



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

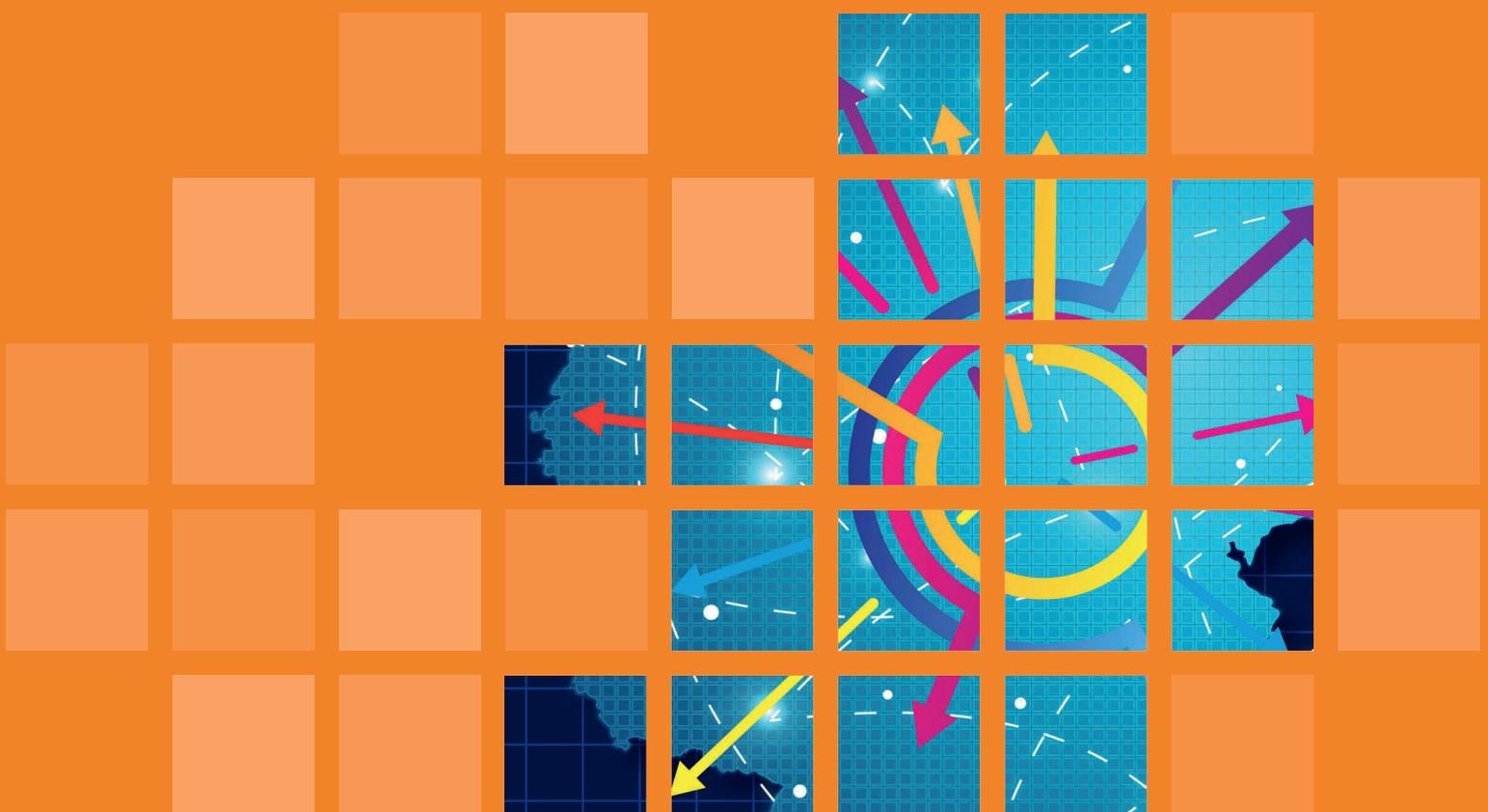


MORO Informationen · Nr. 14/6 · 2019

Diskussionsforum Raumentwicklung

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien

Ein MORO-Forschungsfeld



MORO Informationen · Nr. 14/6 · 2019

Diskussionsforum Raumentwicklung

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien

Ein MORO-Forschungsfeld

Vorwort

Das Ziel der Raumordnung ist es, in ganz Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Diese Leitvorstellung ist in Paragraph 1 des Raumordnungsgesetzes allen weiteren Regelungen des Gesetzes vorangestellt. Die oft zitierte Verankerung dieses Ziels im Grundgesetz der Bundesrepublik dagegen ist nur implizit, nämlich als Begründung für ein gesetzgeberisches Einschreiten des Bundes in Konkurrenz zu den ansonsten zuständigen Ländern. Übrigens war im Grundgesetz von 1949 im entsprechenden Artikel 72 noch von „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse „über das Gebiet eines Landes hinaus“ die Rede. Im heutigen Artikel 72 erlaubt dagegen die Gefährdung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ein gesetzliches Einschreiten des Bundes.

Einheitlich oder gleichwertig – im Kern geht es im Grundgesetz darum, dass der Bund sicherstellt, dass kein Land Regelungen zu Lasten anderer Länder trifft, damit die Unterschiede der Lebensbedingungen in den Ländern nicht das Gesamtgefüge – den sozialen Frieden – der Bundesrepublik gefährden.

Da sich die Lebensbedingungen beständig ändern und Kräften und Einwirkungen unterworfen sind, die weder planbar noch gesetzlich abschließend regelbar sind, ist die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Daueraufgabe. Es geht um ein beständiges Feinjustieren, um bei wechselnden Winden den Kurs zu halten. Dabei spielen sehr viele Faktoren mit. Technische Weiterentwicklungen beeinflussen die Lebensbedingungen in den Regionen ebenso wie politische Veränderungen, wirtschaftliche Entwicklungen und Veränderungen der Umwelt. Beispiele sind Internet, Mobilfunk, Klimawandel, Energieversorgung, Mobilität, die deutsche und europäische Einheit mit ihrer Binnenfreiheit.

Heute sind wir an einem Punkt, an dem die Unterschiede der Lebensbedingungen in den verschiedenen Regionen wieder stärker in den Fokus rücken und debattiert werden – nicht nur in Deutschland, in ganz Europa und darüber hinaus. Wie viel Unterschiedlichkeit wollen und können wir uns als Gesellschaft leisten, wann sind die Menschen „abgehängt“, nur weil sie hier und nicht dort leben? Es geht nicht

mehr (nur) um die Unterschiede der Lebensverhältnisse in Stadt und Land; sowohl im ländlichen Raum als auch in den Städten liegen prosperierende und hinter den Durchschnitt fallende Regionen oft nah beieinander.

Die Regierung hat sich in dieser Legislaturperiode deshalb vorgenommen, das Land neu zu vermessen, ein „großes Blutbild“ zu erstellen, und dafür eine Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse eingesetzt. Hier sind alle Länder und die kommunalen Spitzenverbände vertreten. Sechs Arbeitsgruppen arbeiten an Themenschwerpunkten. Die Arbeitsgruppe 3 befasst sich mit dem Beitrag der Raumordnung. Aus diesem Anlass haben wir den Kreis der Diskutanten erweitert und das Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für das Diskussionsforum Raumentwicklung gesetzt.

Das Ergebnis des Diskussionsforums am 22.11.2018 liegt nun vor – ich wünsche eine interessante Lektüre.

Vera Moosmayer

Leiterin der Unterabteilung Raumordnung, Regionalpolitik und Landesplanung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Inhalt

Vorwort	4
Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien	6
Thesen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	9
Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume aus der Sicht der Region Oberfranken	14
Erste Diskussionsrunde	16
Gibt es in Deutschland abgehängte Regionen?	18
Strategischer Rückzug aus peripheren Ortsteilen mit hohem Leerstand	22
Zweite Diskussionsrunde	31
Stadt und Region 2035 – Wie wir leben, wohnen und arbeiten	32
Wie können aus kleinen Gemeinden im ländlichen Raum Zukunftsorte werden?	34
Digitale Transformation – zur Zukunft der Arbeits- und Unternehmenswelt	37
Dritte Diskussionsrunde	40
Fazit und Empfehlungen	41
Kontakt	46
Impressum	47

Gleichwertige Lebensverhältnisse - Grundlage für Heimatstrategien

Marco Wanderwitz

Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich begrüße ich Sie zum Diskussionsforum Raumentwicklung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat auf der geschichtsträchtigen Halbinsel Schwanenwerder. Dies ist die sechste Veranstaltung dieser Reihe, jedoch die erste, die in der Regie des BMI stattfindet. Wenn ich die Themen der bisherigen Veranstaltungen betrachte, sind wichtige aktuelle Fragen und ihre Zusammenhänge mit der Raumentwicklung behandelt worden – von der Energiewende über Migration und Leitbilder bis zur digitalen Infrastruktur. Es ist gelungen, das Diskussionsforum als ein Markenzeichen der Raumentwicklung zu etablieren. Die Bundesregierung setzt in dieser Legislatur neue Akzente – auch für die Raumentwicklung. Der Aufgabenbereich ist nun Teil der neuen Abteilung Heimat des BMI. Übergeordnetes Thema der Heimatstrategie sind die gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands – einem Leitsatz auch der Raumentwicklung. Darüber wollen wir heute diskutieren.

Unser Ziel ist es, Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen der Menschen in den verschiedenen Regionen Deutschlands abzubauen und das Lebensgefühl spürbar zu verbessern. Viele Menschen, die Regionen abseits der florierenden Schwarmstädte München, Berlin, Hamburg oder Leipzig ihre Heimat nennen, fühlen sich zunehmend von Berlin nicht wahrgenommen. Weiterhin ziehen viele Menschen aus ländlichen Regionen in die Großstädte und Ballungsräume. Je weniger Menschen in einer Region aber leben und arbeiten, desto schwieriger wird es für diese Region, wieder attraktiver zu werden und den Trend umzukehren.

Deshalb werden wir gerade diese Regionen im Schulterchluss mit den Ländern und Kommunen stärker unterstützen. Jede Region hat Stärken und Potenziale, die aktiviert werden können. Das heißt nicht, dass jede kleine ländliche Gemeinde jetzt Klein-München oder Klein-Hamburg werden soll. Im Gegenteil: wir wollen die Identitäten der Regionen erhalten und stärken, wir wollen die Eigenheiten feiern, wir wollen die Lebensleistung der Menschen würdigen und Wahlmöglichkeiten lassen, wie sie leben wollen. Und wo – auf dem Land, in der Kleinstadt oder in der Großstadt!

Die Lebensverhältnisse sollen auch nicht gleich sein. Aber gleichwertig!

Dazu soll auch die am 18. Juli eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ beitragen. Sie hat im September ihre Arbeit aufgenommen, um bis Sommer nächsten Jahres Handlungsempfehlungen vorzulegen. Das ist ein sehr ambitionierter Zeitplan. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat den Vorsitz inne, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Co-Vorsitze. Außerdem sind in der Kommission die weiteren Bundesressorts einschließlich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie für Migration, Flüchtlinge und Integration und des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder vertreten. Mitglieder der Kommission sind zudem alle Länder und die drei kommunalen Spitzenverbände. Die Kommission hat sechs Arbeitsgruppen unter dem Vorsitz je eines Bundesressorts eingesetzt:

- AG 1: „Kommunale Altschulden“ unter Vorsitz des Bundesministeriums der Finanzen,
- AG 2: „Wirtschaft und Innovation“ unter Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie,
- AG 3: „Raumordnung und Statistik“ unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
- AG 4: „Technische Infrastruktur“ unter Vorsitz des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur,
- AG 5: „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ unter Vorsitz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales,
- AG 6: „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ unter Vorsitz des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Arbeitsgruppen arbeiten bereits und werden der Kommission bis Anfang Mai 2019 ihre Berichte vorlegen. Der Bericht der Kommission soll dann bis Juli 2019 vorgelegt werden. Es genügt aber nicht, Papiere zu liefern; es geht uns um konkrete Maßnahmen, die wir zügig umsetzen – die ersten sollen noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden.

Ein Fokus in der Diskussion um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist die Stärkung ländlicher Regionen. Ich komme selbst aus einem ländlich geprägten

Wahlkreis. Hier grenzen zwischen Chemnitz und dem Erzgebirge viele kleinere und größere Gemeinden aneinander, die man nicht alle „ländlich“ nennen würde. Er gilt laut Landesentwicklungsplan Sachsen deshalb auch richtig als verdichteter ländlicher Raum – das zeigt, dass es „den“ ländlichen Raum nicht gibt: die ländlichen Räume sind mindestens so unterschiedlich wie die Städte. Ländliche Räume kann man deshalb nicht über einen Kamm scheren. Es genügt ein Blick auf meinen eigenen Wahlkreis Chemnitzer Umland / Erzgebirgskreis II, der völlig anders strukturiert ist als z. B. ländliche Räume im dünn besiedelten Mecklenburg-Vorpommern oder solchen im Süden Deutschlands.

Wenn wir den ländlichen Raum stärken wollen, müssen wir vor allem die kleinen Städte im ländlichen Raum stärken – es gibt 2012 Kleinstädte mit Einwohnern zwischen 5.000 und 20.000. Diese sind die Ankerpunkte ihrer Region, sie stellen die Versorgung sicher.

Wenn wir von Gleichwertigkeit reden, meinen wir: Jede und jeder soll Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, Arbeit, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben haben können, egal wo und wie sie oder er wohnt. Wir müssen den Druck aus den wachsenden Ballungsräumen nehmen und dazu den Wegzug aus den ländlichen Regionen stoppen. Dazu müssen



Abbildung 1: Marco Wanderwitz (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

wir auch die Attraktivität der ländlichen Regionen verbessern. Der Ausbau der Infrastruktur ist hierbei zentral: die Erreichbarkeit einer Region, die Mobilität in der Region – Stichwort ÖPNV! – muss verbessert werden. Daneben sind der flächendeckende Anschluss an Mobilfunk und Internet heute Schlüsselfaktoren für die Entwicklung.

Ich baue auf die Kraft des Faktischen. Ich bin sicher, dass nicht alle Menschen in die Großstadt ziehen, weil sie die Großstadt ihrer Heimat per se vorziehen, sondern weil sie dort ein besseres Paket der Lebensbedingungen vorfinden. Wenn die Attraktivität in ihrem Heimatort besser ist, ziehen sie auch ganz schnell wieder zurück.

Zur Stärkung der ländlichen Regionen gehört auch ein neues Nachdenken über Standorte von Behörden und Unternehmen. Wenn ich mir die Behörden des BMI auf einer Karte ansehe, sehe ich, dass diese vorrangig in Großstädten angesiedelt sind. Hier muss der Bund mehr tun – wir müssen uns ansehen, was passt, vielleicht auch in eine Kleinstadt? Auch die Länder müssen hier tätig werden – Bayern hat eine Dezentralisierungsstrategie, auch Hessen tut hier bereits einiges.

Wir wollen die Gemeinden stärken und wieder in die Lage versetzen, selbst ihre Entwicklung zu gestalten. Es geht dabei natürlich auch um eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen. Durch die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stehen den Ländern ab 2020 deutlich mehr Mittel zur Verfügung. Es gibt frisches Geld des Bundes in Höhe von etwa 10 Milliarden Euro für die Länder. Wir müssen dafür sorgen, dass diese auch bei den Kommunen ankommen. Aus den starken Regionen höre ich schon: am besten ist es, ihr lasst uns in Ruhe. Andere benötigen unsere Unterstützung. Denn die Länderpolitik heißt oft: Zuweisungen nach Einwohnerzahl. Je größer die Gemeinde, umso besser also die finanzielle Ausstattung – diese Pauschalzuweisungen bevorzugen große Gemeinden und können kleine Gemeinden schwächen und die Abwanderung aus dem ländlichen Raum sogar noch verstärken. Sachsen hat bereits erste Schritte unternommen, um hier gegenzusteuern. Die Fachförderprogramme sind zwar mühsamer in der Abwicklung, helfen den kleinen Gemeinden aber oft mehr.

