

Diedicke, Martin et al.

Research Report

Gleichwertige Lebensverhältnisse implementieren: Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Positionspapier aus der ARL, No. 150

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Diedicke, Martin et al. (2024) : Gleichwertige Lebensverhältnisse implementieren: Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Positionspapier aus der ARL, No. 150, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, <https://doi.org/10.60683/vz6n-1r45>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/300233>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Positionspapier aus der ARL 150

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IMPLEMENTIEREN

Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen
Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Positionspapier aus der ARL 150

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IMPLEMENTIEREN

Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen
Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Sebastian Krätzig, sebastian.kraetzig@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 150

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> verfügbar (Open Access)

CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2024

Sprachliches Lektorat: C. Burkhart

Formales Lektorat: V. Mena Arias

Satz und Layout: G. Rojahn

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2024):

Gleichwertige Lebensverhältnisse implementieren – Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 150.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01504>

<https://doi.org/10.60683/vz6n-1r45>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

www.arl-international.com

Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung“ (IGLRO) der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

Martin Diedicke, M. Sc., Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Prof. Dr. Gerold Janssen, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Manfred Klaus, M. Sc., Landesamt für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt, Stendal

Dr. Sebastian Krätzig, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

Dipl.-Ing. Clemens Ortmann, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar

Dr. Ludwig Scharmann, Leipzig

Ministerialrat *Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer*, Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung, Dresden

Ministerialrat a. D. **Frank Thäger**, Magdeburg

Dipl.-Geogr. Wolfgang Zettwitz, Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien, Bautzen

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Arbeitskreismitglieder der ARL dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IMPLEMENTIEREN

Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Gliederung

Vorbemerkung

- 1 Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalentwicklung
- 2 Mindeststandards der Daseinsvorsorge
 - 2.1 Katalog der Dienstleistungen und Infrastrukturen in der Daseinsvorsorge überprüfen und erweitern
 - 2.2 Dienstleistungen der Daseinsvorsorge stärker in den Landesraumordnungsplänen verankern
 - 2.3 Fachplanerische Mindeststandards der Daseinsvorsorge stärker berücksichtigen
- 3 Rolle der Mittelzentren in der Daseinsvorsorge
 - 3.1 Zentrale Orte stärker als Entwicklungs- und Verantwortungsraum betrachten
 - 3.2 Erreichbarkeit verbessern und bisherige Parameter weiterentwickeln
 - 3.3 Gesundheit als neue strategische Kernkompetenz der Mittelzentren definieren
 - 3.4 Mittelzentren als Wohnstandort – neue Chancen aus einer sich verändernden Arbeitswelt nutzen
 - 3.5 Nachhaltige Stadt-Land-Kooperationen befördern
 - 3.6 Raumbeobachtung länderübergreifend denken und ausgestalten
 - 3.7 Evaluierung der Raumordnungsprogramme
- 4 Digitalisierungsinfrastruktur als Daseinsvorsorge
 - 4.1 Digitalen Infrastrukturausbau raumplanerisch begleiten
 - 4.2 Räumliche Auswirkungen der Digitalisierung vielfältig nutzen
- 5 Einsatz von Fördermitteln
- 6 Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Die nachhaltige Raumentwicklung im Sinne des Raumordnungsrechts strebt den Zustand einer dauerhaft großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen an (§1 Abs. 2 ROG). Mit der räumlichen Bezugsgröße der *Teilräume* ist die Länderebene adressiert. Im vorliegenden Positionspapier richtet sich der Blick auf Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Ein bedeutendes raumordnerisches Handlungsfeld und prägend für die Lebensverhältnisse vor Ort ist zuvörderst die Daseinsvorsorge. Es gilt, die Herausforderungen und Konsequenzen für diesen Belang aufzuzeigen. Dabei stehen die Definition von Mindeststandards, die Rolle der Mittelzentren und die Digitalisierungsinfrastruktur für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Fokus. Angesichts der wachsenden Bedeutung räumlich eingesetzter Fördermittel ist zudem deren Verwendung in den vorgenannten Feldern einzubeziehen und zu würdigen. Der erarbeitete Katalog an Vorschlägen soll der Raumentwicklung insbesondere bei der Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen neue Grundlagen und Anregungen in Bezug auf das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bieten.

