



# STATUS-KONFERENZ 2019

## SESSION 1: INTERESSENAUSGLEICH FÜR DIE FÖRDERUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

## PARALLELE ARBEITSSSESSIONS

### SESSION 1: INTERESSENAUSGLEICH FÜR DIE FÖRDERUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

#### Hintergrund und Zielsetzung

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 Regionen. Oft sind sie durch die Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen, bedingt durch einen wahrgenommenen Mangel an Perspektiven vor Ort, charakterisiert. Auch Teilräume, die an prosperierende Räume angrenzen oder Teil einer Metropolregion sind, können betroffen sein.

Grundsätzlich ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unter Ausgestaltung nachhaltiger Stadt-Land Beziehungen mit seinen zahlreichen Facetten der regionalen Wertschöpfung, der Digitalisierung oder des Flächenmanagements ein übergeordnetes Ziel der Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus. Der Workshop dient dazu, aktuelle politische Aktivitäten zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufzugreifen und Positionen zu Möglichkeiten der Messung und Ausgestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kontext von wachsenden als auch schrumpfenden Stadt-Umland Regionen aufzuzeigen.

[Link zum Hintergrundpapier](#)

#### Leitfragen der Session

- + *Welche Chancen bietet Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für Stadt-Land-Regionen?*
- + *Zur Bewertung von Gleichwertigkeit: Wie können Lebensverhältnisse in Stadt-Umland Regionen messbar und vergleichbar gemacht werden?*
- + *Wo sind Forschungsbedarfe?*
- + *Was kann Stadt-Land-Plus beitragen, um ausgewählte „Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘“ zu unterstützen?*



Abbildung 33: Blick ins Plenum des Workshops Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

## Impulsvortrag I: Ethisch-normative Annäherung: Wie sollte eine Politik zur Herstellung der Gleichwertigkeit ganzheitlich begründet sein?

**Prof. Dr. Manfred Miosga**, Universität Bayreuth, Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum

**Prof. Dr. Miosga** verweist gleich zu Beginn seines Vortrages auf das Integrationsversprechen des Grundgesetzes im sozialen Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland. Neben den subjektbezogenen Leistungen z. B. durch das soziale Sicherungssystem, sind es die raumbezogenen Leistungen, die Integration durch Teilhabe und somit eine Herstellung sozialer Gerechtigkeit ermöglichen. Hierzu gehörten unter anderem die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung. **Prof. Dr. Miosga** unterstreicht, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und gleichwertige Arbeitsbedingungen als Staatsziele verankert sein müssten. Schließlich lassen sich diese aus dem Grundgesetz ableiten.

Für die Begriffsklärung werden Gerechtigkeit und Gleichheit gegenübergestellt und erläutert, dass Gerechtigkeit nicht mit einer gleichen Verteilung von Ressourcen einhergehe. Stattdessen müssen vulnerable Gruppen für eine Gleichwertigkeit stärker unterstützt werden.

In einem nächsten Schritt erläutert **Prof. Dr. Miosga** sein auf vier Dimensionen beruhendes Konzept der räumlichen Gerechtigkeit. Zentral sind hier sowohl der Staat als Gewährleister und Befähiger sowie die Region als Ausgestalterin von Vielfalt. Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit sind

- + die Chancengerechtigkeit (mit Teilhabe, Befähigung, Engagement),
- + die Verfahrensgerechtigkeit (mit Good Governance, Partizipation),
- + die „Engelgerechtigkeit“ (mit Nachhaltigkeit, Zukunftsfähigkeit) sowie
- + die Verteilungsgerechtigkeit (nach Bedürfnissen, Leistung).

Über die Zugänge zur räumlichen Gerechtigkeit wird die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen gewährleistet.

Der Referent deutet die Verankerung in der Raumordnung mit dem Zentrale Orte Konzept als Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse an und bilanziert, dass die Inanspruchnahme dieses Instrumentes aus heutiger Perspektive nicht zufriedenstellend ist. Einerseits nehme die Bedeutung der Raumordnung im Vergleich zu den 70er Jahren ab und andererseits geschieht eine Schwerpunktverlagerung der Aufgaben der Raumordnung hin zu einer Erleichterung der ökonomischen Entfaltung für eine Herstellung wirtschaftlicher und wettbewerblicher Gleichheit.

Auch ein Rückzug von Daseinsvorsorgeleistungen im Infrastrukturbereich und die vermehrte Übertragung an die Privatwirtschaft zeige dies. Mit Blick auf diese Dynamiken erkennt der Referent die Notwendigkeit, Ansprüche auf gleichwertige Lebensverhältnisse aus dem Integrationsversprechen des Grundgesetzes abzuleiten. **Prof. Dr. Miosga** ergänzt, dass zur Erreichung oder Annäherung an Gerechtigkeit ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess erforderlich sei.

