

Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland

- Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme

Sachverhalt und Begründung:

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, den verfassungsmäßigen Anspruch zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen. Auf Grundlage der im Koalitionsvertrag festgelegten Vereinbarungen hatte die Bundesregierung daher per Kabinettsbeschluss vom 18. Juli 2018 die Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" eingesetzt. Die Kommission hat den Auftrag, auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland zu erarbeiten. Sie kam im Herbst 2018 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Den Vorsitz der Kommission hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Neben dem BMI sind in der Kommission die weiteren Bundesministerien, die Bundesländer und die drei kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) vertreten. Die Kommission hat sechs Facharbeitsgruppen unter dem Vorsitz je eines Bundesressorts (Kommunale Altschulden, Wirtschaft und Innovation, Raumordnung und Statistik, Technische Infrastruktur, Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit und Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft).

Dabei sind für die Raumordnung insbesondere die Arbeitsgruppen „Wirtschaft und Innovation“, „Raumordnung und Statistik“ sowie „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ von Interesse.

Die Arbeitsgruppen sollen laut BMI ihre Berichte bis zum 02. Mai 2019 abliefern und die Kommission soll bis Juli 2019 einen Bericht mit konkreten Vorschlägen vorlegen.

Im Rahmen des vorgesehenen Konsultationsverfahrens erschien es den Regionalverbänden in Baden-Württemberg wichtig, auf die besondere raumstrukturelle Situation unseres Bundeslandes hinzuweisen. Diese gemeinsame Stellungnahme ist in der Anlage beigefügt.

Der Inhalt spiegelt dabei die Vielfalt und raumstrukturellen Besonderheiten des Landes wider, ohne dass ein Gegensatz zwischen den „Ländlichen Räumen“ und den „Verdichtungsräumen“ deutlich wird.

Villingen-Schwenningen, den 09. Juli 2019

Marcel Herzberg

Anlage: Positionspapier der AGRV Baden-Württemberg zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland

Positionspapier der AGRV Baden-Württemberg zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland

Anlass

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, den verfassungsmäßigen Anspruch zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen. Dazu wurde eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einberufen, die unter dem Vorsitz des Bundesinnenministers am 26.09.2018 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die Kommission hat den Auftrag, auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland zu erarbeiten.¹ In sechs Facharbeitsgruppen werden sich Experten dem Thema nähern. Dabei sind für die Raumordnung insbesondere die Arbeitsgruppen „Wirtschaft und Innovation“, „Raumordnung und Statistik“ sowie „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ von Interesse. Bis Juli 2019 soll die Kommission einen Bericht mit konkreten Vorschlägen vorlegen.

Im Rahmen der vorgesehenen Konsultationsmaßnahmen – insbesondere im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) – erscheint es erforderlich, die besondere Situation in Baden-Württemberg hervorzuheben. Dazu werden nachfolgend drei Themenfelder aus der Perspektive der für Regionalplanung und Regionalentwicklung zuständigen Verbände umrissen, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund der einschlägigen Grundsätze des Raumordnungsgesetzes (vgl. § 2 Abs. 2 ROG) aufgefordert sind, einen Beitrag zur Erreichung des Gleichwertigkeitsziels zu leisten.

Die Darstellung spiegelt dabei naturgemäß die Vielfalt und strukturellen Besonderheiten des Landes wider.

1. „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – Gesamtschau notwendig!

Eingeschränkte Erreichbarkeit, unzureichender Zugang zu öffentlichen (oder privatisierten) Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge, mangelnde Arbeitsplatzangebote und entsprechend geringes Steueraufkommen, defizitäre Infrastrukturausstattung (insbesondere in den Bereichen Mobilität und Telekommunikation) gelten als „klassische“ Parameter zur Bestimmung von Strukturschwächen und damit verbundener „Ungleichwertigkeit“. Diese Bereiche spielen üblicherweise eine hervorgehobene Rolle, wenn es um die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen geht. Hinzu kommen Maßnahmen zur Abfederung bereits absehbarer Strukturveränderungen (z. B. „Kohlepakt“).

