

Berichte aus Forschung und Praxis

Horst Zimmermann

Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft

1 Ausgangspunkt und Fragestellung

In den Dokumenten der Bundesraumordnung zu den „neuen Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ finden sich an verschiedenen Stellen Ausführungen zu „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“, und zwar in den vier hier herangezogenen Dokumenten¹ beim Leitbild Wachstum. In den jeweiligen Karten zu diesem Leitbild (s. Abb.), die zunächst elf entsprechende „Großregionen“ und ab dem dritten Dokument zehn „metropolitane Verflechtungsräume“ ausweisen, sind als Streifen auch „Übergangszonen“ zwischen diesen metropolitenen Großregionen bzw. Verflechtungsräumen dargestellt. Allerdings wird in den textlichen Ausführungen zu den Verantwortungsgemeinschaften nicht auf diese Regionskategorie in den Karten verwiesen. Vorwiegend wird dieser Bezug über die mündlichen Ausführungen von Manfred Sinz, insbesondere bei der offiziellen Vorstellung in Bonn am 12. September 2005², sowie die nachfolgende Diskussion zu diesem Punkt hergestellt, wo diese Beziehung zweifelsfrei gegeben war: Diese Streifen auf der Karte sollen eine erste Annäherung an mögliche großräumige Verantwortungsgemeinschaften darstellen.³

Beim gedanklichen Ansatz einer solchen regional definierten Verantwortungsgemeinschaft handelt es sich um die „Weiterentwicklung des Prinzips der Partnerschaft zwischen Stadt und Land zu einer regionalen Verantwortungsgemeinschaft metropolitenen und ländlicher Räume“ (Dokument 1, S. 20). Mit dem Leitbild Wachstum sollten „die Zentren ... nicht aufgefordert werden, ‚sich mit dem Rücken zum Rest des Landes aufzustellen‘“, und deshalb brauche das Leitbild „die Kooperation zwischen Kernen, Umland und Peripherie“ (Dokument 2, S. 29). Mit dem Argument der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften geht es also offenbar darum, starke große Wachstumsregionen und arme strukturschwache Regionen in einer wie immer gearteten Gemeinschaft zu vereinen. Mit Blick auf politische Handlungsvarianten hat ein solches Gesamtkonzept der Verantwortungsgemeinschaft bei genauerem