Schlüsselwörter

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Raumordnung – Raumentwicklung – Daseinsvorsorge – Mindeststandards – Mittelzentren – Digitalisierung

Implementing equal living conditions – recommendations for spatial planning in the three central German states of Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia

Abstract

Sustainable spatial development within the meaning of spatial planning law strives to achieve a permanently balanced large-scale organisation with equivalent living conditions in the sub-regions (Section 1 para. 2 ROG). The spatial reference value of the *sub-regions* is primarily a challenge for the federal state level. This position paper focusses on Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia. The most important field of action in spatial planning and the one that characterises local living conditions is first and foremost the provision of services of general interest. The challenges and consequences of this need to be identified. The focus here is on the definition of minimum standards, the role of medium-sized towns and cities and the digitalisation infrastructure for the creation of equal living conditions. Against the background of the growing importance of spatially deployed funding, its use in the aforementioned fields will be included and recognised. The list of proposals is intended to provide new foundations and suggestions for spatial development and, in particular, for the preparation and updating of spatial development plans.

Keywords

Equivalent living conditions – Spatial planning – Spatial development – Services of general interest – Minimum standards – Mid-sized cities – Digitalisation

Vorbemerkung

Die ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft versteht sich als ein interdisziplinäres Forum für Wissenschaft und Praxis, in dem raum- und planungsbezogenes Wissen im Dialog generiert, reflektiert und vermittelt wird. Sie erforscht Räume als Bedingung und Ausdruck gesellschaftlicher Praxis. Organisiert ist die ARL als Netzwerk von Fachleuten für Fragen der Raumentwicklung.

Die Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der ARL hat eine Arbeitsgruppe (AG) zum Thema „Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung“ (IGLRO) eingesetzt und legt diese Positionsbestimmung vor.¹ Das vorliegende Papier ist durch die Arbeit in der AG entstanden. Darin sind die Ergebnisse aus drei praxisnahen Workshops eingeflossen, die zuvor mit circa 50 Teilnehmenden aus Kommunen, Planung und Forschung vertiefend diskutiert worden sind.

Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unterliegt einer permanenten Beachtung und Beobachtung und ist ein Querschnittsthema in der Raumentwicklung. Neue Entwicklungen, Bedarfe und gesellschaftliche Veränderungen stellen die Raumordnung laufend vor neue Herausforderungen zur Erfüllung dieses Auftrags.

1 Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalentwicklung

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)² hat auf ihrer Sitzung am 19. November 2019 in Berlin einen Beschluss zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ gefasst. Darin nimmt sie Bezug auf die Empfehlungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Gleichwer-

¹ Neben den genannten Autoren dieses Positionspapiers waren in der AG „Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung“ (IGLRO) zudem beteiligt: Prof. Dr. Christine Fürst, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juliane Klöden, Technische Universität Dresden, Prof. Dr. Christian Poßer, Stadt Duisburg und Ivo Walther, Stadt Merseburg.

² Im September 2023 wurde die MKRO in Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) umbenannt.

tige Lebensverhältnisse“, die im „Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung von Maßnahmen der Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse“ vom 14. April 2021 präzisiert wurden.

Die LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen hat in ihrer Stellungnahme dazu ausgeführt, dass die Kommissionsempfehlungen und der Beschluss der MKRO weitreichende Auswirkungen auf die Raumordnung in den Ländern haben (s. Janssen 2019). Diese werden unter anderem dazu führen, dass Zentrale Orte gestärkt und Planungsprozesse beschleunigt werden. Des Weiteren sollen Mindeststandards definiert, die Daseinsvorsorge optimiert und Förderinstrumente der Länder sich stärker an den Vorgaben der Planung ausrichten (Harmonisierung formeller und informeller Instrumente der Raumordnung). Diese Schritte werden insbesondere Auswirkungen auf den Strukturwandel im Mitteldeutschen und Lausitzer Braunkohlerevier, die Entwicklung der ländlichen Räume und die Energiewende in Mitteldeutschland haben. Dazu bedarf es allerdings politischer und fachlicher Entscheidungen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend Empfehlungen für die LAG-Region gegeben, wie die Raumordnung darauf ausgerichtet werden kann und welche Unterstützung sie zu leisten vermag. Es wird aufgezeigt, wie diese Hinweise mittels konkreter Maßnahmen umgesetzt werden können und welchen Akteurgruppen (z.B. Landesregierungen, Landes- und Regionalplanungsstellen, kommunale Verwaltungspraxis) welche Rolle jeweils zukommt. Damit werden die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (KomGL) (BMI 2019) umfassend aufgegriffen und aus Raumordnungssicht reflektiert.

