

Eröffnungsvortrag zur SRL Halbjahrestagung „Labor Land“
Apolda 28.06.2019

Labor Land: Planung auf neuen Wegen ?

Worüber wir reden sollten - und worüber wir nicht (mehr) reden sollten ...

[1] „Ländlicher Raum“

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... sollten wir aufhören, vom „ländlichen Raum“ zu reden. Den ländlichen Raum gibt es nicht: „Ländliche Räume werden einander immer unähnlicher.“ (Sie) „haben eine markant voneinander abweichende Sozialstruktur, Wirtschaftsform und auch kulturelle Lebensweise“ – *so der Soziologe Bertold Vogel*.

Natürlich finden wir strukturschwache „ländliche Räume“ vor, aber eben auch viele strukturstarke. Demographisch und sozio-ökonomisch „wachsende“ und „schrumpfende“ Städte und Gemeinden liegen dicht nebeneinander. Es gibt prosperierende ländliche Räume und notleidende Stadtregionen, und einzelne strukturschwache Gemeinden liegen mitten in Wohlstandsgebieten.

So gesehen ist „Land“ oder „Ländlicher Raum“ eben keine Kategorie mehr, mit der sich etwas Einheitliches beschreiben, geschweige denn eine Benachteiligung oder ein Förderbedarf begründen ließe. Dies gilt insbesondere dann, wenn es vielen städtischen Räumen weitaus schlechter geht als den strukturstarken ländlichen, von denen sich manche ihrer industriellen „hidden champions“ rühmen und die mit Sicherheit keiner Förderung bedürfen.

Von daher ist es auch untunlich, das gesamte Gebiet außerhalb der Großstädte als mehr oder weniger ländlichen Raum zu reklamieren. Die Frage stellt sich doch genau umgekehrt: Wie städtisch ist das geworden, was wir immer noch als „Land“ wahrnehmen oder dafür halten ?

Die Raumabgrenzungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geben Aufschluß über die heterogene Struktur unserer Republik. Im „ländlichen Raum“ lebt nach Kriterien von Dichte und Verstädterung auf gut zwei Dritteln des Bundesgebietes nur noch knapp ein Drittel der Bevölkerung. Deutschland ist verstädtert und von siedlungsstruktureller Urbanisierung geprägt. Es gibt weniger ländliche Räume als vermutet, und es wohnen weniger Menschen darin.

Wenn wir nun den „ländlichen Raum“ als tauglichen Begriff für eine planerisch relevante Kategorie verlieren, verfügen wir aber noch nicht über die überzeugenden Termini, die ihn ablösen könnten. Als PlanerInnen wird es uns ja nicht so sehr um die gutgestellten Regionen gehen, die unserer Aufmerksamkeit weniger bedürfen, sondern um die anderen im ländlichen und im städtischen Kontext. Etwas technokratisch, aber durchaus treffend finde ich die Prägung „Räume mit Handlungsbedarf“, auf die ich später noch mal eingehen werde. Wie werden aber vorläufig nicht umhin kommen, den Begriff „ländlicher Raum“ weiter zu benutzen.

[2] „Stadt und Land“

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... sollten wir nicht mehr über „Stadt und Land“ reden, denn: „Die Kategorisierung von ländlich und städtisch verdeckt den Blick auf die Vielfalt“ - *sagt der Sozialforscher Stephan Beetz.*

Unser Bewußtsein von „Stadt“ und „Land“ ist immer noch geprägt von romantischen Idealbildern, von der Stadtmauer in den Köpfen, die eine Dichotomie von zwei fundamental verschiedenen Dingen teilt. *Tom Sieverts* sprach 1998 in seinem Klassiker „Zwischenstadt“ von „... der auch als Mythos noch sehr wirksamen Alten Stadt und der ebenfalls noch tief in unseren Träumen verankerten Alten Kulturlandschaft“.

Wer aber heute aus der (Groß-) Stadt ins suburbane „Grüne“ zieht, landet in Wirklichkeit (*so wieder Sieverts*) in „... einer verstädterten Landschaft oder einer verlandschafteten Stadt“ - aber mitnichten „auf dem Lande“ oder im „ländlichen Raum“.

