



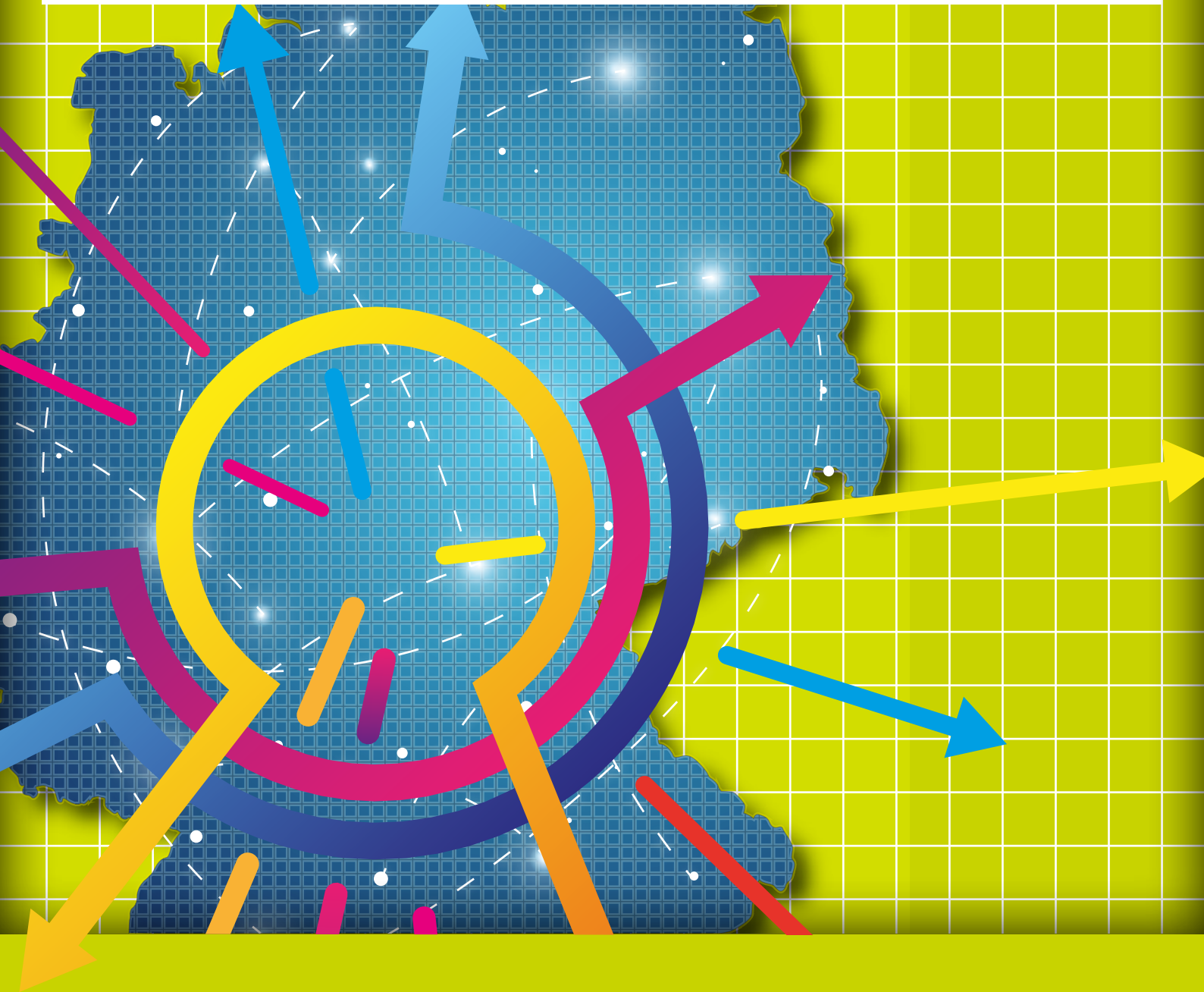
Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

 TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN

 Lehrstuhl
Regionalentwicklung
und Raumordnung



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



Modellvorhaben der Raumordnung – Diskussionsforum Raumentwicklung

„Wachstumschancen – Wachstums- schmerzen – Wachstumsgrenzen: Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung“

am 26. September 2019 in Berlin

Anmerkung

Das vorliegende Thesenpapier entstand in Zusammenarbeit des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Es stellt jedoch nicht unbedingt Standpunkte von BMI und BBSR dar, vielmehr soll es in wissenschaftlicher Freiheit mit teils zugespitzt formulierten Thesen bewusst eine intensive Diskussion anregen, damit deren Ergebnisse später in die politischen und fachlichen Entscheidungsprozesse einfließen können.

