

RAINER DANIELZYK, AXEL PRIEBS

Räume entwickeln – Heimat gestalten!

Vorbemerkung

In diesem Beitrag werden die wichtigsten Aussagen eines Textes zusammengefasst, der vom Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) am 15. Januar 2019 als Empfehlung beschlossen wurde (Beirat für Raumentwicklung 2019). Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI ist gemäß § 23 Raumordnungsgesetz (ROG) ein Beratungsgremium für Grundsatzzfragen der räumlichen Entwicklung, dem Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft und aus der Praxis, so etwa aus kommunalen Spitzenverbänden, Kammern, Gewerkschaften, Umweltverbänden, angehören.¹

Der Beirat für Raumentwicklung hat die in dieser Legislaturperiode des Bundestages erfolgte neue Formierung und Benennung des Bundesinnenministeriums als Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, in dem die Aufgaben der Raumordnung und Raumentwicklung der Abteilung »Heimat« zugeordnet sind, zum Anlass genommen, sich grundsätzlich mit dem Verhältnis von Raumentwicklung und Heimat auseinanderzusetzen. Dieses Verhältnis ist auf den ersten Blick ein Spannungsverhältnis, denn »Heimat« hat emotionale und soziokulturelle Bedeutungsgehalte und eine durchaus ambivalente Bedeutungsgeschichte, was nicht unmittelbar zu dem rationalen Selbstverständnis und auf funktionalen Ausgleich bedachten Gestaltungsanspruch der Raumplanung zu »passen« scheint. Ein zweiter Blick zeigt aber, dass sich auch aus der raumplanerischen Perspektive eine Auseinandersetzung mit »Heimat« lohnt, da Raumentwicklung letztlich auch ein Beitrag zur Heimatgestaltung ist.

1 Rainer Danielzyk ist Vorsitzender dieses Beirates, Axel Priebis ist Beiratsmitglied und war Vorsitzender der Arbeitsgruppe, die dessen Empfehlung vom 15. 1. 2019 vorbereitet hat.

Zum Selbstverständnis von Raumordnung und Raumentwicklung

Raumordnung und Raumentwicklung werden hier als ein Ansatz verstanden, der die Entwicklung des Staates und seiner Regionen nicht dem Zufall, den Marktkräften oder Einzelinteressen überlassen will, sondern einen öffentlichen, demokratisch legitimierten Gestaltungsanspruch aus überörtlicher und überfachlicher Sicht im Sinne des Gemeinwohls und des gesellschaftlichen Zusammenhalts zur Geltung bringen will. Im Mittelpunkt steht die Aufgabe, die sehr unterschiedlichen Interessen und Ansprüche zahlreicher Akteure an Räume aufeinander abzustimmen und auszugleichen beziehungsweise dabei auftretende Konflikte zu moderieren und zu lösen. Dabei ist es eine wichtige Aufgabe, im Sinne der langfristigen Vorsorge Nutzungsoptionen auch für künftige Generationen und deren Bedürfnisse offen zu halten wie auch mit den vorhandenen Ressourcen schonend umzugehen. In diesem Sinne ist die Leitvorstellung der Raumordnung eine »nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt« (§ 1(2) ROG).²

Das Ziel der Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann dabei als Ausdruck der räumlichen Dimension des sozialstaatlichen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland verstanden werden (vgl. ARL 2016). Konkret bedeutet dies, dass Bund, Länder und Kommunen für eine angemessene Ausstattung aller Teilräume mit Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge beziehungsweise für deren gute Erreichbarkeit sorgen müssen. Zudem sollen sie Anreize, das heißt insbesondere finanzielle Förderung, geben, um privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Handlungsansätze zu unterstützen, die zu gleichwertigen Lebensverhältnissen beitragen. Dies können etwa Unternehmensgründungen in strukturschwachen Regionen sein, aber auch Bildungs- und Kulturinitiativen in benachteiligten Teilräumen. Gleichwertigkeit bedeutet nicht »Gleichheit«, da offenkundig ist, dass Raumstrukturen nicht in allen Teilräumen »gleich« sein können, vielmehr teilträumliche Vielfalt ein Qualitätsmerkmal ist. Umso bedeutender ist die Erreichbarkeit von Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, etwa durch gute Angebote im öffentlichen Nahverkehr oder digitale Infrastruktur, gerade auch in strukturschwachen und dünn besiedelten Teilräumen.