2 Mindeststandards der Daseinsvorsorge

Die Fragen, die sich bei der Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellen, sind zunächst die eingrenzende Definition von Mindeststandards der Daseinsvorsorge und welcher Weiterentwicklung oder Neudefinierung sie bedürfen. Hierbei werden die Ausstattungskataloge in den Raumordnungsplänen und -programmen der Länder in diese Überlegungen einbezogen.

2.1 Katalog der Dienstleistungen und Infrastrukturen in der Daseinsvorsorge überprüfen und erweitern

Ein Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist die Gewährleistung der „Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen“, um Chancengerechtigkeit zu wahren (§2 Abs. 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz (ROG)). Eine Benennung der Dienstleistungen und Infrastrukturen, die unter der Begrifflichkeit Daseinsvorsorge zu verstehen sind, bleibt der Gesetzgeber allerdings schuldig.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Energieversorgung eine Leistung ist, derer die Bürgerschaft für eine menschenwürdige Existenz bedarf (BVerfG, Beschluss vom 20. März 1984 – 1 BvL 28/82 –, BVerfGE 66, 248-259). Im Kontext dieser Entscheidung sind die Energieversorgung (Elektrizität, Fernwärme, Gas), Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung sowie die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs (Nahversorgung) als Leistungen der Daseinsvorsorge zu betrachten.

Chancengerechtigkeit erfordert staatlich sichergestellte Leistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit einschließlich deren Erreichbarkeit. Der Staat hat folglich eine Grundversorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, Gesundheits- und Pflegediensten (Haus- und Fachärzten, Apotheken, Krankenhäusern, Rettungsdiensten, ambulante und stationäre Pflege) und Leistungen eines öffentlichen Nah- und Fernverkehrs zu gewährleisten. Gleiches gilt für Polizei, Brand- und Katastrophenschutz, welche den Schutzbedürfnissen der Bevölkerung entspre-

chen müssen. Die Diskussionen in allen drei Workshops (s. Vorbemerkung) haben gezeigt, dass diesen Aspekten insbesondere aus der Perspektive der lokalen und regionalen Ebene eine sehr hohe Bedeutung beigemessen wird.

Neben den benannten Grundbedürfnissen besteht ein besonderes Interesse der Bevölkerung an Diensten der Telekommunikation (Telefon- und Datennetze; zur Breitbandversorgung s. Abschnitt 4) und Bildungsmöglichkeiten wie Bibliotheken sowie Angeboten im tertiären (z.B. Berufsschulen) und kulturellen Bildungsbereich (z.B. Musikschulen). Daher ist ein Zugang insbesondere im Sinne der Teilhabe und Beteiligung zu ermöglichen.

Postdienstleistungen erweitern die Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, weshalb Einrichtungen der Post (auch nach ihrer Privatisierung), einschließlich Paketstationen, der Grundversorgung zuzuordnen sind.

Auch soziale und kulturelle Angebote stehen im besonderen öffentlichen Interesse und gehören zur Daseinsvorsorge. Dies betrifft beispielsweise Sportstätten, Geldinstitute, Versicherungen, Friseure, Jugendräume/Jugendclubs etc.

Vor diesem Hintergrund hat eine grundlegende Überprüfung der Standards der Daseinsvorsorge mit Ausrichtung am Bedarf und unter Einbeziehung der bisherigen und künftigen Maßstäbe an Quantität, Qualität und Erreichbarkeit der betreffenden Einrichtungen zu erfolgen. Dabei sind in allen drei mitteldeutschen Ländern die Erkenntnisse aus den Studien zu Mindeststandards der Daseinsvorsorge heranzuziehen (IFS 2009). Soweit erforderlich, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung der Gewährleistungsfunktion der öffentlichen Hand zu schaffen oder zu ertüchtigen.

2.2 Dienstleistungen der Daseinsvorsorge stärker in den Landesraumordnungsplänen verankern

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist Aufgabe des Bundes, der Länder und der Kommunen, wobei die Leistungserbringung sowohl von öffentlichen als auch von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Anbietern erfolgen kann.