„... wenn das Dorf nicht mehr dörflich ist und die Stadt nicht nur städtisch“ (*wie unsere Gastgeberin Martha Doehler-Behzadi es formuliert hat*), dann ist auch der Lebensalltag ein anderer geworden. Nach Industrialisierung, Massenmedien und Automobilisierung beschleunigen die neuen Kommunikationsformen die Angleichung von Verhaltensweisen und soziokulturellen wie auch baukulturellen Normen zwischen Stadt und Land. Globalisierung und digitale Revolution schaffen soziale Urbanisierung – und das bis in die entlegensten peripheren Regionen.

Damit überlebt sich auch eine funktionale Trennung von „Stadt“ und „Land“. *Der Stadtsoziologe Walter Siebel diagnostiziert:* „Heute ist all das, was bis zu Merians Zeiten die Stadt als einen gesellschaftlich besonderen Ort begründet hatte, Kennzeichen der ganzen Gesellschaft. Marktförmige Organisation der Ökonomie, demokratische Verfassung der Politik, all das hat sich von der Stadt gelöst. Die ganze Gesellschaft ist urbanisiert. Stadt und Land sind keine gesellschaftlichen Gegensätze, sondern ein Mehr oder Weniger vom Gleichen“.

Deswegen ist nicht alles gleich; ich möchte da nicht mißverstanden werden. Wir sollten erkennen, daß „Land“ und „Stadt“ nur noch sprachliche Hüllen sind für etwas, das inzwischen ganz anders geworden ist.

Stefan Beetz charakterisiert das als „hybride, ineinandergreifende, inkongruente Räume“.

[3] „Eigenwertig“ statt „gleichwertig“

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... sollten wir aufhören, über „Gleichwertigkeit“ zu reden – auch wenn wir mit unserer Tagung darauf fokussieren. Auch hätten wir gern schon heute über Signale aus der Regierungs-Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" diskutieren wollen, die das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vor einem Jahr eingesetzt hat.

Die Philosophie eines Ausgleichs zwischen unterschiedlich strukturierten Regionen und Landesteilen – immer mit dem Ziel, daß es diesen nicht zu verschieden „gut gehen“ soll – hat eine lange Tradition in der deutschen „Raumordnungspolitik“ und im Lauf der Zeit eine stufenweise Abschwächung erfahren:

- Räumliches Leitbild der Nazizeit war der „gerechte Ausgleich durch gleiche Lebensbedingungen“.
- Das Grundgesetz von 1949 formulierte (im Art. 72 Abs. 2) die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“.
- Erst seit 1994 ist dort von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ die Rede.

Daß daraus nun ein Verfassungsauftrag erwächst, für „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu sorgen, ist ein weit verbreiteter Irrtum. Art. 72 Abs. 2 GG regelt nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (...) eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Damit ist es dem Bund möglich, für Gleichwertigkeit zu sorgen, wenn er das für erforderlich hält, aber aus der Verfassung heraus muß er es nicht. (vgl. *S. Brandt* in *IzR* 1.2015)

Also landen wir auf der Ebene von Politik und Exekutive. Und dort fällt es mir schwer zu erkennen, daß man es bisher vermocht hätte, den Begriff „Gleichwertigkeit“ mit Inhalt zu füllen. Schnell bei der Hand ist das Argument, es gehe keineswegs um "Gleichheit"- aber worum geht es eigentlich dann ?

Gern redet man von Mindeststandards der Daseinsvorsorge. Aber läßt sich mit "ein bisschen Gleichheit" Gleichwertigkeit schaffen? Daseinsvorsorge nach Mindeststandards bedeutet nur eine Versorgung auf eher niedrigem Niveau, mit wenig Wahlmöglichkeiten oder in gerade noch tolerabler Ent-

fernung. „Vergleichbares“ – das ist ein ebenfalls oft gehörte Stichwort in diesem Diskurs – Vergleichbares mit besser ausgestatteten Regionen entsteht so noch nicht.

