



STADT  
LAND  
PLUS+

# GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE ZWISCHEN STADT UND LAND IM KOALITIONSVERTRAG 2021-25

GEFÖRDERT VOM



## GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE ZWISCHEN STADT UND LAND IM KOALITIONSVERTRAG 2021-25 ZWISCHEN SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN UND FDP

Das Papier diskutiert, welche Ansatzpunkte sich aus dem Koalitionsvertrag 2021-25 für eine Integration von Umweltaspekten in Ziele und Indikatoren für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land, für eine Weiterentwicklung des Gesamtdeutschen Fördersystems und für die Stärkung nachhaltiger Raumbeziehungen ergeben. Es wurde im Rahmen des FuE Vorhabens „Stadt und Land“ des Umweltbundesamtes erarbeitet.

---

### MÖGLICHKEITEN UND DEFIZITE

**Grundsätzlich** ist zunächst hervorzuheben, dass gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land auch für die neue Bundesregierung ein zentrales Ziel darstellen. Bereits in der Präambel des Koalitionsvertrages wird auf S.5 hervorgehoben: *„Mehr als 30 Jahre nach der Deutschen Einheit bleibt es unsere Aufgabe, die innere Einheit sozial und wirtschaftlich zu vollenden. Die Lebensverhältnisse in unseren Regionen, in Städten und dem ländlichen Raum sind nicht gleich, aber sie sollten gleichwertig sein.“* Gleichwertige Lebensverhältnisse werden immer wieder und in unterschiedlichen Kontexten als Herausforderung und Ziel zugleich benannt, sodass in der neuen Legislaturperiode generell von einer diesbezüglichen Kontinuität ausgegangen werden kann. Auch wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Koalitionsvertrag der vorhergehenden Bundesregierung u.a. mit der Einsetzung einer Kommission *„Gleichwertige Lebensverhältnisse“*, der Einführung eines neuen Fördersystems für strukturschwache Regionen und der Stärkung ländlicher Räume einen besonders hohen Stellenwert hatte, hat sie auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung nichts an grundsätzlicher Bedeutung verloren.

Betrachtet man näher, welche Aspekte im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse am meisten hervorgehoben werden, so zeigen sich im Vergleich zum Koalitionsvertrag der vorherigen Regierung höchstens in Nuancen veränderte Betonungen. Nach wie vor wird Gleichwertigkeit vor allem **sozioökonomisch** interpretiert. Eine umweltbezogene Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen bzw. der Abbau umweltbezogener räumlicher Benachteiligungen wird auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung nicht thematisiert. Gleichwohl sind alle Umweltbelange einzeln gut verankert. Sie erscheinen nunmehr schon in Kapitel II und sind der Hauptüberschrift *„Klimaschutz in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft“* untergeordnet. Bereits die Zuordnung verweist dabei auf den künftig **besonders hohen Stellenwert des Klimaschutzes und der Klimaanpassung**. An diesen sollte gezielt angeknüpft werden.



### FUE VORHABEN „STADT UND LAND“ (FKZ 3720 15 104 0)

Das vorliegende Papier wurde als „Adhoc-Papier“ im FuE Vorhaben „Stadt und Land: Gleichwertige Lebensverhältnisse unter Ausgestaltung nachhaltiger Raumbeziehungen“ des Umweltbundesamtes erarbeitet und für die Veröffentlichung im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus leicht überarbeitet. Das Vorhaben mit einer Laufzeit von 2020 bis 2023 hat die Aufgabe, Umweltbelange im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse zu operationalisieren und innovative Ansätze der Regionalentwicklung zur Gestaltung nachhaltiger Raumbeziehungen zu erarbeiten. Mit der Bearbeitung sind das Institut Raum und Energie, die TU Dresden, das Prof. Hellriegel Institut an der Hochschule Anhalt, plan & risk consult – Prof. Greiving und das Umweltforschungszentrum Leipzig beauftragt, welche alle in das wissenschaftliche Querschnittsvorhaben oder in Verbundvorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ eingebunden sind.