Raumentwicklung und Heimatgestaltung

Die stetig zunehmende Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung führt auch zu einem erheblichen Veränderungsdruck in städtischen und ländlichen Räumen. Die Kulturlandschaften befinden sich in einem dynamischen Wandel, wobei die Veränderungen vielfältig sind, etwa durch neue Wohn- und Gewerbegebiete,

² Vgl. grundsätzlich zu Aufgaben und Selbstverständnis der Raumordnung ARL 2020, Danielzyk / Münter 2018, Prieb 2013.

raumgreifende Anlagen der regenerativen Energieerzeugung oder auch massive Veränderungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung. Derartige Veränderungen werden von Menschen häufig als Verschlechterung der Lebensqualität wahrgenommen – insbesondere durch Zersiedlung von Landschaften, Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen und Verlust identitätsstiftender Bausubstanz. Diese Verlusterfahrungen lösen Ängste und Widerstände aus – auch dann, wenn Veränderungen stattfinden, die eigentlich zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen sollen wie etwa Wohnbauprojekte in wachsenden Stadtregionen oder neue Anlagen für Schienenstrecken und Radverkehr.

Derartige Verlusterfahrungen betreffen sowohl in städtischen als auch in ländlichen Kulturlandschaften unmittelbar das Heimatgefühl der in diesen Landschaften lebenden Menschen. Denn ein wesentlicher Aspekt des mehrdimensionalen Heimatbegriffs ist das Gefühl, an einem Ort zu Hause und geborgen zu sein. Dem schnellen sozialen Wandel in der Moderne setzt, zumindest auf den ersten Blick, der Heimatbegriff emotionale Aspekte wie Stabilität und Vertrautheit entgegen. Das ist aber zumindest ambivalent. Denn der Begriff kann einerseits im Sinne einer emotional aufgeladenen Idylle, wie in manchen Heimatromanen und -filmen der Nachkriegszeit, und im Sinne einer romantisierten ländlich-idyllischen Kulisse verstanden werden. Andererseits haben aber auch die Umweltschutzbewegung und der Denkmalschutz seit den 1970er Jahren immer stärker den Erhalt von Landschaften und prägenden Bauwerken sowie das Interesse für Baukultur als wesentliche Aspekte des Schutzes der Heimat in den Vordergrund rücken lassen. Damit ist das Heimatverständnis um die Kulturlandschaften und die zu ihnen gehörenden baulichen Anlagen sowie deren emotionale Bedeutung für den Alltag der Menschen erweitert worden. Der Erhalt und die Entwicklung von Bauwerken und Landschaften sowie die Abwehr von deren Zerstörung sind heute wichtige Ziele einer zeitgemäßen räumlichen Planung und damit ein aktiver Beitrag zur Heimatgestaltung. Als frühes Beispiel sei hier etwa der seit den 1980er Jahren in vielen Städten vorhandene Konflikt um Flächensanierungen und die mangelnde planerische Sensibilität für ein Heimatgefühl im Sinne der Identifikation mit Gebäuden, Quartieren und sozialen Netzen und Milieus genannt. In diesem Sinne war also Heimatgestaltung schon lange (zumindest implizit) Thema der Raumentwicklung in Städten und Regionen.

Neben den gerade angesprochenen räumlich-materiellen Aspekten des Heimatbegriffs beziehungsweise Heimatgefühls (im Sinne von Bauwerken, kulturlandschaftlichen Elementen usw.) ist auch auf die soziale Dimension von Heimat beziehungsweise Heimatgefühl hinzuweisen: Vertrautheit und Sicherheit in einer sich immer rascher verändernden Welt entstehen auch durch ein soziales Netz von Freunden und Bekannten, durch Regeln und Strukturen, gemeinsam geteilte Erinnerungen, Hoffnungen und Identifikationen. Auf dieser Basis entsteht Handlungsfähigkeit, was individuelle und gemeinsame Aktivitäten sowie soziale Integration ermöglicht. Die Chance zur Mitgestaltung ist also auch ein Aspekt von Heimat. Das weist weit über ein konservatives Heimatverständnis im Sinne rein

bewahrender Idylle hinaus. Neben der sozialen Stabilität und Vertrautheit wird Handlungsfähigkeit zu einer wesentlichen Dimension von Heimat und damit auch zu einem wichtigen Kontrapunkt zu den oben genannten Verlust- und Bedrohungsszenarien sowie dem Gefühl, in einer globalisierten und digitalisierten Welt Einfluss und Mitwirkungsmöglichkeiten zu verlieren.

