

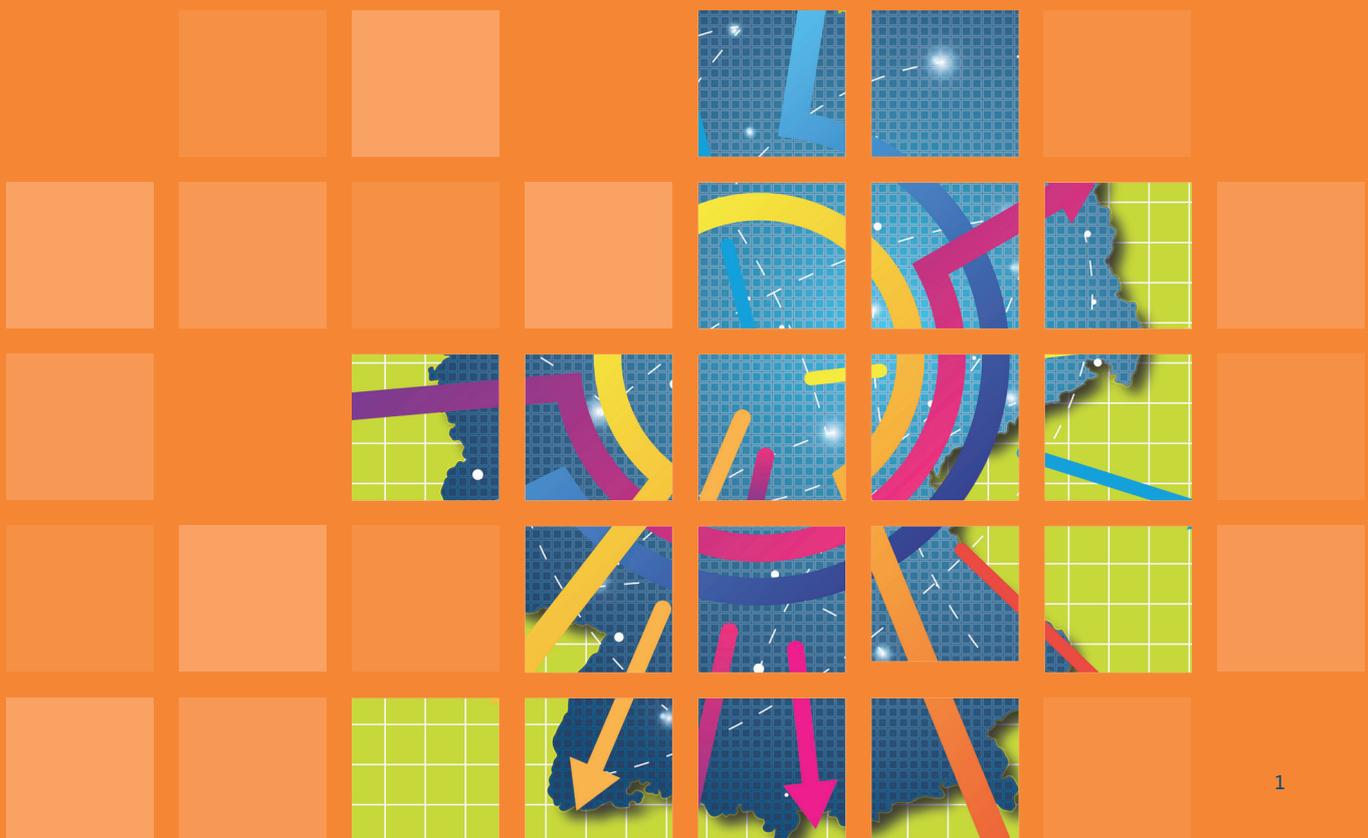


MORO Informationen · Nr. 14/8 · 2020

Diskussionsforum Raumentwicklung

Wachstumschancen – Wachstumsschmerzen – Wachstumsgrenzen:
Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung

Ein MORO-Forschungsfeld



MORO Informationen · Nr. 14/8 · 2020

Diskussionsforum Raumentwicklung

**Wachstumschancen – Wachstumsschmerzen – Wachstumsgrenzen:
Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung**

Ein MORO-Forschungsfeld

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Mit dem Diskussionsforum Raumentwicklung hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine Plattform geschaffen, auf der sich Praxis, Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit über aktuelle Fragen der räumlichen Entwicklung austauschen können. Die Themen sind mal abstrakt und das große Ganze betreffend, mal wird ein einzelner, konkreter Aspekt vertieft behandelt. Das Ergebnis der Diskussionen wird regelmäßig veröffentlicht, um den Informationstransfer sicher zu stellen und Impulse zu geben.

Auf diesem Diskussionsforum stand das Thema Wachstum im Fokus. Es betrifft einen Kernauftrag der Raumordnung: Entwicklungen zu prognostizieren, räumliche Konsequenzen abzuschätzen und entsprechende Flächen bereit zu halten bzw. zu entwickeln. Trotz aller gegenläufigen Prognosen ist die Bevölkerung in Deutschland in den letzten Jahren gewachsen. Das hat einige Städte und Regionen überrascht und vor erhebliche Probleme gestellt: Wo über Jahre mit rückläufiger Bevölkerung gerechnet wurde, fehlt es nun an Personal und Infrastruktur – etwa Kindergärten, Schulen, Wohnraum. Zudem fehlt es an Verkehrsfläche, denn die „mehr Menschen“ sind auch noch mehr unterwegs. Busse und Bahnen in den Wachstumsstädten sind überfüllt, die Straßen verstopft, Fahrräder, E-Scooter und Fußgänger kämpfen um zu wenig Raum. Die Menschen weichen in das Umland aus, wo Wohnraum noch bezahlbar ist – und pendeln noch längere Distanzen. Und auch dieses Umland war auf den Zustrom nicht vorbereitet. Wachstumsschmerzen.

Gleichzeitig gibt es Regionen, meist fernab der „angesagten“ Großstädte, die in den letzten Jahren Bevölkerung verloren haben, wo nun die Ortskerne veröden, die wenigen noch verbliebenen jungen Menschen wegziehen, weil der Weg zum Ausbildungsplatz zu lang ist oder keiner existiert, wo die letzten Unternehmen am Ort keine Fachkräfte mehr finden, wo die Immobilienpreise verfallen und sich ein Supermarkt oder eine Praxis nicht mehr „rechnen“. Schrumpfungsschmerzen.

Die Raumordnung, die doch eigentlich den Auftrag hat, im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse steuernd einzugreifen, Interessen auszugleichen und für eine nachhaltige Entwicklung zu sorgen, scheint ohnmächtig am Spielfeldrand zu stehen, auf den Beobachterstatus oder den eines Kommentators reduziert. Dabei gibt es durchaus Erfolgsgeschichten, wie „das Land“, wie kleine Städte und Dörfer und damit ihre Regionen erfolgreich sein können. Der Bund fördert solche Modellprojekte und die Vernetzung der Akteure mit Bundesmitteln. Raumordnung und Landesentwicklung jedoch sind Ländersache. Die Raumordnung als zentraler Politikbereich muss in den Ländern deutlich gestärkt werden, auch personell, wenn der Ausgleich zwischen Wachstum und Schrumpfung gelingen soll. Denn absehbar ist jetzt schon: es wird weiter Strukturwandel geben. Jetzt in den Kohleregionen, demnächst in den Regionen der Automobilindustrie und den Standorten mit Wirtschaftsbereichen, die durch die Digitalisierung entfallen oder sich stark verändern.

Das vorliegende Heft will mit den nationalen und internationalen Beispielen, die hier diskutiert wurden, einen Impuls geben, diese Herausforderungen als Planungsaufgabe mutig anzugehen.

Vera Moosmayer

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

Inhalt

Vorwort.....	4
Inhalt.....	5
Thesen zu Wachstumschancen, Wachstumsschmerzen und Wachstumsgrenzen	6
Postwachstum und / oder Green Growth?	13
Erste Diskussionsrunde	15
Wachstumsregionen in Deutschland – ein Überblick.....	16
Wachstumsgrenzen in einer Metropolregion – das Beispiel Stuttgart.....	19
Entlastungspotenzial eines Landkreises im ländlichen Raum – der Odenwaldkreis.....	21
Zweite Diskussionsrunde.....	24
Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Positionen für Integration und Kohäsion	25
Wachstumsgrenzen oder -chancen für Europa?.....	27
Die chinesisch-deutsche Seidenstraße – ein (regional-) wirtschaftliches Zukunftsprojekt?.....	29
Talkrunde: Reaktionen und Aktionen der Raumentwicklung	31
Fazit und Empfehlungen.....	32
Kontakt	34
Impressum	35

Thesen zu Wachstumschancen, Wachstumsschmerzen und Wachstumsgrenzen

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

Einführung

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

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

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

um nur die wichtigsten Teilmärkte zu nennen.

Bisher konzentriert sich die Diskussion um wachstumsbedingte Belastungen vor allem auf Großstädte. Um die Bedeutung und den Nutzen der Raumentwicklung und Raumordnung in der politischen Wahrnehmung sowie in der Fachöffentlichkeit und bei den Medien zu diesem Thema zu verdeutlichen, erscheint es erforderlich in dem Themenbereich „Wachstum“ Thesen in den Fokus zu nehmen, die mittel- und langfristig hohe gesellschaftliche Relevanz auf der einen und große Raumbedeutsamkeit in unterschiedlichen Raumtypen auf der anderen Seite entfalten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Wachstum in Verdichtungsräumen und Großstädten ursächlich auch auf geringe Wachstumspotentiale in strukturschwachen, peripheren Regionen (Abwanderungsprozesse, Schrumpfungsprozesse) zurück zu führen sein kann. Es bedarf daher auch einer Bewertung des Zukunftspotentials bisheriger Konzepte, also etwa jenes der nachhaltigen Raumentwicklung ebenso wie neuer Konzepte, etwa aus dem Bereich der Postwachstums-Konzepte, der Green Economy und der Digitalisierung (Stichwort: Gesellschaft und Wirtschaft/Industrie 4.0).

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

Fragestellungen

Vor dem Hintergrund von Rahmenbedingungen, wie etwa

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

erscheint aus konzeptioneller Sicht die Diskussion folgender zentraler Fragestellungen erforderlich:

1. Fragen zu Wachstumsprozessen und -chancen

- Warum sind Wachstumsprozesse für die raum- und regionalwissenschaftliche Diskussion relevant und wichtig?
- Um welche Wachstumsprozesse handelt es sich aus raum- und regionalwissenschaftlicher Sicht

(demographisches Wachstum, ökonomisches Wachstum, siedlungsstrukturelles Wachstum, Mobilitätswachstum)?

