Einführung und Fragestellungen

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. Ging es noch in den 1970er und 1980er Jahren um die gleichwertige Ausstattung ländlicher Regionen und Verdichtungsräume mit sozialer, verkehrlicher und wirtschaftsnaher Infrastruktur, so stellen sich heute andere Fragen, so etwa:

- Welche Entwicklungspotentiale und Entwicklungspfade weisen ländliche Räume vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen regionalen und funktionalen Strukturiertheit auf?
- In welchen ländlichen Regionen konzentrieren sich die materiellen und strukturellen Herausforderungen?
- Welche gesellschaftlichen, technologischen, ökonomischen und ökologischen Trends sind für die regionale und kommunale Entwicklung ländlicher Räume relevant?
- Welche materiellen (Erfolgs-)Faktoren und Strukturbereiche bestimmen die Entwicklung und die Entwicklungsdynamik ländlicher Räume (z. B. Mobilität und Verkehrserschließung)?
- Welche Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und Bestimmungsgründe sind für ländliche Boom- und Wachstumsregionen relevant?
- Welche Rolle spielen verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge als Haltefaktoren in ländlichen Räumen?
- Welche Bleibe-Strategien können der Mobilität von Bevölkerung und Unternehmen entgegengesetzt werden?
- Welche Faktoren bestimmen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?
- Welchen Herausforderungen steht die staatliche und kommunale Handlungsfähigkeit im Lichte der „Gleichwertigkeit“ in ländlichen Regionen gegenüber?
- Welche Strategien und Instrumente sind geeignet, ländliche Räume in ihrer Differenziertheit bei Zukunfts- und Entwicklungsprozessen zu unterstützen?
- Welche Bedeutung haben die Heimatstrategien des Bundes und der Länder für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Stichworte: Gemeinschaft, Sicherheit im Alltag, kulturelle Identität, Stabilität, Orientierung)?

Nicht übersehen werden sollte in diesem Zusammenhang, dass historisch gesehen heute strukturschwache Räume im 19. und 20. Jahrhundert wirtschaftliche und demographische Wachstums- und Boomregionen waren (z. B. Oberpfalz, Oberfranken) und heutige Metropolregionen teilweise noch agrarisch geprägt waren. Auch in den vergangenen Jahrzehnten ist strukturschwachen Räumen der Strukturwandel gelungen; Landkreise wie Cham oder Emsland, um nur zwei zu nennen, zählen heute zu den Wachstumsmotoren im ländlichen Raum.

Impressum

Auftraggeber:
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Auftragnehmer:
Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Einführung zum Diskussionsforum Raumentwicklung zum Thema

“Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien”

am 22. November 2018 in Berlin

Präambel
Die Schaffung und der Erhalt gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht zur Disposition steht.

Die Gleichwertigkeit von Räumen bedeutet vergleichbare Startchancen, vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten, Zugang und Erreichbarkeit zu öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge, jedoch auch ein 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und vergleichbare (technologische) Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen.

Dem Diskussionsforum Raumentwicklung zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien“ liegen folgende Thesen zugrunde:

Thesen zur Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

These 1:
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.

Das „ob“ der Gleichwertigkeit steht nicht zur Disposition. Allerdings erscheint eine Diskussion über die inhaltliche, funktionale und distanzielle Ausgestaltung erforderlich. Die Verantwortbarkeit und Leistungsfähigkeit staatlicher, kommunaler, privater und zivilgesellschaftlicher Träger ist dabei gerade im Bereich der Daseinsvorsorge ein wichtiger Maßstab. Damit verbunden ist die Frage, auf welche Weise gleichwertige, flächendeckende Versorgung zu angemessenen Preisen sichergestellt werden kann? Die Sicherung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bestimmt wesentlich die Bleibeoptionen von Bevölkerung und Unternehmen und damit die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume. Geprüft werden müssen dabei allerdings auch der Anspruch auf Verteilungsgerechtigkeit sowie die Stärkung der Flexibilität bei der Leistungserbringung und bei Standards.