Die Förderprogramme sind im Allgemeinen für die kleineren Gemeinden wichtiger als für Großstädte, die eher aus eigener Kraft handeln können. Die Programme der Städtebauförderung tragen viel zur Gleichwertigkeit bei – auch wenn der Name es nicht unbedingt nahe legt, profitiert gerade auch der ländliche Raum von der Förderung. Fast die Hälfte der Bundesmittel – und das sind 2018 immerhin 790 Millionen € – fließt in Städte und Gemeinden in ländlichen Regionen. Mit dem Programm „Kleine Städte und Gemeinden“ stellt der Bund ein gezielt auf den ländlichen Raum zugeschnittenes Paket bereit, aber auch das Programm Stadtumbau trägt zur Stärkung von Klein- und Mittelstädten bei. Die Sanierung der Ortskerne hilft, den Leerstand zu reduzieren und so den Ort attraktiver zu machen. Das trägt zur positiven Entwicklung der gesamten Region bei.

Heute werden auch die Ergebnisse des kürzlich abgeschlossenen Modellvorhabens „Planspiel Aktive Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ vorgestellt. Es geht um das Thema Schrumpfung, denn auch das gibt es, neben den Wachstumstendenzen. Das Thema ist aus der kommunalen Praxis an uns herangetragen worden. Im Planspiel wird anhand fiktiver, aber realitätsnaher Beispiele untersucht, wie eine kleine Gemeinde einen Teilort zurückbauen kann, wenn dies nötig wird und andere Möglichkeiten fehlen. Der Umgang mit Schrumpfungprozessen ist nie populär, zumindest nicht am Anfang. Ich darf an die Anfänge des Programms „Stadtumbau Ost“ erinnern, das anfangs als Abrissprogramm missverstanden wurde – Es beruhte immer auf einer Doppelstrategie aus Rückbau und Aufwertung und war ein beachtlicher Erfolg, weit über die Stabilisierung der Wohnungsmärkte hinaus.

Sie sehen: Wir haben bereits ein Bündel von Instrumenten für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und entwickeln es beständig weiter. Wir werden die Ergebnisse der Gleichwertigkeits-Kommission zügig in die Tat umsetzen, damit wir dem Ziel näher kommen: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands.

Ich wünsche der Konferenz einen erfolgreichen Verlauf!

Thesen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Univ.-Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern

Präambel

Die Schaffung und der Erhalt gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht zur Disposition steht. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen 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 der Lebensverhältnisse 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, die Impuls und Basis für eine weiterführende Diskussion sein sollen:

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

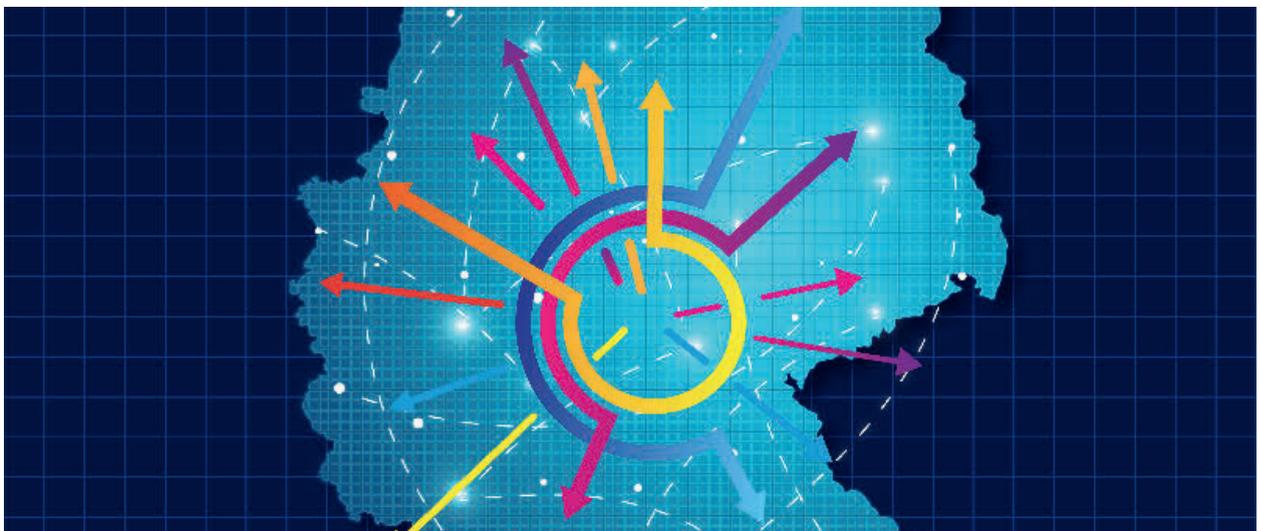


Abbildung 2: Diskussionsforum Raumentwicklung (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

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.



Abbildung 3: Gabi Troeger-Weiß (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

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-)Pendler Tätigkeiten 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 am Anfang

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. Vor allem 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 Konsumentenverhalten, 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 Lebensbedingungen 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 Lebensbedin-

gungen 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 Räume 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.

Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume aus der Sicht der Region Oberfranken

Gabriele Hohenner
Hauptgeschäftsführerin der Industrie- und Handelskammer Oberfranken-Bayreuth

Oberfranken, einer von sieben bayerischen Regierungsbezirken, hat jahrzehntelang unter der deutschen und europäischen Teilung gelitten. Ein zusätzlicher Strukturwandel in der Textil- und Keramikindustrie hat dafür gesorgt, dass Oberfranken in Bayern überproportional von Abwanderung betroffen war und hinsichtlich der wichtigsten wirtschaftlichen Kennzahlen Aufholbedarf zum bayerischen Durchschnitt bestand.

Seit etwa 2002 hat sich die Situation umgreifend gewandelt, die Kennzahlen haben sich deutlich verbessert. Grund dafür waren aktive, koordinierte strukturpolitische Maßnahmen der Bayerischen Staatsregierung, die von allen wesentlichen ge-

sellschaftlichen Kräften der Region flankiert oder gar initiiert worden sind. Als Grund für die positive Entwicklung des Standorts Oberfrankens vor allem in den letzten Jahren führt die IHK für Oberfranken Bayreuth folgende Thesen an:

1. Die Landesregierung hat die grundsätzliche Notwendigkeit zur Stärkung der ländlichen Räume erkannt und diese strategisch gefördert!

Die Bayerische Staatsregierung hat im Jahr 2014 eine „Heimatstrategie“ beschlossen, die als nachhaltige Struktur- und Innovationspolitik angelegt wurde. In fünf Themenfeldern wurden konkrete Maßnahmen beschlossen und umgesetzt: Strukturentwicklung in



Abbildung 4: Gabriele Hohenner (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

ganz Bayern (Erweiterung des Raumes mit besonderem Handlungsbedarf), Umsetzung der „Nordbayern-Initiative“ (600 Mio. Euro wurden in den drei fränkischen Regierungsbezirken und der nördlichen Oberpfalz in rund 60 Maßnahmen zur Stärkung von Wissenschaft und Wirtschaft investiert), Behördenverlagerung (umfangreiche Verlagerung von Landesbehörden aus dem Ballungsraum München in die ländlichen Regionen), „Digitale Revolution“ (massiver Ausbau der Breitbandinfrastruktur über ein eigenes Landesprogramm) sowie Kommunalen Finanzausgleich (Weiterentwicklung des Finanzausgleichs u. a. mit Erhöhung der Stabilisierungshilfen für finanzschwache Kommunen).

2. Für eine erfolgreiche Entwicklung ländlicher Räume ist ein gemeinsames, arbeitsteiliges Vorgehen von regionalen Akteuren und Landesregierung notwendig!

Die Entwicklung der ländlichen Region Oberfranken erfolgte nicht „top-down“, sondern „bottom-up“. Die regionalen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunalpolitik haben in einer abgestimmten Aktion die Stärken der Region sowie die Alleinstellungsmerkmale herausgearbeitet und so Ansatzpunkte für eine mögliche staatliche Unterstützung definiert. Für unterschiedliche Handlungsfelder wurden so konkrete Empfehlungen an die Staats- sowie die Bundesregierung erstellt und gemeinsam vorgetragen. Die Region hat „mit einer Stimme“ gesprochen, eine Kirchturmpolitik wurde vermieden.

3. Die regionalen Akteure müssen die Strategie der Landesregierung in konkrete Projekte übersetzen und die konzeptionelle Vorarbeit leisten!

Um konkrete Handlungsempfehlungen bieten zu können, muss von den regionalen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunalpolitik inhaltliche und konzeptionelle Vorarbeit geleistet werden. Ein pauschaler Hilferuf an die Staatsregierung reicht nicht aus, vielmehr müssen möglichst detailliert ausgearbeitete Vorschläge vorgelegt werden, die nach Möglichkeit bereits in der Region abgestimmt sind. Das setzt die Erkenntnis der Akteure in der Region

voraus, dass ein gemeinsames und abgestimmtes Auftreten gegenüber der Landespolitik mehr Erfolg verspricht als Alleingänge.

4. Die Projekte müssen konkret, realistisch und umsetzbar sein!

Am Beispiel Oberfranken lässt sich aufzeigen, dass Projekte immer dann eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit haben, wenn sie mit Augenmaß entwickelt wurden, einen realistischen Finanzierungsansatz haben und schnell umsetzbar sind.

Zur Abstimmungsaufgabe der Region gehört es daher auch, unrealistische Forderungen frühzeitig einzufangen. Dazu empfiehlt sich ein ständiger Austausch nicht nur mit der Landespolitik, sondern auch mit der Ministerialverwaltung, von der die Projekte schließlich umgesetzt werden müssen. Projektvorschläge müssen so formuliert sein, dass sie politisch durchsetzbar und zugleich praktisch durchführbar sind.

5. Wirtschaftskammern können hierbei einen wichtigen Netzwerkknoten bilden, die regionalen Akteure einbinden und Interessen bündeln!

Die regional aufgestellten Wirtschaftskammern können bei der Entwicklung von Strategiepapieren und konkreten Handlungsempfehlungen eine wichtige Rolle als Netzwerkknoten spielen. Sie sind Vertretung der regionalen Wirtschaft und wirken über kommunale Grenzen hinweg. Sie pflegen in der Regel gute Kontakte zu Wissenschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung und können so eine anerkannt neutrale Position einnehmen. Die Themen Innovation und Standortentwicklung sind zudem Kernaufgaben der Kammern, für die auch Personalressourcen vorgehalten werden. Derartige Personalressourcen braucht es schließlich, um Konzepte zu erarbeiten und deren Abstimmung zu koordinieren.

Erste Diskussionsrunde

In der ersten Diskussionsrunde werden die der Tagung zu Grunde liegenden Thesen ebenso wie die ersten beiden fachlichen Beiträge intensiv diskutiert. Im Beitrag von Gabriele Hohenner sind insbesondere die Thesen zwei, acht und zehn in ihrer praktischen Umsetzung und Relevanz für eine aktive und ermöglichende Entwicklung ländlicher Räume deutlich geworden, was sich auch in den Diskussionsbeiträgen widerspiegelt:

- Eine individualisierende Betrachtung ländlicher Räume ist notwendig. Die Chance integrierter Konzepte und Handlungsansätze konnte in der Region Oberfranken zu einer positiven Regionalentwicklung beitragen, wobei unterschiedliche Akteure ebenso wie verschiedene Themen integriert wurden.
- Ein positives Bild der eigenen Region nach innen und nach außen zu tragen fördert in vielen Dimensionen (bei der regionseigenen sowie der -externen Bevölkerung, bei Unternehmen) die Wertigkeit ländlicher Räume und kann damit auch einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen leisten.
- In Bayern zeigt sich, wie „Heimatstrategien“ konkret ausgestaltet und umgesetzt werden können und insbesondere über eine Dezentralisierung von (öffentlichen) Einrichtungen aber auch durch die Gründung dezentraler (Weiter-)Bildungseinrichtungen, Akademien oder Hochschulen einen wesentlichen Beitrag zu gleichwertigen Lebensbedingungen leisten kann.



Abbildung 5: Diskussionsrunde mit Gabriele Hohenner und Gabi Troeger-Weiß (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Auf die Frage, inwiefern die für Oberfranken vorgestellten (erfolgreichen) Ansätze auch in anderen Regionen (weniger finanzkräftiger Bundesländer) funktionieren könnten und welche drei zentralen Erfolgsfaktoren für die Entwicklung ländlicher Räume gesehen werden, stellt Gabriele Hohenner in der Diskussion heraus, dass

- eine Vernetzung der regionalen Akteure von Beginn an zentral ist,
- es als erstes darum geht (gemeinsam) eine Strategie zu entwickeln, zu diskutieren und vorzustellen, die realistisch und machbar ist (nicht zuerst nach einer finanziellen Förderung zu fragen) sowie
- immer die Frage zu stellen, wer was am besten umsetzen kann und dabei auf die Herausforderungen aber vor allem auch die Handlungsspielräume aufmerksam zu machen.

Es wird von Seiten der Tagungsteilnehmer weiterhin die Frage aufgeworfen, ob es langfristig möglich sein wird, gleichwertige Lebensbedingungen aufgrund der teilweise dynamisch ablaufenden Schrumpfungprozesse ländlich-peripherer Räume aufrecht zu erhalten, oder hier ehrlicherweise auch die „Aufgabe“ oder ein umfassender Rückzug aus einzelnen Teilräumen zu diskutieren ist. In diesem Kontext wurde in der Diskussion nochmals herausgestellt, dass insbesondere interkommunale Kooperationen weiter zu stärken und auszubauen sind, um eine Bündelung der Infrastrukturversorgung zu erreichen und Entwicklungskerne im Raum zu schaffen, über die eine längerfristige Versorgung der Umlandbevölkerung erfolgen kann. Die in den Thesen neun und zehn genannten Inhalte für einen „passgenauen“ Instrumenteneinsatz seitens der Raumordnung sowie der Möglichkeit zur Umsetzung von Heimatstrategien stellen hierfür ebenso eine wesentliche Grundlage dar, wie die dort – genauso wie im Beitrag von Gabriele Hohenner – betonte Bedeutung kommunaler Kooperationen zur Bündelung von Potenzialen sowie deren gemeinsamer Inwertsetzung.

Das eine Dezentralisierung öffentlicher Institutionen ein bedeutender Ansatz zur Stärkung ländlich-

peripherer Räume sein kann, wurde in der Diskussion mehrfach betont. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwiefern auch für Unternehmen Anreize geboten werden können, in ländlichen Räumen zu investieren. Eine Möglichkeit wird dabei insbesondere in der Unterstützung von Existenzgründungen in der Pflege gesehen, die – neben den ökonomischen Effekten – in ländlichen Räumen auch im Hinblick auf die zumeist intensiver ablaufenden demographischen Alterungsprozesse eine wichtige Strategie darstellen kann.

Bei der Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen stellt die Bereitstellung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge die wesentliche Grundlage dar, wie es im Beitrag von Gabi Troeger-Weiß in der ersten These deutlich herausgestellt wurde. In der Diskussion wurde hierbei nochmals betont, dass die soziale Dimension der Daseinsvorsorge elementarer Bestandteil unseres Zusammenlebens ist und hierbei auch – über die Koproduktion der Daseinsvorsorge durch unterschiedliche Träger – die Leistungen von Bürgern (u. a. Bürgerschaftliches Engagement) sowie weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen in ihrem Stellenwert und der Bedeutung betont werden müssen.



Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern
Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Sonderveröffentlichung
Bonn, Oktober 2018

Kostenfreier Download: www.bbsr.bund.de

Printversion kostenfrei zu beziehen bei:
ref-1-1@bbr.bund.de | Stichwort: ROB 2017

Gibt es in Deutschland abgehangte Regionen?

Dr. Christian A. Oberst
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Im Beitrag wird diskutiert, inwiefern es Regionen in Deutschland gibt, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgehangt sind. Die deutsche Regionalpolitik unterstützt üblicherweise strukturschwache Regionen, Schwerpunkt der letzten Jahrzehnte war insbesondere Ostdeutschland. Für eine zukünftige Ausrichtung der Regionalpolitik ist zu klären, ob auch andere Regionen, etwa das Ruhrgebiet, als Förderschwerpunkt hinzugefügt werden sollten oder ob ein allgemeiner Regionsschwerpunkt abgeschafft werden sollte. Dazu beschreiben wir ausgewählte regionale Entwicklungen und diskutieren, welche Regionen besonders belastet sind. Es geht uns weniger um die Identifikation von möglichen Fördergebieten, sondern vielmehr darum, in der Entwicklung besonders belastete Regionen in Deutschland zu finden, die analog zum „Rust-Belt“ in den USA als Narrativ für abgehangte Regionen dienen könnten.

Möglichen regionalpolitischen Handlungsbedarf sehen wir grundsätzlich bei Regionen, für die die Mehrzahl an Standortindikatoren auf niedrigem Niveau verharrt, also im Beobachtungszeitraum bei unterdurchschnittlichen Ausgangsbedingungen eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Als abgehangte Regionen bezeichnen wir solche, bei denen die Mehrzahl der Standortindikatoren auf unterdurchschnittlichem Niveau verharrt. Als räumliche Bezugsebene nutzen wir die 96 Raumordnungsregionen. Zwar gibt es innerhalb der Regionen relevante Entwicklungsunterschiede. Wir argumentieren jedoch, dass diese lokalen Abkopplungen nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Aufgabenbereich der Länder und Kommunen fallen und nicht in den des Bundes. Überdies gibt es zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Länder bereits das Instrument des Länderfinanzausgleichs.

Methode & Vorgehensweise

Aufbauend auf einer klassischen Konvergenzanalyse betrachten wir in unserem Analyseansatz die Ausgangslage und die Entwicklung. Im Sinne des Ziels gleichwertiger Lebensbedingungen überprüfen wir im ersten Schritt, ob Regionen sich bei den betrachteten regionalen Indikatoren angleichen (Konvergenz) oder ob sie auseinanderdriften (Divergenz). Divergenz kann für den jeweiligen Indikator potentiellen Handlungsbedarf für die Bundespolitik andeuten, während Konvergenz im Einklang ist mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zu beachten ist, dass Divergenz weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für Regionalpolitik ist. Denn Divergenz kann gesellschaftlich gewünscht sein durch die Nutzung von Lokalisations-, Urbanisations- und Komplexitätsvorteilen (vgl. Rusche und Oberst, 2010).

„Wir haben eine sehr heterogene Problemlage. Das heißt, wir brauchen regional differenzierte Ansätze. Wir müssen die Region stärken. Ein zentraler Ansatz ist die Entschuldung und gleichzeitig die Sicherstellung, zukünftig Sparanreize zu setzen.“

Dr. Christian A. Oberst

Im zweiten Schritt identifizieren wir potenzielle Handlungsregionen für eine ortsbezogene Regionalpolitik. Das sind unserer Vorstellung nach Regionen, die auf niedrigem Niveau verharrten, also im Beobachtungszeitraum sowohl schlechte Ausgangsbedingungen als auch eine unterdurchschnittliche

Entwicklung aufweisen. Für die Identifikation der Handlungsregionen evaluieren wir die Regionen anhand von drei Kriterien: a) unterdurchschnittliche Entwicklung (größer oder kleiner als der Medianwert), unterdurchschnittliches Ausgangsniveau (60 bzw. 140 Prozent vom Median oder das 1,5fache des Interquartilsabstandes), sowie c) unterdurchschnittliche relative Entwicklung (bei Konvergenz: starkes unterschreiten des Konvergenztrends bzw. bei Divergenz: stark unterdurchschnittliches Niveau). Wenn für einen Indikator die drei Kriterien zutreffen, sprechen wir von primärem Handlungsbedarf, sind nur b) und c) erfüllt von sekundärem Handlungsbedarf („wachsen nicht schnell genug“) und wenn nur c) zutrifft von potenziell gefährdet bzw. Absteigerregionen. Dieses Bewertungsverfahren wenden wir auf alle 12 ausgewählte Indikatoren an (siehe Tabelle 1).

Um den Handlungsbedarf zusammenzufassen, vergeben wir für jeden Indikator die folgenden Kriterienwerte: Primärer Handlungsbedarf 1 Punkt, sekundärer 0,5 Punkte, sowie gefährdet/Absteiger 0,25 Punkte. Die Kriterienwerte summieren wir jeweils für die vier Indikatoren je Bereich für jede der 96 Regionen. Bei einem solchen Ranking ist es jedoch wichtig, auf die zum Teil begrenzte Aussagekraft von einigen verwandten regionalwissenschaftlichen Indikatoren hinzuweisen (insb. regionales BIP, Arztdichte etc.). Denn das vage Bild der Indikatoren, wie auch der Abgrenzung von Regionen (Stichwort Modifiable Areal Unit Problem) und die subjektive Gewichtung der Faktoren, stehen häufig im starken Kontrast zur selbstverständlichen Nutzung in regionalpolitischen Vergleichsstudien.

Tabelle 1: Indikatorenset

Bereich	Indikator	Dimension (Interpretation)	Zeitraum	Quelle
Wirtschaft	Arbeitslosenquote	in % (-)	2011 - 2015	BA
	Produktivität	in Euro (+)	2011 - 2015	VGR der Länder
	Kaufkraft	in Euro (+)	2011 - 2015	GfK
	Private Überschuldung	in % (-)	2011 - 2015	Creditreform
Demographie	Fertilitätsrate	Kinder je Frau (+)	2011 - 2015	BBSR
	Lebenserwartung	in Jahren (+)	2009/11 - 2013/15	Destatis
	Durchschnittsalter	in Jahren (-)	2011 - 2016	Destatis
	Bevölkerung	in Einwohner (+)	2011 - 2015	Destatis
Infrastruktur	Breitband	in % der Haushalte (+)	2011 - 2017	TÜV Rheinland
	Arztdichte	je 100.000 Einwohner	2011 - 2015	BBSR
	Steuereinnahmekraft sowie kommunale Verschuldung	jeweils in Euro (+) und (-)	2011 - 2015 2011 - 2016	Destatis
	Immobilienpreise (Standortattraktivität)	in Euro je m ² (+)	2011 - 2015	F+B

Hinweis: Indikatorinterpretation in der Analyse, bei (+) Indikatoren sind hohe Werte erstrebenswert und niedrige Werte signalisieren Handlungsbedarf (z. B. Kaufkraft). Analog sind bei (-) Indikatoren niedrige Werte erstrebenswert und hohe Werte signalisieren Handlungsbedarf (z. B. Arbeitslosenquote).

Quelle: Christian Oberst, 2018

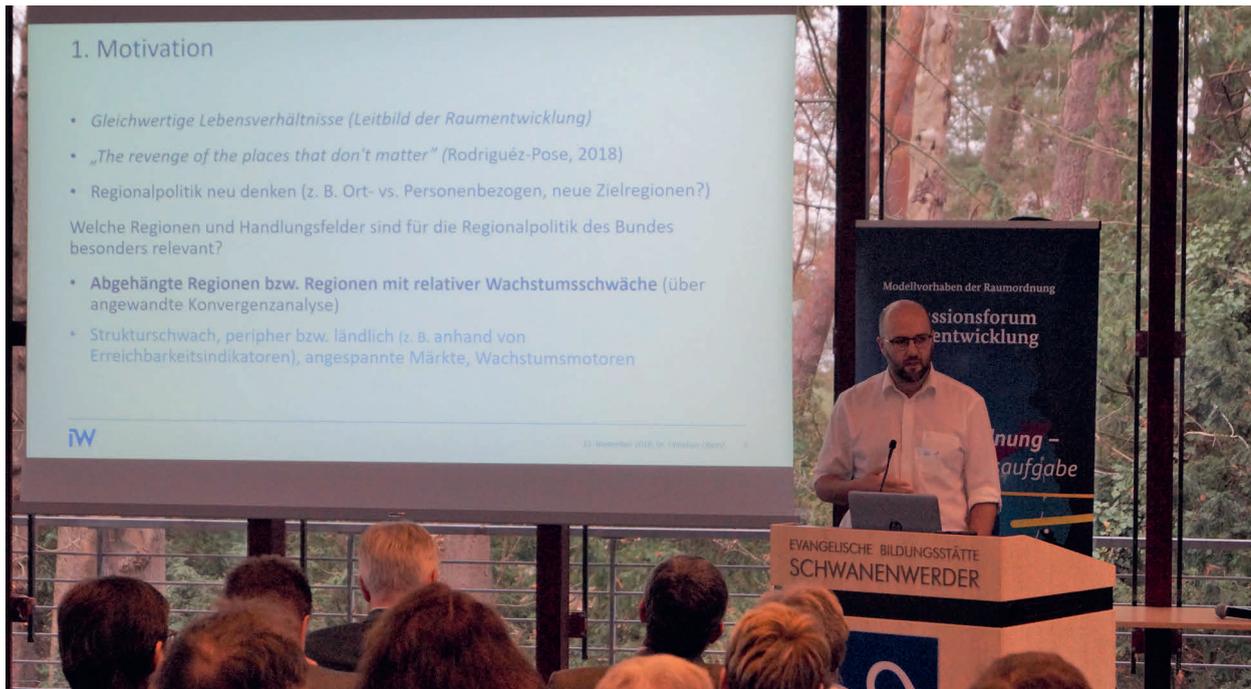


Abbildung 6: Christian Oberst (Foto:a.k.m. GmbH & Co. KG)

Ergebnisse

Möglichen überregionalen Handlungsbedarf, angezeigt durch divergierende Entwicklungen, die dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse entgegenstehen, finden wir vor allem bei demographischen Entwicklungen sowie bei der kommunalen Verschuldung und der Immobilienpreisentwicklung. Im Gegensatz dazu lässt sich bei der Breitbandversorgung für die regionale Ebene ein robuster und starker Konvergenzprozess identifizieren. Jedoch deuten die Koeffizienten für Strukturvariablen an, dass teil-urbane und ländliche Regionen im Osten hinter der Entwicklung zurückbleiben.

Bei der Gesamtbetrachtung regionsbezogener Probleme zeigt sich ein auffälliges regionales Muster: Unter den Regionen mit hohem Handlungsbedarf (min. 1,5) sind zwei teil-urbane und drei urbane Regionen und die übrigen neun sind ländlich geprägte Regionen in Ostdeutschland. Die drei urbanen Regionen mit den höchsten Werten für Wachstumsschwäche liegen alle im Ruhrgebiet, lediglich die vierte Ruhrge-

bietsregion Dortmund schneidet besser ab (Indikatorwert 1).

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch bei der Begründung des Handlungsbedarfs. Im Ruhrgebiet basiert dieser vor allem auf die schlechte wirtschaftliche Situation und demographische Probleme spielen praktisch keine Rolle. Im Gegensatz dazu sind es bei den besonders stark zurückfallenden ostdeutschen ländlichen Regionen vor allem die demographischen Faktoren, bei denen Handlungsbedarf besteht. Hier ist zusätzlich zu beachten, dass die demographische Entwicklung insbesondere Pro-Kopf-Indikatoren beeinflusst und beispielsweise ein Bevölkerung- oder Beschäftigtenrückgang kurzfristig die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Indikatoren „beschönigt“. Infrastrukturmängel treten dagegen sowohl bei Regionen mit starken wirtschaftlichen Problemen als auch bei Regionen, die demographisch den Anschluss verloren haben, auf.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse zeigen, dass nicht eine einheitliche Gruppe von Handlungsregionen identifiziert werden kann, sondern dass die Regionalpolitik fallbezogene Antworten für vielschichtige Probleme finden muss. Im Ruhrgebiet geht es weiterhin darum, für eine relative hohe Anzahl an Arbeitslosen den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, in Ostdeutschland müssen vor allem Antworten auf die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft gefunden werden. Hinsichtlich der infrastrukturellen Entwicklung müssen insbesondere die ländlichen Regionen aufholen.

Bei der wirtschaftlichen Entwicklung kann im Untersuchungszeitraum für keine Region nach unserer Definition primärer Handlungsbedarf festgestellt werden. Am unteren Rand des Rankings finden sich sowohl ostdeutsche Regionen als auch Teile des Ruhrgebiets. In Verbindung mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung lässt sich jedoch aus dem unterdurchschnittlichen Niveau noch kein allgemeiner Handlungsbedarf ableiten. Zwar liegen auch ostdeutsche Regionen nach wie vor auf unterdurchschnittlichem Niveau, doch die Entwicklungsdynamik zeigt in die richtige Richtung. Eindeutiger Handlungsbedarf besteht in Ostdeutschland jedoch bei der demographischen Entwicklung. Die Analyse der Infrastruktur zeigt im Osten deutlichen Handlungsbedarf bei der Breitbandversorgung an, während im Westen die größten Schwierigkeiten beim kommunalen Gestaltungsspielraum liegen.

Bei der Analyse ist jedoch zu beachten, dass die Regionen mit identifiziertem Handlungsbedarf zum Teil seit Jahrzehnten gefördert werden. Allein dies ist ein Signal über neue Wege in der Regionalpolitik nachzudenken. Aus den heterogenen Problemlagen lässt sich ableiten, dass von der Politik kein Gießkannenansatz gefordert ist, sondern es vielmehr problembezogener politischer Instrumente und der Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit (Land, Regionalverbände, Kommunen) bedarf. Die ausführlicheren Ergebnisse werden in 2019 als Beitrag in einer IW Studie veröffentlicht (Oberst, Kempermann, Schröder, 2019).

Literatur

Oberst, Christian; Kempermann, Hanno; Schröder Christoph (2019): Räumliche Entwicklung in Deutschland. In Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.). „derzeit noch ohne Titel“, IW Studien (bevorstehende Veröffentlichung).

Rusche, Karsten; Oberst, Christian (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland – Eine regionalökonomische Evaluation. Raumforschung und Raumordnung (64) 4, S. 243-254.

Strategischer Rückzug aus peripheren Ortsteilen mit hohem Leerstand

Dr. Jens-Martin Gutsche
Büro Gertz Gutsche Rümenapp

Prof. Dr. János Brenner
Baudirektor im Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat

weitere Autoren: Dr. Michael Glatthaar (Büro pro loco), Prof. Dr. Gerold Janssen (IÖR), Prof. Dr. Robert Knippschild (IÖR), Dr. Franziska Lehmann (Büro pro loco), Dr. Stefanie Rößler (IÖR), Dr. Georg Schiller (IÖR)

Ausgangsfrage

Insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen finden sich Weiler und peripher gelegene kleine Ortsteile, die durch einen erheblichen Leerstand und ausbleibende Erneuerungsinvestitionen geprägt sind. Die nach den Fortzügen und Todesfällen noch verbleibende Bewohnerschaft ist häufig älter als der Durchschnitt der Gesamtgemeinde.

Treten in solchen Lagen Investitionsnotwendigkeiten bei der technischen Infrastruktur (Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. Brücken, ...) auf, so stehen diesen – aufgrund der peripheren Lage oft sehr hohen – Investitionskosten manchmal nur sehr wenige Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber und eine Entwicklungsperspektive fehlt.