- Welche Rolle spielen Transformationsprozesse für das Wachstum von Städten und Regionen?
- Wie können heutige Wachstumsregionen künftige ökonomische Strukturwandelprozesse gestalten/antizipieren, um nicht Gefahr zu laufen zu Schrumpfungregionen zu werden (insbesondere wirtschaftlich monostrukturierte Regionen)?
- Wie können derzeitige „Schrumpfungregionen“ neue Entwicklungen und Trends aufgreifen, um zu Wachstumsregionen zu werden?
- Welche Möglichkeiten bestehen für eine Umverteilung auf nationaler Ebene i.S. der ausgleichsorientierten Regional- und Strukturpolitik?
- Werden Wachstumsprozesse vorwiegend international bestimmt (z.B. europäisch/deutsch-chinesische Seidenstraße) und können sich deutsche Städte und Regionen aufgrund des hohen internationalen Wettbewerbs Wachstumsprozessen entziehen?



Abbildung 1: Gabi Troeger-Weiß (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

2. Fragen zu Wachstumsschmerzen

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

3. Fragen zu Wachstumsgrenzen

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

4. Fragen zu möglichen Steuerungsansätzen der Raumentwicklung und Raumordnung

- Welche regionalen Entwicklungsstrategien sind geeignet, um Wachstumsdynamik und Wachstumsgrenzen aufzuzeigen und darauf Handlungsstrategien aufzubauen?
- Reichen sektorale Steuerungsansätze zur Behandlung von Wachstumsschmerzen bzw. zur Gestaltung von Wachstumschancen aus (z.B. Ansätze im Bereich Mobilität, zur Begrenzung von Siedlungsflächen oder klimarelevante Grenzwerte)?
- Reicht das raumordnerische und regionalpolitische sowie strukturpolitische Instrumentarium aus, um Wachstumsschmerzen zu „behandeln“, Wachstumschancen zeitnah aufzugreifen und Wachstumsgrenzen zu ziehen?
- Wie können Prozesse über Wachstumsgrenzen in einer Region gestaltet werden?
- Ist die Diskussion über Postwachstum i.S. der Suffizienz-orientierten Lebens- und Wirtschaftsweise weiterführend und falls ja, auf welcher räumlichen Ebene (regionalwirtschaftlich oder gesamtwirtschaftlich auf nationaler Ebene)?



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

Thesen

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

These 1:

Ökonomie und Demographie bestimmen das Wachstum von Städten und ländlichen Räumen!

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

These 2:

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

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

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

These 3:

Wachstumsschmerzen und -grenzen regional gestalten!

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

These 4:

Digitalisierung kann eine Verlagerung von Wachstum nach sich ziehen und Wachstumschancen in ländlichen Räumen generieren!

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

These 5:

Die Quellen des Wachstums werden auf globaler Ebene bestimmt.

Ökonomisches Wachstum und in der Folge auf nationaler und regionaler Ebene auch arbeitsmarktstrukturelles, demographisches, siedlungsstrukturelles

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

Herausforderungen und Antworten der Raumordnung und Regionalentwicklung

Öffentlichkeitswirksamer Diskurs über neue Wachstumskonzepte

Die Raumordnung hat den gesetzlichen Auftrag, für eine nachhaltige Raumentwicklung zu sorgen. Dies eröffnet Raumordnung und Regionalentwicklung Optionen im Umgang mit dem Themenbereich „Wachstum“. Einerseits erscheint eine stärkere inhaltliche Annäherung der Raumordnung und Regionalentwicklung zu ökonomischen Entwicklungen und Prozessen erforderlich. Damit – und hier ist die Bundesraumordnung bereits auf einem guten Weg – kann das Instrumentarium der Raumordnung durch jenes der Regional- und Strukturpolitik erweitert und ergänzt werden. Wachstum steht stets auch in Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen, die bislang insbesondere in strukturschwachen Regionen zu beobachten sind und künftig – aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels – möglicherweise auch Verdichtungsräume und Großstädte betreffen („neue“ altindustrialisierte Regionen). Gerade vor



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

dem Hintergrund der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen verfügt die Raumordnung hierfür über ein breites instrumentelles Spektrum, wobei Strategien im Bereich der Sicherung der Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen eine besondere Rolle spielen.

Da sich Raumordnung und Regionalentwicklung auch mit Zukunftsfragen befassen, könnte andererseits eine breite Diskussion über Postwachstums-Konzepte und / oder Green-Growth-Konzepte – beispielsweise gestützt durch MORO-Forschungsprojekte – weiterführend sein. Ziel der Postwachstumsansätze ist der Erhalt und die Entwicklung von Wohlstand und Lebensqualität der Menschen unabhängig von wirtschaftlichem Wachstum und steigendem finanziellen und materiellen Reichtum sowie die nicht an materielle und finanzielle Ressourcen gebundene gesellschaftliche Teilhabe der Bevölke-

rung. Technischer Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung finden nach dem Postwachstumsansatz ausschließlich innerhalb der ökologischen und von der Ressourcenverfügbarkeit gesetzten Leitplanken statt. Die regionale und suffiziente Lebensweise der Bevölkerung dient hierfür als Leitlinie. Damit verändern sich die Raumnutzungsansprüche nach dem Postwachstumskonzept grundlegend. Mit der Reduktion des wirtschaftlichen Wachstums, einem verminderten Konsum, mit stärker regionalisierten Wertschöpfungsketten, einem Ausbau der Eigenarbeit und der Etablierung klimaneutraler und umweltkonformer Produktionsweisen verändern sich die Flächenansprüche. Insbesondere für Industrie, Gewerbe und Verkehr werden weniger Flächen beansprucht. Folglich werden Fragen des Recyclings von Flächen, des Rückbaus und der Wiedernutzung für Landwirtschaft und als Naturlandschaft stärker betont. Bisherige auf Expansion ausgerichtete Denk-

muster der Raumplanung werden damit verändert. Berücksichtigt werden sollte dabei allerdings, dass Wachstum in Großstädten und ländlichen Räumen im Wesentlichen auf ökonomische und demographische Prozesse zurückgeführt werden kann. Die Diskussion über Grenzen und Begrenzung des Wachstums sowie wachstums-kritische Positionen (Zero-Growth, qualitatives Wachstum, De-Growth) bedürfen damit auch stets der Berücksichtigung der europäischen, internationalen und globalen Vernetzung von Deutschland, seinen Regionen und der Unternehmen.

Nutzung des klassischen Instrumentariums der Raumordnung und Anwendung neuer Instrumente

Auch die klassischen Instrumente der Raumordnung und Regionalentwicklung, auf verschiedenen Ebenen, beispielsweise die Regionalplanung oder Flächenmanagementkonzepte, können mit konsequenter Anwendung noch stärker als bisher Steuerungspotential für die Wirkungen des Wachstums entfalten und Wachstumsschmerzen vorbeugen (z.B. integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung). Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne können regionalspezifische Wachstums-Szenarien aufnehmen. Ferner können zur Gestaltung und Steuerung von Wachstumsprozessen und zur Behandlung von Wachstumsschmerzen folgende Strategien Einsatz finden:

- Aufbau regionaler Think Tanks
- Ausbau und Förderung der Konzepte zu Smart Cities und Smart Regions (z.B. in Verbindung mit Konzepten wie Innenentwicklung, Anbindegeboten, Vorrang des Flächenrecyclings u.a.)
- Verstärkte Nutzung von Experimentierklauseln
- Förderung des Aufbaus regionaler Wertschöpfungsketten
- Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen
- Einführung neuer Indikatoren zur Messung von regionaler und kommunaler Entwicklung – regionale Wohlfahrts- und Wohlstandsindikatoren, beispielweise Existenz und Funktionsweise von regionalen Kreisläufen, Naturkapital, Ökosystemdienstleistungen u.a.

- Förderung neuer und ergänzender Formen von Infrastrukturen (z.B. Radschnellwege u.a.) und der Grünen Infrastruktur (Landschaftselemente zur Förderung der Durchlässigkeit der Landschaft für Pflanzen und Tiere sowie für die Klimaanpassung, Grünräume in der Stadt).

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

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

Postwachstum und / oder Green Growth?

Prof. Dr. Jörg Knieling

Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg

Wie können Konzepte von Green Growth und Postwachstum zur Transformation von Städten und Regionen in Richtung einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen? Vor dem Hintergrund der Umwelt- und Nachhaltigkeitsdiskurse früherer Jahre und der derzeitigen Debatten zu Klima- und Ressourcenschutz stehen Städte und Regionen heute vor der Herausforderung, neue Wege in Richtung einer „Großen Transformation“ (2) zu erkunden. In der Fachdiskussion hat sich dazu eine Kontroverse zwischen Konzepten eines Green Growth und eines Postwachstums entwickelt, die insbesondere in Bezug auf die Wachstumsfrage kontrovers argumentieren (s. Abb. 5). Der Beitrag befasst sich damit, inwiefern beide Konzepte dazu beitragen können, dass sich Städte und Regionen in Richtung Nachhaltigkeit weiterentwickeln, und ob sie sich auf diesem Weg – wenigstens teilweise – ergänzen können oder welche Konflikte angesichts der unterschiedlichen Ausrichtungen zu erwarten sind.



Abbildung 4: Jörg Knieling (Foto: HCU Hamburg)

Den Siedlungs- und Raumstrukturen kommt für die Nachhaltigkeitstransformation eine maßgebliche Rolle zu. Städte und Stadtregionen können deshalb als eine Schlüsselebene für die Beförderung der Transformationsprozesse verstanden werden (2; 3).