Es gälte also, zusätzlich darauf zu achten, welche Potenziale einer Region sich stärken ließen, um die nur schwer behebbaren Minderausstattungen in anderen Sektoren zu kompensieren. Das hieße, nicht nur danach zu schauen „Was fehlt uns?“, sondern auch zu fragen: „Wo sind wir besser?“

Gleichwertigkeit im Wortsinne kann nur hergestellt werden zwischen essentiell verschiedenen Dingen (z.B. gleichwertigen, aber ungleichen Bildungsabschlüssen). Zwischen Regionen sind Güter (Einrichtungen, Angebote und andere Elemente von Lebensqualität) nun mal ungleich verteilt. Der Gesamtwert der benötigten und verfügbaren Güter in einer Region sollte aber dem in einer anderen Region entsprechen, und ein Mehr und Weniger der einzelnen Güter und deren Qualitäten sollte sich innerregional ausgleichen lassen. Ziel wäre dann so etwas wie Zufriedenheit mit einem verträglichen Maß an Un-Gleichheit.

Ich gebe gern zu, daß dieser Denkansatz theoretisch bleibt, wenn in einzelnen Regionen die ohnehin schon schwachen Grundlagen wegbrechen (etwa Arbeitsplätze, Nahversorgung, Bildung), gleichzeitig aber potenziell ausgleichende Faktoren ebenfalls bedroht sind (z.B. wenn industrielle Land- und Energiewirtschaft und Verkehrsbauten die berühmte „gesunde Luft“ und „schöne Landschaft“ entwerten, und wenn die Kehrseite des preiswerten Wohnens mancherorts eine Unverkäuflichkeit des Eigentums bedeutet.

Ich erachte das Postulat der „Gleichwertigkeit“ als Altlast einer Raumordnungspolitik, welches als technokratisches Konstrukt kreative Lösungen behindert, und ich wäre sehr dafür, es endlich zu entsorgen.

Der eigentliche Auftrag ist doch im Raumordnungsgesetz (§ 2) schon recht klug formuliert (auch wenn sich auch hier noch der Begriff „ausgeglichene Verhältnisse“ findet): Das Gesetz nennt als Gestaltungsfelder ausdrücklich nachhaltige Daseinsvorsorge, Innovation, Entwicklungspotenziale und Ressourcen, und es wird gleichermaßen auf Ballungsräume und ländliche Räume, strukturschwache und strukturstarke Regionen abgehoben.

Eine Loslösung vom – vermeintlichen und nicht einlösbaren – Verfassungsauftrag würde es ermöglichen, mehr Verantwortung an die regionale Ebene zu geben. Mindeststandards der Daseinsvorsorge können im Einzelfall richtig sein, aber kaum als bundeseinheitliche Vorgabe. Warum sollten nicht „Selbstverantwortungsregionen“ für sich definieren, was sie benötigen, und wie sie es erreichen („Outcome-Orientierung“)?

Es würde also völlig genügen, das Ziel einer „guten“ Daseinsvorsorge in allen Lebensbereichen und in allen Teilräumen – ländlichen wie städtischen – auszurufen. Eine Absicherung mit Regionalbudgets wäre gelebte Subsidiarität

und würde statt „gleichwertiger“ Lösungen individuelle, „eigenwertige“ für Regionen begünstigen.

[4] „Förderpolitik“

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... müssen wir über Förderpolitik reden, unter zwei Aspekten:

a) Fördergebiete nach Handlungsbedarf abgrenzen.

Die Pauschalkategorie „Ländlicher Raum“ führt zur Gießkannenförderung und schadet den Regionen, die es wirklich nötig haben, während anderswo Geld an wohlhabende Gemeinden ausgekehrt wird. Wenn man an einer auf Räume bezogenen Förderung festhält, muß diese stärker regional differenziert werden. Förderwürdigkeit muss sich aus nachvollziehbaren Kriterien (Indikatoren) ergeben, die besondere Mißstände adressieren.

Ein gutes Beispiel für einen solchen Ansatz finden wir im Raumordnungsbericht 2018 mit seiner Karte des „demographisch bedingten Handlungsbedarfs“. Hier lassen sich viele ländliche Räume mit nur geringem bis mittlerem Handlungsbedarf erkennen, dagegen Handlungsbedarf auch in städtischen Regionen. Erneut zeigt sich: Der Gebietstyp „städtisch“ oder „ländlich“ entscheidet nicht über das Wohlergehen einer Region und kann deswegen kein Förderkriterium sein.

b) Akteure statt Gebietskulissen unterstützen.