Wäre es in diesem Augenblick vorstellbar, dass die betreffende Gemeinde beschließt, sich aus dem Weiler „strategisch zurückzuziehen“? Dabei würde sie den Weiler über einen bestimmten Zeitraum leer ziehen und den Bewohnerinnen und Bewohner bei einem Neuanfang an anderer Stelle, vorzugsweise im Ortskern, behilflich sein. Voraussetzung wären passgenaue Instrumente der Finanzierung, der rechtlichen Absicherung und der prozessualen Gestaltung. Ein solcher Gedankengang ist in der kommunalpolitischen Realität entweder belächeltes Hirngespinnst oder ein Tabu. Reale Absiedlungen stehen



Abbildung 7: János Brenner (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

in Deutschland fast immer im Zusammenhang mit dem Braunkohlentagebau oder in jüngerer Zeit auch mit dem Hochwasserschutz. Überlegungen zu einem „strategischen Rückzug“ in ländlichen Räumen, d. h. außerhalb des Stadtumbaus, finden sich bisher – wenn überhaupt – nur in Gutachten.

Modellvorhaben der Raumordnung

Um ergebnisoffen zu prüfen, ob trotz dieses „Tabus“ ein Potenzial in einer Handlungsoption „strategischer Rückzug“ stecken könnte, wurde seinerzeit durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ein Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) mit dem Titel



Abbildung 8: Jens-Martin Gutsche (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

„Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ initiiert. Zusätzliche Bedeutung gewann das Vorhaben durch die Verlagerung der Aufgaben der Raumordnung zum Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als Beitrag zu einer Heimatstrategie für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner der kleinen peripheren Ortsteile.

Zentraler Bestandteil war ein im ersten Halbjahr 2018 durchgeführtes, mehrtägiges Planspiel. In dessen Rahmen wurden die Möglichkeiten und Grenzen eines „strategischen Rückzugs“ exemplarisch an einer fiktiven, aber realitätsnahen Gemeinde durchgespielt. Ziele und Inhalte des Planspiels wurden bereits 2016 im Rahmen einer Vorstudie hergeleitet.

Interesse vorhanden

Bereits in der Vorstudie war erkennbar, dass ein überraschend großes Interesse an der Fragestellung besteht. So meldeten sich die meisten Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer bereits in der Vorstudie für eine Mitwirkung an. Am Ende waren über 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus elf Bundesländern im Planspiel engagiert. Fast alle kamen aus dem kommunalen Bereich, etwa je zur Hälfte aus den alten und den neuen Bundesländern. Ein Bürgermeister aus Norddeutschland schrieb im Rahmen

seiner Anmeldung: „[Wir] sind [...] an dem Thema hoch interessiert, da gerade unsere Region dieses Thema, möglicherweise schon mittelfristig, als zwar politisch nicht gewolltes und nicht angenehmes, aber dennoch notwendiges Thema, betrifft.“

Im Rahmen der Vorstudie hatte zudem eine Interviewserie mit den einzelnen Landesverbänden des Städte- und Gemeindebundes ergeben, dass auch hier vielfach Interesse an einer ergebnisoffenen Auseinandersetzung mit der Fragestellung besteht. Dieses Interesse ist nicht gleichzusetzen mit einer Zustimmung zum Ansatz „Strategischer Rückzug“. Die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung damit wurde gleichwohl vielerorts gesehen.

Planspiel

Das Planspiel „Strategischer Rückzug“ fand zwischen Januar und Juni 2018 in Form von drei Ganztagesveranstaltungen statt. Ein vierter Termin umfasste die gemeinsame Auswertung der Planspielergebnisse durch die Teilnehmenden und das Projektteam. Gegenstand des Planspiels war eine fiktive Gemeinde mit einem kleinen, peripher gelegenen Ortsteil mit folgender Ausgangslage: Etwa ein Drittel der 18 Gebäude des Weilers stehen leer, viele sind sanierungsbedürftig. Aktuell leben noch 28, überwiegend ältere

Personen in dem Weiler. Dieser liegt etwa 6 km vom Hauptort entfernt. Als sich ein akuter Sanierungsbedarf bei einer Brücke der Zufahrtsstraße einstellt, wird deutlich, dass perspektivisch auch Investitionen im Bereich der Kanalisation, des Trinkwassers und des Hochwasserschutzes rund um den Weiler zu erwarten sind. Daran entzündet sich eine grundsätzliche Diskussion zur Zukunft des Weilers. Es wird vereinbart, alternative Zukünfte inklusive der Option eines „strategischen Rückzugs“ zu prüfen. An dieser Stelle begann das Planspiel. Alle Teilnehmenden übernahmen die Rolle von Mitgliedern des Gemeinderats. Ihre Aufgabe war es, sich über den Sachverhalt zu informieren, alternative Lösungsansätze zu prüfen, eine Diskussion mit der (ebenfalls gespielten) Öffentlichkeit zu führen und letztendlich zu einer Entscheidung zu kommen, ob der Weiler durch entsprechende Infrastrukturinvestitionen erhalten werden soll oder ob die Gemeinde einen „strategischen Rückzug“ in die Wege leitet – und wie dieser konkret aussehen könnte.

Auswertung

Im Planspiel haben sich die Teilnehmenden in ihrer Rolle als kommunale Entscheiderinnen und Entscheider der fiktiven Gemeinde zu einem strategischen Rückzug aus dem Weiler durchgerungen. Für

die Auswertung des Modellprojekts steht jedoch weniger dieses Spielergebnis im Vordergrund. Stattdessen wurden die Abwägungen der Planspielerinnen und Planspieler sowie die Diskussionen in einem parallelen MORO-Begleitkreis dahingehend untersucht, welche Anwendungsbereiche, Handlungsoptionen, Bewertungskriterien und Unterstützungsmöglichkeiten zutage traten.

Anwendungsbereich eines strategischen Rückzugs

Nach dieser Auswertung lässt sich der Anwendungsbereich eines „strategischen Rückzugs“ wie folgt beschreiben:

- Anwender wären Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum, deren Gesamtsituation vor allem vom planerisch-politischen Ziel einer Stabilisierung geprägt ist, d. h. bei denen Wachstumsthemen nahezu keine Rolle spielen.
- In der Gemeinde gibt es einen sehr kleinen Ortsteil („Weiler“ mit maximal noch 30 Einwohnerinnen und Einwohner) mit erheblichem Leerstand, schleichenden Verfallsprozessen, rückgehender Einwohnerzahl und hohem Handlungsdruck bei der Erneuerung der technischen Infrastrukturen (Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. Brücken).

Tabelle 2: Handlungsoption A

Kein „Strategischer Rückzug“ (Erhalt des Weilers)

Ziel	Langfrister Erhalt des Weilers
Infrastruktur	Die notwendigen infrastrukturellen Erneuerungsmaßnahmen werden trotz der hohen Pro-Kopf-Kosten umgesetzt. Dezentrale technische Lösungen werden dabei alternativ geprüft und – sofern sinnvoll und nicht bereits vorhanden – umgesetzt.
Grundstücke und Gebäude	Grundstücke und Gebäude bleiben im Besitz der aktuellen Eigentümer/innen. Privatinvestitionen in den Gebäudebestand bzw. ggf. auch in den Neubau können weiterhin stattfinden. Eine Fortsetzung der Leerstandsentwicklung und des schleichenden Verfalls wird in Kauf genommen.
Bewohner/innen	Die Bewohner/innen des Weilers können in ihren aktuellen Häusern wohnen bleiben. Ein Zuzug in den Weiler ist weiterhin möglich (jedoch angesichts der Ausgangssituation nur in Einzelfällen zu erwarten). Eine Unterstützung der Haushalte bei Umzugs- oder Veräußerungsbemühungen findet nicht statt.

Quelle: Gutsche, Brenner et al., 2018

- Durch die periphere Lage ist die Anbindung des Weilers lang. Er liegt zudem in einer „netzstrukturellen Sackgasse“, d. h. die anbindenden Straßen, Kanäle und Leitungen dienen nicht auch noch der Versorgung weiterer Ortsteile. Entsprechend stehen den hohen Kosten der Infrastrukturerneuerung nur wenige Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber.

Betrachtete Handlungsoptionen

Für Ortsteile („Weiler“), die den Kriterien des vorstehenden Anwendungsbereichs in etwa entsprechen, wurden im Rahmen des MORO die folgenden Handlungsoptionen diskutiert und – in unterschiedlicher Tiefe – durchgespielt.

Tabelle 3: Handlungsoption B

Sehr langsamer „Strategischer Rückzug“

Ziel	Vermeidung negativer Nachbarschaftseffekte des Leerstands. Langfristige Option eines vollständigen Leerziehens des Ortsteils, wenn nur noch etwa 3-5 Personen im Weiler leben.
Infrastruktur	Die notwendigen infrastrukturellen Erneuerungsmaßnahmen werden trotz der hohen Pro-Kopf-Kosten und der langfristigen Option einer vollständigen Aufgabe des Weilers umgesetzt.
Grundstücke und Gebäude	Grundstücke und Gebäude bleiben im Besitz der aktuellen Eigentümer/innen. Privatinvestitionen in den Gebäudebestand bzw. ggf. auch in den Neubau können weiterhin stattfinden. Die Gemeinde kauft sukzessive leerfallende Grundstücke und Gebäude über ein – ggf. zu schaffendes – Vorkaufsrecht auf. Die erworbenen Gebäude werden abgerissen, um negative Nachbarschaftseffekte des Leerstands zu vermeiden.
Bewohner/innen	Die Bewohner/innen des Weilers können in ihren aktuellen Häusern wohnen bleiben. Ein Zuzug in den Weiler ist weiterhin möglich (jedoch angesichts der Ausgangssituation nur in Einzelfällen zu erwarten). Eine Unterstützung der Haushalte bei Umzugs- oder Veräußerungsbemühungen findet nicht statt.

Quelle: Gutsche, Brenner et al., 2018

Tabelle 4: Handlungsoption C

Forcierter, vollständiger „strategischer Rückzug“

Ziel	Vollständiges Leerziehen und Abreißen des Weilers innerhalb einer bestimmten Anzahl von Jahren.
Infrastruktur	Notwendige Erneuerungsmaßnahmen der technischen Infrastruktur werden nicht mehr bzw. nur bei „Gefahr in Verzug“ behelfsmäßig und zeitlich befristet durchgeführt.
Grundstücke und Gebäude	Aktiver kommunaler Aufkauf aller Grundstücke und Gebäude und Abriss der erworbenen Gebäude.
Bewohner/innen	Die Bewohner/innen des Weilers können nicht länger als die Umsetzungsdauer des Rückzugs in ihren aktuellen Gebäuden wohnen bleiben. Sie werden für den Verlust ihrer Grundstücke und Gebäude entschädigt. Zusätzlich erhalten sie eine finanzielle und organisatorische Unterstützung für ihren „Neustart an anderer Stelle“, vorzugsweise im Hauptort bzw. in einem größeren Ortsteil der Gemeinde. Ankauf, Entschädigung und Neustarthilfe werden in individuellen Verhandlungen zwischen Gemeinde und Bewohner/innen ausgehandelt und vertraglich festgehalten.

Quelle: Gutsche, Brenner et al., 2018

Tabelle 5: Handlungsoption D

Forcierter, teilweiser „strategischer Rückzug“ mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme

Ziel	Entlastung der Gemeinde und der Allgemeinheit der Tarifkunden von den hohen Infrastrukturkosten des Weilers.
Infrastruktur	Vorhandene Infrastrukturen innerhalb des Weilers sowie zu dessen Anbindung an die restliche Gemeinde werden in die private Regie der (verbleibenden) Einwohner/innen gegeben. In diesem Zuge erfolgt ggf. eine Umrüstung auf kostengünstigere dezentrale Lösungen (Hausbrunnen, ...).
Grundstücke und Gebäude	Die Kommune kauft Grundstücke und Gebäude von Wegzugswilligen auf und reißt die erworbenen Gebäude ab.
Bewohner/innen	Die Bewohner/innen werden vor die Wahl gestellt, den Weiler zu verlassen oder bei privater Infrastrukturübernahme dort wohnen zu bleiben. Bewohner/innen, die sich für einen Fortzug entscheiden, werden – wie in Option C – für den Verlust ihrer Grundstücke und Gebäude entschädigt und erhalten eine finanzielle Unterstützung für ihren „Neustart an anderer Stelle“. Bewohner/innen, die sich für einen Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme entscheiden, erhalten die vorhandenen Infrastrukturen und stellen die Gemeinde für die Zukunft von Forderungen bzgl. der technischen Erschließung frei. Im Gegenzug erhalten sie eine einmalige finanzielle Unterstützung zur Anpassung der Infrastruktur (oder Rücklagenbildung für spätere Erneuerungen), deren Höhe der Neustarthilfe für die Fortziehenden entspricht. Für die zukünftige Finanzierung der (nun privaten) Infrastruktur gründen sie ggf. einen Verein / Genossenschaft. Ankauf, Entschädigung und Neustarthilfe (bei Fortzug) bzw. Infrastrukturübergabe, infrastrukturelle Freistellung der Gemeinde und finanzielle Hilfe (bei Verbleib) werden in individuellen Verhandlungen zwischen Gemeinde und Bewohner/innen ausgehandelt. Ein Zuzug in den Weiler sowie Grundstücksveräußerungen im Weiler bleiben möglich.

Quelle: Gutsche, Brenner et al., 2018

Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen mit Blick auf die Bewertungskriterien der handelnden Personen

Die in den Diskussionen und Abwägungen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer und des Begleitkreises zutage getretenen Aspekte lassen sich zu acht Bewertungskriterien verdichten, die in der nachstehenden Tabelle aufgeführt sind. Sie sind jeweils aus Sicht der handelnden Personen auf Ebene der Region (Entscheidungsträgerinnen und -träger der infrastrukturellen Zweckverbände), Gemeinde (kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger, Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde) und des Ortsteils (Bewohnerinnen und Bewohner) formuliert.

In den Diskussionen und Abwägungen wurden die vier o. g. Handlungsoptionen mehrheitlich, wie in der nachstehenden Tabelle dargestellt, bewertet. Die Farben stellen dabei eine grobe Zusammenfassung von Detailbewertungen dar, die im Endbericht des MORO dokumentiert werden.

Zusammenfassend ergibt sich das folgende Bild:

Die **Handlungsoption A** („Kein Strategischer Rückzug / Erhalt des Weilers“) ist nicht in der Lage, den extremen öffentlichen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten und dem schleichenden Verfall entgegenzutreten. Entsprechend trägt sie nicht zur Stabilisierung der Gemeindeentwicklung und zur Schaffung von Handlungsfähigkeit (durch frei werdende Mittel) bei. Diesen negativen Aspekten stehen der Schutz der emotionalen Verbundenheit der Bewohnerinnen und Bewohner und die Vermeidung hochemotionaler Debatten mit der Gefahr einer Spaltung innerhalb der Gemeinde gegenüber.

Sehr ähnlich fällt die Einschätzung der **Handlungsoption B** („Sehr langfristiger strategischer Rückzug“) aus. Allerdings gelingt es hier voraussichtlich durch den Abriss der punktuell erworbenen leerstehenden Gebäude, den Verfallsprozess im Weiler ein Stück weit abzubremsen und die Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner etwas zu erhöhen.

Bei fortschreitender Verkleinerung des Ortsteils kann sich – trotz der investierten Infrastrukturmittel – zu einem späteren Zeitpunkt die Frage nach einem aktiven Herauskaufen der letzten Verbliebenen stellen.