Denn auch wenn die Klimaziele im Koalitionsvertrag bislang nicht explizit in den Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse gesetzt werden, bietet gerade diese Verknüpfung große Chancen. An dieser Stelle ist auch auf die Raumordnungspolitischen Leitbilder und Handlungsstrategien der Ministerkonferenz für Raumordnung zu verweisen. Während Leitbild 4 „Klimawandel und Energiewende gestalten“ thematisiert, fokussiert Leitbild 2 auf „Daseinsvorsorge sichern“. Leitbild 2 adressiert die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse – was voraussetzt, dass es gelingt, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen so zu sichern, dass die signifikante Bevölkerungsabwanderung gerade jüngerer, weiblicher und gut qualifizierter Personen in die verstädterten Räume begrenzt wird. Die Bevölkerungsverschiebung zu Lasten ländlich geprägter Räume trägt maßgeblich zum Verbrauch von Umweltressourcen bei (Leitbild 3 „Raumnutzungen steuern!“). Dies betrifft nicht nur den Flächenverbrauch, sondern auch den von Rohstoffen für die Bauindustrie wie Kies und Sand, deren Gewinnung gleichfalls zu Raumnutzungskonflikten führt, während ländliche Räume mit zunehmendem Leerstand zu kämpfen haben. Zugleich führt die Befriedigung der Wohnraumbedürfnisse in urbanen Räumen zu einer Verstärkung von Wärmeinseleffekten und auch zu zunehmenden Risiken durch Starkregenereignissen aufgrund von Flächenversiegelungen und Allokation von Schadenspotenzialen. An diesen Zusammenhängen wird deutlich, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zugleich eine potenziell sehr effiziente und effektive Maßnahme zur Anpassung an den Klimawandel und auch ein Beitrag zum Klimaschutz sein kann. Leitbild 2 spricht nämlich auch die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen an. Ein erheblicher Anteil der deutschen Treibhausgasemissionen geht auf den

Verkehrssektor und innerhalb dessen wiederum auf Pendlerbewegungen zurück. Ließen sich diese durch eine bessere Erreichbarkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, aber auch Erwerbsmöglichkeiten in ländlichen Räumen reduzieren, wäre auch den Zielen von Leitbild 4 Rechnung getragen.

Umweltziele zur Klimagerechtigkeit und Energiegerechtigkeit erhalten durch den Koalitionsvertrag insgesamt eine verstärkte Bedeutung und haben – analog zur Gliederung des Koalitionsvertrages – eine „Türöffnerfunktion“ auch für andere umweltbezogene Gleichwertigkeitsziele. Ebenso werden alle raumordnerischen Ziele, Grundsätze sowie Maßnahmen zur Ausgestaltung klimaverträglicher Raumbeziehungen zwischen Stadt und Land durch den Koalitionsvertrag deutlich unterstützt, geht es letztlich um einen „klimaneutralen Wohlstand“ (S.25). „Klimaschutz sichert Freiheit, Gerechtigkeit und nachhaltigen Wohlstand. Es gilt, die soziale Marktwirtschaft als eine sozial-ökologische Marktwirtschaft neu zu begründen“ (S.5).

Im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse möchte die Koalition insgesamt „für gute Lebensbedingungen in Stadt und Land sorgen“ (S. 103). „Zu guten Lebensbedingungen gehören bezahlbares Wohnen, schnelles Internet, eine erreichbare Gesundheitsversorgung und alltagstaugliche, nachhaltige Mobilitätsangebote.“ (S.5) Die meisten der genannten Aspekte wurden schon bisher im Gleichwertigkeitsdiskurs gefordert und diskutiert.