Wichtiger noch als eine undifferenzierte Regionalförderung wäre die gezielte Förderung des Bottom-up-Prinzips und von zivilgesellschaftlichen Strukturen. Und in Situationen, in denen der Staat eine Daseinsvorsorge nur mit unverhältnismäßigem Aufwand darstellen kann, macht es Sinn, über Subjektförderung nachzudenken - also der Unterstützung von Individuen zur Selbsthilfe.

Wir werden im Forum „Kooperation und Koproduktion“ beispielhafte zivilgesellschaftliche Projekte kennenlernen. Wie organisieren sich AkteurInnen in einer Zeit, wo die Affinität zu traditionellen Werten und lebenslanger Bindung an Vereine gesunken ist ? Wann sind sie erfolgreich ? Welche Unterstützung benötigen sie möglicherweise und von wem ?

[5] Förderabhängigkeit abbauen, Kommunalhaushalte stärken

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... sollten wir eigentlich über Förderprogramme gar nicht mehr reden müssen. Die zunehmende Finanzierung regulärer kommunaler Aufgaben aus Fördertöpfen unterhöhlt das Selbstverwaltungsrecht und schadet der Demokratie. Vielfach existieren Projekte nur, weil und solange es dafür Zuschüsse

gibt. Nicht selten gelingt nicht einmal das, wenn es den Gemeinden an Ko-finanzierungsmitteln oder dem Personal für die immer komplizierter wer-dende Antragsabwicklung fehlt. Den Dschungel der Fördermöglichkeiten zu durchschauen und für sich nutzbar zu machen, vermögen auch nicht mehr alle.

Kommunen sollten ihre Maßnahmen in eigener Verantwortung planen kön-nen und dafür finanziell besser gestellt werden; das „Kaputtsparen“ ist um-zukehren. Staatliche Förderprogramme sollten sich darauf beschränken, punktuell und befristet auf neue Herausforderungen zu reagieren oder inno-vative Lösungen durch Wettbewerbe anzuregen.

[6] Kommunales Handeln stärken und qualifizieren

Wenn wir über ländlichen Raum reden,

... könnten wir über „Planung auf neuen Wegen“ reden, wenn Planung denn überhaupt überall stattfände. Viele kleine Kommunen handeln sich im All-tagsgeschäft von Einzelbeschluß zu Einzelbeschluß. Mit Strategieentwick-lung und Beteiligungsprozessen sind sie oft hoffnungslos überfordert, a) weil das bisher nicht üblich ist und b) weil ihnen dafür das qualifizierte Per-sonal fehlt oder die Kapazitäten - s.o. – weggespart worden sind.

In der Folge sind die Kommunen den immer gleichen Experten – häufig aus der Großstadt – quasi „ausgeliefert“ sind. Ich bin selbst einer von diesen Gutachtern, aber ich würde es sehr begrüßen, wenn mehr Kolleginnen und Kollegen von uns in leistungsgerechter Einstufung direkt in den Verwaltun-gen säßen, um dort Entwicklungsprozesse zu steuern und Beteiligungsfor-mate am Leben zu erhalten, wenn wir nach dem Projekt-Ende wieder weg sind.

Zunehmend komplexes Verwaltungshandeln erfordert Fachkompetenzen, die in vielen kleineren Städten und Gemeinden in der nötigen Breite kaum bereitstehen, zumal, wenn sie weitgehend ehrenamtlich geführt sind. Kom-munale Gebietsreformen dürfen kein Tabu sein, wenn die Leistungsfähig-keit anders nicht herstellbar ist.