These 2:
Rahmenbedingungen, Voraussetzungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfe sind in ländlichen Räumen in Deutschland sehr unterschiedlich, was eine individualisierende Betrachtung erfordert.

Den ländlichen Raum gibt es in Deutschland nicht. Vielmehr sind die ländlichen Räume von sehr unterschiedlichen demographischen, sozialen, siedlungsstrukturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Herausforderungen geprägt. Die agrarisch geprägten ländlichen Räume weisen andere Handlungsbedarfe auf wie etwa touristisch geprägte ländliche Räume, periphere ländliche Räume, ländliche Räume im Umfeld von Verdichtungsräumen oder ländliche Räume mit einer hohen wirtschaftlichen Dynamik, um nur einige Beispiele zu nennen. Die verschiedenen Raumtypen haben sehr unterschiedliche Handlungserfordernisse. Unabhängig von der unterschiedlichen materiellen und strukturellen Ausgangssituation lassen sich Handlungserfordernisse definieren, die für alle Raumtypen zutreffen.

- Integrierte Sichtweisen und Handlungsansätze.
- Integrative Projekte und Projektmanagement.
- Schwerpunktsetzung auf territorial-räumliche Handlungsansätze und Verringerung rein sektoraler Ansätze.
- Verstärkte Einbeziehung von Best Practices und damit Diffusion von Positivbeispielen.
- Schwerpunktsetzung auf Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit von Handlungsansätzen.
- Nutzung der emotionalen Bindung sowie der Heimatidentitäten von Entscheidungsträgern und Bevölkerung in ländlichen Räumen.
- Verzicht auf technokratischen Instrumenteneinsatz.

These 3:
Innovative Organisationsformen im Bereich der Daseinsvorsorge können einen Beitrag zur Gleichwertigkeit in ländlichen Räumen leisten.

Innovativen organisatorischen Lösungen kommt eine zentrale Bedeutung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge zu. Es bedarf einer verstärkten Umsetzung von Modell- und Pilotprojekten. Auf kommunaler und regionaler Ebene ist ein Denken in funktionaler Daseinsvorsorge und interkommunalen sowie regionalen Kooperationen erforderlich (z. B. Bündelungs- und Paketlösungen bei der Bildungsinfrastruktur – Schulen, bei medizinischer Infrastruktur – Krankenhäuser oder bei technischer Infrastruktur – Bauhöfe u. a.). Dabei ist vor allem auch die Übertragung von Best Practices aus dem europäischen Ausland auf ländliche Räume in Deutschland zu erproben.

These 4:
Zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind die derzeit laufenden Tendenzen einer Privatisierung von einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge zu prüfen.

In einigen Bereichen der Daseinsvorsorge ist und war der Trend zu Privatisierungen zu beobachten (insbesondere im Bereich der Kommunikation – Telekommunikation, Postdienstleistungen, jedoch auch im Bereich der medizinischen Versorgung in Gestalt der Übernahme von Krankenhäusern durch Konzerne). Die Privatisierung von Einrichtungen und Dienstleistungen zieht in der Regel aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen eine räumliche Zentralisierung nach sich.
Für die Entwicklung ländlicher Räume kommt der staatlichen und kommunalen Für- und Vorsorge besondere Bedeutung zu, insbesondere in den Bereichen medizinische Versorgung, Telekommunikation, Postdienstleistungen, technische Infrastruktur (Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, z. B. Wasser, Energie, Abfall) und Bildung; andernfalls kann bei Bevölkerungsgruppen der Eindruck der Peripherisierung (umgangssprachlich des „Abgehängt-Seins“) entstehen.

These 5:
Die Digitalisierung ländlicher Räume stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dar.