Ein wichtiges Instrument der Landesplanung ist der jeweilige Landesraumordnungsplan. Sachsen und Sachsen-Anhalt³ treffen Aussagen zur Daseinsvorsorge über Ziele und/oder Grundsätze der Raumordnung. Thüringen benennt in seinem „Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025“ von 2014 wesentliche Dienstleistungen lediglich in der Begründung des Grundsatzes zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Inhaltlich werden in allen drei Bundesländern die technischen Infrastrukturen (Abwasserentsorgung, Energieversorgung, Telekommunikation und Wasserversorgung), die frühkindliche und schulische Bildung, die Gesundheits- und Pflegeversorgung sowie die Mobilität mittels öffentlichen Nahverkehrs als grundsätzliche Bestandteile der Daseinsvorsorge definiert. Unterschiede bestehen in der Betrachtung der Bereiche Kultur und Sport, Brand- und Katastrophenschutz, Nahversorgung, Post, polizeiliche Gefahrenabwehr, öffentliche Verwaltung, Gerichtsbarkeit sowie des Fernverkehrs. Der Landesraumordnungsplan sollte sämtliche Bereiche der Daseinsvorsorge umfassen, wobei sowohl der Verweis auf vorhandene fachplanerische Standards als auch die Festlegung raumordnerischer Kriterien zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sind. Deren Festlegung als Ziele der Raumordnung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, gedeutet in den Begründungen, liefert eine höhere Verbindlichkeit zu den Kriterien und Merkmalen Zentraler Orte für Sachsen und Sachsen-Anhalt gegenüber Thüringen, wo diese Kriterien eher als Anhaltspunkte zur Festlegung Zentraler Orte verstanden werden.

³ Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung 2013; Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt 2010.

Fraglich ist, ob im Zuge des demografischen Wandels weiterhin allein Bevölkerungszahlen (Bevölkerungsprognosen) zur Festlegung raumordnerischer Kriterien zweckmäßig oder andere Kriterien gegebenenfalls besser geeignet sind. Sinkende Einwohnerzahlen können zwar die ökonomische Tragfähigkeit gefährden, doch die Bedeutung Zentraler Orte bleibt weiterhin bestehen.

Mindeststandards im Zusammenhang mit gleichwertigen Lebensverhältnissen müssen messbar sein, auch wenn neben quantitativen Kriterien aus der Sicht der Nutzer die Erreichbarkeit, die soziale Orientierung, die Technik sowie nicht zuletzt die Qualität der Leistungen bewertbar sein müssen. Eine gesellschaftlich akzeptierte Definition der Begrifflichkeit „Mindeststandard“ ist daher schwierig, wenngleich wünschenswert. So wäre beispielsweise ein Mindeststandard von etwa 100 Mbit/s in der Telekommunikation flächendeckend in allen Regionen Deutschlands denkbar, wobei die Art der Leistungserbringung in den dünnbesiedelten, peripheren Regionen flexibel gehandhabt werden könnte (z. B. Breitband oder LTE unter der Voraussetzung kostengleicher Nutzungsbedingungen für die Bevölkerung).

2.3 Fachplanerische Mindeststandards der Daseinsvorsorge stärker berücksichtigen

Während es in der Raumplanung an Rechtsvorschriften zu Mindeststandards der Daseinsvorsorge fehlt, bestehen einige Mindeststandards in den Regelungen der Fachplanungsebenen und durch höchstrichterliche Entscheidungen. Hierbei ist fast immer das ausschlaggebende Kriterium die Erreichbarkeit der jeweiligen Einrichtungsort.

Allerdings ist festzustellen, dass die Raumordnung generell zu wenig Bezug auf fachplanerische Standards nimmt. Es gilt, diesem Manko durch einen verstärkten Austausch zwischen Raumordnung und den betroffenen Fachplanungen zu begegnen, um die zukünftige Rolle der Raumordnung in dieser Hinsicht neu zu definieren. Handlungsbedarf besteht daher insbesondere im interdisziplinären Austausch aller Akteure, wodurch sowohl Potenziale als auch Hemmnisse bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfasst werden können.

Auffallend im Fachbereich der Telekommunikation ist, dass gesetzliche Bestimmungen zu Breitband-Internetzugang und Mobilfunk trotz der Aktualität des Themas fehlen. Mindeststandards, welche gemeinsam mit der Raumordnung entwickelt werden, können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Auch in anderen Bereichen fehlen oftmals messbare Mindeststandards, z. B. im Bereich Kultur und Freizeit, obwohl dieser für die Menschen essenziell ist. Die laufende Potenzialerschließung von Musikschulen, Sportstätten und weiteren Begegnungsorten wäre denkbar. Außerdem fehlen Mindeststandards im Bereich der Nahversorgung, aber auch der Pflege, obwohl sie hier aufgrund der wachsenden Anzahl pflegebedürftiger Menschen besonders notwendig sind.