Damit ist eine weitere Verknüpfung mit Ansätzen der Raumentwicklung benannt, denn Strategien der Raumentwicklung setzen auf die Mitwirkung der Akteure vor Ort, da diese ihr Lebensumfeld und ihre Bedarfe selbst am besten kennen. Verbesserungen von Lebensqualität und Lebensverhältnissen können also auch Veränderungen bedeuten, die aber wie skizziert zunehmend Anlass für Ängste und Abwehr sind, weil von manchen Menschen und Gruppen jede Veränderung als Bedrohung erlebt wird. Adäquate Ansätze der Raumentwicklung müssen deshalb das Heimatgefühl und die Bindung an Kulturlandschaften mit ihren Gebäuden, natürlichen Elementen und so weiter berücksichtigen. Die im Interesse der Verbesserung der Lebensqualität unvermeidlichen Veränderungen können nur dann eine Chance auf Akzeptanz haben, wenn die Betroffenen an der Gestaltung beteiligt sind.

Diese Überlegungen weisen darauf hin, dass Raumordnung und Raumentwicklung mehr denn je aufgefördert sind, soziale, sozialkulturelle und emotionale Aspekte ihrer Planungen und Entwicklungsstrategien kritisch zu reflektieren. Veränderungen können nur gelingen, wenn es umfassende Partizipationsmöglichkeiten für die in den jeweiligen Städten und Regionen lebenden Menschen gibt. Diese Ausführungen zeigen aber auch, dass Raumentwicklung und Heimatgestaltung viel enger zusammengehören, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Im Folgenden sollen für zwei ausgewählte Aspekte Verknüpfungen von Raumentwicklung und Heimatgestaltung skizziert werden.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Wenn Heimat in der skizzierten Weise mit Stabilität, sozialer Vertrautheit und Handlungsfähigkeit verknüpft ist, dann ergibt sich daraus die Frage, welche Bereiche der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge dafür eine besondere Bedeutung haben. Hier sind zuerst die Nahversorgung, das heißt die Versorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs, Basisleistungen des Gesundheitswesens und des Bildungswesens sowie auch die Gefahrenabwehr/der Brandschutz zu nennen. In diesen Bereichen werden (negative) Veränderungen seitens der Bevölkerung besonders sensibel wahrgenommen und es besteht eine grundsätzliche Aufgabe der öffentlichen Hand, für eine funktionierende Infrastruktur zu sorgen. Das ist übrigens keinesfalls trivial, wie am Beispiel der Nahversorgung zu zeigen ist: Ein verändertes Nachfrageverhalten sowie der Wandel der Anbieterstrukturen (Fialisierung usw.) haben zum weitgehenden Verlust der kleinen Läden und dem jahrzehntelangen Wachstum der Fachmärkte und Shoppingcenter auf der grünen Wiese geführt. Die Raumordnung hat – nicht selten gegen massive örtliche Wider-

stände – versucht, diese Prozesse durch Regularien zu begrenzen und zu steuern, um insbesondere weniger mobilen Bevölkerungsgruppen eine gute Nahversorgung zu erhalten. Zugleich hat sie auch selbst Förderprogramme für Dorfblenden etwa in genossenschaftlicher Form unterstützt oder initiiert. Das hat in vielen Einzelfällen zu Erfolgen geführt, grundsätzliche Trends aber nicht verändern können. Das dynamische Wachstum des Online-Handels hat den stationären Handel überall (in den Ortschaften wie auf der grünen Wiese) insgesamt weiter unter Druck gesetzt und zugleich, sofern die Paket-Logistik funktioniert, neue Versorgungsmöglichkeiten in ländlichen Räumen geschaffen. Die soziale Funktion, die der Kauf im kleinen Laden vor Ort auch hat, kann damit aber nicht geboten werden. Gerade diese soziale Funktion von Geschäften als Orten der Kommunikation ist für das Heimatgefühl sehr wichtig. Daher kommt es in Zukunft auch darauf an, Orte der sozialen Begegnung im Nahraum auch in dünner besiedelten ländlichen Räumen zu unterstützen, um Vertrautheit und Handlungsfähigkeit zu fördern.