Nahezu spiegelverkehrt fallen die Einschätzungen zur **Handlungsoption C** („Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug“) aus. Hier stehen einer Vielzahl erreichter Ziele (Infrastrukturkosten, aktiver Umgang mit Verfallsprozessen, kompakte Siedlungsstruktur, Stabilisierung der Gesamtgemeinde) vor allem emotionale und kommunalpolitische Aspekte gegenüber. So berichteten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im MORO, schon für deutlich geringere Anlässe wie die Schließung eines Schwimmbades jahrelang politisch und öffentlich angegangen worden zu sein. Wesentliches Kriterium für den Erfolg der Handlungsoption C wird die finanzielle und sachliche Ausgestaltung der Neustart-Angebote sein.

Ähnliches gilt auch für die **Handlungsoption D** („Forcierter, teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“). Im Vergleich zur Handlungsoption C wird hier dem aus der Verbundenheit mit dem Ort erwachsenen Wunsch eines Verbleibs eine Realisierungschance gegeben. Erkauft wird diese Berücksichtigung der Ortsverbundenheit mit einem Fortbestand des Weilers, der Gefahr eines fortgesetzten Verfalls sowie einer finanziellen und organisatorischen Überlastung der Privaten bei der langfristigen Übernahme der Infrastrukturen. Ob diese Gefahren wirklich eintreten werden oder sich – im Gegenteil – bei den von Eigeninitiative getragenen Beispielen eine gute infrastrukturelle Anpassung ausgebildet, ist offen. Dazu fehlen aktuell noch die Erfahrungen anhand von realen Beispielen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Politisch-strategische Einschätzungen zu einem „strategischen Siedlungsrückzug“

Die Umsetzung eines „strategischen Rückzugs“ aus einem konkreten Weiler und die Anwendung entsprechender Instrumente erfordern sowohl einen hohen kommunalen Leidensdruck und Handlungs-

bedarf wie auch einen ausgeprägten Gestaltungswillen und Mut.

Im Rahmen des Modellvorhabens wurden zum Teil deutliche Zweifel formuliert, dass ein „strategischer Rückzug“ aus einem ländlichen Weiler funktionieren kann. Als wesentliche Hindernisse wurden benannt:

- Zu hohes politisches Risiko im Vergleich zum erzielbaren kommunalen Vorteil aufgrund von Emotionen und Betroffenheit („Heimat“, „Vertreibung“, „Wir vs. ihr“, „Wir zahlen auch Steuern“ ...).
- Schlechte Erfahrungen der Entscheidungsträger mit „Strukturanpassungen“.
- Fehlende stabile Mehrheiten in den Gemeinderäten, zumal die Umsetzung eines strategischen Rückzugs i.d.R. länger als eine Legislaturperiode dauert.
- Reflexartige Nicht-Beschäftigung mit der Option „strategischer Rückzug“ (nicht vorstellbar, Wahrnehmung als „Aufgeben“, Widerspruch zur ländlichen Verwurzelung).
- Unsichere Rahmenbedingungen (Konjunktur, Zuwanderung, Wandertrends, Lebensstile, ...) als langfristige Hoffnung für den Weiler.

Zugleich wurden aber auch wiederkehrend das Interesse und der Bedarf an einem Instrument zum strategischen Rückzug formuliert. Als Gründe wurden benannt:

- Die extremen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten der Weiler sind durch Gemeinden und Allgemeinheit nicht finanzierbar und haben ab einem (nicht genau bezifferbaren) Schwellenwert nichts mehr mit dem Solidarprinzip zu tun. („Wer so abgeschieden leben möchte, kann dies tun. Aber nicht auf Kosten der Allgemeinheit.“)
- Der Ansatz „Strategischer Rückzug“ passt zum in § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB formulierten Ziel Splittersiedlungen zu vermeiden, welches sich auch in vielen Landesentwicklungsplänen findet.
- „Absiedlung“ ist ein bekanntes und in der Umsetzung bewährtes Instrument. Bisher waren die Anlässe jedoch andere, insbesondere Tagebau und Hochwasser.

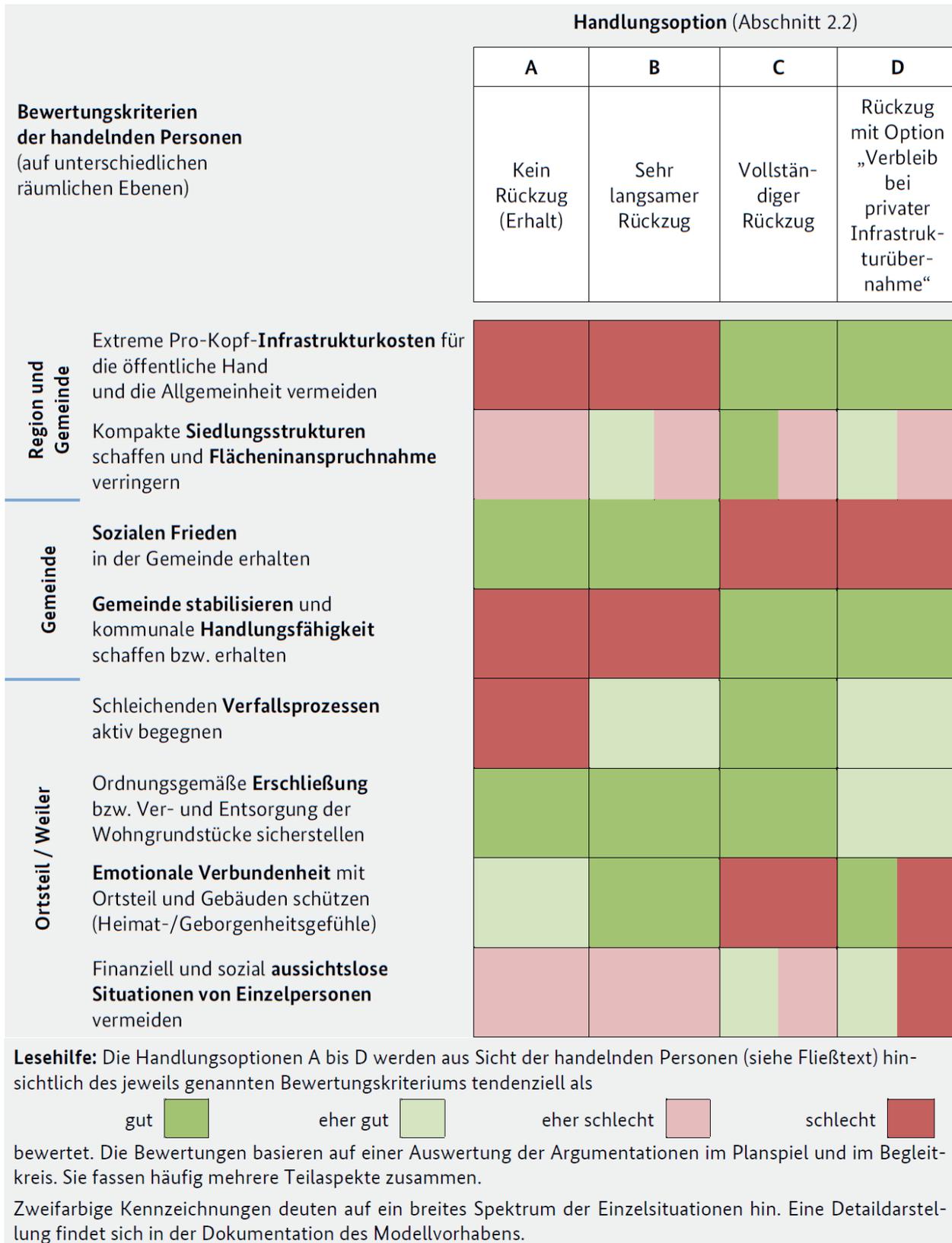


Abbildung 9: Bewertung der Handlungsoptionen (Gutsche, Brenner et al., 2018)

- Die Zahl der realen Anwendungsfälle ist voraussichtlich begrenzt. Somit sind Sorgen über eine „flächenhafte und ausufernde Anwendung“ unbegründet.
- Auch zu Beginn des Stadtumbaus gab es große Zweifel und Befürchtungen. Inzwischen sind die Erfolge größtenteils akzeptiert. Auch im Stadtumbau war das Thema „Kosten“ und das Thema „der Einzelne und die Gesellschaft“ entscheidend.

Insgesamt wurde die Einschätzung vertreten, dass es vor allem auf die Attraktivität der Neustartangebote ankommt, ob ein strategischer Rückzug – auch politisch – gelingt. Dies setzt entsprechende Finanzmittel voraus. Es wird vor allem Pilotanwendungen und Präzedenzfälle („Erfolgsgeschichten“) brauchen, an denen sich die anderen planerisch und politisch orientieren können.

Viele der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer gehen davon aus, dass es bis 2030 in Deutschland abgesiedelte Ortsteile geben wird. Das heißt nicht, dass sie dies auch gutheißen.

Entwicklung eines Instruments „Ländlicher Umbau“

Die Ergebnisse des Modellvorhabens deuten darauf hin, dass es sinnvoll ist, über die Entwicklung eines Instruments „Ländlicher Umbau“ (in begrifflicher Anlehnung an den „Stadtumbau“) nachzudenken. Dieses Instrument könnte die folgenden Bausteine und Eckpunkte umfassen:

- Der „strategische Rückzug“ aus einzelnen Weilern (d. h. kleinen Ortsteilen mit bis zu 30 Orientierungswert) dort noch lebenden Einwohnerinnen und Einwohnern) wird als ein möglicher Baustein einer Gesamtentwicklungsstrategie von Gemeinden akzeptiert, deren grundsätzliche Entwicklungsperspektive vom Stichwort der „Stabilisierung“ (und nicht des Wachstums) geprägt ist.
- Über eine gesamtgemeindliche Einbindung wird sichergestellt, dass der strategische Rückzug an der einen Stelle stets „im Paket“ mit der Stär-

kung des Kernortes (bzw. der anderen, weiterhin bestehenden Ortsteilen) zu sehen ist. Dies ist zugleich ein Beitrag zur Sicherung von Heimat, da Bewohnerinnen und Bewohnern des Weilers der Verbleib in der gewohnten Umgebung ermöglicht.

- Ein strategischer Rückzug ist die eigene Entscheidung der Gemeinde. Er wird von höherer Stelle weder vorgeschrieben noch in bedrängender Weise nahe gelegt.
- Kommunale Aktivitäten für einen Ländlichen Umbau, der einen strategischen Rückzug aus leer fallenden Weilern mit der Stärkung der restlichen Ortsteile verbindet, brauchen eine finanzielle Förderung durch den Bund und/oder die Länder (s. u.). Die betroffenen Kommunen verfügen i.d.R. nicht über die Mittel zur Finanzierung von Flächenankauf, Abriss und Neustarthilfen. Zudem kommt die infrastrukturelle Kostenentlastung des Rückzugs vielfach anderen (Zweckverbänden, Gebührenzahlern, Fördermittelgebern) zugute, während das politische Risiko bei den Gemeinden liegt.
- Die rechtlichen Instrumente für einen strategischen Rückzug liegen weitgehend vor. Dessen Umsetzung sollte durch eine der Situation angepasste Anwendung des Planungsrechts unterstützt werden. Ausgangspunkt könnten die Regelungen zum Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB sein. Deren Anwendbarkeit auf die dörflichen Gegebenheiten gilt es in der Praxis, ggf. in Verbindung mit geeigneten Förderinstrumenten, zu verbessern, z. B. in Form einer Weiterentwicklung zu einer „Ländlichen Umbausatzung“. Eine genauere Diskussion der bau- und planungsrechtlichen Überlegungen findet sich im Endbericht des MORO (Fertigstellung im ersten Halbjahr 2019).
- Genauer zu prüfen ist noch, ob auch Zwischenlösungen im Sinne des „Verbleibs mit privater Infrastrukturübernahme“ (Handlungsoption D) explizites Ziel des Instruments „Ländlicher Umbau“ (und damit auch förderfähig) werden sollten. Eine erfolgreiche Detailprüfung der juristischen Umsetzbarkeit vorausgesetzt, wird dies vom Projektteam des MORO befürwortet.

Förderung

Gemeinden, die einen strategischen Rückzug umsetzen (oder zumindest erwägen) wollen, müssen bei der Bewältigung der Aufgabe finanziell unterstützt werden.

Aktuell existieren auf Ebene der Länder zahlreiche Dorfentwicklungsprogramme, in denen praktisch alle Flächenländer sowohl Konzepte und Verfahren als auch investive Maßnahmen fördern. Ein strategischer Rückzug, der aus der gesamtgemeindlichen Situation abgeleitet und mit Maßnahmen der Stabilisierung der Gemeinde im Kernort und anderen Ortsteil konzeptionell verbunden wird, könnte in diesem Rahmen förderfähig sein.

Bereits seit 2010 bündelt die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des BMI (früher des BMVBS und des BMUB) eine Vielzahl von Maßnahmen für eine Stärkung der ländlichen Räume. Eines der Programme der Städtebauförderung, die Förderung kleinerer Städte und Gemeinden, kann hierbei für einen strategischen Rückzug in Betracht kommen. Förderfähig sind nach Art. 8 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2018 „vorrangig überörtlich zusammenarbeitende oder ein Netzwerk bildende Städte oder Gemeinden in funktional verbundenen Gebieten bzw. kleinere Städte in Abstimmung mit ihrem Umland“. Das könnte in manchen Fällen zutreffen. Näher heißt es in Art. 8 Abs. 3: „Die Fördermittel können insbesondere eingesetzt werden für Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, insbesondere zur Anpassung der Infrastruktur aufgrund zurückgehender Bevölkerung (...)“.

Darüber hinaus erscheint es auf Basis der Ergebnisse des Modellvorhabens jedoch sinnvoll, die Möglichkeit neuer Fördermöglichkeiten zu eruieren. Grundsätzlich sind dabei zwei Wege der Förderung denkbar: Es können vorhandene Programme entsprechend auf den strategischen Rückzug angepasst bzw. „geöffnet“ werden. Alternativ können spezifische Förderprogramme für einen (ggf. noch etwas weiter gefassten) „Ländlichen Umbau“ aufgelegt werden.

Für den ersten Weg könnte sich das Programm Stadtumbau anbieten. Nach Art. 5 Abs. 2 der VV Städtebauförderung können die Fördermittel des Stadtumbaus insbesondere eingesetzt werden für „den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur“, aber auch für „die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes“ und noch für viele andere Maßnahmen, die in diesem Kontext sinnvoll sein können. Die Konkretisierung der Verwaltungsvereinbarung erfolgt durch Richtlinien der Länder, und es käme darauf an, dort zumindest prinzipiell die Möglichkeit zu eröffnen, auch kleinere Gemeinden zu fördern. Bundesrechtlich ist das nicht ausgeschlossen, denn das Baugesetzbuch und die Verwaltungsvereinbarung knüpfen beide am Gemeindebegriff an, unabhängig von der Größe der Gemeinde. Allerdings heißt das Programm nicht von ungefähr „Stadtumbau“. Es sind daher weitere empirische Erhebungen nötig, wie weit es „nach unten“ geöffnet werden kann, ohne verwässert zu werden.

Für den zweiten Weg wäre ein Anknüpfen an das Bundesprogramm ländliche Entwicklung (BULE) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) denkbar, z. B. an die Modellvorhaben der „Sozialen Dorfentwicklung“. Derzeit laufen Gespräche zwischen BMEL und BMI über einen inhaltlich vom BMI zu verantwortenden Teil des BULE mit dem Arbeitstitel „Förderung Impulse Regionalentwicklung“ (FIRE), in dessen Rahmen den betroffenen Regionen in Form von selbst verwalteten Regionalbudgets geholfen werden soll.

Ein ergänzender Finanzierungstopf könnten die Mittel aus der Eingriffsregelung für „landschaftsbildliche Ausgleichsmaßnahmen“ sein. Diese verzeichnen aktuell und absehbar einen erheblichen Mitteleingang im ländlichen Raum durch die Energiewende (Ausgleichsbedarfe aufgrund der Ausweisung von Windparks, Stromtrassen etc.). Für ihre Nutzung zur Finanzierung des Abrisses müssten die entsprechenden Regelungen ggf. geändert werden, da aktuell eine Abrissförderung nicht möglich ist.