3 Rolle der Mittelzentren in der Daseinsvorsorge

Die Frage, in welchem Umfang Mittelzentren Funktionen der Daseinsvorsorge übernehmen, stellt sich insbesondere im ländlichen Raum. Dies gilt umso mehr, als sie ihren Versorgungsauftrag nicht nur ergänzend zu den Oberzentren, sondern auch im Verhältnis zu ihren benachbarten Mittelzentren ausreichend wahrnehmen sollten.

3.1 Zentrale Orte stärker als Entwicklungs- und Verantwortungsraum betrachten

Zentrale Orte, insbesondere die Mittelzentren, sollten stärker in ihrer Funktion als Schwerpunkt der Regionalentwicklung für das Umland hervorgehoben und dabei einer eingehenden Aufgabenkritik im Dienstleistungssektor unterzogen werden. Der zentralörtliche Verflechtungs- und Versorgungsbereich könnte hierbei in administrativer Hinsicht als freiwilliger interkommunaler Verantwortungsraum weiterentwickelt werden. Das Gesetz bietet hierzu Möglichkeiten u.a. durch §14 Abs. 1 Satz 2 ROG.

Die Fachplanung muss sich, sofern keine begründeten fachpolitischen Gesichtspunkte vorliegen, an diesem räumlichen Konzept orientieren.

3.2 Erreichbarkeit verbessern und bisherige Parameter weiterentwickeln

Die Mittelzentren, insbesondere diejenigen in ländlichen Räumen, sollen für die Bevölkerung innerhalb eines zumutbaren Zeitaufwands erreichbar sein und in das ÖPNV-Netz sinnvoll eingebunden werden. In der Gesamtschau bedeutet das, in Abkehr von früheren, eher formellen bzw. schematischen Erreichbarkeitsbetrachtungen, künftig stärker an der Lebenswirklichkeit der Menschen orientierte Indikatoren zu verwenden. Wichtig wäre dabei, die bisherigen Erreichbarkeitskriterien der Raumordnungsprogramme um quantitative und qualitative Elemente zu ergänzen.

Das heißt, dass Wirksamkeit, Funktionalität und Erreichbarkeit von Mittelzentren einschließlich der regional wirkenden Oberzentren unter Einbeziehung von Fragestellungen der Wirtschaft regelmäßig zu überprüfen sind. Damit können die Erreichbarkeiten durch Anpassung der Verkehrsinfrastrukturen (jeweiliger Landesverkehrsplan) sowie durch die Angebote des ÖPNV sichergestellt werden.

3.3 Gesundheit als neue strategische Kernkompetenz der Mittelzentren definieren

Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie geben Anlass, die Mittelzentren als Ankerpunkt gesundheitlicher Versorgung zu stärken: Denn die Sicherstellung einer gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung ist nicht nur für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entscheidend und ein wichtiger Standortfaktor. Darüber hinaus geht es aus der Sicht der Mittelzentren auch um die Einbindung in die Koordinierung der Leistungen ambulant tätiger Ärzte, der Krankenhäuser sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken im Rahmen integrierter regionaler Versorgungsplanungen.

3.4 Mittelzentren als Wohnstandort – neue Chancen aus einer sich verändernden Arbeitswelt nutzen

Viele Zentren in Verdichtungsräumen sind geprägt von angespannten Wohn- und Immobilienmärkten, die eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung zunehmend erschweren. Infolge der Covid-Pandemie hat sich die Arbeitswelt nachhaltig verändert; z. B. werden Co-working Spaces und Homeoffice häufiger genutzt. Dadurch erhalten Grund- und Mittelzentren insbesondere in ländlichen Räumen größere Chancen, als Wohnstandorte wahrgenommen zu werden. Es gilt, Halte-, Bleibe- und Zuzugsfaktoren in Zentralen Orten stärker zu berücksichtigen und durch Nutzung vorhandener Potenziale eine Revitalisierung zu forcieren. Abgeschlossene Demografieprojekte müs-

sen mit dem Ziel ausgewertet werden, dort erarbeitete Ansätze zur Vermeidung von Abwanderung und zur Förderung von Zuzug aufzugreifen, damit Mittelzentren eine Stabilisierungsfunktion in demografischen Anpassungsprozessen wahrnehmen können (Zöllter 2023).

3.5 Nachhaltige Stadt-Land-Kooperationen befördern

Dauerhafte Stadt-Land-Kooperationen zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit können durch formelle und informelle Instrumente der Raumordnung einen Beitrag zur teilräumlichen Entwicklung leisten. Dies kann durch Instrumente wie vertragliche Vereinbarungen von Kommunen zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen, durch Regionale Entwicklungskonzepte, Interkommunale Netzwerke oder Regionale Aktionsprogramme geschehen. Hierdurch werden regions-eigene Potenziale unterstützt und regionale Wertschöpfung initiiert.