Heimatgestaltung »in der Fläche« zu ermöglichen, kann durch Förderpolitik und Raumplanung unterstützt, aber nicht durch diese vor Ort verwirklicht werden. Dafür ist eine leistungsfähige, dezentralisierte öffentliche Verwaltung erforderlich, die in Deutschland aufgrund der kommunalen Strukturen auf der Ebene der Gemeinden und Kreise sowie der verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich vorhanden ist. Um deren Möglichkeiten in vollem Umfang realisieren zu können, sind personell und finanziell handlungsfähige Kommunen auch in dünn besiedelten Regionen eine Voraussetzung. Daher kommt es darauf an, unbedingt die finanzielle Grundausstattung der Städte und Gemeinden zu verbessern. Denn die besten Förderprogramme können nicht wirksam werden, wenn sie »vor Ort« nicht umgesetzt werden können, da qualifiziertes Personal und die Mittel für kommunale Eigenanteile fehlen.

Insbesondere in ländlichen Räumen haben die Klein- und Mittelstädte als Wirtschaftszentren und als »Anker der Daseinsvorsorge« eine tragende und stabilisierende Rolle. Das wird grundsätzlich über das sogenannte System der Zentralen Orte in der Raumordnung, hier insbesondere über die Grund- und Mittelzentren, abgebildet. Notwendige Einrichtungen der Grundversorgung, etwa der Lebensmitteleinzelhandel, die hausärztliche Versorgung, aber auch Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind möglichst flächendeckend in Grundzentren vorzuhalten. Höherwertige Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie Krankenhäuser, weiterführende Schulen und so weiter sind in Mittelzentren vorzusehen. Klein- und Mittelstädte sind als Zentrale Orte nicht nur Versorgungsschwerpunkte, sondern auch Orte des kulturellen Lebens und der sozialen Integration und Vielfalt. Gerade auch mit ihren identifikationsfähigen städtebaulichen Strukturen und besonderen Bauwerken sind sie Ankerpunkte des Heimatgefühls. In diesem Sinne sind die »Städte auf dem Lande« keine Kontrapunkte zum dörflichen Leben, sondern Bezugspunkte und Dienstleister für regionale Lebenszusammenhänge. Sie müssen dann aber auch für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen gut erreichbar sein, was gute Standards im ÖPNV voraussetzt.

Eine immer größere Rolle für gleichwertige Lebensverhältnisse spielt die Ausstattung mit digitaler Infrastruktur. Sie ist geradezu symbolträchtig für das Gefühl, (nicht) abgehängt zu sein. Digitale Infrastruktur muss ohne jeden Zweifel flächendeckend auf hohem Niveau vorhanden sein, weil sonst die Teilhabe am sozialen Leben, die Sicherung der Arbeitsplätze, aber auch die Ergänzung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge durch Online-Angebote (wie etwa Telemedizin und e-Learning) nicht gelingen kann.