Zweite Diskussionsrunde

Nach der Vorstellung von Ergebnissen aus dem Modellvorhaben der Raumordnung zum Thema eines strategischen Rückzugs aus peripheren Ortsteilen mit hohem Leerstand als Auseinandersetzung mit einem „Tabuthema“ erfolgte eine intensive Diskussion mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Planspiels sowie allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung. Die Thesen zwei und neun unterstützend und teilweise weiterdenkend sind folgende Anforderungen von Seiten der beteiligten Akteure in den Vordergrund gestellt worden:

- Die Handlungsfähigkeit der Kommunen sollte durch geeignete Handlungsoptionen einerseits und eine strukturierte Begleitung bei deren Einsatz und Umsetzung andererseits gestärkt werden. Auf dieser Ebene gilt es den Menschen vor Ort Entscheidungen zu überlassen aber vor allem auch zu ermöglichen.
- Grundlage für eine Handlungsfähigkeit von Akteuren ist das Erkennen von Herausforderungen und anstehenden Problemen und deren (ehrliche) Diskussion vor Ort, die auch kreative und „andere“ Strategien und Maßnahmen zulässt. So lange Herausforderungen ignoriert und nicht benannt werden, nehmen sich Regionen und Kommunen die Möglichkeiten, Strategien zu deren Lösung zu diskutieren.

Ein wesentlicher Appell in der Diskussion stützt die These auf die Bedeutung eines verstärkten Regionalmarketings für ländliche Räume und führt diesen Ansatz noch weiter im Sinne einer Generalisierung: die häufig stattfindende „rhetorische Abwertung“ des ländlichen Raumes bzw. ländlicher Räume sollte – auch in der fachlichen Diskussion – beendet werden. Der Tenor, der auch im Vortrag von Gabriele Hohener deutlich herausgestellt wurde, setzt ein positives Grunddenken und dass in den Vordergrund stellen der Qualitäten ländlicher Räume voraus – ohne tatsächlich bestehende Herausforderungen zu ignorieren und zu negieren. Dabei geht es auch darum, der in den ländlichen Räumen lebenden Bevölkerung das mögliche Gefühl bzw. den Eindruck eines „Abgehängt-Seins“ zu nehmen, wobei dies gleichzeitig mit entsprechenden Maßnahmen zu unterstützen ist.

Die Diskussion oder die Umsetzung eines „strategischen Rückzugs“, so wie es im Beispiel des Planspiels diskutiert wird, wird als eine ehrliche Option gesehen, Heimat zu erhalten und vor Ort handlungsfähig zu bleiben. Dabei sind sich alle einig, dass die Entscheidung über einen strategischen Rückzug und einen „ländlichen Umbau“ immer eine kommunale sein muss.



Abbildung 10: Talkrunde mit Jens-Martin Gutsche und Vertreterinnen und Vertretern aus dem Planspiel
(Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Stadt und Region 2035 - Wie wir leben, wohnen und arbeiten

Doris Sibum
Futur A, Neunkirchen-Seelscheid

Die zunehmende Komplexität und Dynamik unserer Welt macht ein Befassen mit Zukunft immer wichtiger, um Chancen und Risiken zu erkennen, um Handlungsspielräume zu erhalten bzw. sie zu schaffen. Es gilt, Zukunft in Möglichkeiten („Zukünfte“) zu denken, auszuhandeln, in welcher Zukunft wir leben wollen, und Gestaltungsoptionen zu nutzen. Deshalb sollten wir unseren Erkenntnisfokus nicht auf die Vorhersage von Zukunft legen, sondern auf die Vorbereitung auf mögliche Zukünfte und deren aktive Ausgestaltung.

Dazu gilt es zu betrachten, welche Kräfte in Zukunft für die Stadt wirksam werden, womit wir beim Einfluss von Trends sind. Betrachtungen einzelner Trends erweisen sich in der praktischen Anwendung oft als unterkomplex und zeigen selten disruptives Potential auf. Deshalb arbeite ich mit sogenannten „Trendmolekülen“, die quasi „atomare“ Einzelrends inhaltlich zu wirkstarken Clustern bündeln.

In Anlehnung an das BBSR-Projekt „Nachdenken über die Stadt von übermorgen“ werden am Beispiel von drei Trendmolekülen Einblicke in mögliche Zukünfte gegeben.



Abbildung 11: Doris Sibum (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Trendmolekül „Virtuelle Durchdringung der Realität und Digitalleben“

Die digitale Welt bleibt in Zukunft nicht auf Bildschirmen und Pixel limitiert. Wir können davon ausgehen, dass es zu einer intensiven Vermischung von realer und digitaler Welt kommen wird.

Ein weiterer Aspekt des Trendmoleküls betrifft das Verhältnis von Mensch und Künstlicher Intelligenz (KI). KI ist heute befähigt zu sogenanntem „Deep Learning“, das auf mehrschichtigen neuronalen Netzen beruht und sich selbst verbessern kann. Roboter können menschliche Stimmungen erkennen und sich darauf einstellen. Mit KI ausgestattete digitale Agenten (z. B. auch in Gestalt von virtuellen, holographischen Wesen) werden in Zukunft in der Lage sein, Inhalte anschaulich und einfühlsam zu vermitteln.

Bequemlichkeit bzw. Komfort („convenience“) ist ein weiterer Treiber in diesem Trendmolekül. Hier ist insbesondere mit dem zunehmenden Einsatz von biometrischen Erkennungssystemen zu rechnen, mit denen wir Zugänge zu Gebäuden regeln oder auch Systeme (z. B. Heizung, Licht) steuern werden.

Welchen Platz wir KI im privaten und öffentlichen Leben geben, wie wir uns im Spannungsfeld zwischen Transparenz und Datensicherheit positionieren, ist auszuhandeln. Von zentraler Bedeutung für die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen wird jedoch in jedem Fall der Zugang zu hochwertiger, technischer Infrastruktur sein.

Trendmolekül „Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse und steigendes Armutsrisiko“

Werfen wir einen Blick in die Arbeitswelt von morgen, so stehen sich durch Digitalisierung und Robotik bedingte Substituierbarkeitspotenziale den beruflichen Tätigkeiten und dem Fachkräftemangel gegenüber.

Eine weitere Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse ist absehbar (z. B. Zeitverträge, Arbeit auf Projektbasis, Selbständigkeit, Co- und Clickworking). Arbeitskräfte müssen sich flexibel an sich ändernde Anforderungen anpassen. Durch die sich abzeichnende Gemengelage entsteht ein erhöhtes Armuts- und Polarisierungsrisiko über breite Teile der Gesellschaft hinweg, das dringend aktiver politischer und gesellschaftlicher Gegensteuerung bedarf.

Was auf der einen Seite wachsende Anforderungen an „Arbeitskräfte“ bedeutet, ist auf der anderen Seite eine Chance für individuelle Entwicklung und Selbstentfaltung des Menschen. Auf dem Weg von der Industrie- in die Wissensgesellschaft entstehen Chancen für selbstbestimmteres, flexibleres und selbständigeres Arbeiten. Hier geht es um Sinnhaftigkeit des eigenen Tuns (Arbeit).

Im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Regionen ist einer starken Polarisierung zwischen und innerhalb von Städten und Gemeinden sicherlich zu begegnen.

Trendmolekül „Reurbanisierung – Verdichtung der Stadt“

Das Phänomen knapper und teurer Flächen ist eine Kernentwicklung innerhalb dieses Trendmoleküls. Verdichtung wird zum maßgeblichen Ziel nicht nur für (Groß-)Städte, sondern auch für attraktive städtische und ländliche Kreise. Bei Flächenknappheit liegt ein Rückgriff auf Areale mit komplexeren Entwicklungsbedingungen nahe sowie die Rehabilitierung vertikaler Bautypologien und extremer Bauformen (z. B. Zunahme des Hochhauswohnens). Preissteigerun-

gen und Polarisierung sind zu erwartende Konsequenzen und zwar nicht nur innerhalb, sondern auf regionaler Ebene insbesondere auch zwischen den Städten. Hier liegen, je nach ökonomischer und geografischer Ausgangslage, Chancen und Risiken für kleine und mittlere Städte sehr dicht beieinander.

Eine zusätzliche Verdichtung der Stadt kann durch die Rückkehr der urbanen Produktion, eine Dezentralisierung von Energieproduktion und -speicherung entstehen oder auch den Anbau von Lebensmitteln (z. B. Urban Farming). Vorstellbar ist, dass zunehmende Klimafolgen (z. B. Hitzeperioden, Starkregen, Mangel an bestäubenden Insekten) zumindest langfristig die Produktionsorte und -verfahren für Lebensmittel hin zu vertikalen, hydroponischen Farmen in naher Lage am Endkunden verändern.

Was den öffentlichen Raum betrifft, so intensiviert die kulturelle Pluralisierung in verdichteten Gebieten die Nutzungsansprüche. Umso wichtiger wird es, öffentliche Räume, Frei- und Grünflächen auch in der Situation hohen Drucks aufrechtzuerhalten oder – nicht zuletzt für Stressvermeidung bzw. -abbau in hoch verdichteten Gebieten – zu erweitern.

Wie können aus kleinen Gemeinden im ländlichen Raum Zukunftsorte werden?

Dr. Klaus Zeitler

Sozialwissenschaftliches Institut für regionale Entwicklung, Rottenburg (SIREG)

Zukunftskommune – was ist das?

Unter Zukunftsort verstehe ich eine Kommune, die ausgehend von einer wie auch immer gearteten Situationsanalyse (Bürgerbefragung, Zukunftswerkstatt, Entwicklungskonzept o. Ä.) sektorübergreifende Anstrengungen unternimmt, um Entwicklung in Gang zu setzen. Zentral dabei ist, dass die erkannte Problemlage noch nicht so gravierend ist, dass Entwicklungsoptionen ausgeschlossen werden müssen, es also „noch nicht weh“ tut und die Kommune „früh dran ist“.

Das Thema „Zukunftskommune“ soll im Folgenden an zwei konkreten Beispielen aus meinem Arbeitsumfeld und einem Phänomen, das meines Erachtens noch viel zu wenig berücksichtigt wird, illustriert werden.

Beispiel I: Gemeinde Berggau

Bayern, Oberpfalz, Landkreis Neumarkt, ca. 2600 Einwohner, 8 Ortsteile

Gunstlage am Rande von Neumarkt/OPf und im Einzugsbereich der Metropole Nürnberg

Langfristiges Ziel:

Generationengerechtigkeit – der generationengerechten Gemeinde Berggau ein Gesicht geben (obwohl die Gemeinde eine relativ „junge“ Gemeinde ist und nahezu keine demographiebedingten Entwicklungseinschränkungen aufweist)

Strategiebausteine:

- Bürgerbeteiligung mit langfristiger Vision und punktuellen baulichen und sozialen Interventionen wie nonconform Ideenwerkstatt, Architekturwettbewerb, Befragungen oder der aktiven Kooperation mit caritativen Trägern und Wohlfahrtsverbänden
- Generationennetzwerk mit professioneller Koordinationsstelle (Förderung über unterschiedliche Programme oder Finanzierung über kommunale Eigenmittel)
- Konsequente Innenentwicklung und Entwicklung von Neubaugebieten im Dialog
- Sanierung und Leerstandsbeseitigung „mit Niveau“ (gute Architektur und Baukultur)
- Konsequente Öffentlichkeitsarbeit mit dem Oberthema Generationengerechtigkeit mit dem Ziel, eine Marke „Generationengerechter Berggau“ zu etablieren.



Abbildung 12: Klaus Zeitler (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Beispiel II: Stadt Adorf im Vogtland

Sachsen, Vogtland, Vogtlandkreis, ca. 5000 Einwohner, 8 Ortsteile

Abwanderungsgemeinde in strukturschwacher Randlage im Dreiländereck Sachsen, Bayern, Tschechien

Langfristiges Ziel:

Wir für Adorf – anders und innovativ als regionales Alleinstellungsmerkmal, um das Image „Abwanderungskommune“ oder „da ist nichts los“ abzulegen

Strategiebausteine:

- Die Bürgerschaft (Zukunftswerkstatt) mitnehmen und langfristige Strategien (DWK Demografiestrategie) mit externen Fachleuten erarbeiten
- Demographischer Wandel nicht nur die Senioren (Seniorenarbeit und Jugendbeteiligung)
- „Anders“ und „Innovativ“ geht auch in einer Abwanderungskommune (Bsp. kleinstadtPerspektiven e.V., Adorfer Open Air, „Kulturrevolution 4.0“ etc.)
- „Wir für Adorf“ – Gemeinsames Engagement ermöglichen und würdigen (Kommune und Wohnungsgesellschaft überlassen Leerstand engagierten jungen Leuten zur eigenen Nutzung, Sieger im Bundeswettbewerb Europäische Stadt, „Möglichmacherei“ (BULE), Treppenfest mit Gewerbeverein etc.)

Erfolgsfaktoren:

- Über den Tellerrand schauen und kommunale Handlungsfelder miteinander vernetzen (bspw. soziale und bauliche Entwicklung)
- Mutig sein und auch mal neue Wege gehen und andere Ideen zulassen
- Kooperation und Beteiligung (gesellschaftlich und bei der Planung)
- Kontinuierlich eine „Marke aufbauen“ (langfristige Vision, Leitbild etc.) und Projekte und Maßnahmen darin verorten → konsequente Öffentlichkeitsarbeit
- Professionelle Koordination und Vernetzung
- Förderprogramme „kreativ“ einsetzen – Förderung: Kreativität in der Förderung zulassen (Beispiel BMFSFJ – Demografiewerkstatt Kommunen)

Ein Beispiel zum Weiterdenken: Stadt Wesselburen

Schleswig-Holstein, Kreis Dithmarschen, ca. 3500 Einwohner

Entwicklungsrelevante Rahmenbedingungen:

- Motto „Hier beginnt Europa“
- Sicherung von Infrastrukturen (Einkaufen und Daseinsvorsorge, Schule und Kinderbetreuung, Arbeitsplätze etc.) durch Zuzug von Menschen aus Osteuropa (keine Flüchtlinge und keine Sinti oder Roma)
- Beseitigung von städtebaulichen Missständen durch Kauf und Sanierung von Wohneigentum.
- „Demografiewerkstatt Kommunen“ (BMFSFJ) erlaubt passgenaue und kurzfristige Beratung entlang kommunaler Bedarfe (Abstimmung mit Stadtentwicklung, Aufbau von Integrationsangeboten, Vernetzung deutsche und rumänische Initiativen etc.)

In der Diskussion um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen wird das Phänomen „dauerhafter Zuzug von osteuropäischen EU Bürgern“ und die dadurch anfallenden Integrationsaufgaben in ländlich strukturierten Kleinstädten noch zu wenig berücksichtigt.



Abbildung 13: Soziale Dorfentwicklung (Abbildung: Klaus Zeitler, 2018; Bildnachweis: Gemeinde Bergau)

Digitale Transformation - zur Zukunft der Arbeits- und Unternehmenswelt

Dr. Fabienne Rasel
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Digitale Technologien ermöglichen zum einen die Digitalisierung von bestehenden Geschäftsprozessen, die zu Effizienzgewinnen führen kann. Zum anderen ermöglichen sie ganz neue Geschäftsmodelle und damit neue Marktchancen. Zudem verlagert sich wirtschaftliche Aktivität und Wertschöpfung zunehmend auf digitale Plattformen und mit der zunehmenden Vernetzung auch von physischen Objekten verschmilzt die virtuelle Welt immer mehr mit der realen. Damit stehen Unternehmen vor der Herausforderung, bestehende Prozesse durch Digitalisierung effektiver zu machen, aber zugleich Prozesse ganz neu zu denken und neue Produkte zu entwickeln.

