

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen (BMWSB)

Stellungnahme
des Beirats für Raumentwicklung

Gleichwertigkeitsbericht 2024
der Bundesregierung

20. Legislaturperiode

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 Raumordnungsgesetz das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen zusammen, deren Tätigkeit relevante Bezüge zur räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes hat, insbesondere der Wissenschaft und der Praxis. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen. Die Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirates beinhalten ausschließlich dessen Meinung und nicht die des Ministeriums.

Mitglieder des Beirates für Raumentwicklung in der 20. Legislaturperiode

Prof. Dr. Jörg Knieling (*Vorsitz*), Dr. Christa Standecker (*Vorsitz*), Nina Frense (*Stv. Vorsitzende*)
Dr. Stephanie Arens, Sonja Beuning, Prof. Dr. Jörn Birkmann, Bernd Düsterdiek, Tine Fuchs,
Hilmar von Lojewski, Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen, Prof. Dr. Antje Matern,
Prof. Dr. Birte Nienaber, Norbert Portz, Dr. Klaus Heiner Röhl, Prof. Dr. Norbert Schneider,
Prof. Dr. Miranda Schreurs, Peter Seifert, Prof. Dr. Stefan Siedentop, Prof. Dr. Willy Spannowsky,
Katharina Stucke, Anne-Katrin Tögel, Dr. Maren Wittzack, Matthias Wohltmann, Dr. Maciej Zathey
Ständige Gäste: Prof. Dr. Rainer Danielzyk (ARL), Dr. Markus Eltges (BBSR)

Die vorliegende Stellungnahme wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (*Vorsitz*)
Prof. Dr. Jörg Knieling
Dr. Christa Standecker
Dr. Klaus-Heiner Röhl
Matthias Wohltmann

Berlin, Februar 2025

Kontakt:

Zitierempfehlung: Beirat für Raumentwicklung 2025: Gleichwertigkeitsbericht 2024 der Bundesregierung, Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung
Referat S III 1 - Grundsatzangelegenheiten Raumordnung, Raumentwicklung
E-Mail: SIII1@bmwsb.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Webseite des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/raumordnung/beirat/beirat-node.html>

Gleichwertigkeitsbericht 2024 der Bundesregierung

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung BMWSB

Inhalt

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	4
1. Einleitung	5
2. Zu Stand und Entwicklung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland auf regionaler Ebene (Kapitel II des Gleichwertigkeitsberichts)	6
3. Zur Einbeziehung subjektiver Wahrnehmungen und zur zusammenfassenden Analyse (Kapitel III und IV des Gleichwertigkeitsberichts)	7
4. Zu den förderpolitischen Maßnahmen zur Stärkung Gleichwertiger Lebensverhältnisse (Kapitel V des Gleichwertigkeitsberichts)	8

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Der Beirat für Raumentwicklung unterstützt nachdrücklich, dass „künftig einmal pro Legislaturperiode“ ein Gleichwertigkeitsbericht zum Stand und zur Entwicklung Gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland mit weiter entwickelten Methodiken und Indikatorenset vorgelegt sowie in Dialogformaten im Hinblick auf politische Schlussfolgerungen diskutiert werden soll (Seite 217 f.). Der Beirat würde in diesem Zusammenhang eine stärkere Berücksichtigung der für Raumordnung und Raumentwicklung zuständigen Ressorts der Bundesregierung ausdrücklich begrüßen. Er bietet seine Mitwirkung in Diskussionen zur Konzipierung und Auswertung der Gleichwertigkeitsberichte an.

Der Beirat sieht in dem vorliegenden Gleichwertigkeitsbericht 2024 der Bundesregierung in den deskriptiven und analytischen Teilen zur Erhebung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und ihrer subjektiven Wahrnehmung in teilräumlicher Differenzierung einen gelungenen ersten Aufschlag und ein politisch höchst wichtiges Dokument, das als bedeutender Fortschritt gegenüber früheren Darstellungen in dieser Hinsicht zu würdigen ist. Er gibt dazu einige Hinweise zur Ergänzung des Indikatorensets und würde eine tiefgehende inhaltliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen begrüßen (s.o.).