Auffällig oft wird im Koalitionsvertrag allerdings **Mobilität** im Zusammenhang mit gleichwertigen Lebensverhältnissen genannt, z.B. auf S. 25: „Wir wollen eine nachhaltige, barrierefreie, innovative und für alle alltagstaugliche und bezahlbare Mobilität ermöglichen. Mobilität ist Teil der Daseinsvorsorge und Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land.“ oder auch auf S. 48: „Mobilität ist für uns ein zentraler Baustein der Daseinsvorsorge, Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Logistikstandorts Deutschland mit zukunftsfesten Arbeitsplätzen. Dafür werden wir Infrastruktur ausbauen und modernisieren sowie Rahmenbedingungen für vielfältige Mobilitätsangebote in Stadt und Land weiterentwickeln.“ Die Zitate machen deutlich, dass Mobilität zwar in hohem Maße als sozioökonomischer Faktor verstanden wird, der jedoch durch den expliziten Bezug auf Nachhaltigkeit zugleich gute Möglichkeiten eröffnet, umweltbezogene Innovationen und Verbesserungen zu erwirken, zumal an anderer Stelle auf die Dekarbonisierung des Mobilitätsbereiches verwiesen wird: „Die erforderlichen Entscheidungen zur Erreichung unserer Klimaschutzziele für 2030 und 2045 mit dem Ziel der Dekarbonisierung des Mobilitätsbereiches werden wir treffen und die praktische Umsetzung deutlich beschleunigen“ (S.48). Das Ziel einer Verbesserung der Erreichbarkeit mit dem ÖPNV wird dem Koalitionsvertrag stark unterstützt, ebenso alle Aktivitäten zur nachhaltigen und umweltverträglichen Mobilität zwischen Stadt und Land. Konkrete Anknüpfungspunkte hierzu liefert u.a. die Erarbeitung eines neuen Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplans 2040 „auf Basis neuer Kriterien“ (S. 49), der beabsichtigte Ausbau des Schienenverkehrs inkl. der Weiterentwicklung des Masterplans Schienenverkehr und die angestrebte Umsetzung eines Deutschlandtaktes (S. 49), die Verbesserung des ÖPNV durch einen „Ausbau- und Modernisierungspakt“ (S.50) sowie eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel (S. 50). Bei letzterem wird eine Definition von „Qualitätskriterien und Standards für Angebote und Erreichbarkeiten für urbane und ländliche Räume“ (S. 50) und eine Stärkung intermodaler Verknüpfungen (S. 50) angestrebt. Gleiches gilt für die beabsichtigte Definition von „Erschließungs- und Qualitätsstandards für ein alltagstaugliches Mobilitätsangebot [...] zwischen Bund, Ländern und Kommunen“ (S. 129). Entsprechende Standards und Kriterien sollten – bei Bedarf für ländliche und urbane Räume differenziert – auch bei allen weiteren Ansätzen berücksichtigt werden.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Koalitionsvertrag Mobilität nur im „Normalbetrieb“ anspricht. Keine Beachtung findet der Krisenmodus und die damit verbundenen Herausforderungen. Die COVID-19 Pandemie hat zu umweltpolitisch bedenklichen – womöglich dauerhaften – Verschiebungen im Mobilitätsverhalten zu Lasten öffentlicher Verkehrsmittel geführt. Auch die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 oder die Sperrung einer Brücke an der A 45 bei Lüdenscheid haben deutlich gezeigt, wie weitreichend die Folgen von Funktionsunterbrechungen in Verkehrsverbindungen auch für die Umwelt sind, da durch großräumige und langanhaltende Umleitungen erhebliche zusätzliche Emissionen entstehen. Hier ist auf das Memorandum „Urbane Resilienz“ zu verweisen, das auf dem nationalen Stadtentwicklungskongress im Mai 2021 beschlossen wurde. Es stellt auf die Bedeutung der Katastrophenvorsorge auch in der Verkehrsplanung und den Schutz kritischer (Verkehrs-)infrastrukturen ab.

Weiterhin kommt dem Handlungsfeld **Bauen und Wohnen** mit dem neuen Ziel eines Baus von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr eine hohe Bedeutung in Bezug auf gleichwertige Lebensverhältnisse zu. Unter der Prämisse „*Wohnen ist ein Grundbedürfnis*“ (S. 88) soll „*die Vielfalt der Rahmenbedingungen und Wohnformen und individuellen Bedürfnisse der Menschen in ländlichen und urbanen Räumen im Blick*“ (S. 88) behalten werden. Dabei werden neben sozioökonomischen Belangen auch Umweltbelange benannt, u.a. soll „*das Bauen und Wohnen der Zukunft bezahlbar, klimaneutral, nachhaltig, barrierearm, innovativ und mit lebendigen öffentlichen Räumen*“ (S. 88) gestaltet werden. Die vorgeschlagenen Umweltzielen zur Klimagerechtigkeit und zur Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen sollen durch die geplante Einführung eines „*Bau-, Wohnkosten und Klimacheck*“ (S. 89), eine „*Berücksichtigung von Klimaschutz im Gebäudebereich*“ (S. 90f) und eine Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) mit dem Ziel, „*Klimaschutz und -anpassung, Gemeinwohlorientierung und die Innenentwicklung zu stärken sowie zusätzliche Bauflächen zu mobilisieren und weitere Beschleunigungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren vorzunehmen*“ (S. 89) berücksichtigt werden. Der Koalitionsvertrag bekennt sich zum „*Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch*“, das „*mit konkreten Maßnahmen*“ (S. 93) hinterlegt werden soll. Ansätze zum Umgang mit potenziellen Zielkonflikten zwischen dem Ziel einer Schaffung von 400.000 neuen Wohnungen jährlich und den Umweltzielen zur Klimagerechtigkeit und zur Reduzierung des Flächenverbrauchs werden allerdings kaum benannt.