Um die digitale Transformation erfolgreich zu gestalten, sind neue Fähigkeiten und Kenntnisse erforderlich. Die Digitalisierung verändert Tätigkeitsprofile von Berufen und fordert neue Kompetenzen und Qualifikationen sowohl in der Arbeitswelt als auch im privaten Bereich. Mit der Digitalisierung und Automatisierung sind bereits Arbeitsplätze weggefallen und werden es wahrscheinlich auch in Zukunft. Allerdings zeigen Studien auch, dass durch die Digitalisierung neue Arbeitsplätze entstehen, die aber vermehrt höhere Kompetenz- und Qualifikationsanforderungen benötigen und damit besonders Geringqualifizierte unter Druck setzen. Digitale Bildung, Qualifikation und Weiterbildung muss daher als kontinuierliche Aufgabe von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verstanden werden. Dabei müssen Lösungen gefunden werden, dass die Digitalisierung der Arbeit nicht in einer zu großen Polarisierung am Arbeitsmarkt endet, bei der nur einige wenige Beschäftigte mit in der digitalen Welt gefragten Kompetenzen profitieren.

Eine erfolgreiche digitale Transformation der Wirtschaft ist zentral für den Wohlstand einer Volkswirtschaft. Studien zeigen länderübergreifend, dass digitale Unternehmen erfolgreicher als andere Unternehmen sind, gemessen zum Beispiel an ihrer Produktivität (vgl. Rasel, 2016) und Innovationstätigkeit (vgl. Niebel, Rasel, Viete, 2018). Neben der technologischen Herausforderung der unternehmerischen Digitalisierung weisen Studien darauf hin, dass andere Faktoren wie geeignete Fähigkeiten und Qualifizierung der Beschäftigten sowie Personalmanagement und Veränderung von Unternehmensprozessen zentral für den erfolgreichen Einsatz digitaler Technologien sind.

Internationale Länder-Rankings zum Stand der Digitalisierung hinsichtlich Faktoren wie digitaler Infrastruktur, digitaler Bildung oder Einsatz digitaler Technologien platzieren Deutschland mehrheitlich nur im Mittelfeld (vgl. Europäische Kommission, 2018). Folglich hat Deutschland noch erhebliches Aufholpotenzial bei der Digitalisierung.

Eine zentrale Voraussetzung für die digitale Transformation ist eine leistungsfähige und aktuellen technologischen Standards entsprechende digitale Infrastruktur. Hierunter fallen die Breitbandversor-

„Digitalisierung ist ein wirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche digitale Transformation aber ist eine leistungsfähige digitale Infrastruktur.“

Dr. Fabienne Rasel

gung sowie Mobilfunkabdeckung. Zum einen besteht hier für Deutschland im internationalen Vergleich Aufholbedarf. Zum anderen besteht innerhalb Deutschlands große Heterogenität bei der Breitbandverfügbarkeit zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Zum Beispiel zeigt die Erhebung des TÜV Rheinlands, Stand Mitte 2018, zur Breitbandverfügbarkeit in Deutschland je Gemeindeprägung, dass gerade mal 50,5 Prozent der ländlichen Gemeinden eine Breitbandverfügbarkeit von ≥ 50 Mbit/s haben, während dies 93,5 Prozent der städtischen Gebiete haben (vgl. TÜV Rheinland, 2018).

Die Digitalisierung mit all ihren Facetten von digitaler Infrastruktur als Basisvoraussetzung über digitale Qualifizierung der Beschäftigten gilt als Standortfaktor. Ländliche Räume sind hier bei der digitalen Infrastruktur noch erheblich benachteiligt im Ver-

gleich zu städtischen Gebieten. Seit Jahren nennen Unternehmen in Befragungen für den Monitoring-Report Wirtschaft Digital als größte Barriere der Digitalisierung die unzureichende Breitbandverfügbarkeit (vgl. ZEW, Kantar TNS, 2018). Dies gilt umso mehr für Unternehmen in ländlichen Gebieten. Diese schlechteren Standortbedingungen in ländlichen Gebieten bremsen die Digitalisierung in den dort bereits existierenden Unternehmen sowie sie auch die Ansiedlung neuer Unternehmen weniger attraktiv machen. So zeigt eine Studie, dass Unternehmen in Regionen mit einer geringen Breitbandabdeckung deutlich seltener eigene Internetseiten betreiben (vgl. Kinne, Axenbeck, 2018). Zudem erschweren die schlechteren Standortbedingungen hinsichtlich der Internetverfügbarkeit auch die Möglichkeit der Bevölkerung in ländlichen Gebieten, sich über digitale Angebote weiterzubilden. Die Unterschiede in den



Abbildung 14: Fabienne Rasel (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

digitalen Standortbedingungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten können Nachteile für die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten bewirken.

Zur Sicherung der Gleichwertigkeit ländlicher Räume ist daher ein forciertere Ausbau der digitalen Infrastruktur bei Festnetz und Mobilfunk (Stichwort 5G) in ländlichen Räumen erforderlich. Sowohl Politik als auch Wirtschaft haben die Aufgabe für gleichwertige digitale Standortbedingungen in Stadt und Land zu sorgen, um gleichwertige Rahmenbedingungen für die digitale Transformation zu ermöglichen. Allgemein besteht in Deutschland Ausbaubedarf beim E-Government. Bessere digitale Angebote im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung können insbesondere Vorteile für Unternehmen und Bevölkerung in ländlichen Gebieten schaffen, um Nachteile durch große räumliche Distanzen zwischen Unternehmens- oder Wohnsitz und öffentlichen Behörden zu überwinden.

Da die digitale Transformation in der Arbeits- und Unternehmenswelt sowie allgemein im gesellschaftlichen Leben global sich weiter fortsetzen wird und ein zentraler Faktor für wirtschaftlichen Wohlstand ist, ist die Sicherstellung gleichwertiger digitaler Standortbedingungen in Stadt und Land eine zentrale Aufgabe für Politik und Wirtschaft, um gleichwertige Lebens- und Unternehmensbedingungen zu bieten und damit auch ländliche Gebiete als Lebens- und Wirtschaftsstandort attraktiv zu machen.

Literatur

Kinne, J. und J. Axenbeck (2018), Web Mining of Firm Websites: A Framework for Web Scraping and a Pilot Study for Germany, ZEW Discussion Paper No. 18-033, Mannheim.

Monitoring-Report Wirtschaft Digital 2018 von ZEW und Kantar TNS im Auftrag des BMWi.

Niebel, T., F. Rasel und S. Viète (2018), BIG Data – BIG Gains? Empirical Evidence on the Link Between Big Data Analytics and Innovation, *Economics of Innovation and New Technology*, im Erscheinen.

Rasel, F. (2016), Combining Information Technology and Decentralized Workplace Organization: SMEs versus Larger Firms, *International Journal of the Economics of Business* Volume 23, Issue 2, 199-241.

„The Digital Economy and Society Index (DESI)“ der Europäischen Kommission. Beim Ranking 2018 liegt Deutschland nur knapp über dem EU-Durchschnitt auf Rang 14 der 28 EU-Länder.

TÜV Rheinland (2018), Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2018), Erhebung des TÜV Rheinland im Auftrag des BMVI.

Dritte Diskussionsrunde

Die sich an die Vorträge von Doris Sibum, Klaus Zeitler und Fabienne Rasel anschließende Diskussion zeigte nochmals deutlich, wie elementar die These zwei beziehungsweise eine individualisierte Betrachtung ländlicher Räume sowie im Hinblick auf These fünf die Schaffung der (technisch-infrastrukturellen) Grundlagen für die Nutzung der sich aus der Digitalisierung für ländliche Räume ergebende Chancen für die Sicherung und Bereitstellung von Leistungen Daseinsvorsorge auf der einen und die Schaffung neuer Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf der anderen Seite ist. Dabei wurde in der Diskussion auch die Frage der Notwendigkeit von hohen Bandbreiten diskutiert, um die in (naher) Zukunft möglichen Anwendungen und damit verbundenen Chancen, beispielsweise auch in der schulischen sowie der Aus- und Weiterbildung, zu nutzen. Hierbei stellt sich die Frage, ob – wie in These vier formuliert – eine Privatisierung in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge geprüft werden sollte und gerade beim Thema der Ausstattung mit notwendiger Basisinfrastruktur für die Teilhabe an der Digitalisierung die bisherigen Strategien zur Förderung ausreichend sind.

Der Beitrag von Doris Sibum zeigt deutlich, dass – wie in These sechs formuliert – Entwicklungen, die die Zukunft maßgeblich beeinflussen, stärker in der Diskussion der Akteure bei der Entwicklung von Strategien für ländliche Räume sowie zur Schaffung und Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und der dafür notwendigen Sicherung der Daseinsvorsorge Berücksichtigung finden sollten. Dabei geht es nicht darum Voraussagen zu treffen, sondern vorausdenken und daraus die für die Entwicklung notwendigen Schritte zu gehen. Dabei wurde in der Diskussion deutlich, dass ländliche Räume hierbei – gerade im Hinblick auf die Chancen und Anforderungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben, wie zum Beispiel die Umsetzung des Konzepts von Smart Regions – eine fachliche Begleitung und Beratung benötigen. Es gilt, Akteure vor Ort zu befähigen, die Chancen zu erkennen und entsprechend zu nutzen.

Zukunftsorte in ländlichen Räumen zeichnen sich aus Sicht von Klaus Zeitler insbesondere dadurch aus, dass sie beginnen, über Ihre Zukunft nachzudenken, noch bevor „es wehtut“ und der Handlungsdruck zu stark ist. So können Gestaltungsspielräume erkannt und genutzt werden.



Abbildung 15: Talkrunde mit Klaus Zeitler, Fabienne Rasel und Doris Sibum (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Fazit und Empfehlungen

Dr.-Ing. Swantje Grotheer, Dr.-Ing. Kirsten Mangels, Dipl.-Ing. Elke Ries,
Univ.-Prof. Dr. Troeger-Weiß
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, TU Kaiserslautern

In den Beiträgen sowie den geführten Diskussionen konnten verschiedene Blickwinkel aus Politik, Wissenschaft und Praxis Impulse für Zukunftsstrategien und Instrumente zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in peripheren, strukturschwachen Regionen und Kommunen aufzeigen. Dabei ist deutlich geworden, dass

- das Thema Digitalisierung DAS Zukunftsthema gerade auch für ländliche, periphere Regionen in Deutschland darstellt und hier infrastrukturell und konzeptionell agiert werden muss, um (aktuell bestehende) Ungleichheiten aufzuheben und langfristig zukunftsfähige Räume zu schaffen;
- die Identifizierung und Nutzung von Handlungsoptionen in allen Teilräumen individuell und von und mit den geeigneten Akteuren unterstützt werden sollte, um langfristig tragfähige Strukturen und Entwicklungen zu ermöglichen;
- „Ermöglichen“, „Befähigen“ und „Chancen aufgreifen“ sind wesentliche Stichworte, die das Handeln für eine Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume in vielfältiger Weise beschreiben können. Hierfür sind Strategien ebenso notwendig wie finanzielle Mittel und Ausstattungen.

Aus den Ergebnissen des Diskussionsforums „Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien“ heraus, aber auch darüber hinausgehend, lassen sich verschiedene Empfehlungen für die bundesdeutsche Raumordnung ableiten:

Klare Positionierung zu einem Verständnis der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Das Verständnis von gleichwertigen (und eben nicht gleichen) Lebensverhältnissen macht eine raumordnungspolitische Bestimmung notwendig. Dabei geht es darum zu diskutieren, ob und wenn ja für welche Bereiche der Daseinsvorsorge weitere Mindest- und Erreichbarkeitsstandards definiert werden

sollten. Dabei liegt die Herausforderung darin, den unterschiedlichen materiellen und strukturellen Ausgangsbedingungen vielfältiger ländlicher Räume gerecht zu werden. Einheitliche und eher technokratisch entwickelte Standards müssen nicht automatisch zu einer Verbesserung der Lebenssituation führen, da sich beispielsweise Verhaltensmuster und Nachfragebedarfe von Bevölkerung und Unternehmen (These sieben) stetig verändern und die realen Anforderungen nicht langfristig mit den gesetzten Standards übereinstimmen. Hierbei sei auch auf die im aktuellen Raumordnungsbericht des Bundes geforderten weiteren Forschungsbedarfe hingewiesen, die für die Daseinsvorsorge stärker das Denken in outcome-orientierten Standards empfiehlt sowie weitere Forschungen zu empirisch belastbaren Aussagen zu Mindestnachfragen sowie Einzugsbereichen von Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge fordern (vgl. BBSR 2017, S.136).

Weiterhin wurde im Zuge des Diskussionsforums seitens der Fachöffentlichkeit diskutiert, Standardabsenkungen für bestimmte Infrastruktureinrichtungen und temporäre Lösungen beziehungsweise Zwischenlösungen zuzulassen, um die Daseinsvorsorgefunktion in den entsprechenden Bereichen für betroffene Regionen weiterhin zu gewährleisten ohne zu hohe Kosten fürchten zu müssen.

„Über den ländlichen Raum wird viel geredet. Was an einem Ort funktioniert, kann an einem anderen Ort der völlig falsche Ansatz sein.“

Ulrike Neumann

Forcierung der Ausweisung von Regiopolen

Der Regiopolenansatz als ein vergleichsweise junger raumwissenschaftlicher Ansatz kann auch im Zuge der Diskussion um die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein zu berücksichtigendes Politikfeld, wie in These neun angeführt, darstellen. Ziel ist es, dass Städte mittlerer Größenordnung als Zentren regionaler Entwicklung, Standorträume der Wissensgesellschaft und Anziehungspunkte ihrer zumeist ländlich geprägten Region gestärkt werden, um in ländlichen Regionen wettbewerbsstarke Ankerpunkte zu erhalten oder zu entwickeln. Der Regiopolenansatz geht über das Zentrale-Orte-Konzept hinaus. Im Fokus steht, dass ergänzend zu den Metropolregionen auch außerhalb von dicht besiedelten Regionen, Wachstumskerne identifiziert werden, über die regionale wirtschaftliche und soziokulturelle Eigendynamik generiert werden, die über die in der Regel oberzentrale Funktion hinausgeht.

Dezentralisierung als Teil von Heimatstrategien

Die Dezentralisierung öffentlicher staatlicher Einrichtungen beziehungsweise Behördenverlagerungen sowie die Ansiedlung (außer-)universitärer Forschungseinrichtungen gelten als zentrale Bestandteile einer aktiven Strukturpolitik für die Sicherung und Stärkung ländlicher Räume.

Ausgehend vom Ansatz einer sozialverträglichen Gestaltung des Verlagerungsprozesses, u. a. ein vorab umfassend angesetzter Prüfungsprozess bestehender Behördenstandorte oder die Nachbesetzung von Personalabgängen am ehemaligen Standort über eine Neubesetzung am neuen Standort, soll sukzessive eine Ressourcenverlagerung von Zentren in agglomerationsferne Regionen erfolgen. Regionale Eigenkräfte können dadurch gestärkt und Überlastungstendenzen der wenigen Hauptzentren minimiert werden.

Mit einer nach räumlichen und sachlichen Schwerpunkten differenzierten Förderungsstrategie kann hierdurch ein Verteilungsverfahren erreicht werden, welches dem Prinzip der dezentralen Konzentration an geeigneten Standorten folgt. In den eher aggro-

merationsfernen und zum Teil strukturschwachen Räumen werden krisenfeste Arbeitsplätze und strukturelle Impulse geschaffen. So können an Knotenpunkten (in der Regel an ausgewählten Zentralen Orten) Entwicklungsimpulse geschaffen werden, die über ihre regionale Ausstrahlungskraft in den Verflechtungsraum hineinwirken.