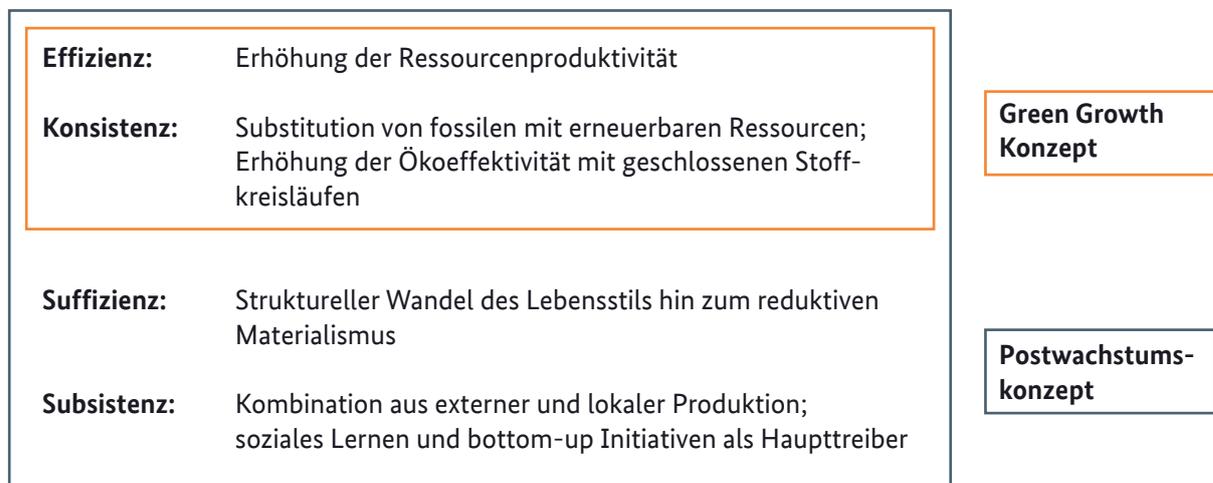


Abbildung 5: Strategien von Green Growth- und Postwachstumskonzepten (Quelle: Jörg Knieling)

Dabei stellt sich u.a. die Frage, ob die Reichweite des Green Growth-Ansatzes ausreichend sein kann, wenn er in erster Linie auf Wachstum und Technologieinnovationen setzt. In einer konsequenten Anwendung von Green Growth besteht für die Stadt- und Regionalentwicklung die Gefahr, dass Rebound-Effekte die erforderliche Umweltentlastung verhindern und Investitionen in entsprechende Infrastrukturen, z.B. bei e-Mobilität oder großräumigen Energietrassen, langfristig zu Lock-In-Effekten führen, die alternative Entwicklungspfade und Innovationen behindern.

Konzepte von Postwachstum öffnen den Blick auch für nicht-technische, soziale Innovation und grundlegende Strukturveränderungen. Beispielsweise stellen Strategien der Suffizienz (Genügsamkeit) das Wirtschaftswachstum als maßgebliche Orientierung in Frage und suchen nach verträglicheren Lebens- und Wirtschaftsweisen (s. Abb. 6).

Der Beitrag stellt Bezüge zwischen Green Growth, Postwachstum und Raumentwicklung bzw. Raumordnung her und diskutiert mögliche Strategien für zukünftige Transformationsprozesse.

Literatur

1 Khosla, A. (2013): Beyond Rio: From green economy to green society. In: Schneidewind, W.; Santarius, T.; Humburg, A. (Hrsg.): Economy of sufficiency. Essays on wealth in diversity, enjoyable limits and creating commons. Wuppertal Spezial, no. 48, S. 14-24, Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy

2 WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten, Berlin

3 WBGU (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Hauptgutachten, Berlin

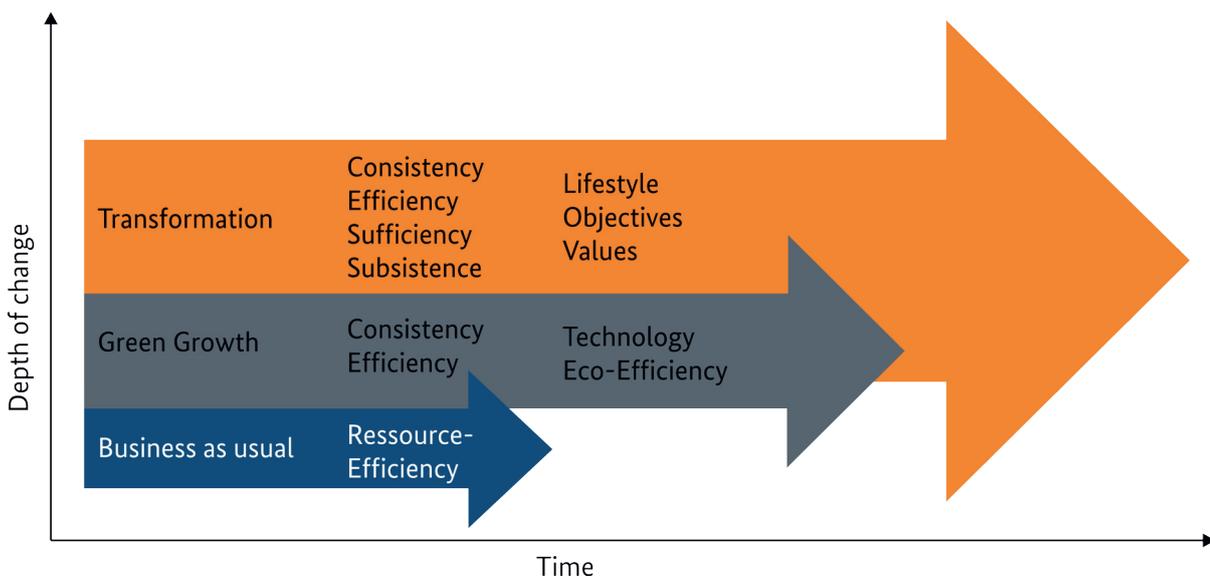


Abbildung 6: Integration von Green Growth- und Postwachstumsstrategien zur Transformation von Städten und Regionen (Quelle: Jörg Knieling nach Kosla, A. (2013))

Erste Diskussionsrunde

Die ersten beiden Beiträge des Diskussionsforums Raumentwicklung – einerseits die Vorstellung der von Frau Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß entwickelten Thesen zur Veranstaltung und andererseits der Beitrag von Prof. Dr. Jörg Knieling zum Thema „Postwachstum und/oder Green Growth“ – wurden im Rahmen der ersten Diskussionsrunde intensiv – vor allem im Hinblick auf die Fragen welche Herausforderungen und Aufgabenstellungen sich hieraus für die Raumentwicklung und Raumordnung ergeben – diskutiert.

Eine zentrale Herausforderung stellt dabei die Weiterentwicklung der Raumordnung und der Raumentwicklung in Richtung eines „Nachhaltigkeitsmanagements“ dar. Dies wird zwar als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen, aber der Raumordnung wird eine wesentliche Rolle zugesprochen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Raumordnung durch ihre Kenntnisse über raumrelevante Entwicklungen und ihre Auswirkungen sehr gute Voraussetzungen bietet und zudem die ihr zugeschriebene Aufgabe des überfachlichen, sektor-übergreifenden Denkens und Handelns ausfüllt. Wichtiger wird es dabei allerdings künftig alle relevanten Akteure in die Entwicklungsprozesse einzubeziehen und mitzunehmen.

Es wurde aufbauend die Frage diskutiert, wie eine Abkehr vom Wachstumsparadigma tatsächlich gelingen kann, insbesondere dann, wenn in weiten Teilen der Gesellschaft, von Politik und Bevölkerung weiterhin daran festgehalten wird. Ist sich die Fachwelt auf Seiten der Raumordnung überwiegend einig hier einen Wechsel gestalten zu müssen, so ist es sehr schwierig zu tatsächlich konsistenten Linien in Plänen und Programmen der Bundesländer und Regionen zu gelangen. Handlungsbedarf besteht hier auf politischer Ebene: Themen wie nachhaltige Entwicklung in einer Reihe von Strukturbereichen sowie die Diskussion über die Grenzen des Wachstums werden seit mehreren Jahren geführt; allerdings fehlen weitgehend Ansätze zur konkreten Umsetzung in den verschiedenen Politikfeldern.

Im Kontext der Diskussion um Schrumpfungs- und Wachstumsregionen in Deutschland war Gegenstand der Diskussion, die unterschiedlichen Raumentwicklungsprozesse immer im Zusammenhang zu denken und auch so in der Raumordnung und Raumentwicklung zu bearbeiten. Die Leitvorstellung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen, gleich welchen Raumtyps, wird als Wesentlich herausgestellt. So wurde mit dem im Jahr 2019 veröffentlichten Deutschlandatlas ein Dokument vorgelegt, welches die Situation in Deutschland transparent darstellt und als evidenzbasierte Grundlage für politisches Handeln unterschiedlicher Ressorts (im Zusammenhang gedacht) dienen kann und soll.



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

Wachstumsregionen in Deutschland – ein Überblick

Dr. Steffen Maretzke

Projektleiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR, Bonn

Will man regionale Wachstumsräume identifizieren, stellt sich die Frage nach dem Maßstab dieses Wachstums. Im nationalen Maßstab, aber auch im Vergleich unterschiedlicher Länder, wird regelmäßig das Wachstum der Wirtschaftskraft der Länder zur Messung von Entwicklungsunterschieden herangezogen. Gemessen wird die Wirtschaftskraft über das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das den Gesamtwert aller Güter, d. h. aller Waren und Dienstleistungen quantifiziert, die während eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft als Endprodukte hergestellt wurden, nach Abzug aller Vorleistungen. Das BIP steht dabei stellvertretend für den materiellen Wohlstand eines Landes. Relativiert man das Bruttoinlandsprodukt an der Einwohner- bzw. Erwerbstätigenzahl (Produktivität) kann die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verschiedener Wirtschaftsräume direkt miteinander verglichen werden und ist somit für die Messung regionaler Entwicklungsunterschiede verwendbar. Entsprechend lassen sich Wachstumsregionen u.a. über die Entwicklung des BIP bzw. der Erwerbstätigkeit abgrenzen. Da sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass sich auch die demografische Entwicklung sehr stark an der Strukturstärke oder –schwäche einer Region ausrichtet, ist auch die Entwicklung der Bevölkerungszahl für die Abgrenzung von Wachstumsregionen eine geeignete Orientierungsgröße.

Abbildung 9 zeigt, dass sich das regionale Wachstum der Bevölkerungszahl vor allem auf westdeutsche Regionen, hier insbesondere auf das Umfeld solcher Großstädte wie München, Hamburg, Frankfurt, Stuttgart, Köln oder Berlin konzentriert. In den neuen Ländern finden sich mit Dresden, Leipzig und Potsdam dagegen nur wenige Inseln mit bedeutsamen Wachstumsraten.



Abbildung 8: Steffen Maretzke (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Ein Blick auf wesentliche Einflussfaktoren der Wirtschaftskraft (vgl. Tab. 1) offenbart, dass die Wachstumsräume meist sehr günstige Ausprägungen dieser Einflussfaktoren realisieren, im Gegensatz zu den Schrumpfungsräumen.