Nach dem Koalitionsvertrag sind die „*17 Globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG) (...) Richtschnur unserer Politik*“ (S.36). Genauso wie die vorherige Regierung bekennt sich die neue Koalition also zu den **Nachhaltigkeitszielen**, sodass auch diesbezüglich Kontinuität in der bundesdeutschen Politik gewahrt wird und somit auf einem Nachhaltigkeitsziel basierende Umweltziele wie z.B. Freiraumschutz bzw. -entwicklung, Bewahrung der natürlichen Vielfalt, Schutz von Wasserressourcen, Verbesserung der Luftqualität und Lärminderung nach wie vor nichts an Relevanz verloren haben.

In Bezug auf **innovative Ansätze der Raumordnung und Regionalentwicklung** kann festgestellt werden, dass die regionale Ebene bei vielen Themenstellungen, in denen sie ein relevanter Akteur sein kann, nicht benannt wird. Dies betrifft z.B. „*das Zusammenwirken zwischen Gemeinden und Ländern bei der Sicherstellung der Versorgung mit Erneuerbaren Energien*“ (S. 14), das angestrebte „*neue kooperative Miteinander mit den Kommunen*“ mit dem Ziel „*leistungsfähiger Kommunen mit einem hohen Maß an Entscheidungsfreiheit vor Ort, einer verlässlichen öffentlichen Daseinsvorsorge, einer starken Wirtschaft und einer engagierten Zivilgesellschaft*“ (S. 127) oder die Unterstützung von „*Initiativen zur Schaffung von Orten im ländlichen Raum, die Angebote bspw. der*

*Nahversorgung, der Kultur, Bildung und Gesundheitsdienstleistungen bündeln (Dienstleistungszentren, Gemeinschaftshäuser, Dorfbüros)" (S. 129).*

Explizit aufgeführt wird die regionale Ebene hingegen in Bezug auf einen Ausbau der Förderungen und eine Bündelung der relevanten Förderprogramme für Innovation und Transfer: *„Die Stärke unserer Innovationskraft liegt in den Regionen“* (S. 20), dementsprechend sollen – anknüpfend an die Hightech-Strategie 2025 – *„Innovationsregionen nach britischem Vorbild“* (S. 21) geschaffen werden (mit – auch wenn die Ausgestaltung noch offen bleibt – gezielter Förderung von Forschung und Unternehmen durch attraktive Ansiedlungs- und Investitionsbedingungen sowie deregulierte Rahmenbedingungen im Sinne von Sonderwirtschaftszonen (bzw. Enterprise Zones) in forschungsintensiven Regionen), sowie in der Prüfungsabsicht eines Fördertatbestands *„Regionale Daseinsvorsorge“ innerhalb der GRW“* (S. 128). Hinsichtlich einer Unterstützung von *„Bürgerbeteiligung in Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung [...], z.B. bei regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalmanagements und Regionalbudgets“* (S. 128) wird die Region als konkrete Handlungsebene genannt. Ebenfalls sollen *„Metropolregionen und ländlichen Regionen strategisch zum gegenseitigen Vorteil miteinander verknüpft“* (S. 129) werden, ohne dass allerdings konkrete Hinweise zu möglichen Instrumenten genannt werden.

Auffällig ist auch, dass der Begriff „Raumordnung“ nur im Kapitel Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Zusammenhang mit einer Übernahme von *„Raumordnungsverfahren durch den Bund“* (S. 13) und eine *„Verzahnung zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren“* (S. 13) genannt wird. Die vielfältigen Möglichkeiten der Raumordnung, zu nachhaltigen Raumbeziehungen zwischen Stadt, Umland und ländlichem Raum beizutragen, bleiben im Koalitionsvertrag damit unberührt.

