

Hintergrundpapier zur Statuskonferenz Stadt-Land-Plus 2019

Session 1

Interessenausgleich für die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Mittwoch, 30. Oktober 2019 auf Schloss Auerbach

Motivation

Die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist ein übergeordnetes Ziel der aktuellen Bundesregierung. Der Blick richtet sich hierbei vor allem auf strukturschwache ländliche Räume. Oft sind sie durch die Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen, bedingt durch einen Mangel an Perspektiven vor Ort, charakterisiert. Auch der demografische Wandel und sinkende Angebote der Daseinsvorsorge sowie fehlendes Leben im öffentlichen Raum sind Anzeiger strukturschwacher Räume. Betroffen sind jedoch nicht immer ganze Regionen. Auch Teilräume können sich in einer Abwärtsspirale befinden und auch direkt an prosperierende Räume angrenzen oder Teil einer Metropolregion sein.

„Die Infrastrukturen und die Daseinsvorsorge sollen den Menschen überall in Deutschland gute Lebensperspektiven und Chancen auf echte Teilhabe eröffnen.“ ‚Unser Plan für Deutschland‘, BMI, S. 9

Die Bundesregierung bekennt sich zur Herstellung bzw. Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Gesamtdeutschland und der Förderung strukturschwacher Regionen. Ein gesamtdeutsches Fördersystem, das alle relevanten Bundesprogramme unter einem Dach sortiert, soll ab 2020 den Solidarpakt II für Ostdeutschland ablösen, zukünftig deutschlandweit „abgehängte“ Regionen stärken und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. **Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse legte ihre Ergebnisse Anfang des Jahres 2019 vor. Im Juli 2019 veröffentlichte diese die Schlussfolgerungen unter dem Titel „Unser Plan für Deutschland - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“.** Ein weiteres achtseitiges Dokument beschreibt 12 „Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘“.

Download über die Website des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html>

Ein Großteil der Bundesressorts unterstützt mit seinen Aktivitäten die Zielsetzung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hier eine Auswahl:

- + **BMI:** Die geplante Fortschreibung der Demografiestrategie (2021) kann einen relevanten Beitrag zur Umsetzung der Kommissionsergebnisse und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland leisten. Aktuelles z. B. zum Dialogprozess der Bundesregierung findet sich in diesem Zusammenhang auf dem Demografieportal des Bundes und der Länder: www.demografie-portal.de
- + **Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF):** Das BMBF-Konzept für strukturschwache Regionen Chancen.Regionen bietet ein übergreifendes Konzept zur Ausgestaltung der Förderung strukturschwacher Regionen und setzt dabei auf Bildung, Forschung und Innovation. Weblink: www.bmbf.de/de/neue-chancen-fuer-strukturschwache-regionen-9118.html
- + **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL):** Die ländlichen Räume sind Lebenswelt von mehr als der Hälfte der Bevölkerung Deutschlands. Die Stärkung dieser Räume gehört zu den Kernaufgaben des BMEL. Mit dem Bundesprogramm Ländliche Entwicklung hat das Ressort wertvolle Erfahrung mit der Förderung ländlicher und strukturschwacher Räume gesammelt. Weblink: https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/bule_node.html
- + **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi):** Am 26. Januar 2019 wurde der Abschlussbericht der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" veröffentlicht. Das BMWi legte daraufhin den Referentenentwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohlereionen vor. Weblink: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kohleausstieg-und-strukturwandel.html

Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen

Nach welchen Faktoren werden Lebensverhältnisse bewertet und was wird unter Gleichwertigkeit verstanden? Den Schlussfolgerungen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ nach, sollte für das Erfassen der Lebensverhältnisse jeweils der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung, der regionale Arbeitsmarkt, Siedlungs- und Infrastrukturen, landschaftliche und natürliche Gegebenheiten, Einkaufs-, Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitmöglichkeiten sowie zivilgesellschaftliche Strukturen berücksichtigt werden. Die Herstellung von Gleichwertigkeit sei eine fachliche Querschnittsaufgabe aller Ressorts und Ebenen. (Vgl. BMI 2019: Unser Plan für Deutschland.)

Das Bundesland Bayern hat den Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse bereits als wesentliches Leitziel in seiner Landesentwicklung verankert. Im Bay-

erischen Landesentwicklungsplan (LEP) aus dem Jahr 2013 wird darauf hingewiesen, dass „gleichwertig“ nicht mit „gleich“ missverstanden werden darf. Die individuellen Stärken und Potenziale der Teilräume sollen weiterentwickelt werden. Für die Anwohnerschaft sollen vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten in allen Teilräumen gewährleistet sein.