So profitieren die Wachstumsräume mehrheitlich von einer günstigen Sozialstruktur der Bevölkerung, infolge langfristiger selektiver Wanderungsgewinne aus dem In- und Ausland. Im Ergebnis ist die Bevölkerung dieser Regionen jünger, meist besser ausgebildet und mit einem höheren Bruttoeinkommen ausgestattet. Auch die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung liegt weit über dem Bundesdurchschnitt, so dass in Bezug auf die erwerbsfähige Bevölkerung relativ mehr Personen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Zudem fallen die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner überdurchschnittlich hoch aus, woraus sich für die Kommunen deutlich günstigere Rahmenbedingungen zur weiteren Ausgestaltung

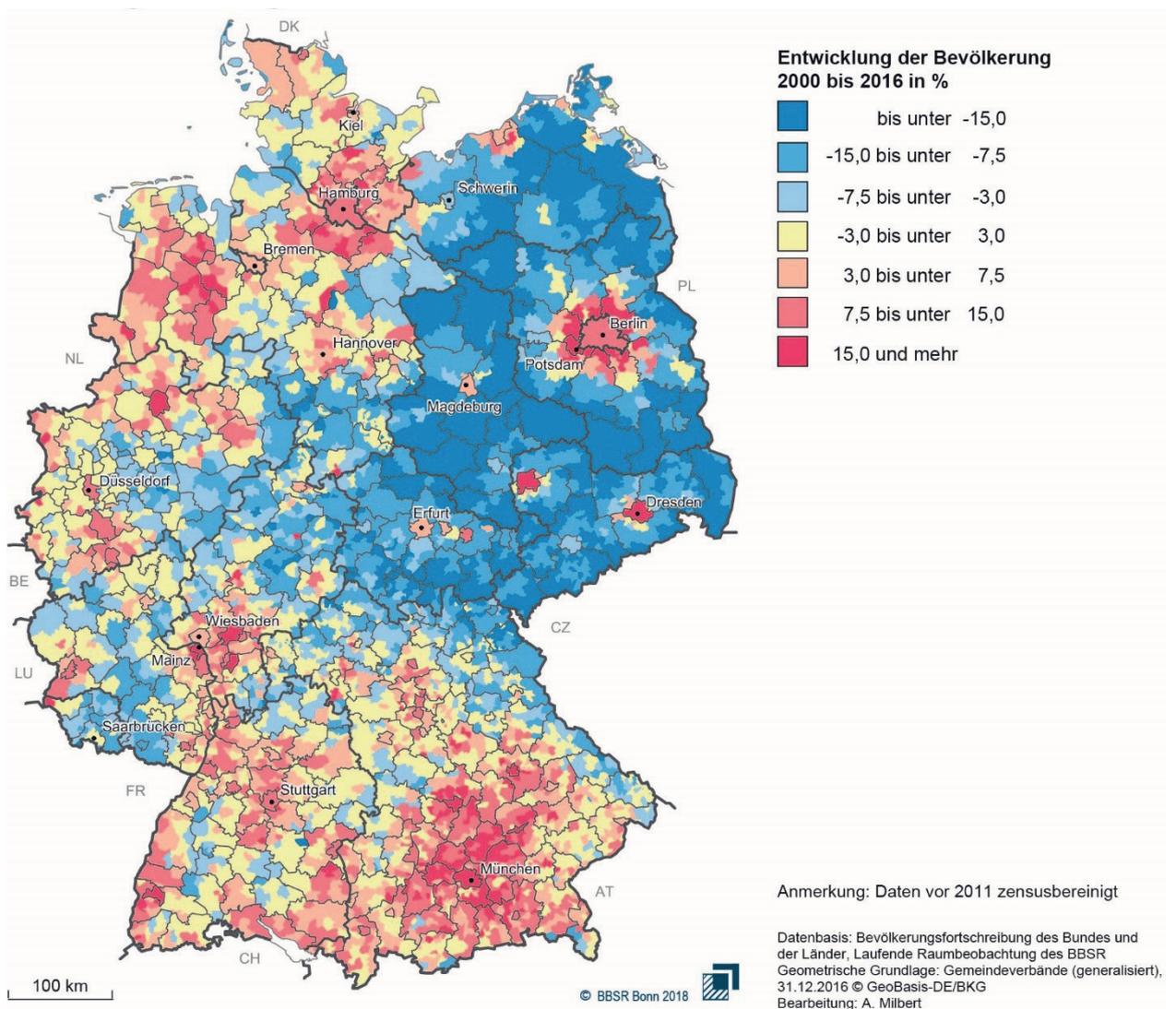


Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im Zeitraum 2000 bis 2016 (Quelle: BBSR)

und Verbesserung ihrer Standortpotenziale ableiten lassen. Hinzu kommt, dass sich in den Wachstumsräumen auch beachtliche Innovationskapazitäten bündeln. Schaut man sich allein die Regionalstruktur der FuE-Aufwendungen von Unternehmen an, dann konzentrieren sich diese vor allem auf süddeutsche Räume. Da Innovationen eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung regionaler Wettbewerbsfähigkeit sind, weisen die Wachstumsregionen auch in dieser Hinsicht einen erheblichen Standortvorteil gegenüber den anderen Regionen in Deutschland auf.

Diese Wachstumsprozesse haben aber auch ihre Nebenwirkungen. Zum einen stoßen die betroffenen Regionen zunehmend an eigene Wachstumsgrenzen, was sich u.a. am Fachkräftemangel bzw. an den Engpässen am Wohnungsmarkt (höchste Mieten bzw. überbewertete Immobilien) zeigt. Zum anderen leiden die Quellregionen dieses Wachstums z.T. erheblich unter dieser Entwicklung. Viele ostdeutsche Regionen, aus denen seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich meist junge und besser qualifizierte Personen ihren Wohnort in die Wachstumsregionen

verlegten, hatten Rückgänge ihrer Bevölkerungszahl von z.T. weit über 30 Prozent zu verzeichnen. Infolge dieser Schrumpfdynamik haben sie, insbesondere in peripheren ländlichen Lagen, immer größere Probleme ein attraktives und vielfältiges Infrastrukturangebot abzusichern, weil dieses kaum noch ausgelastet wird. Viele Wohnungen stehen leer und Wohneigentum, das oft zur finanziellen Absicherung für die Zeit nach der Berufstätigkeit gebildet wurde, lässt sich am Wohnungsmarkt nur zu unattraktiven Preisen realisieren. Selbst die im Vergleich zu den 1990er Jahren deutlich gesunkene Arbeitslosigkeit resultiert weniger aus steigender Beschäftigung, als vielmehr aus der hohen Zahl älterer Erwerbstätiger, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden und nicht ausreichend durch jüngere, neu ins Erwerbsleben einsteigende Personen ersetzt werden.

Regionale Wachstumsprozesse – wenn sie auf internen/nationalen Wachstumsquellen basieren und langfristig relativ einseitig ausgerichtet sind – können die ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Herausforderungen in den Quellregionen des Wachstums spürbar verschärfen, bei denen es sich oft um schrumpfende Regionen handelt. Daher sollten regionale Wachstumsprozesse immer auch im Hinblick auf ihre Nebenwirkungen auf die Quellregionen des Wachstums diskutiert und durch abgestimmte regionale Entwicklungsstrategien begleitet werden. So können vorhandene Wachstumsgrenzen durch aktive Gestaltungsprozesse bezüglich der internen und externen Wachstumsquellen zumindest teilweise verschoben und ungünstige Auswirkungen auf die Quellregionen des Wachstums vermindert werden.

Produktivität (BIP je Erwerbstätigen)	Erwerbstätige
Konjunkturniveau, das unter anderem durch Binnen- nachfrage, Export / Import beeinflusst wird	Erwerbstätigenzahl und -struktur
	Pendlersaldo
	Erwerbsbeteiligung
	Binnen- und Außenwanderungen
Innovationsgrad (WtF)	Demografischer Wandel (Bevölkerungszahl und -struktur)
...	...

Tabelle 1: Wesentliche Einflussfaktoren der regionalen Wirtschaftskraft (Quelle: Steffen Maretzke)

Wachstumsgrenzen in einer Metropolregion – das Beispiel Stuttgart

Thomas Kiwitt

Leitender Technischer Direktor des Verbands Region Stuttgart, Stuttgart

Behandlungsansätze aus planerischer Sicht

Die Ausführungen erfolgen aus der Sicht der Planungspraxis in der Region Stuttgart und erfolgen damit vor dem Hintergrund einer besonderen Form regionaler Governance, mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und einem gesetzlichen Aufgabenkatalog, der neben der klassischen Regionalplanung auch die Trägerschaft für regionalbedeutende Mobilitätsaufgaben, die Entwicklung „Grüner Infrastruktur“, die regionale Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing umfasst.

Diagnose und Therapieansätze lassen sich aber auch auf andere Ballungsräume übertragen – zumindest auf jene, die von der anhaltenden demografischen und ökonomischen Dynamik der vergangenen Jahre geprägt sind und denen neben der formalen Regionalplanung auch Instrumente der Regionalentwicklung zur Verfügung stehen.

Wachstumschancen

Potenziale ergeben sich insbesondere aus den typischen Stärken der Ballungsräume. Hierzu zählen insbesondere:

- Innovationsstärke und Forschungsleistung sowie die dazu erforderlichen Fachkräfte und die Forschungsinfrastruktur;
- Konnektivität und Einbindung in internationale Verkehrsnetze;
- Wanderungsgewinne, die auch bei geringerer Geburtenrate eine relativ junge Bevölkerung gewährleisten;
- Ausgeprägte Internationalität der Bevölkerung,

mit hoher interkultureller Kompetenz, die eine Einbindung in globale Lieferketten vereinfacht;

- Politisch starke, leistungsfähige Institutionen;
- Hohe Lebensqualität mit umfangreichem Kultur- und Bildungsangebot sowie attraktiven Freizeitmöglichkeiten und nicht zuletzt einer hohen Identifikation der Bevölkerung mit dem Standort.

Wachstumsschmerzen

Die Ausgangslage stellt sich insgesamt positiv dar – dennoch werden zunehmend auch Entwicklungshemmnisse deutlich. Bisweilen stehen diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den vorgenannten Aspekten, verändern aber im weiteren Zeitablauf die Ausprägung. Anzuführen sind in diesem Zusammenhang insbesondere:

- Zunehmender Fachkräftemangel nach Erreichen des Rentenalters der „geburtenstarken Jahrgänge“;



Abbildung 10: Thomas Kiwitt (Foto: VRS, F. Eppler)

- Fehlender Wohnraum – erschwert nicht nur erforderliche Zuwanderung, sondern vergrößert durch die Verdrängung breiter Bevölkerungsgruppen aus den zentralen Lagen auch die Pendlerdistanzen und damit das Verkehrsaufkommen;
- Überlastung der Infrastruktur, was nicht nur zu Zeitverlust und volkswirtschaftlichen Kosten führt, sondern auch Schadstoffemissionen steigert und die Akzeptanz der Bevölkerung für weitere Entwicklungen erheblich reduziert.

Auch die im Vergleich zu Ländlichen Räumen weniger ausgeprägte politische Aufmerksamkeit für die Belange der Ballungsräume und das Fehlen strategischer Konzepte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit auf globaler Ebene erweisen sich als Herausforderung.