Vernachlässigt werden bei dieser Sichtweise Faktoren, die strukturstärkere Räume prägen – und für die dort lebende und arbeitende Bevölkerung ebenfalls erhebliche Beeinträchtigungen der „Lebensverhältnisse“ darstellen können. Insbesondere zählen hierzu: erhebliche finanzielle Aufwendungen für Wohnraum infolge von Wohnungsknappheit und Gentrifizierungstendenzen, die die Versorgung mit bedarfsgerechtem Wohnraum erschweren und eine Verdrängung weniger

¹ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 26.09.2018.

leistungsstarker Bevölkerungsgruppen auf minder zentrale Lagen nach sich ziehen; eine eingeschränkte Mobilität bzw. verlorene Lebenszeit durch überlastete Infrastrukturen; daraus resultierende gesundheitliche Belastungen sowie zum Teil eingeschränkte Erholungsmöglichkeiten in Form einer Unterversorgung mit geeigneten Freiräumen innerhalb und außerhalb von Siedlungen.

Eine der wesentlichen Begleiterscheinungen dieser „Dichteschmerzen“ ist eine schwindende Akzeptanz gegenüber den an dynamischen Standorten weiterhin erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Wohnungs- oder Infrastrukturbedarfs.

Gleichermaßen sind auch in Baden-Württemberg Räume, die nicht über derartige Überlastungserscheinungen klagen, von „Gleichwertigen Lebensverhältnissen“ mehr oder minder weit entfernt: Gerade in peripher gelegenen Räumen ist die Ausstattung mit modernen Infrastrukturen mangelhaft – so lohnt sich beispielsweise der Breitbandausbau in dünn besiedelten Räumen aus Betreibersicht oft nicht.

Hinzu kommen Integrationsaufgaben infolge der innerdeutschen, europäischen und weltweiten Wanderungsbewegungen, die in den betroffenen Räumen zu meistern sind und vor Ort erhebliche Finanzierungsbedarfe nach sich ziehen.

2. „Ländlicher Raum“ ist nicht gleich „Ländlicher Raum“ – und schon gar nicht gleich „Problemraum“

Die „Ländlichen Räume“ in Baden-Württemberg unterscheiden sich bisweilen erheblich vom bundesweiten Verständnis dieser Raumkategorie: Anders als es der gängigen Auffassung entspricht, sind in Baden-Württemberg auch die Bereiche außerhalb der Verdichtungsräume selten „strukturschwach“. Vielmehr gehört es zu den Charakteristika des Landes, dass sich auch „in der Fläche“ vielerorts starke, beschäftigungsintensive Betriebe finden, die vielfach Weltmarktführer, „Hidden Champions“ oder sonstige Innovationsträger sind. Gerade auch für diese Unternehmen ist eine aktive Standortentwicklung erforderlich, um in einem sich verschärfenden internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Ein stärkeres Augenmerk ist nicht zuletzt auf den erkennbaren Fachkräftemangel in diesen Räumen zu lenken.

Gemessen am bundesweiten Stereotyp sind diese „Ländlichen Räume“ selten weit von großen Zentren und wichtigen Infrastrukturtrassen entfernt und weisen in der Regel ein attraktives Arbeitsplatzangebot sowie eine erhebliche lokale Wertschöpfung auf. Ländliche Kommunen, die über ein deutlich höheres Gewerbesteueraufkommen pro Kopf verfügen als Kommunen in Ballungsräumen, sind in Baden-Württemberg keine Seltenheit. Dementsprechend gerät in den Hintergrund, dass auch in diesen Räumen außerordentliche Anstrengungen erforderlich sind, vor allem zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs (Bereitstellung von Wohnraum und sozialer Infrastrukturen sowie das Aufbringen erheblicher Integrationsleistungen), zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels (nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Digitalisierung) und zur Bereitstellung einer bedarfsgerechten Mobilitäts-, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur.

Es geht in Baden-Württemberg nicht um die Sicherstellung eines Grundangebotes, sondern um eine Ausstattung, die es erlaubt, in einem zunehmenden internationalen Wettbewerb um Know-how, Fachkräfte und Investitionen erfolgreich bleiben zu können. Dabei hilft eine vergleichsweise komfortable Finanzausstattung vieler Kommunen wenig, wenn die vorhandenen Mittel aufgrund fehlender Planungs- und Baukapazitäten, unzureichender Instrumente und Verfahren (z. B. bei der Baulandmobilisierung – sowohl im Innen- als auch im Außenbereich) und anderer Hemmnisse nicht in konkrete Projekte umgesetzt werden können.

3. Auch prosperierende Standorte brauchen Unterstützung – egal, ob ländlich oder städtisch geprägt

Eine polarisierende Diskussion, in der Problemlagen höher verdichteter Ballungsräume einerseits und ländlich geprägter Räume andererseits gegeneinander ausgespielt werden, ist nicht zielführend.