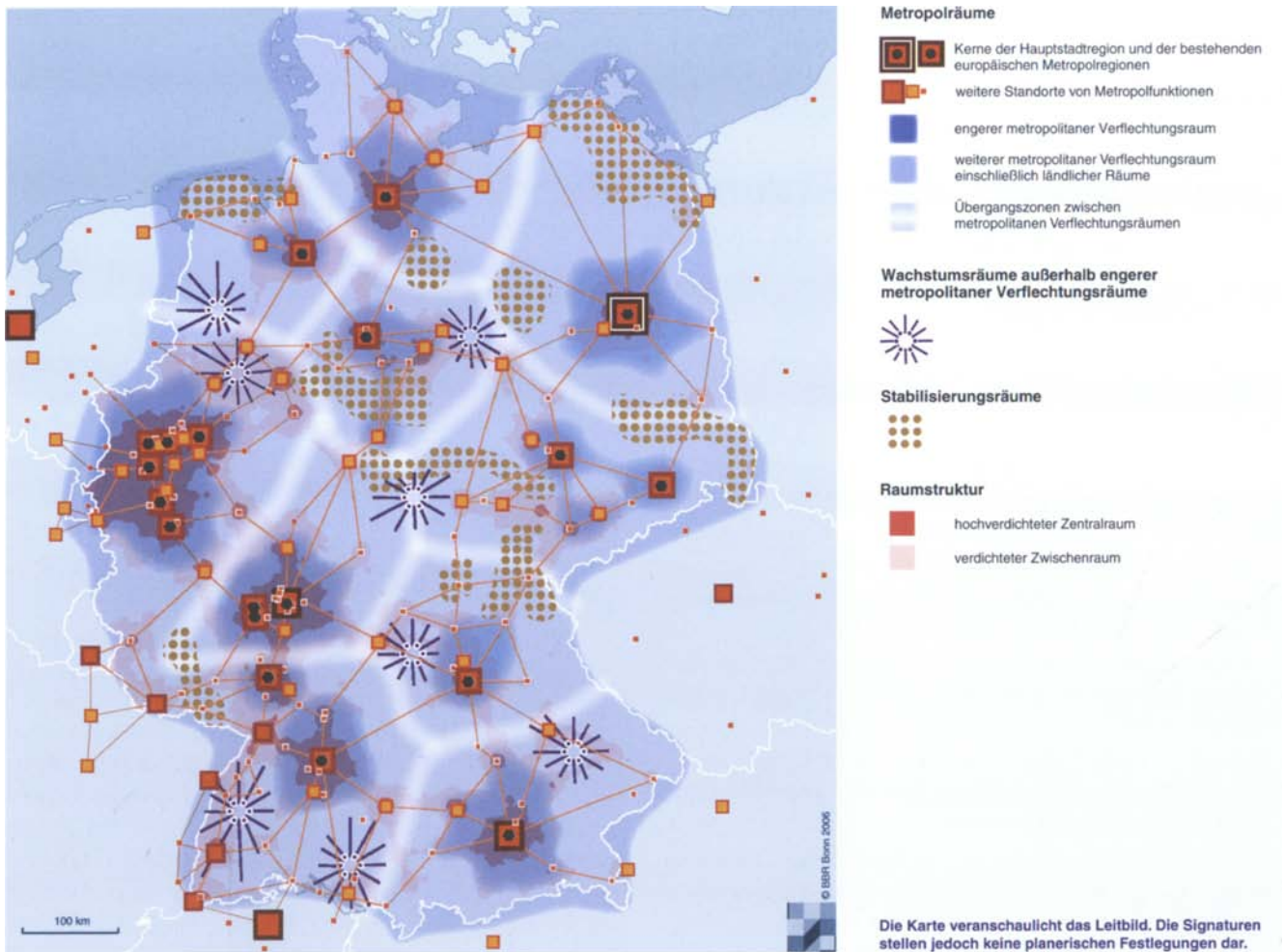
Hinsehen zwei Varianten bzw. Dimensionen: eine vertikale und eine – in der Diskussion oft allein behandelte – horizontale. Beide sind in den Erläuterungen zu diesem Konzept angesprochen, ohne aber explizit getrennt zu werden.

2 Die vertikale Dimension: von oben zu exekutierende Verantwortungsgemeinschaften

Die vertikale Dimension kann man mit einem Blick auf die genannten Karten zum Wachstumsleitbild deutlich machen. Durch die erwähnten dortigen Streifen werden alle strukturschwachen Regionen mit dem nächstgelegenen starken Ballungsraum zu je einer Verantwortungsgemeinschaft zusammengeführt. Wichtig ist dabei festzustellen, dass die zehn bis elf Räume die Fläche Deutschlands voll ausfüllen.

Eine solche großräumige Verantwortungsgemeinschaft kann man nur vertikal bilden und exekutieren. Über horizontale Pfade (Kooperation usw., siehe unten) werden sie sich nicht bilden, obwohl gefordert wird, dass sich die erwünschten Kooperationen freiwillig herausbilden sollen (Dokument 1, S. 29). Aus der vertikalen Sicht des Bundes oder Landes machen sie aber einen Sinn. Dort liegt für ein regional definiertes Verteilungsanliegen die sozusagen geborene Verantwortlichkeit, entsprechend der allgemeinen ökonomischen Erfahrung, dass erhebliche Verteilungsvorgänge, auch zur interpersonellen Umverteilung, sich nicht horizontal organisieren lassen. Und dass mit den großräumigen Verantwortungsgemeinschaften in erster Linie ein Verteilungsanliegen befördert werden soll, wird deutlich mit Formulierungen wie „gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen“ (Dokument 3, S. 8) oder durch mündliche Ausführungen in die Richtung, dass die Starken und die Schwachen füreinander eintreten sollten. Dass ein vertikales Exekutieren durchaus (auch) gedacht ist, zeigt sich, wenn bei den großräumigen Verantwortungsgemeinschaften einer „von

Abbildung 1
Leitbild Wachstum und Innovation



unten getragenen“ Form eine „Regionalisierung ‚von oben‘“ gegenübergestellt wird, „die anstelle sektoraler Förderungen integrierte regionale Förderfonds bereitstellt“ (Dokument 1, S. 32).