Einführung

Die Diskussion über Chancen und Grenzen des Wachstums ist in den vergangenen Jahren sehr stark aus volkswirtschaftlicher Sicht geprägt. Nach einer langjährigen Phase des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland rücken derzeit aufgrund der (internationalen) Markt- und Wettbewerbssituation von einigen Leitbranchen und Schlüsselindustrien sowie aufgrund des digitalen Strukturwandels Fragen der (ökonomischen) Wachstumsgrenzen in den Vordergrund. Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang die Diskussion um den Klimawandel, die zunehmend ökonomische Dimensionen (z.B. CO₂-Bepreisung) annimmt.

In den Raum- und Regionalwissenschaften mit ihren querschnittsorientierten Denkansätzen steht die Diskussion um die Chancen und Grenzen von Wachstum sowohl aus analytischer als auch aus instrumenteller Sicht am Beginn. Wachstumsgrenzen und Wachstumspotenziale bedürfen der Identifizierung in verschiedenen Teilbereichen auf regionaler und kommunaler Ebene; dies bedeutet die Betrachtung von Wachstum nicht nur im (regional-)ökonomischen Bereich, sondern auch in den Bereichen

- Bevölkerung,
- Arbeitsmärkte und Entwicklung der Zahl der Beschäftigten,
- Immobilienmärkte,
- Siedlungs- und Flächenstrukturen,
- Infrastrukturen,

um nur die wichtigsten Teilmärkte zu nennen.

Bisher konzentriert sich die Diskussion um wachstumsbedingte Belastungen vor allem auf Großstädte. Um die Bedeutung und den Nutzen der Raumentwicklung und Raumordnung in der politischen Wahrnehmung sowie in der Fachöffentlichkeit und bei den Medien zu diesem Thema zu verdeutlichen, erscheint es erforderlich in dem Themenbereich „Wachstum“ Thesen in den Fokus zu nehmen, die mittel- und langfristig hohe gesellschaftliche Relevanz auf der einen und große Raumbedeutsamkeit in unterschiedlichen Raumtypen auf der anderen Seite entfalten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Wachstum in Verdichtungsräumen und Großstädten ursächlich auch auf geringe Wachstumspotentiale in strukturschwachen, peripheren Regionen (Abwanderungsprozesse, Schrumpfungsprozesse) zurück zu führen sein kann.

Es bedarf daher auch einer Bewertung des Zukunftspotentials bisheriger Konzepte, also etwa jenes der nachhaltigen Raumentwicklung ebenso wie neuer Konzepte etwa aus dem Bereich der Postwachstums-Konzepte, der Green Economy und der Digitalisierung (Stichwort: Gesellschaft und Wirtschaft/ Industrie 4.0).

Damit könnten Raumplanung und Raumentwicklung als öffentliche Aufgaben auf allen räumlichen Ebenen eine (stärkere) antizipative Funktion erhalten und die Rolle des „Vordenkens“ und eines Think Tanks zu Themen übernehmen, die eine hohe Komplexität und Querschnittsorientierung aufweisen.

Fragestellungen

Vor dem Hintergrund von Rahmenbedingungen, wie etwa

- Globalisierung
- Digitalisierung
- Demographischer Wandel
- Gesellschaftliche Trends
- Ökologische Trends, insbesondere dem Klimawandel

erscheint aus konzeptioneller Sicht die Diskussion folgender zentraler Fragestellungen erforderlich:

1. Fragen zu Wachstumsprozessen und -chancen

- Warum sind Wachstumsprozesse für die raum- und regionalwissenschaftliche Diskussion relevant und wichtig?
- Um welche Wachstumsprozesse handelt es sich aus raum- und regionalwissenschaftlicher Sicht (demographisches Wachstum, ökonomisches Wachstum, siedlungsstrukturelles Wachstum, Mobilitätswachstum)?
- Welche Rolle spielen Transformationsprozesse für das Wachstum von Städten und Regionen?
- Wie können heutige Wachstumsregionen künftige ökonomische Strukturwandelprozesse gestalten/antizipieren, um nicht Gefahr zu laufen zu Schrumpfungsregionen zu werden (insbesondere wirtschaftlich monostrukturierte Regionen)?
- Wie können derzeitige „Schrumpfungsregionen“ neue Entwicklungen und Trends aufgreifen, um zu Wachstumsregionen zu werden?
- Welche Möglichkeiten bestehen für eine Umverteilung auf nationaler Ebene i.S. der ausgleichsorientierten Regional- und Strukturpolitik?
- Werden Wachstumsprozesse vorwiegend international bestimmt (z.B. europäisch/deutsch-chinesische Seidenstraße) und können sich deutsche Städte und Regionen aufgrund des hohen internationalen Wettbewerbs Wachstumsprozessen entziehen?

2. Fragen zu Wachstumsschmerzen

- Was ist unter dem Begriff „Wachstumsschmerzen“ zu verstehen?
- Welche Auslöser (Triggerpunkte) tragen zur Entstehung von Wachstumsschmerzen bei?
- Können Wachstumsschmerzen wirkungsanalytisch erfasst werden?

3. Fragen zu Wachstumsgrenzen

- Was ist unter dem Begriff „Wachstumsgrenzen“ zu verstehen?
- Ist die Diskussion über Grenzen des Wachstums der hohen Bevölkerungsdichte in Deutschland geschuldet? Oder anders formuliert: Hängt die Diskussion über Wachstum auch von großräumigen Flächen- und damit Entlastungspotentialen ab (z.B. Schweden, Norwegen)?
- Ist die Festlegung von Wachstumsgrenzen erforderlich und sinnvoll oder ist gleichzeitig mit dem Erreichen von Wachstumsgrenzen in Großstadregionen eine Aufwertung von ländlichen Räumen verbunden (Entlastungsfunktionen)?

4. Fragen zu möglichen Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung

- Welche regionalen Entwicklungsstrategien sind geeignet, um Wachstumsdynamik und Wachstumsgrenzen aufzuzeigen und darauf Handlungsstrategien aufzubauen?
- Reichen sektorale Steuerungsansätze zur Behandlung von Wachstumsschmerzen bzw. zur Gestaltung von Wachstumschancen aus (z.B. Ansätze im Bereich Mobilität, zur Begrenzung von Siedlungsflächen oder klimarelevante Grenzwerte)?
- Reicht das raumordnerische und regional- sowie strukturpolitische Instrumentarium aus, um Wachstumsschmerzen zu „behandeln“, Wachstumschancen zeitnah aufzugreifen und Wachstumsgrenzen zu ziehen?

- Wie können Prozesse über Wachstumsgrenzen in einer Region gestaltet werden?
- Ist die Diskussion über Postwachstum i.S. der suffizienz-orientierten Lebens- und Wirtschaftsweise weiterführend und falls ja, auf welcher räumlichen Ebene (regionalwirtschaftlich oder gesamtwirtschaftlich auf nationaler Ebene)?

Thesen

Dem Diskussionsforum zum Thema „Wachstumchancen – Wachstumsschmerzen – Wachstumsgrenzen: Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung“ liegen auf der Grundlage der Fragestellungen folgende fünf Thesen zugrunde:

These 1: Ökonomie und Demographie bestimmen das Wachstum von Städten und ländlichen Räumen!

Wachstum aus raum- und regionalwissenschaftlicher Sicht weist verschiedene Dimensionen auf. Zentrale Faktoren für das Wachstum von Städten und ländlichen Räumen gleichermaßen sind die (regional- und gesamt-) wirtschaftliche Entwicklung sowie die demographische Entwicklung. Beide Entwicklungen verlaufen in der Regel parallel; ökonomisch prosperierende Regionen erfahren aufgrund attraktiver und neuer Arbeitsmärkte (insbesondere durch Ansiedlung von Unternehmen) einen Zuzug. In der Folge können Wachstumsschmerzen auf dem Wohnungsmarkt, im Bereich der Mobilität, im Bereich der (sozialen) Infrastruktur oder auch bei Luft- und Freiraumqualitäten entstehen. Nebenwirkungen von Wachstumsprozessen können soziale Verdrängungsprozesse ebenso sein wie beispielsweise eine räumliche Ausdehnung suburbaner Räume und damit einhergehender Inanspruchnahme von (Siedlungs-)Flächen.