Wachstumsgrenzen

Zweifel am „Prinzip Wachstum“ werden verstärkt artikuliert – wobei der Begriff meist quantitativ (z. B. Einwohner, Fläche, BSP) interpretiert wird. Eine solche Reduktion erscheint zumindest unvollständig; denn etwa in den Bereichen umweltfreundlichere Mobilität, Bereitstellung von bedarfsgerechtem Wohnraum, Klimaschutz, Anpassung an Klimawandel scheinen weitere Aktivitätssteigerungen mehrheitsfähig.

Die notwendige Diskussion kann daher nur mit konkreter Definition von Bezugsgrößen und räumlichem Perimeter geführt werden. „Größere Zahlen“ sind nicht per se schlecht. Wichtig ist zudem, wie bzw. von wem dieser gesellschaftliche Diskurs geführt und vor allem entschieden werden soll. Wachstumsgrenzen sollten jedenfalls nicht vom jeweiligen Nachbarn bestimmt werden.

Behandlungsansätze

Die Organisation nachhaltigen Wachstums ist eine strategische Aufgabe, vor allem in engverflochtenen, stadtreionalen Zusammenhängen. Universelle „Allheilmittel“ kann es dafür nicht geben, dennoch scheinen einige Eckpunkte erforderlich:

1. „Big Picture“ statt Kirchturm

Problemansprache und Entscheidungsfindung brauchen eine adäquate Betrachtungsebene – nicht jedes Problem ist lokal sichtbar. In dieser Hinsicht ist auch die strategische Beratung der Kommunen eine wichtige regionale Aufgabe.

2. Wirksame Instrumente statt Papiertiger

Restriktive Instrumente sind nicht immer wirksam, ggf. werden daher auch Ergänzungen notwendig – bis hin zu investiven Mitteln.

3. Klare Ansagen statt Verantwortungsdiffusion

Pläne und öffentliche Investitionen sind politische Entscheidungen und brauchen Mehrheiten. Unklare übergeordnete Zielsetzungen erschweren die Mehrheitsfindung.

4. Befähigung statt Zuweisung

Fördermittel sind wichtig – aber Finanzierung ist nicht immer das Kernproblem. Wichtig sind zudem effizientere und kürzere Verfahren sowie ausreichende Fachkapazitäten.

5. Flagge zeigen!

Ballungsräume sind in der politischen Wahrnehmung bisweilen unterrepräsentiert. Für die spezifischen Belange dynamischer Ballungsräume muss bei EU und Bund geworben werden.

6. Marktbeobachtung – auch global

Standorte stehen im internationalen Wettbewerb und auch die „Benchmark“ für Standards werden in diesem Maßstab gesetzt. Die „Europäische Stadt“ ist in dieser Hinsicht sehr klein – Kooperation und Austausch sind umso wichtiger.

Fazit

Die Problemlage ist akut, die Hausmittel sind unzureichend – der Chefarzt ist erforderlich!

Entlastungspotential eines Landkreises im ländlichen Raum – der Odenwaldkreis

Frank Matiaske
Landrat des Odenwaldkreises

Vor 5 Jahren hatte die Journalistin Antonia Baum mit ihrem Artikel über die „Odenwaldhöhle“ in der FAZ einen Aufschrei der Empörung ausgelöst. Sie berichtet von ihrer verschwendeten Jugend in der Tristesse zwischen Leerstand und eternitverschindelten Häusern.

Dem Aufschrei folgte ein „Aufbegehren“, gerade von jungen Menschen: tolle Events, coole Aufkleber, flotte Klamotten, alle mit einem positiven Bezug auf die „Odenwaldhöhle“. Landfrust auf der einen Seite und ganz starke Landlust auf der anderen.

„93 Prozent der Befragten in unserer aktuellen Zukunftsmonitor-Umfrage wünschen sich, dass sich die Landesregierung für die ländlichen Regionen einsetzt. Diese müssen stark und attraktiv bleiben.“ Dieses Ergebnis verkündeten Hessens Ministerpräsident Volker Bouffier und sein Stellvertreter Staatsminister Tarek Al-Wazir auf der Landespressekonferenz am 8.12.2017. Das Magazin „Landlust“ ist eine der auflagenstärksten Publikationen Deutschlands. Matthias Horx, ein renommierter Zukunftsforscher und Gründer des Zukunftsinstituts in Frankfurt, stellte in seinem Zukunftsreport 2018 fest, dass sich „in den nächsten Jahren die Sehnsucht in Richtung Urbanität wieder umkehren wird – Dörfer, Kleinstädte und Regionen werden eine Renaissance erleben!“ und der Architekt Rem Koolhaas, einer der großen Vordenker der Metropolen, plant die Ausstellung „Countryside: Future of the World“. Bei einer Befragung der Bundesstiftung Baukultur aus dem Jahr 2015 gaben über 50 Prozent der 30 bis 60-Jährigen an, ihr bevorzugter Wohnort wäre eine Landgemeinde, Werte, von denen die Großstadt weit entfernt ist.

Wie passt diese offensichtliche Landlust zum deutlich wahrnehmbaren Landfrust, dem Bevölkerungsschwund in ländlichen Regionen und der Diskussion um abgehangene Dörfer und Regionen?

Tatsächlich werden nach den aktuellen Prognosen in den kommenden Jahren zahlreiche Regionen in Deutschland Bevölkerung verlieren. Es betrifft dies nahezu flächendeckend die neuen Bundesländer, aber auch Regionen wie die Oberpfalz, den Bayerischen Wald, das Saarland, große Teile des Ruhrgebietes und Niedersachsens sowie die Nordseeküste. Betroffen sind also nicht nur ländliche Regionen, sondern insbesondere auch Regionen, in denen in den letzten Jahrzehnten ein Strukturwandel im industriellen Bereich stattgefunden hat.

Ist auf diese Prognosen aber Verlass? Die Bevölkerungsprognosen der letzten zehn bis 15 Jahre waren alles andere als verlässlich und selbst amtliche Prognosen innerhalb eines Bundeslandes weichen zum Teil deutlich voneinander ab.

Da wundert es nicht, dass Kommunen in den letzten Jahren sehr vorsichtig mit der Ausweisung von neuem Bauland waren. Die dadurch nicht erschlossenen Potentiale, speziell des Umlandes von Ballungszentren, mahnen die wachsenden Großstädte heute an.

Wie aber soll eine Region, wie beispielsweise der Odenwaldkreis an dieses Thema herangehen? Der für den Wohnungsbau zuständige hessische Minister hat gerade die Idee des sogenannten „großen Frankfurter Bogens“ ins Spiel gebracht. In einer Erreichbarkeit von 30 Zugminuten rund um den Frankfurter Hauptbahnhof sollen 200.000 neue Wohnungen

entstehen. Dazu gehört der Odenwald nicht. 200.000 neue Wohnungen bergen aber die Gefahr, dass damit die Abwanderung aus den ländlichen Gebieten weiter zunimmt und alle Prognosen über den Haufen geworfen werden. Zudem sind die Bahnstrecken innerhalb dieses Radius' schon heute hoffnungslos überlastet, d.h. die Realisierung des Vorhabens bedeutet massive Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur auf der Schiene im südhessischen Ballungsraum, Investitionen, die in der Folge für die Verkehrsanbindung im ländlichen Raum fehlen werden.

Allerdings zeigt sich auch seit 2014, ganz in dem Sinne wie es Matthias Horx formuliert hat, dass inländische Bevölkerung längst aus den Ballungsräumen in Richtung des Umlandes abwandert, wovon auch die ländlichen Räume profitieren können. Dieser Fakt kommt in der momentanen Diskussion um neuen Wohnraum in der Stadt zu kurz. Natürlich stellt sich die Frage, wieso momentan in Ballungszentren die Bevölkerung erkennbar und mit spürbarem Druck wächst? Dies liegt vor allen Dingen an der Zuwanderung.

Hessen hat in den Jahren 2012 bis 2018 ein Einwohnerplus von insgesamt 272.000 Einwohnern zu verzeichnen. Im fraglichen Zeitraum zogen 338.000 Menschen aus dem Ausland nach Hessen. Dieser Zuzug waren nicht nur die Flüchtlinge aus den Jahren 2015 und 2016, sondern insbesondere auch ausländische Fachkräfte. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Hessen stieg in diesem Zeitraum von 11,4 auf 16,2 Prozent.

Gleiches spielt sich in Gesamtdeutschland ab: Nach einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes lebten Ende 2018 rund 200.000 Menschen mehr in Deutschland als im Jahr zuvor. Die Gesamtbevölkerung stieg auf rund 83 Mio. Einwohner. Allerdings verstarben im fraglichen Zeitraum etwa 167.000 Menschen mehr als Kinder geboren wurden. Das positive Ergebnis kam nur durch die Zuwanderung von rund 386.000 Menschen aus dem Ausland zustande. Aus demografischer Sicht wird sich dieser Faktor verstärken. Nach den Prognosen werden die Sterbeüberschüsse bis ins Jahr 2035 kontinuierlich



Abbildung 11: Frank Matiaske (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

auf über 400.000 Menschen ansteigen, ein Bevölkerungsverlust, der überproportional den ländlichen Raum treffen wird.

Im Odenwaldkreis wuchs beispielsweise in den Jahren 2010 bis 2018 der Anteil der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger um 5 Prozent, also eine Entwicklung parallel zum hessischen Durchschnitt. Nur dadurch hielt der Kreis seine Bevölkerungszahlen stabil. Es handelt sich hierbei insbesondere um Zuzug aus dem EU-Ausland.

Ein weiterer demografischer Faktor wird das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung sein, das im ländlichen Bereich stärker wachsen wird als in den Städten. Dies muss aber nicht unbedingt ein Nachteil sein, da das „Downaging“ ein sehr positiver Effekt ist, d.h. viele ältere Menschen bleiben bis ins hohe Alter rüstig und agil. Mit vergleichsweise guten Renten ausgestattet, setzen inzwischen Kommunen und ganze Industriezweige genau auf diese Bevölkerungsgruppe. Das Seniorendorf Uhlenbusch am Plöner See in Schleswig-Holstein ist nur ein Beispiel dafür.