Kulturlandschaften

Das Bedürfnis nach Identifikation und Zugehörigkeit im Sinne eines Heimatgefühls ist vielfach auch mit konkreten Orten und Landschaften verknüpft, denen man sich besonders verbunden fühlt und die zur sozialen Vertrautheit beitragen. Auf die zum Teil dramatischen Veränderungen der Kulturlandschaften in Deutschland wurde bereits hingewiesen, hierzu gehören Flächeninanspruchnahme für neue Wohn- und Gewerbegebiete, für Infrastrukturen, den Abbau von Rohstoffen, für Einrichtungen des Tourismus und den Ausbau regenerativer Energien (z.B. Wind- und Solarparks), aber auch veränderte Strukturen in der Landwirtschaft (z.B. größere Betriebseinheiten, Trockenlegung von Grünland). Durch alle diese Entwicklungen wurden die Landschaftsbilder zum Teil drastisch verändert. Gerade hier sind zu einem sensiblen Umgang mit diesen Landschaftsbildern die integrativen Sichtweisen der Raumordnung, aber auch der Landschaftsplanung von besonderer Bedeutung. (Dabei soll hier auf die ökologischen Funktionen von Landschaften für Artenvielfalt und Umweltqualität nur kurz hingewiesen werden, die auch von großer Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung sind.) Für das Heimatbewusstsein dürfte aber von besonderer Bedeutung sein, vertraute Landschaftsbilder zu erhalten oder wiederherzustellen. Damit ist keinesfalls ein restauratives Verständnis von ländlicher Idylle gemeint. Angesichts des sozialen und wirtschaftlichen Wandels ist eine Veränderung der Landschaften unvermeidlich und etwa im Hinblick auf zukunftsfähige Formen der Energieerzeugung auch unumgänglich. Die Akzeptanz von Kulturlandschaften verändert sich häufig auch mit der Zeit; so gibt es durchaus unterschiedliche Wahrnehmungen in den verschiedenen Generationen. Unbestritten ist allerdings, dass seitens der Planung emotionale und ästhetische Aspekte lange zu Gunsten von rein funktionalen Betrachtungsweisen unterschätzt worden sind.

Ausblick

Raumentwicklung und Heimatgestaltung gedanklich zu verknüpfen, bietet große Chancen: Heimat ist ein unerlässliches Element sozialen Zusammenhalts und hat in dem skizzierten Verständnis von Stabilität, Vertrautheit und Handlungsfähigkeit keinesfalls rückwärtsgewandte Perspektiven, sondern ist eine Basis für zeitgemäßes Zusammenleben. Planerische Ansätze haben diese Dimensionen der

Raumentwicklung, die – wie etwa sozialer Zusammenhalt, Identifikationsfähigkeit, Emotionalität und Ästhetik – mit räumlicher Entwicklung auch verbunden sind, zu lange vernachlässigt. Das hat auch zu den Ängsten und Widerständen beigetragen, die bei vielen Menschen auch ein Resultat von schwer überschaubaren Veränderungen durch Entwicklungen wie Globalisierung und Digitalisierung sind.

Erkennbar wird der Bewusstseinswandel exemplarisch an der Perspektive auf Klein- und Mittelstädte, deren Funktionsfähigkeit Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse insbesondere in ländlichen Räumen ist. Für die Raumordnung hatten sie als Grund- und Mittelzentren immer schon grundlegende Funktionen für die Bündelung von Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Allerdings haben die entsprechenden planerischen Ausweisungen gerade in den Dörfern regelmäßig Befürchtungen weiterer Zentralisierung von Infrastrukturen ausgelöst, obgleich sie eher zur dezentralen Absicherung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen beigetragen haben. Aus der Perspektive der Gestaltung von Heimat sind Klein- und Mittelstädte kulturelle und soziale Orte, deren urbane Qualitäten Heimatgefühl und gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie ein Mindestmaß an soziokultureller Vielfalt unterstützen können. Die Sicherung ihrer Lebensfähigkeit ist daher unerlässlich. Insofern kann die Perspektive der Heimatgestaltung das Selbstverständnis von Raumordnung und Raumentwicklung erweitern und bereichern.

Literatur

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (Hrsg.) (2020): *Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung. Positionspapier aus der ARL 115*, Hannover: Selbstverlag der ARL

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (Hrsg.) (2016): *Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL 108*, Hannover: Selbstverlag der ARL

Beirat für Raumentwicklung (Hrsg.) (2019): *Räume entwickeln – Heimat gestalten! Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, beschlossen am 15.1.2019, Berlin: Selbstverlag

Danielzyk, Rainer / Münter, Angelika (2018): »Raumplanung«, in: ARL (Hrsg.) (2018): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Selbstverlag der ARL, S. 1931–1942

Priebs, Axel (2013): *Raumordnung in Deutschland*, Braunschweig: Westermann