Für den Beirat sind die beschreibenden Darstellungen zu den vielfältigen Ansätzen der regionalen Förderpolitik im Hinblick auf Gleichwertige Lebensverhältnisse – inner- und außerhalb des GFS – von großem Interesse und sehr zu begrüßen. Die Ausführungen dazu bleiben allerdings noch in weiten Teilen additiv, lediglich beschreibend und ohne Wirkungsanalyse. Sie ermöglichen keinen Blick auf die Entwicklungsmöglichkeiten in der Zukunft, was im Ergebnis – gerade auch (aber nicht nur) mit Blick auf die von der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse angelegte enge Verknüpfung mit der fortlaufenden Verbesserung und Erweiterung des Gesamtdeutschen Fördersystems – nicht zufriedenstellen kann.

Der Beirat räumt ein, dass eine vollständige Integration aller raumbezogenen Förderansätze sowie der Gestaltung der Rahmenbedingungen (etwa Länderfinanzausgleich) eine unrealistische Forderung wäre. In Regierungen aller Ebenen handeln Ressorts in einem gewissen Umfang eigenständig und gibt es sektoral spezifische Logiken von Förderansätzen. Gleichwohl ist, auch angesichts einzuräumender methodischer Schwierigkeiten, eine Ex-post-Analyse raumbezogener Förderansätze, die eine überlagernde Darstellung der Mittelverteilung und ggf. auch der Wirkungen enthält, grundsätzlich machbar und wünschenswert. Erst sie ermöglicht es, weitere raumbezogene Förderansätze zur Förderung Gleichwertiger Lebensverhältnisse in das GFS aufzunehmen und eine bessere wirkungsorientierte Koordination der Einzelansätze zu erreichen.

1. Einleitung

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt ausdrücklich die Vorlage des Gleichwertigkeitsberichts 2024 der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Juli 2024. Der Bericht präsentiert aus verschiedenen Perspektiven Erkenntnisse zu Stand und Dynamik der räumlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wird eine beeindruckend große Menge von Informationen in differenzierter, anschaulicher und gut nachvollziehbarer Weise aufbereitet, durch die sehr differenzierte Einschätzungen zu Situationen und Dynamiken in den Teilräumen des Landes ermöglicht werden. Es wird deutlich, dass die Bundesrepublik Deutschland eine ausgesprochen große regionale Vielfalt der Entwicklungen aufweist, die teilräumlich differenziertes Handeln zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordern. Zu schon vorhandenen Handlungsansätzen, insbesondere im Bereich der Förderpolitik, wie auch zu Handlungsbedarfen im Hinblick auf eine nachhaltige und gleichwertige Raumentwicklung, die gerade auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt in räumlicher Hinsicht im Blick hat, finden sich ebenfalls wichtige Ausführungen.

Der Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung geht letztlich auf die Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse in der 19. Legislaturperiode zurück und steht im Kontext mit dem sog. Gesamtdeutsche Fördersystem, das ressortübergreifend eine stärker koordinierte und integrierte Förderung regionaler Entwicklungen zur Sicherung und Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland unterstützen soll.