Die Digitalisierung ländlicher Räume ist für Bevölkerung und Unternehmen eine der zentralen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Entwicklung und birgt weitreichende Chancen für eine innovative Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Gerade angesichts der wachsenden Arbeitsmobilität der Bevölkerung (Trennung von Arbeits- und Wohnstandorten) entsteht durch die Digitalisierung für ländliche Räume ein erhebliches Entwicklungspotential. Zum einen ist hierdurch eine Reduzierung des Pendleraufkommens denkbar (home offices), zum anderen ist bereits heute beobachtbar, dass gerade junge, hochqualifizierte Bevölkerungsgruppen die günstigen Wohnbedingungen (Kosten und Verfügbarkeit von Flächen für eigengenutzte Immobilien) in ländlichen Räumen nutzen und (Wochen-)Pendlertätigkeiten in Kauf nehmen.
Ferner bietet die Digitalisierung eine bislang noch zu wenig genutzte Chance zur wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume als Standorte insbesondere für kleine und mittlere Betriebe im Dienstleistungsbereich (z. B. Kreativbranche, Dienstleistungsbranche – Unternehmensberatungen, Architektur- und Ingenieurbüros, öffentliche Verwaltungen usw.).

These 6:
Die Dimensionen von (Mega-)Trends und deren Relevanz für ländliche Räume und deren Akteure bedürfen verstärkt der Diskussion.

Die Bedeutung und die Relevanz von (Mega-)Trends für die Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse befinden sich erst zu Beginn der Diskussion. Globalisierung der Märkte und damit verbunden globale Kaufkraftverschiebungen mit erheblichen Konsequenzen für die Standorte konsumgüterorientierter Schlüsselindustrien (z. B. Automobilbranche), Metropolisierung, Digitalisierung, hohe demographische Dynamik, strukturelle Veränderungen in der Mobilität, verändertes Verbraucherverhalten (Onlineshopping, E-Health, Teilen statt Besitzen), geänderte Ansprüche von Bevölkerungsgruppen an gesellschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung (Engagement im bürgerschaftlichen Bereich), Veränderungen in der Arbeitswelt, Akzeptanz von Infrastrukturgroßprojekten und hohe Investitionsbedarfe im Bereich der (kommunalen) Infrastruktur ziehen gerade in ländlichen Räumen weitreichende raumbezogene Handlungsfelder nach sich. Im Vordergrund bedarf es – beispielsweise auch durch das Diskussionsforum Raumentwicklung – der Information und damit Sensibilisierung regionaler und kommunaler Entscheidungsträger.

These 7:
Neue Verhaltensmuster der Bevölkerung erfordern eine Überprüfung von Angebot und Nachfrage in verschiedenen Bereichen.

Bei einer Reihe von Bevölkerungsgruppen zeichnen sich derzeit neue Verhaltensweisen und -muster ab, die differenziert nach einzelnen Strukturbereichen sowohl neue Mobilitätsmuster nach sich ziehen, zum anderen jedoch auch von großen Persistenzen geprägt sind. So zeigt sich in manchen Strukturbereichen, beispielsweise bei der Versorgung mit Gütern des nicht-täglichen Bedarfs oder auch bei speziellen Gütern des täglichen Bedarfs (z. B. regionale Produkte, ökologisch angebaute Lebensmittel) eine hohe Mobilität, die sich in großen Einkaufsreichweiten niederschlägt. Hingegen lassen sich trotz enger und hochpreisiger Immobilienmärkte Wohnmobilitäten über die Grenzen der Metropolregionen hinaus in ländliche Räume nicht oder nur sehr vereinzelt erkennen. Sowohl durch die steigende Zahl der Senioren als auch durch verändertes (Konsumenten-)verhalten, die veränderte Wahrnehmung von Alltagsräumen und verändertes Mobilitätsverhalten bedarf es einer Überprüfung von Angebotsstrukturen im Bereich der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen und in Metropolen gleichermaßen. Von Bedeutung ist dabei die Raumrelevanz der veränderten Verhaltensweisen verschiedener Bevölkerungsgruppen.

These 8:
Die Standortvorteile und Attraktivitätspotentiale für Bevölkerung und Unternehmen bedürfen eines verstärkten Regionalmarketings.