3.6 Raumbeobachtung länderübergreifend denken und ausgestalten

Eine zentrale Rolle für künftige Entwicklungen kommt der Raumbeobachtung zu. Es ist eine noch stärkere indikatorenbasierte Darstellung des Status quo anzustreben. Zusätzlich könnte ein mittel-deutsches Vergleichsportal der Mittelzentren aufgebaut werden. Ein möglicherweise festgestellter Schwachstellenbefund sollte dann auf der Fachebene zu einer gegebenenfalls länderübergreifenden Handlungsstrategie führen, in der neue Lösungswege proaktiv zu kommunizieren sind.

3.7 Evaluierung der Raumordnungsprogramme

Eine Überprüfung der in den Landesraumordnungsplänen ausgewiesenen mittelzentralen Funktionen sollte grundsätzlich im Zehnjahresturnus umfassend erfolgen. Hierbei ist anzustreben, die Entwicklungsfunktionen der Mittelzentren in bestehenden Landesraumordnungsplänen (bspw. LEP 2013 Sachsen, s. Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung 2013) auszuwerten. Einer besonderen Betrachtung bedürfen neben den mittelzentralen Verbünden in Funktions-teilung auch die Mittelzentren mit sich gegenseitig überlagernden Verflechtungsräumen (z. B. Städtedreieck Saalebogen oder Städteverbund Silberberg).

4 Digitalisierungsinfrastruktur als Daseinsvorsorge

Die Beschleunigung von Planungsprozessen und die Weiterentwicklung von Methodik finden vornehmlich unter dem Einfluss des digitalen Infrastrukturausbaus statt.

4.1 Digitalen Infrastrukturausbau raumplanerisch begleiten

Wie in der Bauleitplanung werden in der Landes- und Regionalplanung im digitalen Infrastrukturausbau wertvolle Impulse gesetzt, wenngleich die raumordnerischen Festlegungen weniger konkret sind im Vergleich zu den kommunalen. Mit der zunehmenden Verfügbarkeit digitaler Angebote in fast allen Lebensbereichen ist die Digitalisierung als Teil der Daseinsvorsorge anerkannt, sodass Mindeststandards hier gesetzt werden müssen (vgl. Abschnitte 2.2, 2.3). Dies geschieht bereits insofern, als in „nicht-marktgängigen“ Regionen vornehmlich des ländlichen Raumes Fördermittel zum Einsatz kommen, während in den verdichteten Stadtregionen die Finanzierung ausschließlich über die Gebühren der Nutzenden erfolgt.

Die Steuerung durch die öffentliche Hand in diesem Sektor ist vor allem in ländlichen, bevölkerungsarmen Räumen vonnöten. Hierbei sieht sich die Raumordnung vermehrt mit technischen Fragen wie dem Vectoring und dem Leitungsausbau (Glasfaserkabel) konfrontiert, wobei das Knowhow nicht überall vorhanden und somit eine große Abhängigkeit seitens der Plangeber von Dritten zu konstatieren ist. Dies betrifft auch die Organisation des Breitband- und 5G-Netzausbaus.

Die Raumordnung muss sich auch mit Fragen der Nutzungsrechte an Flächen für bestimmte Standorte und Trassen für Anbieter und Versorger befassen. Dabei ist auf eine Optimierung der Planung von Standorten für Mobilfunkmasten und des Leitungsaubaus zu achten. Die Erfordernisse zur Errichtung von Sendemasten sollten daher als Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Von der kommunalen Bauleitplanung flankiert, sollten schließlich Ausbaustrategien mit der Städtebauförderung kombiniert werden, um bestehende Synergien zu nutzen.

4.2 Räumliche Auswirkungen der Digitalisierung vielfältig nutzen

In Bezug auf die gegebenen räumlichen Auswirkungen der Digitalisierung sind die darin liegenden Chancen aufzugreifen. Durch den Einsatz digitaler Technik gewinnen insbesondere ländliche Räume an Attraktivität. Auch erhöht sich die gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung, da Online-Beteiligungen (unter anderem an Verwaltungsverfahren) möglich werden. Aus Verwaltungssicht ist das Online-Zugangsgesetz (OZG) mit seinen Vorgaben für das E-Government grundlegend umzusetzen. Denn Arbeitswelt und Wohnsituation werden sich verändern und laufend sind jeweils aktuelle Trends zu berücksichtigen. Positive Effekte sind bereits im Klimaschutz zu erkennen, z. B. aufgrund eines geringeren Verkehrsaufkommens durch gelenkte Verkehrsflüsse.