These 2: Nicht (nur) das Wachstum an sich, sondern (auch) dessen Wirkungen sind (raum-)relevant!

Aus räumlicher Sicht erscheint es erforderlich, insbesondere die räumlichen Wirkungen von Wachstum zu betrachten. Dabei geht es insbesondere um die Wirkungen auf den Wohnungs- und Immobilienmarkt, auf die Verkehrsinfrastruktur und Mobilität, auf soziale Infrastrukturen (Schulen, Kitas, Krankenhäuser), auf Siedlungsflächenentwicklung sowie auf Freiraumqualitäten. Festzustellen ist dabei, dass sich diese Wirkungen in wachstumsstarken Großstädten und Verdichtungsräumen ebenso zeigen wie in wach-

senden ländlichen Räumen. Berücksichtigt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass sich der Wettbewerb der Städte und Regionen inzwischen verändert: Die Attraktivität von Städten und Regionen wird zunehmend an ihrer Umwelt- und Lebensqualität gemessen. Ökologisch nachhaltige Lebensräume eröffnen die Aussicht, qualifizierte Arbeitskräfte und entsprechende Investitionen anzuziehen sowie Raum für nachhaltigkeitsorientierte Lebensstile zu geben. Es wird damit deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen sowie die wachstumsrelevanten Standortfaktoren zunehmend verändern (Bedeutungsgewinn „weicher“ Standortfaktoren).

These 3: Wachstumsschmerzen und -grenzen regional gestalten!

Wachstum zieht raumrelevante Wirkungen nach sich. Aus raumwissenschaftlicher Sicht ist offen, wann der Punkt erreicht ist, dass Wachstum Schmerzen verursacht und Grenzen erreicht. Wesentlich erscheint dabei, dass Wachstumsschmerzen und Wachstumsgrenzen von verschiedenen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden. Während die Bevölkerung Wachstumsschmerzen beispielsweise bei hohem Verkehrsaufkommen und damit hohen Zeitverlusten, bei hohen Wohnungs- und Immobilienpreisen oder bei Engpässen bei der sozialen Infrastruktur wahrnimmt, haben Vertreter der Wirtschaft häufig eine andere Wahrnehmung. Wesentlich erscheint ferner, dass Wachstumsschmerzen nicht in allen Wachstumsregionen gleichermaßen wahrgenommen werden, sondern einige wenige deutsche Stadtregionen (z.B. Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Freiburg u.a.) davon besonders stark betroffen sind. Die Diagnose, Analyse und Therapie, beispielsweise durch die Festlegung von Grenzen in verschiedenen Strukturbereichen (z.B. Ausweisung von Flächen, Belastungsgrenzen bei Luft- und Lärmemissionen u.a.), bedürfen daher einer regionalspezifischen und passgenauen Betrachtung, ggf. unter Einbeziehung kleinräumiger Steuerungskonzepte (z.B. Flächenmanagement, regionale Wertschöpfung, u.a.).

These 4: Digitalisierung kann eine Verlagerung von Wachstum nach sich ziehen und Wachstumchancen in ländlichen Räumen generieren!

Es kann aufgrund der bestehenden Wachstumsschmerzen in Großstädten (Flächenknappheit, Engpässe bei (Mobilitäts-)Infrastrukturen) davon ausgegangen werden, dass leistungsfähige digitale Infrastrukturen in ländlichen Räumen und Großstädten zu einer Entlastung der Großstädte und zu Wachstumchancen für ländliche Räume führen.