Wenn in einer so groß dimensionierten Region eine arme ballungsferne Region sich über Benachteiligung beklagen will, so sollte sie sich nach dem Argument der Verantwortungsgemeinschaft, wenn diese auf Kooperation gebaut sein soll, eigentlich an das Ballungsgebiet wenden. Dort wird sie aber auf wenig Gegenliebe stoßen, und deshalb muss sie sich an Land und Bund wenden (nach dem Subsidiaritätsprinzip in dieser Reihenfolge). Als Indiz dafür, dass die Streifen auf den Karten zum Wachstumsleitbild zumindest auch auf diese Beziehung zum Land zielen, sei die Bemerkung von Manfred Sinz bei der erwähnten Vorstellung der Leitbilder in Bonn am 12.9.2005 zitiert, dass mit dem Zeichnen dieser Streifen kein Aufruf zu einer Länderneugliederung gemeint sei. Und im Dokument 4 wird

gesagt, dass „regionale Verantwortungsgemeinschaften ... die vorhandene administrative Raumgliederung der Länder und Regionen zwar nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen können“ (S. 39). Diese Bemerkungen zielen insofern in die richtige Richtung, als ein Bundesland prinzipiell als eine Verantwortungsgemeinschaft konzipiert ist, wie sich im Grundgesetz, in den Landesverfassungen und im Eid eines Ministerpräsidenten zeigt. Und wenn es angemessen zugeschnitten ist, kann es auch ausreichend als solche fungieren. Dann macht es auch Sinn, flächendeckend zu zeichnen und zu argumentieren und auch (oder gerade) die peripherste Region einzubeziehen. Wenn also neben den Ländern solche großräumigen Verantwortungsgemeinschaften angedacht werden, kann man dies auch als Kritik an den Ländern verstehen (soweit sie solche Großregionen einschließen), dass sie ihre auf Regionen zielenden Aufgaben nicht angemessen erfüllt haben.

3 Die horizontale Dimension: sich von unten bildende Verantwortungsgemeinschaften

Aus den Ausführungen zur vertikalen Dimension des Konzepts der Verantwortungsgemeinschaften folgt im Umkehrschluss, dass eine horizontal verstandene Verantwortungsgemeinschaft, die also nicht von der übergeordneten Ebene konzipiert und exekutiert wird, regional enger begrenzt sein wird als die durchschnittliche, in der Karte ausgewiesene großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine horizontal interpretierte Verantwortungsgemeinschaft muss sich auf bestehende funktionale Beziehungen stützen. Diese finden sich am ausgeprägtesten im Stadt-Umland-Verhältnis. Daraus erklärt sich auch, warum es zu diesem Unterfall der Verantwortungsgemeinschaft zahlreiche Modelle und empirischen Erfahrungen – national wie international – gibt⁴, die auch die Prozesse einschließen, über die sie gelingen. Oft funktionieren sie völlig freiwillig, dann nämlich, wenn Kernstadt, näheres und unter Umständen auch weiteres Umland Aufgaben und Projekte identifiziert haben, die für alle Beteiligten vorteilhaft sind. Genau diese Win-Win-Situationen fehlen aber bei vielen Ausschnitten der zuvor erörterten großräumigen Verantwortungsgemeinschaften weitgehend, soweit man nicht allgemeine Solidaritätsappelle heranziehen will – und genau diese drücken eher ein politisches Ziel der übergeordneten Ebene aus.

Nun kann der Fall vorliegen, dass ein ballungsfernes Gebiet keineswegs arm, sondern vielleicht sogar besonders wachstumsstark ist. Solche „Wunderkerzen“, die als „Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume“ in der Dunkelheit leuchten (siehe das Symbol in der Karte⁵), sind nachgewiesen. Aber auch eine solche Region kann Benachteiligungen gegenüber dem Ballungsgebiet empfinden, etwa in Form vernachlässigter Verkehrsverbindungen. Und auch diese Region sollte sich nicht an das Ballungsgebiet wenden, sondern an die Landesregierung. Damit gehört auch dieser Fall in die vertikale Dimension. Allerdings besteht ein grundlegender Unterschied zum unter Umständen gleichlautenden Anliegen einer armen Region, denn die gut situierte ballungsferne Region wird nicht (in erster Linie) mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und damit dem regionalen Distributionsziel argumentieren. Vielmehr wird sie das vergrößerbare Wachstumspotenzial, entsprechend höhere Landessteuereinnahmen usw. anführen und folglich mit einem regionalen Effizienzziel argumentieren, wie es für horizontale Verantwortungsgemeinschaften eher typisch ist.