Der Beirat würdigt ausdrücklich den umfassenden, integrativen und weiterführenden Ansatz des Gleichwertigkeitsberichtes und den engen Kontext zum Gesamtdeutschen Fördersystem. Im Folgenden finden sich einige Hinweise zur Ergänzung der Berichterstattung bei künftigen Neuauflagen des Gleichwertigkeitsberichtes. Der Gleichwertigkeitsbericht 2024 wurde vom Bundeswirtschaftsministerium herausgegeben, auf dem Deckblatt wird zusätzlich das Bundesinnenministerium als Kooperationspartner erwähnt. Der Beirat regt nachdrücklich an, dass der Gleichwertigkeitsbericht bei einer künftigen Neuauflage gemeinsam von den mit Raumentwicklung und gleichwertigen Lebensverhältnissen befassten Ressorts der Bundesregierung erarbeitet wird, mindestens aber eine noch stärkere Abstimmung stattfindet. In jedem Falle sollten künftig dem für Raumordnung und Raumentwicklung zuständigen Bundesministerium sowie dem Bundeslandwirtschaftsministerium, die beide ebenfalls intensiv und jeweils in Querschnittsfunktionen mit der Thematik gleichwertiger Lebensverhältnisse befasst sind, neben dem Bundeswirtschaftsministerium, bei der Erarbeitung des Gleichwertigkeitsberichtes eine herausgehobene Rolle zukommen. Darüber hinaus müssen auch für die Raumentwicklung wichtige Perspektiven etwa aus den Bereichen Verkehr/Mobilität und Umwelt angemessen Berücksichtigung finden.

2. Zu Stand und Entwicklung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland auf regionaler Ebene (Kapitel II des Gleichwertigkeitsberichts)

Das erste Hauptkapitel des Gleichwertigkeitsberichtes analysiert Stand und Entwicklung der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf regionaler Ebene in vier „maßgeblichen Dimensionen (Wirtschaft, Gesellschaft, Infrastruktur & Daseinsvorsorge sowie Klima & Umwelt)“ (Seite 10). Die Analyse erfolgt mithilfe eines Sets von 42 Indikatoren, die sehr gut begründet und hergeleitet werden. Insbesondere die Analyse aus regionalökonomischer Perspektive überzeugt durch eine sehr differenzierte und anschauliche Präsentation des umfangreichen Datenmaterials. Ausdrücklich zu würdigen ist, dass die Daten sowohl den Stand als auch die Dynamik der regionalen Entwicklungen in räumlicher Differenzierung wiedergeben.

Bei einer genaueren Befassung mit dem Indikatorenset fällt jedoch auf:

- Der für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung äußerst wichtige Bereich der Bildung wird nur durch sehr wenige Indikatoren, die zudem noch auf die Dimensionen Gesellschaft sowie Infrastruktur & Daseinsvorsorge aufgeteilt sind, erfasst.
- Der Bereich der Kultur ist ein zunehmend bedeutsames Handlungsfeld der Daseinsvorsorge, das sowohl für die Attraktivität von Regionen als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt einen immer wichtigeren „weichen“ Standortfaktor darstellt. Das wird unverständlicherweise vollkommen ausgeblendet.
- Ebenfalls kann die Darstellung der immer wichtiger werdenden Dimension Klima & Umwelt nicht zufriedenstellen, da sie nur durch sechs (von 42!) Indikatoren, die zudem Kernbereiche des Klimawandels und der Umweltqualität gar nicht erfassen, beschrieben wird.

Bei allen drei Punkten regt der Beirat im Hinblick auf künftige Gleichwertigkeitsberichte dringend Ergänzungen und Nachbesserungen an.

Als räumliches Bezugssystem für die Präsentation der empirischen Ergebnisse wurden die Kreise und kreisfreien Städte der Bundesrepublik, typisiert nach den bekannten vier siedlungsstrukturellen Raumtypen des BBSR, gewählt. Das ist nicht zuletzt der Verfügbarkeit der Daten und dem Aufbereitungsmodus von DESTATIS geschuldet und entspricht einem konventionellen Vorgehen. Dies ist einerseits angemessen, andererseits bedarf es einer Erweiterung der Raubeobachtung auf funktionale Räume (vgl. zum Folgenden auch die Empfehlungen des Beirates für Raumentwicklung „Regional- und Raumentwicklungspolitik in Deutschland mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse – Eine Kritik und Vorschläge für Leitplanken ihrer Weiterentwicklung“ vom Juni 2024). Aus Perspektive der Raumordnung und Raumentwicklung sind die Kreise und kreisfreien Städte zwar relevante Bezugsgrößen und für sie liegen die umfangreichsten Datenmengen vor. Verwaltungseinheiten erfassen die räumlichen Verflechtungen, wie sie die Lebens- und Arbeitswelten der Bevölkerung wie auch die Wirtschaftsräume prägen, aber nur in eingeschränkter Weise. Beispiele dafür sind Arbeitsmarktregionen mit zunehmenden Pendlerdistanzen sowie Freizeitregionen auf der Basis von Freizeitverkehren, aber auch regionale Technologiecluster. Diese spezifischen Geographien der räumlichen Verflechtungen sollten für die Erfassung von raumstruk-