Zu berücksichtigen ist, dass allen Bevölkerungs- bzw. Personengruppen die Teilhabe an der Digitalisierung gewährleistet sein muss, insbesondere auch älteren Menschen. Das setzt unter anderem Weiterbildungsangebote für Menschen im Rentenalter voraus, um den Erwerb der nötigen Fertigkeiten im Umgang mit digitaler Technik zu ermöglichen. Im Bildungsbereich hat die Digitalisierung nicht zuletzt aufgrund der Covid-19-Pandemie ebenfalls mit großen Effekten Einzug gehalten, was zu einer verstärkten Digitalisierung in (Grund-)Schulen geführt hat und führt. Allerdings ist hier auf die Qualifizierung der Lehrerschaft zu achten.

Eine weitere Folge der Digitalisierung ist der Online-Handel, dessen stete Zunahme weitreichende Auswirkungen sowohl auf die Umsätze des stationären Einzelhandels und somit auch auf die Einzelhandelsausstattung der Städte und Gemeinden hat und in entsprechende Steuerungsansätze einzurechnen ist (vgl. ARL 2021). Und schließlich stellt die Digitalisierung neue technische Anwendungsmöglichkeiten für die Raumplanung bereit, welche insbesondere ihrer Flexibilität dienen.

5 Einsatz von Fördermitteln

Ländliche Räume leiden vielerorts unter einem Mangel an ärztlichem Personal im ambulanten Bereich, an Apothekern, Hebammen und Pflegekräften. Zur Behebung dieser Defizite sollten diese Angebote in den Zentralen Orten – und insbesondere in den Mittelzentren – lokalisiert werden. Die Raumordnung muss durch eine Abwägung der Standortkriterien gerade in ländlichen Räumen hier künftig eine strategische Rolle einnehmen. Anzustreben ist, diese Funktionalitäten durch die Fortentwicklung und den Aufbau telemedizinischer Angebote zu ergänzen.

Zu klären ist hierbei, gerade in Anbetracht der angestrebten Krankenhausreform, inwieweit eine Umlenkung und/oder Aufstockung der Finanzmittel für Krankenhausinvestitionen in Mittelzentren erforderlich ist, um die Infrastruktur auf einem angemessenen Niveau zu halten (vgl. ARL 2023).

Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltsplanung ist die kommunale Doppik zur Offenlegung des Ressourcenverbrauchs und im Interesse der Sicherung einer langfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit erforderlich.

Des Weiteren werden die konsequente Anwendung und Umsetzung der gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme, eines „kommunalen Frühwarnsystems“ sowie die Anpassung der Fördermittelprioritäten an das System der Zentralen Orte vorgeschlagen.

In den drei Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verfügt die Landesraumordnung über ein Instrument zur Förderung der Regionen, wodurch die Erarbeitung von Konzepten und deren Umsetzung vorgenommen wird. Wesentliches Ziel ist die Verwirklichung der Leitvorstellungen und Erfordernisse der Raumordnung, die Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit und die Gestaltung des demografischen Wandels.

Bei der Haushaltsaufstellung sind ausreichende Mittel für die jeweiligen Förderinstrumente der Regionalentwicklung in den drei Ländern einzuplanen; vor allem sind Anpassungsstrategien und innovative Kooperationsmodelle zu befördern.

Die Ausrichtung der Fachförderung an abgestimmten strategischen Konzepten und deren Prioritätensetzung ist zu sichern. Dazu ist der fachübergreifende Dialog zum Einsatz integrativer strategischer Instrumente (wie regionale Entwicklungskonzepte, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) und Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)) im Sinne einer Harmonisierung der Planungsinstrumente zu intensivieren. Finanzielle Anreize und rechtliche Grundlagen für die Kooperation und Vernetzung sind zu schaffen.

In die Fördermittelvergabe ist neben dem Bedarf zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch der Wettbewerbsgedanke zu integrieren. Der rechtliche Rahmen für die Aktivierung privaten Kapitals ist zu nutzen und entsprechend weiter auszubauen.