Um in Zukunft für Zuzügler, speziell aus dem Ballungsraum, attraktiv zu sein, muss sich der ländliche Raum allerdings verändern. Die aktuelle Studie „Urbane Dörfer“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung und des Think-Tanks „Neuland 21“, beleuchtet 18 Wohnprojekte, in denen junge Kreative

und Digitale in den neuen Bundesländern aus den Ballungszentren in das Umland gezogen sind oder ziehen werden. Bahnfahrten von einer Stunde werden hierbei akzeptiert. So gesehen würde auch der Odenwald zum „Großen Frankfurter Bogen“ gehören und man könnte die dortigen Wohnraumpotentiale nutzen. Diese Menschen suchen aber nicht das klassische Einfamilienhaus auf dem Land mit Grundstück im Grünen. Gefragt sind große Gutshöfe, leerstehende Fabriken, ehemalige Krankenhäuser, Schulen oder Klöster, in die man mit Gleichgesinnten, oftmals 50 bis 100 Menschen, ziehen kann. Diese Projekte sind eine Renaissance der „Landkommunen“ der 1970er Jahre und mit Erwartungen an einen Lebensstil verknüpft, der üblicherweise in der Stadt zu finden ist: Co-Working, Co-Housing, Co-Living, Co-Gardening und Co-Moving sind nur einige Schlagworte, die in diesen „Landkommunen 4.0“ angestrebt und gelebt werden. Ihre Mitbewohner suchen sich die künftigen Bewohner dieser Areale bereits in der Stadt über entsprechende Internetplattformen.

Das Magazin „Landlust“ suggeriert ein Bild des Lebens auf dem Lande, wie es in der Wirklichkeit nur bedingt zu finden ist. Gerade in den letzten Jahrzehnten sind im ländlichen Raum Baugebiete entstanden, wie sie auch in jedem großstädtischen Vorort zu finden sind. Die Baugebiete auf der grünen Wiese haben über Jahre dafür gesorgt, dass die Ortsinnenentwicklung in vielen Kommunen vernachlässigt wurde. Dies wird eines der großen Themen der betroffenen Kommunen für die nächsten Jahre sein. Gerade die vorgenannten Baugebiete, speziell aus den 1970er und 1980er Jahren, werden zusätzlich zu künftigen Problemfällen werden: Ein Leerstandskataster, welches auch den „verdeckten Leerstand“ berücksichtigt, d.h. Häuser, die aktuell nur noch von einem oder zwei älteren Bewohnern bewohnt werden, offenbart ein Potenzial im ländlichen Raum, das in den nächsten Jahren durchaus eine Chance sein kann. Aus diesem Faktor kann aber auch ein hohes Leerstandsrisiko erwachsen, wenn sich Kommunen nicht früh genug auf den Weg nach geeigneten Konzepten machen, wie sie mit diesen Gebieten umgehen.

Historisch gab es immer wieder einen Wechsel zwischen Phasen, in denen mal mehr Stadt, mal mehr Land „gefragt“ war. Momentan könnten wir, ganz im Sinne wie es Matthias Horx formuliert hat, wieder an einem Wendpunkt stehen. Sicherheitsthemen werden dabei eine große Rolle spielen, das neue Verhältnis jüngerer Generationen zu Natur und Umwelt oder die Digitalisierung, die eine völlig veränderte Arbeitswelt mit sich bringen könnte.

Der ländliche Raum hat deshalb heute die große Herausforderung, sich zukunftsfähig aufzustellen. Zwischen den Regionen wird es einen Wettbewerb um die Bewohner geben. Eine „erfolgreiche Provinz“ bringt das Ländliche mit dem Urbanen und die Tradition mit der Moderne zusammen. Dazu muss der ländliche Raum „neu gedacht werden“. Kreative Ideen und Handlungen können Dörfern und Kleinstädten einen Vorsprung in diesem Wettbewerbsraum verschaffen und echte Alternativen zum Ballungsraum sein.

Zweite Diskussionsrunde

Die Impuls-Statements zu den Themen der Wachstumsregionen in Deutschland – auch verbunden mit der Frage, wie diese abgebildet werden können – und den beiden Praxiseinblicken, hier einer Region mit Wachstumsgrenzen und -schmerzen einerseits und möglichem Entlastungspotenzial bei Schrumpfbedingungen andererseits, führen zu einer intensiven Diskussion mit den Tagungsteilnehmerinnen und Tagungsteilnehmern. Besonders deutlich wurde dabei, dass

- die Kernkompetenzen der Raumordnung und Raumentwicklung der Weitsicht und der Querschnittsorientierung vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen einerseits immer wichtiger und andererseits nicht aus dem Fokus verloren werden dürfen (beispielsweise im Zuge aktueller, sektoraler und dominierender Diskussionen über Luftbelastungen und/oder CO₂-Einsparungen);
- es die Notwendigkeit und das Potenzial der Raumbesichtigung ist, Entwicklungstrends in

einen Zusammenhang zu stellen und über unterschiedliche Faktoren die bestehende Vielfalt der Raumentwicklung abzubilden. Dies stellt eine wesentliche Basis dafür dar, dass Raumordnung und Raumentwicklung Handlungsvorschläge entwickeln und im besten Fall auch umsetzen können;

- es wesentlich ist, den Wachstumsbegriff auf breiter Basis nicht mehr rein quantitativ zu denken und zu verwenden, sondern zu einem stärker qualitativen Denken und Begriffsverständnis zu kommen;
- Grenzen einer ggf. wünschenswerten, sehr stark ausgleichsorientierten und Entwicklungen in schrumpfende, v.a. ländliche Regionen verlagernde Raumordnung (z.B. durch Gewerbeflächenverknappung in wirtschaftsstarken Metropolenkernen) vor allem in der tatsächlichen Nachfrage der Unternehmen und Einwohner nach Standorten für Wohnen sowie Industrie und Gewerbeflächen bestehen.



Abbildung 12: Zweite Diskussionsrunde (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 – Positionen für Integration und Kohäsion

Dr. Michael Frehse

Leiter der Abteilung Heimat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Der Diskussionsbeitrag skizziert die aktuellen Planungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 im Bereich der Raumentwicklung und Raumordnung und ihren Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU-Mitgliedstaaten.

Die EU verfolgt seit gut 30 Jahren mit ihrer Kohäsionspolitik das Ziel, die Folgewirkungen ungleicher wirtschaftlicher Entwicklung innerhalb der EU

auszugleichen und regionale Disparitäten zu verringern. Empfänger waren zunächst die südlichen EU-Regionen und Irland, seit 1990 auch die neuen deutschen Bundesländer. Durch die Erweiterung der EU um zehn mittel- und osteuropäische Staaten im Jahre 2004 vergrößerte sich vorübergehend das Entwicklungsgefälle innerhalb der EU und die Kohäsionsmittel fließen seitdem vor allem auch nach Mittel- und Osteuropa.



Abbildung 13: Michael Frehse (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Aktuell laufen insoweit die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027, die Verhandlungen zu den Rechtsakten der Kohäsionspolitik, darunter der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung und die Verordnung für den Europäischen territorialen Zusammenhalt und parallel die Vorbereitungen zur Ausgestaltung und Ausrichtung innerhalb der Kohäsionsprogramme. Alle diese Aktivitäten sind miteinander verwoben und sollten möglichst frühzeitig beendet werden. Die Erfahrung der vergangenen Förderperiode und politische Einflüsse, wie der ungewisse Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, können jedoch dazu führen, dass der Abschluss erst unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelingt. Darauf stellt sich Deutschland ein und bereitet sich aktiv vor.

In einem engen Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik der EU verfolgen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union darüber hinaus seit mehr als 20 Jahren das Ziel einer abgestimmten Europäischen Raumentwicklungspolitik. Auch hier spielten die deutschen EU-Ratspräsidentschaften historisch eine hervorgehobene Rolle. Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1999 wurde das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK verabschiedet, in der darauffolgenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 wurden die Grundlagen der derzeit geltenden Territorialen Agenda der EU 2020 verabschiedet. Daher stand frühzeitig fest, dass unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 eine überarbeitete, neue Territoriale Agenda der EU verabschiedet werden soll. Die Arbeiten hierfür laufen mit Hochdruck.

Ziel ist zweierlei: Während die Territoriale Agenda 2020 sich ganz wesentlich dem Ziel des Wirtschaftswachstums und der globalen Wettbewerbsfähigkeit gewidmet hat, soll die künftige Territoriale Agenda sich verstärkt dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse widmen. Dabei argumentiert der Beitrag, dass Wirtschaftswachstum eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse darstellt. Insbesondere dann, wenn das Wachstum zwischen Zentren und ländlichen, oftmals grenznahen Räumen

ungleich ausfällt, verschärfen sich regionale Disparitäten im Bereich der Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsentwicklung und Alterung bis hin zu Fragen der Mobilität und Daseinsvorsorge.

Ein weiteres Ziel bei der Überarbeitung der Territorialen Agenda zielt auf deren nachhaltige Verankerung und Umsetzung in Pilotaktionen. Dabei sollen insbesondere die Erfahrungen aus der Umsetzung der Urbanen Agenda im Bereich der Stadtentwicklung Berücksichtigung finden.

Insgesamt sollen in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft damit wichtige Weichen für die nächste Finanz- und Förderperiode 2021 bis 2027 hin zu einem nachhaltigen, inklusiven Wachstum gestellt werden, dass insbesondere einer Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU dient und damit einen Beitrag auch für eine politische Kohäsion leistet.

Wachstumsgrenzen oder -chancen für Europa?

Prof. Dr. János Brenner

Honoraryprofessor an der TU Budapest, Zentrum für soziale und räumliche Studien des Lehrstuhls für Soziologie und Kommunikation, Berlin

Der Beitrag versucht anhand von zwei Beispielen – Ungarn und Ukraine – darzulegen, wie in Recht und Praxis der Raum- und Stadtentwicklung eine Annäherung an die Europäische Union erfolgt ist bzw. derzeit erfolgt. In Ungarn endete dieser Prozess vorläufig mit dem Beitritt zur EU im Jahre 2004, allerdings sind bedauerlicherweise seither auch Rückschläge zu verzeichnen, während in der Ukraine der Prozess ergebnisoffen, aber mit einiger Hoffnung auf Erfolg andauert.

Im Falle von Ungarn war der Transformationsprozess politisch und fachlich nicht voraussetzungslos, das Land verfügte über eigene Traditionen, die während der kommunistischen Herrschaft zwar verschüttet, aber nicht gänzlich verloren gegangen waren. Das Gesetz Nr. VI/1937 über den Städtebau und das Bauwesen kannte bereits eine zweistufige Bauleitplanung mit vorgeschaltetem Stadtentwicklungsprogramm (wohlgemerkt: als Pflichtaufgabe!) – ein für die damalige Zeit außerordentlich modernes Konzept. Die Planverwirklichungsinstrumente wie Enteignung gegen angemessene Entschädigung, Umlegung u.a.m. gaben den Städten ein modernes Instrumentarium in die Hand, das keinen Vergleich mit zeitgenössischen deutschen Rechtsvorschriften zu scheuen braucht. Wegen des Zweiten Weltkrieges konnte das Gesetz kaum eine praktische Wirksamkeit entfalten, blieb aber auch in der Zeit danach stets eine Art intellektuelle Messlatte für die planenden Berufe. Es gab auch Kontinuitäten bei Planungsrecht und Stadtentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Gesetz Nr. III/1964 über den Städtebau und das Bauwesen blieb die zweistufige Bauleitplanung erhalten. Bedingt insbesondere durch umfangreichen privaten Wohnungsbau blieb auch ein Mindestmaß an rechtsstaatlichen Verfahrensweisen bestehen (z.B. Baugenehmigungsverfahren mit diversen Rechtsmit-

eln, Enteignung nur gegen – damals – angemessene Entschädigung).