turellen Disparitäten berücksichtigt werden. Für die großen Transformationsprozesse werden diese großräumigen Funktionsräume an Bedeutung gewinnen. Hier wäre zukünftig zumindest für einzelne zentrale Indikatoren eine Darstellung mit Bezug zu Metropol-, Stadtregionen, oberzentralen Verflechtungsbereichen oder ähnlichem wünschenswert, da dieses näher an der Alltagsrealität wäre. Gleiches gilt für die in vielen Teilräumen der Bundesrepublik wachsende Bedeutung grenzüberschreitender Beziehungen zu Regionen in Nachbarstaaten der Bundesrepublik (z.B. zu Luxemburg, im Dreiländereck um Basel oder im Raum Vorpommern/Stettin). Grenz(überschreitende) Regionen sollten daher in zukünftigen Gleichwertigkeitsberichten entsprechend thematisiert werden. Des Weiteren könnte erwogen und erprobt werden, ob eine Darstellung gemäß des sogenannten Rasterprinzips (wie etwa in der österreichischen Statistik üblich) realitätsnähere Erkenntnisse liefern könnte.

3. Zur Einbeziehung subjektiver Wahrnehmungen und zur zusammenfassenden Analyse (Kapitel III und IV des Gleichwertigkeitsberichts)

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt ausdrücklich, dass in dem Gleichwertigkeitsbericht auch den subjektiven Perspektiven auf räumliche Entwicklungen besondere Aufmerksamkeit gegeben wird.

Damit wird einer häufig aus Wissenschaft und Praxis erhobenen Forderung Rechnung getragen, denn es ist offenkundig, dass „Gleichwertigkeit“ nicht nur mit objektiven Daten erhoben werden kann, sondern auch subjektiv wahrgenommen wird. Die empirischen Ergebnisse zur subjektiven Perspektive sind umfangreich und wurden unter Einsatz eines breiten Spektrums von qualitativen und quantitativen sozialwissenschaftlichen Methoden gewonnen, was ausdrücklich anzuerkennen ist. Die in räumlicher Hinsicht sehr differenzierten Ergebnisse zu verschiedenen Aspekten der Lebenswirklichkeit in den Regionen verdienen eine vertiefte Diskussion. Bemerkenswert ist in jedem Falle, dass das „objektiv“ erhobene Level der Entwicklung keinesfalls immer direkt mit den „subjektiven“ Wahrnehmungen und Zufriedenheiten korreliert. Dieses interessante Ergebnis weist auf besondere Herausforderungen für eine regional differenzierte Politik für Gleichwertige Lebensverhältnisse hin. Die Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen müssen noch gezogen und diskutiert werden.

Im Kapitel IV werden zunächst als Ergebnis einer Clusteranalyse Gruppen von Kreisen und kreisfreien Städten herausgearbeitet, wodurch ein eindrückliches Muster der räumlichen Entwicklungen und regionalen Vielfalt in Deutschland herausgearbeitet werden kann (vgl. insbesondere Abb. 72). Für die 11 Cluster werden jeweils auch die subjektiven Wahrnehmungen, unterschieden nach den vier Dimensionen der Gleichwertigkeit, dargestellt, was zu sehr differenzierten und im Einzelnen sicher noch zu verarbeitenden Erkenntnissen führt. Vielfach verbleibt die Analyse allerdings noch auf dem deskriptiven Level. Eine vertiefende Aufbereitung der Muster und ihrer Wirkmechanismen, aber auch einer Reihe von abweichenden Phänomenen sollte – auch im Zeitverlauf vergleichend – in späteren Gleichwertigkeitsberichten intensiviert erfolgen.