„Damit trotz bestehender Unterschiede alle Teilräume gleichwertige Entwicklungschancen haben, ist es notwendig, ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, an Arbeitsplätzen sowie an Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zur Versorgung mit Gütern zu schaffen oder zu erhalten. Zu den Einrichtungen der Daseinsvorsorge gehören die technische Infrastruktur (z.B. Einrichtungen zur Versorgung mit Energie und Wasser sowie zur Entsorgung, Post und Telekommunikation sowie Verkehrsinfrastruktur) sowie die soziale und kulturelle Infrastruktur (z.B. Einrichtungen des Sozialwesens, der Gesundheit, der Bildung und der Kultur).“ *Auszug aus LEP Bayern, S. 9*

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) verbindet in ihrem Positionspapier „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken“¹ aus der Perspektive der Raumwissenschaft und Raumplanung die räumliche Dimension mit der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ziel der grundlegendsten Leistungen der Daseinsvorsorge sei die Sicherstellung einer „menschenwürdigen Existenz“ (ebd.), zu der die öffentliche Hand in besiedelten Räumen flächendeckend verpflichtet sei. Hier müsse die Erreichbarkeit definitiv Berücksichtigung finden. Das Raumordnungsgesetz ist das verbindende Element und Ort der rechtlichen Verankerung.

Das im Grundgesetz verankerte Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist zentraler Leitgedanke der Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland und des Ausgleichs zwischen Stadt und Land. Eine Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land muss auf einen „Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte“ (§2 Abs. 2 ROG) nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Regionen hinwirken. Auch das partnerschaftliche Miteinander von Stadtregionen und ländlichen Räumen ist Leitbild der Raumordnung in Deutschland.

Zur Messung der Lebensverhältnisse in Deutschland

Und welche Räume sind betroffen? Für die Unterstützung der Identifizierung strukturschwacher und benachteiligter Teilräume in Deutschland stellte die Bundesregierung den „Deutschlandatlas“ vor. Insgesamt 56 Deutschland-Karten, die in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

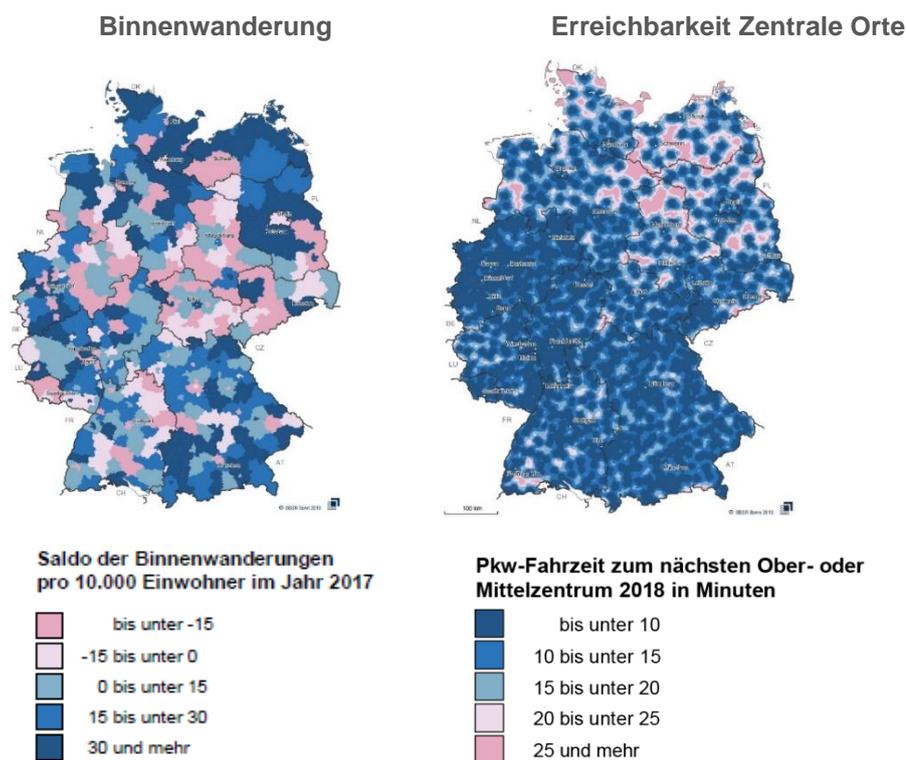
¹ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL. 108. Hannover. Verfügbar unter: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_108.pdf (letzter Zugriff: 17.10.2019)

(BBSR) und dem Thünen-Institut für Ländliche Räume entstanden sind, geben eine auf den Raum bezogene Bestandsaufnahme verschiedener Lebensbereiche. Auf der nächsten Seite sehen Sie beispielhaft zwei ausgewählte Grafiken.