1990 setzte dann eine umfangreiche Beratungstätigkeit in Ungarn ein, auch durch den – damals bei der Baubehörde Hamburg tätigen – Verfasser. Bei der Beratung ging es insbesondere um die Grundsatzentscheidung, ob bei der Fortentwicklung des Planungsrechts und Planungssystems an eigene Traditionen oder an angelsächsische, namentlich britische Modelle angeknüpft werden sollte? Nach intensiven Diskussionen, bei denen der Verfasser zum „Lager der Traditionalisten“ gehörte, fiel die politische Entscheidung für die Fortentwicklung der eigenen Tradition. Dementsprechend enthielt das Gesetz Nr. LXXVIII/1997 über die Gestaltung und den Schutz der gebauten Umwelt – Baugesetz – die zweistufige Bauleitplanung und Instrumente der Planverwirklichung, wobei allerdings spezifische Regelungen zur Stadterneuerung fehlten. Seither gab es zahlreiche Novellierungen, wobei das Gesetz Nr. L/2006 (Einführung des städtebaulichen Vertrages) hervorzuheben ist.



Abbildung 14: János Brenner (Foto: BBSR)

Es gibt jedoch auch deutliche Fehlentwicklungen wie den massiven Eingriff in die kommunale Planungshoheit in Sonderfällen, wie „Grundstücken von Kultur- und Sportstätten von landesweiter Bedeutung“; in denen die Regierung selbst die Bebauungsvorschriften erlassen kann. Ein dringend notwendiges neues Konzept für das Ensemble des Burgpalastes sowie das Nationalstadion in Budapest lassen dies keineswegs als abstraktes Vorbehaltsrecht erscheinen – wer zahlt, soll auch mitbestimmen dürfen, von oben verordnete Entscheidungen werden aber kaum zur Festigung einer offenen und demokratischen Planungs- und Diskussionskultur beitragen. Aktuelle raumplanerische Konzepte im Großraum Budapest und städtebauliche Probleme (u.a. Stadterneuerung in den Gründerzeitquartieren, Großsiedlungen, Donauuferbereiche) werden in der Präsentation dargestellt.

Über die Ukraine wird anhand der Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) berichtet. Die Ukraine verfügt zwar über alle „klassischen“ Ebenen der räumlichen Planung vom Landesraumordnungsplan bis zum „Detailplan“, die Pläne selbst und deren Rechtsgrundlagen sind aber z.T. hoffnungslos veraltet. Derzeit laufen in der Ukraine intensive Bemühungen um eine starke Dezentralisierung, in deren Rahmen bei der Reform das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommen soll. Für die Kommunen heißt das, dass sie in ihrer Leistungsfähigkeit entscheidend gestärkt werden (müssen). Zu diesem Zwecke werden zunächst auf freiwilliger Basis vereinigte territoriale Gemeinden gebildet, wohl in der Annahme, dass später eine kommunale Gebietsreform flächendeckend für das ganze Land stattfinden wird.

Der Handlungsbedarf in der Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung in der Ukraine ist enorm. Laut Mitteilung des Ministeriums für Regionalentwicklung (Minregion) gibt es in der statistischen Betrachtung ca. 29.000 Wohnorte (mit bis zu 1.500 Einwohnern), ca. 600 „Märkte“ (übersetzt in Analogie zum entsprechenden Begriff aus dem bayerischen Kommunalrecht, eine Zwischenstufe zwischen Gemeinde und Stadt; in der Ukraine mit bis zu 10.000 Einwohnern)

und ca. 460 Städte (unter ihnen ca. 400 mit einem historischen Stadtkern und 25 Oblast-Hauptstädte sowie die Hauptstadt Kyiv als planerisches und verwaltungstechnisches Sonderproblem). Bis Jahresende 2016 gab es im Wege des freiwilligen Zusammenschlusses 368 vereinigte territoriale Gemeinden. Diese haben die Chance zu einem kompletten „Neustart“ in ihrer Entwicklung und räumlichen Planung.

Zu den Ergebnissen im GIZ-Projekt „Integrierte Stadtentwicklung in der Ukraine“ (ISU) gehören

- ein „Weißbuch“ zur Stadtentwicklung,
- ein Gesetzentwurf zur räumlichen Planung,
- ein deutsch-ukrainisches Glossar der Fachbegriffe und nicht zuletzt
- die Arbeit in den Modellstädten, die sich integrierte Stadtentwicklungskonzepte geben und erste Maßnahmen umsetzen.

Die Modellstädte sind Zhytomyr, Poltawa, Winniza (Vinnytsja), Czernowitz (Tchernivtsi) und seit Anfang 2018 auch Lemberg (Lviv) und der Stadtbezirk Podil von Kyiv.

Die Präsentation geht im Einzelnen auf den unter Federführung des Verfassers ausgearbeiteten Gesetzentwurf mit einer „Planungskaskade im Gegenstromprinzip“ ein. Neben den „klassischen“ Raumordnungs- und Bauleitplänen ist angesichts der überaus hohen Bedeutung des baulichen und infrastrukturellen Bestandes, der dringend einer Erneuerung bedarf, ein Paradigmenwechsel in Richtung Stadterneuerung zwingend erforderlich. Aus diesem Grunde werden auch Vorschriften zur städtebaulichen Sanierung vorgeschlagen. Bei der Arbeit mit den Modellstädten wurde zudem ein Muster-Organigramm der Stadtverwaltung entwickelt, damit die Städte schlagkräftig an die Umsetzung der Konzepte herangehen können. Das weitere Schicksal der Reform des Planungsrechts ist derzeit allerdings im Hinblick auf den neuen Präsidenten, das neue Parlament und die künftige Regierung noch unklar – da der Präsident sich als Reformersieht, besteht jedoch Hoffnung auf zügige weitere Schritte in der Gesetzgebung.

Die chinesisch-deutsche Seidenstraße – ein (regional-)wirtschaftliches Zukunftsprojekt?

Johannes Pflug
Chinabeauftragter der Stadt Duisburg

In den Jahren 2013/14 hatte sich China, nach 35 Jahren Reform- und Öffnungspolitik, zur Exportnation Nr. 1, sowie zu einem Land mit großen industriellen Produktionskapazitäten, vor allem auch industrieller Überproduktion, entwickelt. Diese Überproduktion musste exportiert werden, wozu das Land eine leistungsfähige Transportinfrastruktur benötigte und benötigt.

Als attraktiver Absatzmarkt boten sich die Länder Europas an. Da die chinesische Regierung zu diesem Zeitpunkt bereits die Absicht hatte, neben einer Eisenbahn-Seidenstraße durch Zentralasien und die Mongolei zu Lande, ebenfalls eine maritime Seidenstraße in Gestalt eines Gürtels von Tiefseehäfen im chinesischen Meer, dem indischen Ozean, an der afrikanischen Ostküste, im Mittelmeer und schließlich im Nordatlantik zu ergänzen, wurden Städte mit günstiger Verkehrsinfrastruktur gesucht, zu Lande und zu Wasser. Zu Lande bedeutete, ein leistungsfähiges Eisenbahnnetz mit günstiger Verkehrsanbindung an das Nah- und Fernstraßennetz. Zu Wasser bedeutete, es musste ein überregional bedeutsamer Hafen sein. Da in Duisburg der größte Binnenhafen Europas liegt, wurde hier dieses Kriterium erfüllt. In Duisburg kommen alle Züge entlang der Rheinschiene aus Süddeutschland und Südwestdeutschland an und fahren dann weiter in Richtung Ost- und Norddeutschland durch das Ruhrgebiet. Aber auch die Züge in Richtung Niederlande, fahren durch den Eisenbahnknotenpunkt Duisburg.

Als Fernstraßen in Nordsüd-Richtung kann Duisburg die Autobahnen A3 und A57 an der westlichen und östlichen Peripherie und die A59, durch die Stadt verlaufend, vorweisen. Gekreuzt werden diese Auto-

bahnen von den in westöstlicher Richtung verlaufenden Autobahnen A40, A42 und A524.

Der vierte Bereich der Verkehrsinfrastruktur, neben den Transportmitteln der Straße, der Schiene und des Wassers, ist der Lufttransport. Auch hier ist Duisburg in einer exzellenten Situation. Deutschlands drittgrößter Flughafen Düsseldorf Lohausen, ist von Duisburgs Innenstadt genauso schnell, wie von Düsseldorf aus erreichbar. Außerdem entwickelt sich der Luftverkehr allmählich zur fünften Säule des chinesischen Seidenstraßen-Projektes.

Es besteht aus dem Netz der transkontinentalen Eisenbahnlinien, dem Hafengürtel, sowie aus Wirtschaftskorridoren, die von China aus durch Indochina nach Bangladesch, sowie von China aus nach Nordpakistan und durch Pakistan bis in den Süden zum



Abbildung 15: Johannes Pflug (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Hafen Gwadar, verlaufen. Der dritte und längste Korridor verläuft durch die zentralasiatischen Staaten, auf der Route der historischen Seidenstraße, durch den Iran bis in die Türkei. Die vierte Dimension des Seidenstraßenprojektes ist ein Netz von Pipelines, die aus Russland, Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan und Myanmar Öl und Gas nach China bringen.

Nach gründlicher Prüfung durch die Chinesen, erfüllte Duisburg, die Stadt an Rhein und Ruhr und zugleich das Oberzentrum am Niederrhein und westlicher Pol des Ruhrgebietes, alle wichtigen Anforderungen der Chinesen für ihre Handelspolitik im Rahmen ihrer Seidenstraßen-Initiative.

Das hatte auch die Duisburger Hafenleitung erkannt und deshalb sehr frühzeitig Gespräche und Verhandlungen mit China aufgenommen. Als Ergebnis dieser Verhandlungen lief am 28.03.2014 der erste Zug, genannt Yuxinou im Duisburger Hafen Logport ein. Der chinesische Staatspräsident Xi Jinping, in Begleitung des damaligen Bundeswirtschaftsministers, der damaligen Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, des Duisburger Oberbürgermeisters Sören Link und des Hafenchefs Erich Staake, nahm den ersten Zug vor Ort in Empfang. Bei dieser Gelegenheit erklärte Xi Jinping, dass China Duisburg zum westlichen Endpunkt seiner Seidenstraße bestimmt habe. Die Zugfrequenz, der in Duisburg aus China eintreffenden Züge, erhöhte sich von einem pro Woche im März/April 2014, auf fünf pro Woche im Dezember. Heute sind es bereits 35 bis 40 Züge, die wöchentlich ankommen und bis zu 15, die wöchentlich nach China zurückgehen.