Dies betrifft zunächst eine Veränderung der Arbeitswelten (z.B. Homeoffice und E-Working mit Wirkungen auf den Büroflächenbedarf von Unternehmen), jedoch auch den Bereich der Bildung (Open-Source-Angebote sowie Online-Lehrangebote im Bereich der akademischen Bildung), der medizinischen Versorgung (E-Health und Telemedizin), den Bereich der digitalen und vernetzten Mobilitätsangebote (automatisiertes und autonomes Fahren) sowie Teile des Dienstleistungsbereichs und der Logistik (Online-Shopping, Drohnen-gestützte Warensysteme usw.). Damit könnte sich Wachstum in Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen verlagern. Zentrale Voraussetzung hierfür ist allerdings ein mit Großstädten vergleichbarer hochwertiger Standard digitaler Infrastrukturen. Gerade in ländlichen, strukturschwachen und peripheren Regionen erscheint hier auch weiterhin ein Handlungsbedarf zu bestehen. Die Idee der „Entlastungsstädte“, wie sie bereits in den 1970-er und 1980-er Jahren in Mittelengland zur Entlastung des Großraums London entstanden, könnte auch in der bundesdeutschen Raumordnung aufgegriffen werden und zu einer Diskussion der Funktion und der Wachstumspotentiale von Klein- und Mittelstädten führen.

These 5: Die Quellen des Wachstums werden auf globaler Ebene bestimmt.

Ökonomisches Wachstum und in der Folge auf nationaler und regionaler Ebene auch arbeitsmarktstrukturelles, demographisches, siedlungsstrukturelles und infrastrukturelles Wachstum wird zunehmend von globalen und internationalen Rahmenbedingungen und Entwicklungen beeinflusst. Ein Beispiel hierfür ist China.

Die chinesische „Belt and Road Initiative“ steht für eine hohe Anzahl und Realisierung von Infrastrukturprojekten. Jedoch errichtet China nicht nur Straßen und Bahntrassen, sondern entwickelt mit der Initiative neue Märkte, überbrückt handelspolitische Grenzen, sichert sich Rohstoffe und setzt Standards. Chinas neues, weltumspannendes Netz wird die Weltwirtschaft künftig entscheidend prägen und zahlreiche neue ökonomisch starke Wirtschaftsregionen in und außerhalb Europas entstehen lassen. Die regionalen Wirkungen dieser neuen (Wirtschafts- und Infrastruktur-) Korridore sind derzeit nur bedingt absehbar. Es kann davon ausgegangen werden, dass entlang der Korridore Städte und Unternehmen einen neuen Wachstumsschub erfahren werden, beispielsweise durch logistische Innovationen, neue Verkehrshubs (Flughäfen, Güterbahnhöfe u.a.) oder neue Arbeitsmärkte.

Herausforderungen und Antworten der Raumordnung und Regionalentwicklung

Öffentlichkeitswirksamer Diskurs über neue Wachstumskonzepte

Die Raumordnung hat den gesetzlichen Auftrag, für eine nachhaltige Raumentwicklung zu sorgen. Dies eröffnet Raumordnung und Regionalentwicklung Optionen im Umgang mit dem Themenbereich „Wachstum“. Einerseits erscheint eine stärkere inhaltliche Annäherung der Raumordnung und Regionalentwicklung zu ökonomischen Entwicklungen und Prozessen erforderlich. Damit – und hier ist die Bundesraumordnung bereits auf einem guten Weg – kann das Instrumentarium der Raumordnung durch jenes der Regional- und Strukturpolitik erweitert und ergänzt werden.

Wachstum steht stets auch in Zusammenhang mit Schrumpfungprozessen, die bislang insbesondere in strukturschwachen Regionen zu beobachten sind und künftig – aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels – möglicherweise auch Verdichtungsräume und Großstädte betreffen („neue“ altindustrialisierte Regionen). Gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen verfügt die Raumordnung hierfür über ein breites instrumentelles Spektrum, wobei Strategien im Bereich der Sicherung der Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen hier eine besondere Rolle spielen.