Die Kommunalaufsicht ist gehalten, auf eine nachhaltige Haushaltsplanung, einen Schuldenabbau und eine Anpassung des kommunalen Leistungsangebotes an den Bedarf hinzuwirken. Die Kommunen, Versorgungsträgerschaften und sonstigen Betreibenden müssen eine Kostentransparenz insbesondere auch im Hinblick auf die künftigen Betriebskosten technischer und sozialer Infrastruktur gewährleisten.

Die rechtlichen und finanziellen Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagement sind zu verbessern.

6 Ausblick

Die hier beschriebenen Handlungsfelder sollen Anlass geben, die formellen und informellen Instrumente der Raumordnung gezielter für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Landes- und Regionalentwicklung einzusetzen. Im Verhältnis zu den Fachplanungen ist dabei die gegebene – rechtlich verbindliche – Abstimmung mit der gesamträumlichen Planung herbeizuführen.

Zur Implementierung muss sich die Raumordnung fragen, wie sie die Kommunikation und die ihr obliegende Moderation stärken kann, um einerseits die Instrumente effektiv anzuwenden und andererseits die Kooperation mit der Fachplanung zu verbessern. Ferner ist gesellschaftlich in den politischen Raum hineinzuwirken und der Mehrwert einer stärkeren Verknüpfung von Politik und Planung zu verdeutlichen. Für die Raumordnung bedeutet dies zugleich, dass die Erfordernisse

politischer Programme zur räumlichen Entwicklung besser nachvollzogen werden. Letzteres erfordert bei den in der amtlichen Raumordnung Beschäftigten eine Stärkung ihrer kommunikativen und mediativen Fähigkeiten.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft** (Hrsg.) (2021): Onlinehandel und Raumentwicklung – Neue Urbanität für alte Zentren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL 127.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft** (Hrsg.) (2023): Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 143.
- BMI – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft** (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall.
<https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-abschluss.html> (19.04.2024).
- IFS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik** (2009): Standards der Daseinsvorsorge – Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Berlin.
- Janssen, G.** (2019): Unser Plan für Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung! Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zu den Kommissionsempfehlungen „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“. In: Nachrichten der ARL 3/2019, 41-42.
- Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt** (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung** (2013): Landesentwicklungsplan Sachsen 2013. Dresden.
- Zöllter, C.** (2023): Attraktive Wohn- und Lebensstandorte – welche Stärken und Potenziale haben geschrumpfte Mittelstädte in peripheren Lagen? Eine Untersuchung von Standortentscheidungen anhand der Fallstudie Görlitz. Dresden.

Verweise auf Positionspapiere aus der ARL zum Thema

Nr.

108 Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder.

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der ARL. Hannover, 2016.

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>

115 Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>

132 Ländliche Räume in NRW – Räume mit Zukunftsperspektiven – Schwerpunktthema „Daseinsvorsorge“ – Teil-Positionspapier 4.

Positionspapier aus der AG „Zukunftsperspektiven ländlicher Räume in NRW“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2021.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01325>

136 Raumwirksamkeit der Digitalisierung.

Positionspapier aus der AG „Raumwirksamkeit der Digitalisierung“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden- Württemberg der ARL. Hannover, 2022.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01362>

144 Mobilität, Erreichbarkeit und sozial Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.

Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

Nr.

- 150 **Gleichwertige Lebensverhältnisse implementieren – Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.**
Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Implementierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung“ (IGLRO) der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01504>
<https://doi.org/10.60683/vz6n-1r45>
- 149 **Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft.**
Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Perspektive netto-null Flächenverbrauch“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01492>
<https://doi.org/10.60683/4dgk-pp55>
- 148 **Große Transformation und nachhaltige Raumentwicklung machen: Impulse zur Umsetzung in der regionalen und kommunalen Praxis.**
Positionspapier von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Große Transformation und nachhaltige Raumentwicklung machen: Impulse zur Umsetzung in der regionalen und kommunalen Praxis“ der Landesarbeitsgemeinschaften Baden-Württemberg und Bayern der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01489>
<https://doi.org/10.60683/66zc-c156>
- 147 **Urbane Produktion fördern und bewahren.**
Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft „Urbane Produktion“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01474>
- 146 **Die Reaktivierung von Schienenstrecken als Strategie der integrierten Raumentwicklung – Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden.**
Positionspapier des Arbeitskreises „Reaktivierung von Schienenstrecken als Instrument einer integrierten Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01466>
- 145 **Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien – Herausforderungen und Lösungsvorschläge.**
Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Windenergie an Land“ der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458>
- 144 **Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.**
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>
- 143 **Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Schleswig-Holstein / Niedersachsen der ARL. Hannover, 2023.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01437>