Eine Folge dieser rasanten Zunahme, der aus China ankommenden Züge, ist natürlich die Expansion der Duisburger Hafentochter Logport zu einem riesigen Logistikzentrum mit mehr als 6.000 Beschäftigten. Der direkte Chinaanteil liegt etwas unter 10%, also bei etwa 500 bis 600 Beschäftigten. Mit den Zügen kamen zunächst kleine Logistikbüros und Unternehmen aus China. Ihnen folgten andere kleine Unternehmen. Mit den Unternehmen kommen auch die

Mitarbeiter*innen und schließlich immer mehr auch deren Angehörige. Damit hat allmählich ein „spill-over“, also ein Überlauftreffekt, vom Hafen in die Stadt begonnen.

An dieser Stelle soll allerdings betont werden, dass sich der Duisburger Hafen voll und ganz im Eigentum des Landes NRW und der Stadt Duisburg befindet, und zwar zwei Drittel zu einem Drittel. Die Stadt Duisburg nutzt ihre Chancen in der Kooperation mit chinesischen Städten und Unternehmen auf gleicher Augenhöhe ohne Abhängigkeiten.

Neben zwei chinesischen Hotelneubauten, rund 100 chinesischen Unternehmen, darunter auch technologisch Interessante wie die „Nanjing Gear Company“ und zahlreichen Logistikunternehmen, zeigt sich auch ein kultureller Einfluss Chinas in der Duisburger Gesellschaft. Jährlich wird in Duisburg das größte chinesische Neujahrsfest gefeiert und seit 2018 richten die drei Rheinstädte Duisburg, Düsseldorf und Köln, im jährlichen Wechsel, jeweils das große „Business and Investors Forum China NRW“, unter Trägerschaft der Gesellschaft NRW-Invest, aus. Daran schließt sich dann für zwei Tage das große Chinafest an.

Talkrunde: Reaktionen und Aktionen der Raumentwicklung

Im Diskurs zur Zukunft Europas zwischen Internationalisierung, Erweiterung und Renationalisierung wurde insbesondere die Heimatpolitik des Bundes stark in den Fokus genommen, stellt sich hier – auch an dem Begriff „Heimat“, der sich ja nunmehr auch im Titel des Bundesministeriums findet – die Frage, welcher Fokus von Seiten der Bundesraumordnungspolitik gesehen wird. Mit der Vorbereitung der EU-Ratspräsidentschaft, die die Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 übernehmen wird, stellt sich die Frage, welche inhaltlichen Schwerpunkte gesetzt werden sollen – auch im Hinblick einer Weichenstellung für die nächste Finanz- und Förderperiode. Das Thema der „Gleichwertigen Lebensverhältnisse“, das neben dem gesellschaftlichen Zusammenhalt als die Kernaufgabe der Heimatpolitik des Bundes gesehen wird, ist in ähnlicher Form auch das zentrale Thema für Europa.

In Deutschland werden Sicherheit und Orientierung nachgefragt. Der von Seiten der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Jahr 2019 vorgelegte Bericht „Unser Plan für Deutschland“ sowie die Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse werden als zentraler Ansatz gesehen, damit Deutschland im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleibt. Gleichzeitig gilt es im europäischen Vergleich die Lebensverhältnisse anzugleichen, um

eine Verschärfung regionaler Disparitäten insgesamt zu verhindern. Die Bundesregierung erarbeitet hierzu – ähnlich wie den Deutschlandatlas – ressortübergreifend und mit Unterstützung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung einen Europaatlas, der als Grundlage für die Diskussion und die Formulierung von notwendigen Maßnahmen gesehen wird.

In der Diskussion wird die Leipzig-Charta angesprochen, dessen Bild von der europäischen Stadt weiterhin als elementar angesehen und – auch im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb mit Staaten wie China – stärker in den Blick gebracht werden sollte. Von Seiten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat wird sehr deutlich Position in Richtung der beschlossenen Maßnahmen der bereits genannten Gleichwertigkeitskommission bezogen, unter anderem im Hinblick darauf, dass in Zukunft stärker pro-aktiv Strukturpolitik zu Gunsten strukturschwacher Regionen verfolgt werden soll, wobei ressortübergreifend strukturschwache Regionen gefördert werden. Wesentliche Ansätze stellen hierbei – bereits begonnene und zukünftig konsequent weiter zu verfolgende – Dezentralisierungsmaßnahmen öffentlicher Einrichtungen sowie Investitionen in moderne und leistungsfähige Infrastrukturen dar.



Abbildung 16: Talkrunde zum Abschluss des Diskussionsforums (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

Fazit und Empfehlungen

Dr.-Ing. Swantje Grotheer, Dr.-Ing. Kirsten Mangels, Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, TU Kaiserslautern

Das Thema der Tagung wurde – in unterschiedlicher Hinsicht – durchaus als provokant gesehen und entsprechend in den Diskussionen aufgenommen. Einzelne Teilnehmer*innen – vordringlich aus Wissenschaft, aber auch punktuell aus der Praxis – beklagen bereits die Erwähnung und Verwendung des Wachstumsbegriffs als „aus der Zeit gefallen“ und sehen Post-Wachstums-Paradigmen bereits als Konsens an. Weiterhin werden klassische „Messzahlen“ für (räumlich differenziert ablaufende) Wachstumsprozesse wie beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt als nicht mehr einschlägig angesehen. Gleichwohl zeigt sich in der gesamten Diskussion eine nach wie vor stark aus der bisherigen Tradition geprägte Sichtweise eines (positiven), eher quantitativ messbaren Wachstums. Essentiell erscheint es, hier zu einer stärker qualitativen denn quantitativen Bewertung und einer stärker ausgleichsorientierten,

bzw. gerechteren Verteilung von Wachstum, sowohl im räumlichen als auch im gesellschaftlichen Sinn, zu kommen.

Entwicklung und Einführung neuer Indikatoren zur Messung regionaler und kommunaler Entwicklung

Die Einführung neuer Indikatoren zur Messung von regionaler und kommunaler Entwicklung (nicht Wachstum (!)), die beispielsweise auch die Existenz und Funktionsweise von regionalen Kreisläufen, das Naturkapital und/oder Ökosystemdienstleistungen etc. berücksichtigt, stellt somit eine wesentliche Empfehlung dar. Hierbei gilt es national, aber auch im europäischen und internationalen Kontext, Vorschläge zu entwickeln und in die (politische) Diskussion zu bringen. Die Raumordnung hat hier mit dem gesetzlichen Auftrag einer nachhaltigen Raument-



Abbildung 17: Auditorium des Diskussionsforums (Foto: a.k.m. GmbH & Co. KG)

wicklung das ideale Instrumentarium an der Hand, welches es auszufüllen gilt.

Begleitung der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen einer Strukturpolitik für strukturschwache Räume durch die Raumordnung

Raumordnung und Regionalentwicklung sollten ihre Kompetenzen intensiv einbringen, wenn zukünftig von Seiten des Bundes eine Strukturpolitik vordringlich für strukturschwache Räume konzipiert und verfolgt wird. Dabei geht es u.a. darum

- die Kernkompetenz der Raumordnung und Regionalentwicklung hinsichtlich der (mittelfristigen) Strategieentwicklung in die Zukunft sowie des Querschnittsbezugs in der überfachlichen Koordination in die Strukturpolitik einzubringen, d.h. eindimensional gedachte Interventionslogiken zu weiten,
- bei der Formulierung des Rahmens für die Strukturpolitik ausreichende Spielräume für Experimentierklauseln zu lassen,
- einen öffentlichen Diskurs über die Beantragung und Verwendung der strukturpolitischen Mittel zu implementieren.

Ferner geht es auch darum

- klassische Instrumente wie Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung in diesem Kontext weiterzuentwickeln, (konzeptionell) weiterzudenken und die Umsetzungskomponente stärker als bisher zu betonen,
- Konzeptionen für eine veränderte Infrastruktur, die den Anforderungen einer Gesellschaft mit dem Paradigma eines qualitativen Wachstums entspricht, zu entwickeln und (weiter) zu erproben.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – durchgängiges Prinzip und Chance zur diskursiven Weiterentwicklung nutzen

Unterschiede in den Regionen werden – nicht zuletzt bei der Diskussion von Wachstumschancen, Wachstumsschmerzen und Wachstumsgrenzen – zunehmend kritisch diskutiert und auch öffentlich wahrgenommen. Dabei spielen der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Frage der Sicherheit und Verlässlichkeit (von Lebensbedingungen und Lebensqualitäten) eine Rolle. Hier bietet eine Diskussion um qualitatives Wachstum und die Einführung neuer Indikatoren zum Abbilden regionaler Entwicklungen eine große Chance, auch für die Frage wie mittels Raumordnung und Regionalentwicklung ein Ausgleich zwischen Großstädten, Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen stattfinden kann. Die sich gegenseitig beeinflussenden Entwicklungsprozesse als solche anzuerkennen, unterschiedliche (Lebens-) Qualitäten und Entwicklungschancen mit anderen Maßstäben zu diskutieren, ermöglichen ggf. neue Perspektiven auf bislang eher „negativ“ abgebildete Räume (z.B. Neubewertung von Freiraumqualitäten, Freiräumen, Kosten-Nutzen-Relationen, Identitäten u.a. mehr).

Im europäischen Kontext sollte die Gestaltung der nächsten EU-Ratspräsidentschaft als Chance gesehen werden, inhaltliche Weichenstellungen auch für die nächste Finanz- und Förderperiode vorzunehmen.

Kontakt

Auftraggeber

Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat (BMI)
Referat H III 1 (Grundsatzfragen; Raumordnung)
Alt Moabit 140
10557 Berlin
HIII1@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)
Referat H III 1 (Grundsatzfragen; Raumordnung)
Alt Moabit 140
10557 Berlin
HIII1@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 2020

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Info Nr. 14/8 2020

Bildnachweis

S. 1, 7, 8, 11, 15, 16, 22, 24, 25, 29, 31 und 32: a.k.m. GmbH & Co. KG
S. 13/1: HCU Hamburg
S. 13/2 und 14: Jörg Knieling
S. 17: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
S. 19: VRS, F. Eppler
S. 27: BBSR

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 2020

ISSN 1614-8908