Da sich Raumordnung und Regionalentwicklung auch mit Zukunftsfragen befasst, könnte andererseits eine breite Diskussion über Postwachstums-Konzepte und / oder Green-Growth-Konzepte – beispielsweise gestützt durch MORO-Forschungsprojekte – weiterführend sein. Ziel der Postwachstumsansätze ist der Erhalt und die Entwicklung von Wohlstand und Lebensqualität der Menschen unabhängig von wirtschaftlichem Wachstum und steigendem finanziellen und materiellen Reichtum sowie die nicht an materielle und finanzielle Ressourcen gebundene gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung. Technischer Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung finden nach dem Postwachstumsansatz ausschließlich innerhalb der ökologischen und von der Ressourcenverfügbarkeit gesetzten Leitplanken statt. Die regionale und suffiziente Lebensweise der Bevölkerung dient hierfür als Leitlinie. Damit verändern sich die Raumnutzungsansprüche nach dem Postwachstumskonzept grundlegend. Mit der Reduktion des wirtschaftlichen Wachstums, einem verminderten Konsum, mit stärker regionalisierten Wertschöpfungsketten, einem Ausbau der Eigenarbeit und der

Etablierung klimaneutraler und umweltkonformer Produktionsweisen verändern sich die Flächenansprüche. Insbesondere für Industrie, Gewerbe und Verkehr werden weniger Flächen beansprucht. Folglich werden Fragen des Recyclings von Flächen, des Rückbaus und der Wiedernutzung für Landwirtschaft und als Naturlandschaft stärker betont. Bisherige auf Expansion ausgerichtete Denkmuster der Raumplanung werden damit verändert. Berücksichtigt werden sollte dabei allerdings, dass Wachstum in Großstädten und ländlichen Räumen im Wesentlichen auf ökonomische und demographische Prozesse zurückgeführt werden kann. Die Diskussion über Grenzen und Begrenzung des Wachstums sowie wachstumskritische Positionen (Zero-Growth, qualitatives Wachstum, De-Growth) bedürfen damit auch stets der Berücksichtigung der europäischen, internationalen und globalen Vernetzung von Deutschland, seinen Regionen und der Unternehmen.

Nutzung des klassischen Instrumentariums der Raumordnung und Anwendung neuer Instrumente

Auch die klassischen Instrumente der Raumordnung und Regionalentwicklung, auf verschiedenen Ebenen, beispielsweise die Regionalplanung oder Flächenmanagementkonzepte, können mit konsequenter Anwendung noch stärker als bisher Steuerungspotential für die Wirkungen des Wachstums entfalten und Wachstumsschmerzen vorbeugen (z.B. integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung). Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne können regionalspezifische Wachstums-Szenarien aufnehmen.

Ferner können zur Gestaltung und Steuerung von Wachstumsprozessen und zur Behandlung von Wachstumsschmerzen folgende Strategien Einsatz finden:

- Aufbau regionaler Think Tanks
- Ausbau und Förderung der Konzepte zu Smart Cities und Smart Regions (z.B. in Verbindung mit Konzepten wie Innenentwicklung, Anbindegeboten, Vorrang des Flächenrecyclings u.a.)
- Verstärkte Nutzung von Experimentierklauseln
- Förderung des Aufbaus regionaler Wertschöpfungsketten
- Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen

- Einführung neuer Indikatoren zur Messung von regionaler und kommunaler Entwicklung – regionale Wohlfahrts- und Wohlstandsindikatoren, beispielweise Existenz und Funktionsweise von regionalen Kreisläufen, Naturkapital, Ökosystemdienstleistungen u.a.
- Förderung neuer und ergänzender Formen von Infrastrukturen (z.B. Radschnellwege u.a.) und der Grünen Infrastruktur (Landschaftselemente zur Förderung der Durchlässigkeit der Landschaft für Pflanzen und Tiere sowie für die Klimaanpassung, Grünräume in der Stadt).

Es wird damit deutlich, dass das Thema „Wachstum“ einer querschnittsorientierten, integrierten, einzelne Strukturbereiche übergreifenden Betrachtung bedarf und vor allem auch im europäischen und internationalen Kontext gesehen werden sollte. Wichtig erscheint angesichts des bevorstehenden tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels auf der einen Seite sowie des digitalen und damit einhergehenden gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Wandels auf der anderen Seite sowie angesichts der zunehmenden Herausforderungen zur Erhaltung der internationalen und globalen Wettbewerbsfähigkeit eine Balance zwischen Erhaltung von räumlichen Wachstumsschancen und Gestaltung der (räumlichen) Wirkungen des Wachstums zu finden. Der Raumordnung und Regionalentwicklung kommt dabei eine zentrale Bedeutung im Ausgleich zwischen Großstädten, Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen sowie zwischen Wachstum, Stabilisierung und Schrumpfung zu.

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