„Möglicherweise ist gegenwärtig ein Window of opportunity geöffnet, das ermöglicht, über das Thema Heimatstrategie echte Qualitätssprünge in der Raumordnungspolitik etwa im Sinne einer Weiterentwicklung der dezentralen Konzentration im Bundesgebiet zu erzielen. Die positive Resonanz gegenüber den Behördenverlagerungen als Teil der bayerischen Heimatstrategie sind dafür ein deutliches Indiz.“

Oliver Weidlich

Einen Impuls im Sinne regionaler Entwicklungsdynamiken schafft weiterhin die Ansiedlung (außer-) universitärer Forschungseinrichtungen in Form von neugegründeten Hochschulen, Gründung von Zweig-/ Außenstellen oder der Ansiedlung privater Forschungs- und Entwicklungszentren. Sie gelten als Knotenpunkte regionaler Netzwerke und bilden Synergieeffekte ökonomischer Entwicklung. Zu den wichtigsten regionalökonomischen Effekten von Forschungseinrichtungen zählen direkte Beschäftigungseffekte für hochqualifizierte Arbeitskräfte, indirekte Beschäftigungseffekte durch Spin-off-Gründungen, direkte und sekundäre Nachfragewirkungen, Haltefaktoren für junge Bevölkerungsgruppen sowie die Schaffung eines kreativen Milieus.

Unter dem Blickwinkel der Förderung (außer-) universitärer Forschungseinrichtungen geht es neben Neuansiedlungen vor allem auch um den Aspekt der Erarbeitung zukunftsfähiger Ansätze und Strategien für Entwicklungsspielräume bereits angesiedelter Einrichtungen in ländlichen Regionen. Über die Schaffung perspektivischer Entwicklungsplanung

für Ausbau- und Erweiterungsmöglichkeiten können ihre regionalökonomischen Effekte gestärkt und weitere Synergieeffekte geschaffen werden.

Verstetigung von Modellregionen

Die Gestaltung von Trendeinflüssen und das Generieren von Zukunftspfaden für periphere, strukturschwache Regionen und Kommunen kann über die Entwicklung langfristiger Visionen, regionsangepasster Leitbilder oder über einen kontinuierlichen Aufbau einer „Marke“ geschaffen werden. Förderprogramme für Modellregionen unterstützen bekanntermaßen stärker prozess-, aktions- und projektorientierte Ansätze. Über die Flexibilität des Regionszuschnitts, der Organisationsstrukturen und Akteurszusammensetzung, über die Offenheit für regions- und problemspezifische Entwicklungspfade sowie über die Möglichkeit der Überlagerung verschiedener Themenschwerpunkte als auch territorialer, funktionaler und identitätsstiftender Aspekte wird im Zuge von Modellregionen Raum für innovative Strategieansätze und dynamische Prozessentwicklungen gegeben. Eben diese Aspekte werden gemäß These drei als ein zentraler Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in ländlichen Regionen gesehen.

Weiterhin basiert der konzeptionelle Ansatz von Modellregionen zugleich auf drei zentralen Faktoren, die im Rahmen des Diskussionsforums als elementar für eine erfolgreiche Regionalentwicklung ländlicher, strukturschwacher Regionen gesehen werden und eine enge Verknüpfung zu These acht darstellen. Für erfolgreiche Entwicklungsprozesse stellt die Akteurs-Vernetzung von Beginn an einen zentralen Faktor dar. Kern solcher Prozesse ist eine gemeinschaftlich entwickelte Strategie, die auf realistischen Zielen basiert. Weiterhin sind die Möglichkeiten und Herausforderungen herauszustellen und im Zuge des Entwicklungsprozesses die Stärken der Region zu vermarkten.

Eine Fortführung von Modellprojekten in den unterschiedlichen Bereichen, deren Fokus auf der Sicherung beziehungsweise Stabilisierung der Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen ausgerichtet

ist, unterstützt insbesondere die Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge. In diesem Zusammenhang ist zugleich eine Verstetigung der Mittel für den Prozess der Umsetzungsphase unabdingbar. Weiterhin ist der Aufbau einer einheitlichen Schnittstellenfunktion für den überregionalen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch für betroffene Regionen zu forcieren.

„Vorausdenken, nicht voraussagen. Gestalten, nicht abwarten. Ziele verfolgen, nicht den Weg.“

Doris Sibum

Anpassung und Flexibilisierung von Förderregulierungen

Die gegenwärtige Förderstruktur für ländliche, strukturschwache Räume kennzeichnet einen ausdifferenzierten Umfang an Fördermaßnahmen. Im Rahmen des Diskussionsforums wurden Handlungsoptionen für einen ländlichen Umbau diskutiert. In diesem Zusammenhang ist eine Flexibilisierung der Förderprogramme anzustreben, indem Umbau- und Anpassungsstrategien vermehrt Berücksichtigung finden und interkommunale Kooperationen zunehmend als Fördervoraussetzung anstatt einer finanziellen Anreizpolitik integriert sind. Weiterhin sind Chancen einer stärkeren ressortübergreifenden Förderstruktur zu nutzen. Es gilt vor allem jene ländlichen Räume zu unterstützen, die vor besonders großen (demographisch-bedingten) Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge stehen, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten bieten.

Die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe Daseinsvorsorge könnte dabei ein Instrument sein, welches die Regionen unterstützt, ihre Infrastrukturen als Basis für gleichwertige Lebensverhältnisse in Wert zu setzen.

Sensibilisierung für neue Rahmenbedingungen und Daseinsvorsorge als originäre Aufgabe der Raumordnung

Neue (technologische) Entwicklungen schaffen neue Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Dem Aspekt von These fünf entsprechend ermöglicht insbesondere die Digitalisierung neue Möglichkeiten zu Sicherung der Daseinsgrundfunktionen. Hierbei sind der Raumordnung aktuell jedoch auch Grenzen gesetzt. Ein fehlender gesellschaftlicher Konsens zum Umgang von personenbezogenen Daten, eine fehlende Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie ein noch stärker auszubauender überregionaler Wissenstransfer von Modellprojekten und innovativen Ansätzen behindert insbesondere den Ausbau in sensiblen Bereichen wie E-Health oder E-Government.

In diesem Zusammenhang ist abschließend zu verdeutlichen, dass die Tendenzen zur Privatisierung von originären Daseinsvorsorgeaufgaben, vorrangig

begründet durch kommunale Finanzschwäche, einzugrenzen ist und dezentrale Infrastrukturlösungen auch zukünftig sicherzustellen sind. Privatisierungsmaßnahmen waren in den verschiedenen Bereichen wie zum Beispiel Wohnungsprivatisierung, Privatisierung im Gesundheitswesen oder Privatisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung gängig und werden teilweise bereits wieder rückgängig gemacht. Die Erfahrungen aus dem Verkauf öffentlicher Unternehmen zeigen, dass hierdurch häufig keine Kostenminimierungen und Effizienzsteigerungen zu erwarten sind. Der soziale Aspekt der öffentlichen Daseinsvorsorge unterliegt stattdessen mehr und mehr betriebswirtschaftlichen Aspekten und eine Gewährleistung eines langfristigen Erhalts in ihrem Bestand gefährdeter Einrichtungen ist ebenfalls nicht gegeben.

Gleichwertigkeit – Klartext und konkret

Handlungsempfehlungen und Handlungsansätze zur Verwirklichung und Umsetzung von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Bei den folgenden Empfehlungen handelt es sich um eine Auswahl von konzeptionellen und projektbezogenen Ansätzen, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, jedoch einen Beitrag zur Umsetzung von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem in jenen für die ländlichen Räume wesentlichen Strukturbereichen leisten möchten.

(1) Konzeptionelle und projektbezogene-raumordnerische Ansätze, oder: was kann die Raumordnung mit ihren Instrumenten und ihrer Koordinationsfunktion tun?

- Umsetzung einer Gemeinschaftsaufgabe „Daseinsvorsorge“ (z. B. Abgrenzung einer Förderkulisse, ...)
- Stärkung des zentralörtlichen Systems in Programmen und Plänen und Verdeutlichung auf kommunaler Ebene
- Ausweisung eines Netzes von Regiopolen und Regionalzentren (Bayern) mit öffentlichkeitswirksamer Darstellung von Anker- und Bleibe-Faktoren
- Ausweisung eines unbürokratischen Programms der Bundesraumordnung für die Gründung von regionalen Entwicklungsagenturen und Regionalmanagement-Initiativen als Ergänzung zu kommunalen Ansätzen auf der Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden

- Prüfung des Gebietszuschnitts von Kommunen im ländlichen Raum („small ist nicht immer beautiful und effizient“ – Mut zu kommunalen Gebietsreformen)
- Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen des Bundes – Übernahme der Koordination seitens der Bundesraumordnung
- Dezentralisierung und Neugründung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Umfeld der in den 1970 und 1980-er Jahren neu gegründeten Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften (auch zur Entlastung von Metropolregionen)
- Konzeption und Durchführung professioneller Regionalmarketing-Initiativen zur Präsentation der Potentiale von Leben, Wohnen und Arbeiten in ländlichen Regionen
- Ausweisung eines Programms seitens des Bundes für regionale und kommunale Bevölkerungskonzepte
- Verstetigung von Modellregionen
- Weiterentwicklung des Beirats für Raumentwicklung zu einem interdisziplinären Think Tank der Bundesregierung unter Federführung der Raumordnung
- Prüfung aller Förderprogramme der Ressorts des Bundes im Lichte und am Maßstab der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie Prüfung einer ressortübergreifenden Förderstruktur (z.B. BULE-Programm des BMEL in Verbindung mit den Programmen der Bundesraumordnung).

(2) Handlungsempfehlungen und Handlungsansätze im Bereich von Fachressorts – eine Auswahl

Digitalisierung:

- Digitalisierung – flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigem Breitband absichern
- Unterstützung von Projekten im Bereich E-Health und digitale Sprechstunden mit Allgemein- und Fachmedizinerinnen
- Programm zum Aufbau digitaler Dorfläden (Amazon-System auf der Ebene der Landkreise mit dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung und der Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten)

Städtebauförderung und Dorferneuerung:

- Individualisierung der Städtebauförderung und Dorferneuerung unter besonderer Berücksichtigung der Themen „Dorfmitte“, „Leerstände“, „Dorfwirtshäuser“ (maßgeschneiderte und unbürokratische Förderung)

Mobilität:

- Aufbau integrierter Mobilitätsketten (analog der Planungen von DB AG, Automobilindustrie und Autovermietungen sowie Taxigewerbe und Busunternehmen in Großstädten) – Ausweisung von 10 ländlichen Modellregionen/Landkreisen in jedem Flächen-Bundesland für integrierte Mobilität
- Prüfung der Revitalisierung stillgelegter Bahnstrecken
- Unterstützung des Aufbaus niedrigschwelliger Angebote im Bereich Verkehr (z. B. Mitfahrbänke)
- Förderung des autonomen Fahrens

Wirtschaft und Arbeitsmarkt:

- Anreize zur Schaffung von Co-Working-Spaces
- Förderung von Standortmarketinginitiativen und Ansiedlungsagenturen (vgl. Aufbau einer Zweigstelle der Ansiedlungsagentur Invest in Bavaria in Hof)

Kontakt

Auftraggeber

Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat (BMI)

Prof. Dr. János Brenner

Alt Moabit 140

10557 Berlin

janos.brenner@bmi.bund.de

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR)

im Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung (BBR)

Referat I 1 - Raumentwicklung

Dr. Steffen Maretzke

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

steffen.maretzke@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Technische Universität Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung

und Raumordnung

Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß

Pfaffenbergstraße 95

67663 Kaiserslautern

<https://regionalentwicklung-raumordnung.de>



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Prof. Dr. János Brenner
Alt Moabit 140
10557 Berlin
janos.brenner@bmi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 1 - Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern
<https://regionalentwicklung-raumordnung.de>

Satz und Grafik

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

Stand

Januar 2019

Druck

Onlineprinters GmbH
Rudolf-Diesel-Straße 10
91413 Neustadt a. d. Aisch

Bestellungen

ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Info Nr. 14/6 2019

Bildnachweis

S. 1, 7, 9, 11, 14, 16, 20, 22, 23, 31, 32, 35, 38 und 40: a.k.m. GmbH & Co. KG
S. 36: Gemeinde Berggau

Nachdruck und Vervielfältigung

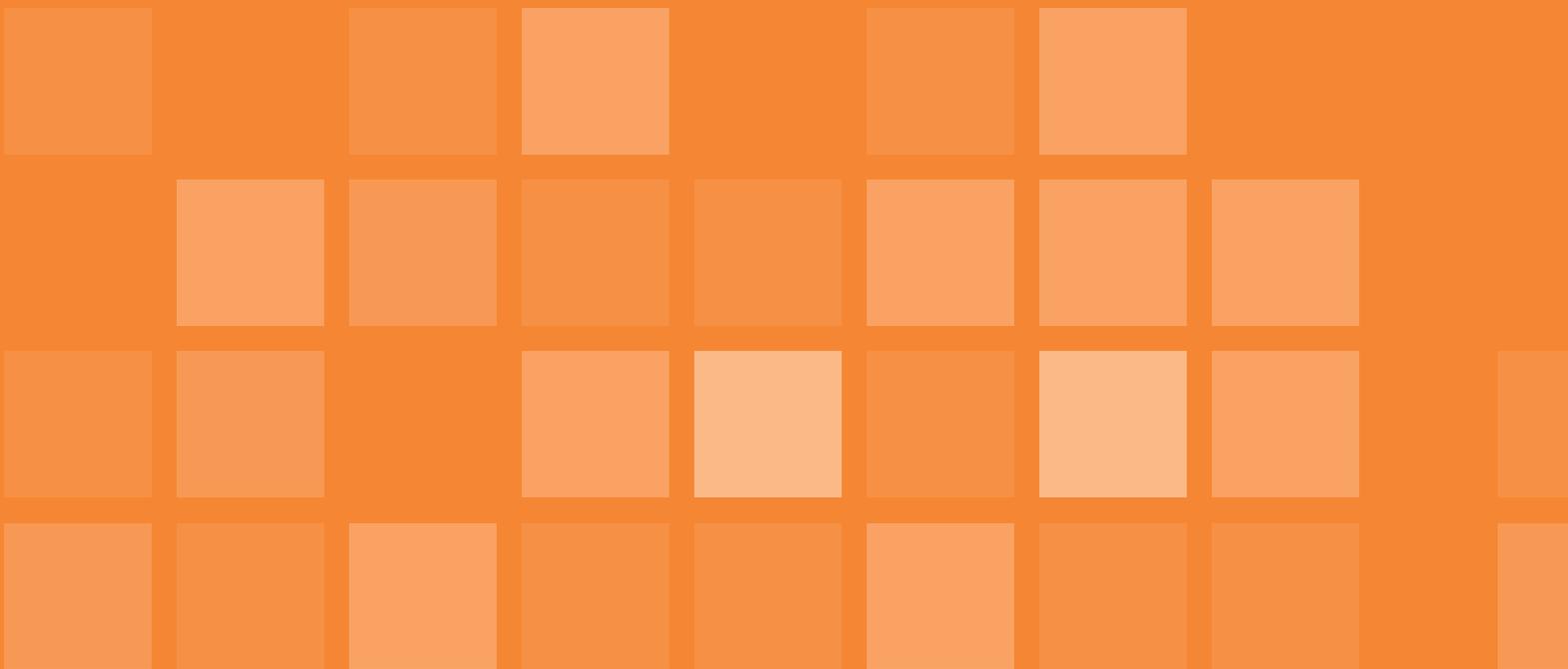
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2019

ISSN 1614-8908



www.bmi.bund.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).