## Impulsvortrag II: Gerechtigkeit und Gleichwertigkeit (ReGerecht)

**Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith**, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V.;

**Prof. Dr. Wolfgang Köck**, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

[Link zu den Folien](#)

Zu Beginn erörtert **Prof. Dr.-Ing. Weith**, ZALF, den Begriff der Räumlichen Gerechtigkeit und zeigt aktuelle Diskussionslinien auf. In der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte stehen unter anderem Aspekte der sozialen Gerechtigkeit/Gleichwertigkeit, der Umweltgerechtigkeit, der Zugang zu Infrastrukturen oder auch der Zugang zu Boden und Land mit Bezug zur Landwirtschaft. Im Folgenden wird die räumliche regionale Gerechtigkeit adressiert. Diese orientiert sich an den Handlungsfeldern der SDGs und thematisiert funktionale Verflechtungen zwischen Stadt und Land, ohne überregionale Verflechtungen auszublenden. Der Fokus auf die räumliche regionale Gerechtigkeit bedeutet weiterhin eine Integration der regionalen relevanten Akteure und thematisiert den Zugang zu Ressourcen.

**Prof. Dr. Köck**, UFZ, fährt unter der Regionengerechtigkeit in politisch-normativer Perspektive fort und stellt vier dazugehörige Thesen (siehe Präsentation) vor:

- + **These 1:** *Räumliche Disparitäten werden zunehmend als Probleme der Gerechtigkeit wahrgenommen, in der es an fairer Chancengleichheit mangelt.*
- + **These 2:** *Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse zielt auf faire Chancengleichheit in räumlicher Perspektive (Raumgerechtigkeit). Die Bedingungen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse hängen von den institutionellen Voraussetzungen ab und lassen sich auf der Ebene von Nationalstaaten (auch Föderalstaaten) gut organisieren. Regionale Gerechtigkeit zielt auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in einem definierten Teilraum.*
- + **These 3:** *Eine Politik der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat sowohl raumbezogene Leistungen zu erbringen (Gewährleistung infrastrukturelle Grundausstattung), als auch für einen Ausgleich raumbezogener Lasten zu sorgen.*
- + **These 4:** *Eine staatliche Politik der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im regionalen Raum ist auf eine adäquate Institutionenbildung und rechtliche Rahmensetzung angewiesen, die über den regionalen Raum hinausreicht und mindestens die bundesstaatliche Ebene wie auch die Länderebene umfasst.*

Im Fokus der anschließenden Diskussion steht der politische Ausgleich raumbezogener Lasten. Aspekte der Belastungsgerechtigkeit sind zurzeit vor allem eingebettet in die Debatte um Umweltgerechtigkeit im urbanen hoch verdichteten Raum. Erforderlich ist eine Honorierung umweltstabilisierender Leistungen sowohl in der Stadt, als auch im städtischen Umland und ländlichen Raum. Für eine gerechte Verteilung der Raumlasten bzw. Tauschwirkungen ist ein Finanzausgleich, auf bundesstaatlicher aber auch auf globaler Ebene, ein erforderliches Instrument.

Weiterhin ist es erforderlich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Verteilung der Raumlasten als Gemeinschaftsaufgabe zu verstehen und auch in der Raumordnung, z. B. mit Festlegung als Grundsatz, zu stärken.

Im Bundesland Bayern wurde die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in die Verfassung aufgenommen und dem Motto „bringing the state back in“ zum Leben verholfen. Das Augenmerk liegt auf dem gesellschaftlichen Zusammenhalt, einer gerechten Antwort im Sinne des Sozialstaates und steht für mehr Solidarität. Abschließend wird die Frage aufgeworfen, welchen Weg die Bundesebene einschlagen sollte. Insbesondere die Neuauslegung von Förderprogrammen und Möglichkeiten zur Mess- und Vergleichbarkeit von Gleichwertigkeit in Regionen sind zurzeit Kern der Debatten mit Überlegungen zu neuen Indikatoren-Sets. Ob diese Messungen jedoch Notwendigkeiten auf dem Weg zu einer höheren Gleichwertigkeit sind, kann abschließend nicht beantwortet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Ressortkoordination bei diesem stark interdisziplinär ausgerichteten Thema positive Effekte bringen würde.

In anschließenden Kleingruppen zum Kennenlernen berichten sich die Teilnehmenden gegenseitig über die Bedeutung von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für Ihr eigenes Stadt-Land-Plus Vorhaben bzw. für ihre Tätigkeit.