Das Instrument „Regionalmarketing“ bedarf eines verstärkten Einsatzes, um die Potentiale, Standort- und Entwicklungspotentiale ländlicher Räume (als Heimat) transparent zu machen und breiten Zielgruppen sowohl in der Bevölkerung als auch gegenüber Unternehmen, insbesondere in Verdichtungsräumen und Metropolregionen, zu verdeutlichen. Die Entlastung von Metropolregionen, insbesondere im Bereich Wohnen und Mobilität/Verkehr, zugunsten von ländlichen Räumen kann einen wesentlichen Beitrag zu einer neuen Wertigkeit und Wertschöpfung in ländlichen Räumen und damit zur Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen leisten. Voraussetzung hierfür ist die Analyse von Bleibe- und Haltefaktoren sowohl in ländlichen Räumen als auch in Metropolregionen, wobei es hierzu einer regional differenzierten Betrachtung bedarf.

These 9:
Die Handlungsansätze der Raumordnung auf der Ebene des Bundes und der Länder bedürfen einer regionalen und kommunalen Individualisierung in Gestalt von „passgenauem“ Instrumenteneinsatz.

Das Instrumentarium der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie Regionalentwicklung bedarf im Hinblick auf die 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 geprüft werden, ohne das bewährte Prinzip der Zentralen Orte zu relativieren. Ferner erscheint es im Hinblick auf die Daseinsvorsorge sinnvoll, das Prinzip „Managing Diversity“, also flexible Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge einzuführen (statt technokratischer Mindeststandards).
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 positive Wirkungen und Vorteile erfahren (Immobilienmarkt, Arbeitsmarkt, Einzelhandel usw.).
Der Neugründung bzw. Zweigstellen-Gründung von Hochschulen, wie dies in Rheinland-Pfalz und Bayern erfolgt, trägt wesentlich zur Aufwertung ländlicher Räume und zur Schaffung gleichwertiger Bedingungen bei. Mittel- und langfristig erscheint es in einigen Bundesländern geboten über neue kommunale und regionale Gebietszuschnitte nachzudenken, da bereits heute die meisten Entwicklungen und Standortentscheidungen im kommunal-regionalen Umfeld ablaufen.

These 10:
Die Heimatstrategien des Bundes und der Länder sind für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Orientierungs- und Handlungsrahmen zugleich und bedürfen der Konkretisierung durch Projekte und der Finanzierung über ein Regional- und Demographiemanagement-Programm des Bundes.

Vor den skizzierten neuen Herausforderungen geht es schwerpunktmäßig um die Frage, welche „Stellschrauben“ Einfluss auf die Entwicklungsdynamik einer Region nehmen. Regionen und Räume bedürfen dahingehend der Unterstützung, dass sie innerhalb eines Landes annähernd vergleichbare Startchancen erfahren und damit Entwicklungsdynamiken entfalten können. Es geht damit um die Frage, welche Maßnahmen und Strategien geeignet sind, um eine gleichwertige Entwicklungsdynamik von Regionen und Teilräumen in ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen zu gewährleisten. Ziel ist es, möglichst konkrete Handlungsansätze und -strategien zu erarbeiten, die bisherige „Slow-Regions“ in die Lage versetzen, eine höhere Entwicklungsdynamik zu erreichen. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen betrifft in diesem Zusammenhang allerdings auch die Metropolregionen, deren hohe wirtschaftliche Dynamik zu Überhitzungsprozessen führt, die insbesondere im sozialen Bereich Disbalancen und soziale Ungleichgewichte nach sich ziehen.
Zu prüfen ist dabei die Ausweisung eines Programms auf der Ebene der Bundesraumordnung, das den Aufbau von regionalen Entwicklungs- und Managementagenturen zum Ziel hat. Die Erfolge in einer Vielzahl ländlicher Räumen in Bayern zeigen, dass es mit einer solchen querschnittsorientierten raumplanerischen Maßnahme gelingen kann, einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu leisten. Ziel eines solchen Programms ist es auch, die Potentiale und Chancen der ländlichen Räume darzustellen, um gerade im Bereich des Wohnens und der Mobilität zu einer Entlastung der Metropolregionen beizutragen.