## ANSATZPUNKTE

Einen wesentlichen Ansatzpunkt für die Umsetzung umweltbezogener Gleichwertigkeitsziele dürfte das **Gesamtdeutsche Fördersystem** darstellen. Dabei ist interessant, dass die Koalition im Rahmen des Gesamtdeutschen Fördersystems *„die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsentwicklung für Innovationsförderung, Digitalisierung, betriebliche Produktivitätsziele, Nachhaltigkeit und Dekarbonisierung aufstocken“* will, um *„das gesamte Fördersystem des Bundes in Zukunft noch stärker auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Transformation der Wirtschaftsstruktur auszurichten“* (S.36). Ebenso soll ein neuer „Fördertatbestand *„Regionale Daseinsvorsorge“ innerhalb der GRW“* (S. 128) geprüft werden. Gleichwertigkeitsziele könnten damit weiter an Bedeutung gewinnen, sollten aber einen Bezug zur Wirtschaftsstruktur aufweisen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, immer wieder zu betonen, dass auch der Abbau umweltbezogener Benachteiligungen mit wirtschaftlichem Benefit verbunden ist, da eine intakte Umwelt Voraussetzung wirtschaftlichen Erfolgs ist. Zugleich sollten in der Umsetzung umweltbezogener Gleichwertigkeitsziele gezielt Innovationen gefordert und gefördert werden.

Einen wesentlichen Ansatzpunkt im Themenfeld liefert der im Koalitionsvertrag vorgesehene **Gleichwertigkeitsbericht**. *„Alle Bundesförderprogramme werden regelmäßig evaluiert und auf ihre räumliche Wirkung mit einheitlichen Datenstandards überprüft. Die Ergebnisse werden in einem periodischen Gleichwertigkeitsbericht veröffentlicht und die Fortschritte bezüglich gleichwertiger Lebensverhältnisse transparent gemacht. Das Monitoring ist verbindliche Grundlage für die Weiterentwicklung aller Förderprogramme.“* (S.128) Dieser Absatz eröffnet die Möglichkeit, eine stärkere Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse – auch in Bezug auf Umweltaspekte – sowie

eine Stärkung nachhaltiger Raumbeziehungen in eine Weiterentwicklung des Gesamtdeutschen Fördersystems einzuspeisen. Auch wenn mit dem Gleichwertigkeitsbericht zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel, nicht der Lebensverhältnisse an sich dargestellt werden sollen, wird eine Beurteilung der gerechten Verteilung der Fördermittel nur dann sachgerecht möglich sein, wenn auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse räumlich differenziert beurteilt wird. Hier sollte das Umweltbundesamt in der Politikberatung ansetzen und anhand der Umweltziele und –indikatoren ein umweltbezogenes Gleichwertigkeits-Monitoring aufbauen. Zwar ist mit „*periodisch*“ nicht eindeutig, in welchem zeitlichen Abstand der Gleichwertigkeitsbericht aufgestellt und veröffentlicht werden soll. Dennoch lässt sich mit ihm gut begründen, als fachliche Grundlage des Gleichwertigkeitsberichtes – analog zum Deutschlandatlas – umweltbezogene Informationen kartensbasiert aufzubereiten, wofür der bestehende Umweltatlas des UBA genutzt, ein gesondertes System aufgebaut oder ein Kooperationsprojekt zwischen UBA und BBSR angestrebt werden könnte.

Die vorgesehene **Evaluierungspflicht** der Förderprogramme gilt im Übrigen ressortübergreifend: *„Alle Ressorts werden ihre Förderrichtlinien überprüfen. Alle Ressorts werden die regionale Verteilung ihrer Förderprogramme offenlegen und dazu einheitliche Datenstandards etablieren“* (S.36). Dabei ist zu berücksichtigen, dass vorgesehen ist, die *„Förderprogramme zusammenzufassen, zu vereinfachen, zu flexibilisieren, zu harmonisieren und die Mittel prioritär dorthin fließen zu lassen, wo der Nachholbedarf am größten ist. Mit Bundesförderung leisten wir einen möglichst großen Beitrag zu Klimaschutz, Ertüchtigung der Infrastruktur sowie Barrierefreiheit vor Ort“* (S.127). Da der Klimaschutz wiederum an erster Stelle aufgeführt wird, ist davon auszugehen, dass insbesondere die Bemühungen um eine Stärkung der Klimagerechtigkeit durch den Koalitionsvertrag Rücken- deckung erfahren.

## AUTOREN

### **Lutke Blecken**

Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH



### **Prof. Dr.-Ing. Catrin Schmidt**

Technische Universität Dresden, Professur für Landschaftsplanung, Fakultät Architektur, Institut für Landschaftsarchitektur



### **Prof. Dr.-Ing. Matthias Pietsch**

Prof. Hellriegel Institut e.V. an der Hochschule Anhalt, Professur Angewandte Geoinformatik und Fernerkundung



Professor Hellriegel Institut e.V.  
an der Hochschule Anhalt

### **Prof. Dr. Stefan Greiving**

plan + risk consult, Prof. Dr. Greiving & Partner, Ingenieurgesellschaft für Raumplanung und Umweltforschung