Die finanzielle und strategische Handlungsfähigkeit der Kommunen wird sicher auch ein Thema sein im Forum „Ankerstädte“. Was qualifiziert Städ-te zu Ankerstädten in ländlichen Regionen? Sind diese mehr, als was Zent-rale Orte (Mittelzentren) heute schon sind: Standorte von regional bedeut-samen Angeboten, Einrichtungen, Arbeitsstätten, Verkehrsknoten? Sollen Fördermittel auf diese Städte konzentriert werden? Welche Rollen und Ent-wicklungsmöglichkeiten haben dann die kleinen Kommunen in der Umge-bung? Wie kann es gelingen, gegen traditionelle Land-Stadt-Rivalitäten ein gemeinsames Regionsbewußtsein und Image zu schaffen, das sich in der jeweiligen Stadt ver„ankert“?

[7] Mobilität

Wenn wir über ländlichen Raum reden, .

... ist Mobilität eine zentrale Frage, auf die wir immer noch Antworten suchen.

Ist es richtig, zu sagen "Mobilität ersetzt Nahversorgung", und "Digitalisierung ergänzt Mobilität"? Was leisten die vielen Modelle und Versuche, die besonders auf diejenigen abzielen, die nicht, nicht immer, nicht mehr oder noch nicht über ein Auto verfügen? Und welchen Szenarien haben wir für den Verkehr 2050 und dessen Beitrag zum Klimaschutz im hochgradig autoaffinen ländlichen Kontext?

[Zum Schluss] Labor Land: Planung auf neuen Wegen ?

Nach mehr als 25 Jahren Berufstätigkeit im und für den sog. ländlichen Raum scheint mir diese Zeit durchaus schon ein „Labor Land“ gewesen zu sein. Wir haben alles erlebt, was so im Labor passiert: Feuer und Flamme, Verpuffungen, die Versuche, träge Substanzen zur Reaktion zu bringen und fragile Moleküle zu stabilisieren. Das Labor war - in Wellen - immer ziemlich gut ausgestattet, und es sind ja auch nicht wenige Experimente erfolgreich verlaufen.

Dennoch – Sie haben es an diesem Vortrag bemerkt – bleibt eine große Unzufriedenheit. Wenn „Planung auf neue Wege“ gehen soll, dann heißt das für mich:

- damit aufhören, Land und Stadt gegeneinander auszuspielen, aufhören mit dem Mantra von Benachteiligung und Fördernotwendigkeit
- genau hinschauen, welche Räume es wirklich nötig haben („Räume mit Handlungsbedarf“) und Fördermittel auf diese konzentrieren; das heißt aber auch, gewohnte Erbhöfe zu schleifen
- perspektivisch Förderstrukturen abbauen und Kommunalfinanzen stärken
- AkteurInnen fördern statt Gebietskulissen
- mehr Selbstverantwortung zulassen für das, was vor Ort gut tut, und es finanziell sowie personell auskömmlich ausstatten
- eigenwertige Lösungen anstelle gleichwertiger Normierungen setzen

Quellen:

Auf detaillierte Quellennachweise wird an dieser Stelle verzichtet. Der Vortrag beruht weitgehend auf dem Artikel

- ▶ Bernd Wolfgang Hawel: **Für eine neue Sicht auf den Ländlichen Raum. Positionen aus dem SRL-Arbeitskreis.** In: PlanerIn 2_19. Hier sind die relevanten Quellen benannt.

Dort noch nicht erwähnt sind folgende z.T. jüngere Publikationen:

- ▶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): **RegioStaR. Regionalstatistische Raumtypologie für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung.** Berlin 2018. www.bmvi.de/regiostar (Abruf 24.02.20)
- ▶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: **Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen.** Berlin 2019.
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-deutschlandatlas/deutschlandatlas.html> (Abruf 07.02.20)
- ▶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): **Unser Plan für Deutschland- Gleichwertige Lebensverhältnisse überall - Schlussfolgerungen** von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden **zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.** Berlin Juli 2019.
<https://www.bmfsfj.de/blob/jump/137240/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf> (Abruf 21.07.19)

Anschrift des Verfassers

Bernd Wolfgang Hawel, Dipl.-Geogr. Stadtplaner SRL

stadt & land

planung, forschung und beratung für raumentwicklung und kultur gmbh

www.stadt-u-land.de mail@stadt-u-land.de +49 [0]45 54 / 99 65 11

Bramberg 12 D-24557 Fleckeby (Schlei-Ostsee)