Im Anschluss werden die Diskussionsergebnisse per Handzeichen im Plenum abgefragt. Es wird ersichtlich, dass insbesondere drei Stadt-Land-Plus Vorhaben, ReGerecht, RAMONA und VoCo, starke Schnittstellen zum Thema Gleichwertigkeit erkennen. Bei RAMONA sind es die Aspekte der Grünraumversorgung, die mit dem Lastenausgleich verknüpft werden. Auch der Zugang zu Land/Zugriffsrechte, Ausgleichsflächen im Naturschutz sowie Eigentumsrechte haben hohe Relevanz. Bei VoCo werden Nutzungsansprüche an die Landschaft und den Naturraum thematisiert und die Legitimität von Ausgleichsfragen unter dem Aspekt der Wertschöpfung behandelt.



**Abbildung 34:** Prof. Dr. Wolfgang Köck trägt vor im Workshops Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

### Impulsvortrag III: „Grüne Infrastruktur“ als Teil gleichwertiger Lebensverhältnisse. Indikatoren für eine kleinräumige Bewertung und Monitoring der Freiraum- und Erholungsversorgung im Kontext von urbanen und ländlichen Räumen (StadtLandNavi)

**Matthias Henning**, Hochschule Anhalt

[Link zu den Folien](#)

**Matthias Henning** geht zuerst auf die Bedeutung von Grün-Blauen Infrastrukturen ein und rückt hierbei die Multifunktionalität in den Vordergrund. Ein Gebiet kann somit als Lebensraum oder Landschaftselement verschiedene Funktionen und Dienstleistungen erbringen. Diese Funktionen können sich unter Umständen fachlich oder rechtlich ausschließen und es bedarf eines Handlungsrahmens zur Priorisierung oder einer Einzelfallklärung. Insbesondere im urbanen Kontext dienen Freiflächen z. B. der sozialen Interaktion, der Anpassung an den Klimawandel und der Umweltgerechtigkeit. Auch die Erholungsversorgung mithilfe von Grün-Blauen Infrastrukturen ist ein wichtiges Kriterium zur Gesundheitsförderung. Im städtischen Umland und ländlichen Raum sind jedoch kaum Definitionen und Indikatoren verfügbar, um Erholungsversorgung zu bewerten.

**Matthias Henning** geht weiterhin auf den Teilaspekt Erholungsversorgung ein und stellt die Fragen, welche Unterschiede in der Nutzung zwischen Stadt und Land bestehen, was Gleichwertigkeit in diesem Kontext bedeutet und wie dies gemessen werden kann? Schließlich seien Landschaftselemente im urbanen Kontext kategorisiert und es besteht die Möglichkeit ihre Effekte auf die Lebensqualität und menschliche Gesundheit oder Ökosystemdienstleistungen planerisch zu berücksichtigen. Wie aber definiert sich die Erholungsversorgung im ländlichen Raum? Obwohl keine Grünanlagen oder Parks festgelegt sind und eine Messbarkeit über den Indikator Grün-Blau Infrastruktur erschwert ist, findet Naherholung und Tourismus statt.

**Matthias Henning** zeigt Möglichkeiten auf, mithilfe vorhandener Daten die Erholungsversorgung im ländlichen Raum zu evaluieren. So könnten offizielle Rad- und Wanderwege, „Tracks“ und „Paths“ aus OpenStreetMap, „hochwertige Biotop“ über Schutzgebiete, Ausgleichsflächen, Biotopkartierungen, FFH-Flächen oder z. B. Landschaftselemente aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) für eine Bewertung herangezogen werden.

Als weiteren Unterpunkt diskutiert **Matthias Henning** verschiedene Betrachtungsebenen und Bewertungsansätze von Indikatoren, bevor mögliche Aufgaben des Verbundvorhabens und offene Fragen adressiert werden. Dies betrifft z. B. die Abgrenzung von Freiflächen der Kulturlandschaft und der Erholungsversorgung zur Vermeidung von Doppelbewertungen oder den Umgang mit möglichen negativen Bewertungen einzelner Orte/Regionen.

## Impulsvortrag IV: Inwieweit zeigen Nachhaltigkeitsindikatoren für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auch gleichwertige Lebensverhältnisse an?

Jan Grade, *empirica* und Dominik Weiß, *Universität Bonn* (auch Autoren der Zusammenfassung)

[Link zu den Folien](#)

Das Set an Nachhaltigkeits-Indikatoren im Stadt-Land-Plus Projekt Nachwuchs ist darauf gerichtet, die Erfüllung von Anforderungen von vier flächenbeanspruchenden Handlungsbereichen „Wohnen“, „Gewerbe und Industrie“, „Landwirtschaft“ sowie „Ökologie und Landschaft“ darzustellen. Dadurch können Konflikte aufgezeigt werden, die in der Planung bislang zu wenig berücksichtigt werden. Die Ist-Situation der Flächennutzung wird mit simulierten Zuständen des Raumes in der Zukunft verglichen. Während das Weiter-So Szenario eine Verschlechterung der Indikatoren erwarten lässt, ist das Ziel beim Entwurf positiver Szenarien den Wert der Indikatoren in den vier Handlungsbereichen zu verbessern. Eine Verrechnung untereinander wird hingegen als nicht zielführend angesehen.