4. Zu den förderpolitischen Maßnahmen zur Stärkung Gleichwertiger Lebensverhältnisse (Kapitel V des Gleichwertigkeitsberichts)

Bei der Evaluation der förderpolitischen Maßnahmen im Gleichwertigkeitsbericht handelt es sich um einen ersten, allerdings eher noch oberflächlichen Ansatz. Daneben fehlen Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung der bestehenden Förderprogramme.

Die Darstellung der Maßnahmen zur Sicherung und Förderung Gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland konzentriert sich zunächst vor allem auf das sogenannte Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS). Das GFS wurde in der Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse in der 19. Legislaturperiode ressortübergreifend erarbeitet. Es soll auf Basis der Erkenntnisse aus den regelmäßig zu erstellenden Gleichwertigkeitsberichten der Bundesregierung kontinuierlich und systematisch verbessert und fortentwickelt werden. Im GFS sind derzeit 20 regionalwirksame Förderprogramme des Bundes zusammengefasst (Seite 155). Deren Fördervolumen betrug im Jahr 2022 4,2 Milliarden Euro.

Die regionale Verteilung der betrachteten Förderprogramme wird für das Jahr 2022 räumlich differenziert sehr anschaulich dargestellt. Diese Art des Berichtes bleibt allerdings auf einen Zeitschnitt begrenzt und zeigt keine Änderungen im Zeitablauf auf. Sie ist daher nur bedingt aussagekräftig. Sie wirkt in dieser Form auch sehr additiv und kaum wirkungsorientiert und kann damit am Ende kaum dem Ziel einer koordinierten und integrierten Förderung Gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland dienen.

Dabei ist aber sicher auch einzuräumen, dass gerade nicht-investive Programme im Bereich der Daseinsvorsorge methodisch schwer messbare langfristige Effekte erzielen können, deren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nur schwer nachzuvollziehen sind (Seite 182). Dennoch kann es sich dabei um politisch sehr bedeutsame Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlicher Integration und sozialer Teilhabe handeln. Für die künftigen Gleichwertigkeitsberichte wäre daher die Entwicklung eines adäquaten Analysesets und eine systematische Aufbereitung der Erkenntnisse wünschenswert.

Der Gleichwertigkeitsbericht stellt selber ausführlich dar, dass es zahlreiche weitere regionalbedeutsame Förderprogramme gibt, die vom GFS nicht erfasst werden. Darunter befinden sich auch mehrere Ansätze, die aus Sicht der Raumentwicklung im Hinblick auf eine Förderung der Gleichwertigkeit und der Transformation regionaler Strukturen, etwa in den Braunkohleregionen, größte Bedeutung haben. Hervorzuheben sind dabei auch die Förderprogramme, die ausdrücklich Verflechtungsräume adressieren (z.B. Stadt-Land-Zukunft, RegioStrat). Diese für die Raumentwicklung relevanten Ansätze müssen in die Wirkungsanalyse künftig angemessen einbezogen werden.

Erwähnt wird, dass neben diesen Förderprogrammen Mechanismen wie etwa der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen, aber auch Maßnahmen wie etwa die 2023 vollzogene Rentenangleichung zwischen Ost und West wichtige Beiträge zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland leisten (Seite 189). Um ein der Realität angemessenes Bild der Entwicklung Gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland und der sie prägenden Politikmaßnahmen wiederzuge-

ben, sollten sie ebenfalls in den künftigen Gleichwertigkeitsberichten systematisch integriert werden.

Schließlich ist auf die ebenfalls einzubeziehenden europäischen Fördermaßnahmen im Kontext der Kohäsionspolitik der Europäischen Union hinzuweisen, mit denen regionale Ungleichgewichte in Europa abgebaut und der Zusammenhalt gestärkt werden soll. Für den Zeitraum 2021-2027 stehen hier 21 Milliarden Euro zur Verfügung (Seite 206), was die herausragende Bedeutung der europäischen Förderansätze für die regionale Entwicklung betont.