Kohäsionspolitik zur Unterstützung strukturschwacher Räume ist nur möglich, wenn die Leistungsfähigkeit wirtschaftlich erfolgreicher Standorte gewährleistet werden kann. Es muss also auch darum gehen, die (vermeintlich) Starken zu stärken. Dies gilt ganz besonders in Baden-Württemberg mit einer durchschnittlichen Gemeindegröße von knapp 5.000 Einwohnern (Medianwert): Es sind letztlich kleine Kommunen, bisweilen sogar Dörfer, denen die konkrete Standortpolitik (zum Teil im globalen Wettbewerb) obliegt.

Auf lokaler Ebene muss die überörtlich vorbereitete und koordinierte Bereitstellung von Flächen für Siedlungsentwicklung und Infrastrukturausbau konkret beschlossen werden. Hier muss der notwendige Ausgleich zwischen baulicher Entwicklung und Freiraumschutz gefunden sowie die Flächenbereitstellung für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel erfolgen. Und vor allem müssen hier die unerlässlichen Mehrheiten in der Bevölkerung und den kommunalen Gremien für entsprechende Vorhaben gefunden werden.

Folgerungen

In der Praxis der Regionalentwicklung wird erkennbar, dass die Erfüllung notwendiger Aufgaben zunehmend schwieriger wird. Die laufende Diskussion über die Schaffung „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sollte daher Anlass sein, auch die Kapazitäten zur Sicherung der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren.

Folgende Ansätze sind hierfür besonders relevant:

1. Unterlegung der nachstehend genannten Handlungsfelder mit raumbezogenen Fördermitteln. In diesem Zusammenhang sollten die Vergabekriterien für Bundes- und Landesmittel neu überdacht und verstärkt auch an den Problemlagen derjenigen Räume orientiert werden, die ihre künftige Leistungsfähigkeit unter erschwerten Rahmenbedingungen zu wahren haben.
2. Anerkennung der bei wachsender Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahl erforderlichen Flächeninanspruchnahme und Unterstützung der Regionen und Kommunen bei der Aktivierung bereits geplanter, verkehrlich und unter Berücksichtigung von Freiraumbelangen geeigneter Flächen für eine bedarfsgerechte und flächeneffiziente bauliche Nutzung mit angemessenen städtebaulichen Dichten – wo erforderlich auch im Außenbereich (u. a. durch eine Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts und dabei insbesondere im Hinblick auf die Qualifizierung des § 13 b BauGB).
3. Gewährleistung der in einem Flächenland erforderlichen Mobilität und des Zugangs zu den Zentren, insbesondere durch Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung, die Bereitstellung entsprechender Planungskapazitäten sowie eine Verkürzung von Verfahrensdauern.
4. Sicherstellung einer flächendeckenden und vor allem an den Bedürfnissen einer innovationsgetriebenen Ökonomie ausgerichteten modernen Kommunikationsinfrastruktur.
5. Unterstützung der Integrationsleistung an den Zielpunkten der Zuwanderung durch städtebauliche, sozialpolitische und integrationsfördernde Maßnahmen.
6. Freiraumschutz ist gerade unter Wachstumsbedingungen eine zentrale Aufgabe und zudem ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung von Gesundheit, Sicherheit und Attraktivität. Die

Regionalplanung ist in ihrer Kompetenz zum Freiraumschutz zu stärken. Der anhaltende Druck auf bestehende Freiflächen muss daher durch geeignete Maßnahmen zur Realisierung verdichteter und flächensparender Bauweisen, auch im Ländlichen Raum, reduziert werden.

7. Kompensationsmaßnahmen müssen verstärkt in räumlicher Bündelung im Umfeld erforderlicher Eingriffe erfolgen. Gefragt sind dabei multifunktionale Maßnahmen, die ökologischen Erfordernisse ebenso Rechnung tragen wie den Belangen von Landwirtschaft, Klimaanpassung und Erholung und die der Erhaltung der Kulturlandschaft dienen. Notwendig ist dabei insbesondere die Unterstützung kleinerer Kommunen.
8. Verbesserung der Datengrundlagen und Etablierung einer ständigen Raumbewachung. Bisher werden die bundes- und landesweit vorliegenden raumbedeutsamen Daten nicht im Sinne einer raumstrukturellen Analysemöglichkeit aufbereitet. Hier ist eine kleinräumige Aufbereitung anzustreben, die auch dynamisierte Darstellungen mit Raumbezug und Anpassungsmöglichkeiten zur Szenarienbildung ermöglicht. Eine entsprechende Umsetzung kann schrittweise erfolgen.