Einige der Indikatoren, wie etwa die Erreichbarkeit des schienengebundenen ÖPNV, überschneiden sich mit Themen, die klassischerweise in der Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine wichtige Rolle spielen. Ein direkter Zusammenhang besteht jedoch nicht. Vor dem Hintergrund einer wachsenden Stadtregion sollten die Standorte im Raum entsprechend ihrer Qualitäten und Begabungen entwickelt werden, um auf der regionalen Ebene eine ausgewogene Entwicklung anzustreben, die die Interessen aller Handlungsbereiche berücksichtigt.



Abbildung 35: Arbeitsgruppe im Workshop Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

## Abschließende Diskussion

Diskutiert werden zwei verschiedenen Leitfragen und mögliche Vertiefungsthemen für den Stadt-Land Agendaprozess des BMBF als auch zur weiteren Bearbeitung bei Stadt-Land-Plus.

### 1. Leitfrage: Welche Chancen bieten Stadt-Land Beziehungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse?

- + *Verteilung der Raumlasten & Ausgleiche;*
- + *Insbesondere Stadt-Land Kooperationen bieten Potenzial, doch wie können diese initiiert werden um Verwaltungsgrenzen aufzubrechen? Motivation und die Moderation werden als wichtige Kriterien genannt;*
- + *Die Identifikation relevanter Zielgruppen mithilfe von Akteursanalysen ist wichtiges Instrument um die regionalen Potenziale anzugehen;*
- + *Umgehend in die Umsetzung gehen (mit Investitionen!);*
- + *Visualisierung / Veranschaulichung von Nutzen-Lasten-Prozessen für eine bessere Kommunikation; Thema/"Probleme"/Konflikte hinreichend eingrenzen und den Mehrwert herausstellen □spezifische Leitbilder (regional) als weiteres wichtiges Thema für Stadt-Land-Plus;*
- + *Probleme: Partikularinteressen vs. Benötigte gemeinsame Zielformulierung; kommunale Planungshoheit teilweise hemmend, wenn kein Bewusstsein geschaffen wird, dass Kooperationen und Partnerschaften einen Mehrwert bringen.*

### 2. Leitfrage: Zur Operationalisierung von Gleichwertigkeit – Wie können Lebensverhältnisse in Stadt-Umland Regionen messbar und vergleichbar gemacht werden

- + *Problem: eine hohe Komplexität und Diversität; Bisher kein innerer Zusammenhang zwischen gleichwertigen Lebensverhältnissen und Nachhaltigkeit, ggf. Zielkonflikte;*
- + *Zielgruppenrelevanz vs. Indikatoren - Zugänglichkeit und Verständlichkeit haben hohe Bedeutung für eine adäquate Kommunikation in Richtung Zielgruppe.*

## Wichtige Ergebnisse und Schlaglichter:

- + **Zielgruppenrelevanz** der verschiedenen Dimensionen muss Augenmerk bleiben;
- + **Vermittlung, Moderation und Kommunikation** ist für ein geteiltes Verständnis und eine gemeinsame Kooperationsgrundlage ausschlaggebend;
- + **Kommunikationsstrukturen** in den ländlichen Raum sind aufzubauen;
- + **Wissenstransfer** ist nach wie vor „Bottleneck“, die Vermittlung der Erkenntnisse sollte als Herausforderung erkannt und adressiert werden, auch auf Bundesebene;
- + **Teilen von Verantwortung** bei interkommunalen Kooperationen.



**Website – Alle Informationen zur Fördermaßnahme:**  
[www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de](http://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de)

Informationen zu Veröffentlichungen, News und Events zu den Verbundvorhaben sowie Neuigkeiten und Hintergründen zu den Themen und Zielen der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ finden Sie auf unserer Website.

**Newsletter – Regelmäßige Updates**

In unserem Newsletter fassen wir regelmäßig die Neuigkeiten der Website zusammen. Mit einem Abo bleiben Sie so auf dem Laufenden. Melden Sie sich einfach über die Website an.

**Twitter – Immer das Neuste @StadtLandPlus**

Folgen Sie uns für aktuelle Neuigkeiten auf Twitter. Wir laden Sie ein, für Tweets zur Fördermaßnahme den Hashtag [#StadtLandPlus](https://twitter.com/hashtag/StadtLandPlus) zu verwenden.