Es ist jedoch eine große Herausforderung die realen Lebensverhältnisse durch Indikatoren vollständig abzubilden und „vergleichbar zu machen“, um so eine räumliche (Un-)Gerechtigkeit zwischen einzelnen Teilräumen zu messen.

Wie können gleichwertige Lebensverhältnisse operationalisiert werden?

Einzelne Fachbeiträge führen mögliche Bewertungsansätze zusammen und entwickeln diese weiter. Koppers et al.² beginnen in Ihrer Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags mit einer Zusammenschau verschiedener Ansätze. Sie bezeichnen den von Rupert Kawka (BBSR) entwickelten Ansatz aus dem Jahr 2015³ als den wohl bisher wichtigsten. Der Hauptunterschied zu anderen Ansätzen sei, dass neben einem Indikatorenset auch Zielwerte bzw. Eckwerte entwickelt worden sind.



Quelle: <https://heimat.bund.de/atlas/>

² Koppers, Lothar et al.: Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Bearbeitungsstand 07.01.2018, Verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf (letzter Zugriff: 17.10.2019)

³ Kawka, Rupert (2015): Gleichwertigkeit messen. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2015, Bonn.

Diese Zielwerte können als Mindeststandard für die Ausstattungsqualität interpretiert werden (vgl. ebd.). Koppers et. al. bieten in der Auftragsstudie selber einen Vorschlag für ein Konzept zur Messung und zum Monitoring „Räumlicher Gerechtigkeit“. Neben der Erstellung eines Indikatorenkataloges und eines Visualisierungskonzeptes werden weiterführende Überlegungen in Richtung subjektiv empfundener Lebensqualität getätigt. Hintergrund ist, dass objektive Messkriterien häufig das Bild der real empfundenen Lebenszufriedenheit verzerren. Mögliche Ansätze zur Berücksichtigung der empfundenen Lebensqualität orientieren sich an der Glücksforschung. (vgl. ebd.)

Zielstellung für Stadt-Land-Plus

Das Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat derzeit eine hohe bundespolitische Priorität. Daher ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unter Ausgestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen mit seinen zahlreichen Facetten der Daseinsvorsorge, der Digitalisierung, des Flächenmanagements, der regionalen Wertschöpfung oder Aspekten der Erreichbarkeit ein wichtiges Querschnittsthema der Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus. Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ stehen teilweise in engem thematischen Zusammenhang mit den Projektclustern und weiteren Querschnittsthemen des Querschnittsvorhabens und verdeutlichen den engen Zusammenhang sozial-räumlicher Ungleichheiten in Deutschland mit der Stadt-Land-Thematik.

Die Bearbeitung des Stadt-Land-Plus-Querschnittsthemas „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fördern – Attraktive Regionen gestalten“ soll dazu dienen aktuelle politische Aktivitäten zum Thema aufzugreifen und Positionen zu Möglichkeiten der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kontext von wachsenden als auch schrumpfenden Stadt-Land-Regionen aufzuzeigen. Für die Verbundvorhaben stellt sich die Frage, in welcher Weise die Stärkung funktionaler Beziehungen zwischen Städten und ihrem Umland sowie ländlichem Raum zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse führen kann. Die Bearbeitung des Querschnittsthemas soll die Möglichkeit eröffnen, gemeinsam praxisnahe Vorschläge für Stadt-Land-Regionen zu formulieren und idealerweise in Richtung Landes- und Bundespolitik zu spiegeln.

Die Arbeitssession in Auerbach im Rahmen der Statuskonferenz 2019 hat das Ziel:

- + Chancen zu diskutieren, die Stadt-Land Beziehungen zur Herstellung der Gleichwertigkeit bieten
- + Einen Austausch zur Operationalisierung des Konzeptes der räumlichen Gleichwertigkeit zu ermöglichen
- + Weitere Fragestellungen und Forschungsbedarfe zum Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt-Land-Regionen aufzunehmen.