Das zuvor angeführte Erfordernis einer Win-Win-Situation macht zugleich deutlich, dass es bei horizontalen Verantwortungsgemeinschaften ökonomisch gesehen um die Verbesserung der Situation in der größeren Region durch abgestimmtes Verhalten geht, folglich um eine Verbesserung der regionalen Allokation der Ressourcen und damit um das Verfolgen des Effizienzziels. Dies verdeutlicht zugleich die Andersartigkeit der vertikal gewünschten großräumigen Verantwortungsgemeinschaft, bei der das Distributionsziel im Vordergrund steht.

Die Gegenüberstellung vertikal — horizontal kann man auch am Konzept der Wachstumsbündnisse verdeutlichen. In freiwilliger Form haben sie ihre Grenzen an den funktionalen Beziehungen und an der Möglichkeit, Win-Win-Strategien aufzuspüren. Wenn sie aber über diesen funktionalen Rahmen hinausgehen und dazu von oben subventioniert und gelenkt werden, so erweisen sie sich insoweit wiederum als Teil der vertikalen Dimension und als Instrument des Distributionsziels.

Insofern ist es zweckmäßig, additiv von „Verantwortungsgemeinschaften und Wachstumsbündnissen“ zu sprechen und Wachstumsbündnisse nicht als einen Unterfall der Verantwortungsgemeinschaften zu definieren. Ein Wachstumsbündnis ist zwar nach dem Wortsinn auch eine irgendwie geartete Verantwortungsgemeinschaft, weil man gemeinsam für die eigene Gesamtregion zusätzliche Verantwortung übernimmt. Aber damit endet auch die Analogie, denn für das Einbeziehen einer fernen armen Region besteht kein Anreiz (außer wenn bei genauerem Hinsehen auch dorthin eine gewisse funktionale Beziehung besteht, deren Stärkung der engeren Region zugute kommt). Die regionalen Einsätze beim Spiel um eine regionale Kooperation sind nun einmal sehr ungleich verteilt.

Anmerkungen

(1)

Abgesehen von möglichen weiteren Vor- und Zwischenversionen wird hier auf vier Dokumente zurückgegriffen: (1) BBR/BMVBW: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Diskussionspapier (01.09.2005), o. O.; (2) BMVBW: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (4. Entwurf mit Stand 20.03.2006), o. O.; (3) BMVBS: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgelegt, o. O.; (4) BBR/BMVBS: Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin November 2006. Die Dokumente werden im Text mit den Ziffern (1), (2), (3) und (4) zitiert.

(2)

BMVBW/BBR: Neue Leitbilder der Raumentwicklung“. Einladungsprospekt zur gleichnamigen Fachtagung am 12.9.2005

(3)

Die Streifen machten eine interessante Wandlung durch. In der Vorlage (1) für die Bonner Veranstaltung sind die Streifen stark und dunkel eingezeichnet, so dass sie auf den ersten Blick die Karte zu Wachstum dominieren. In der Version (2) sind sie dann so stark zurückgenommen, dass man sie auch als nicht-definierte Räume ansehen könnte. In den Versionen (3) und (4) erscheinen sie dann wieder stärker, allerdings als eher unauffällige helle und nicht als dominierende dunkle Streifen.

(4)

Siehe etwa Schmitz, G.: Neue kommunale Organisationsmodelle für Stadtregionen. In: Die Region ist die Stadt. – Hannover 1999. = ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 206, S. 60–72

(5)

Zur Diskussion s. Zimmermann, H.: Die Rolle „mittlerer Regionen“ aus ökonomischer Sicht: Regionen zwischen Agglomeration und ländlich-strukturschwachem Raum. In: Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Hrsg.: Köhler, S. – Hannover 2007. = ARL-Materialien (i. Vorb.)

Prof. em. Horst Zimmermann
Philipps-Universität Marburg
Abteilung für Finanzwissenschaft
Am Plan 2
35037 Marburg
E-Mail: horst.zimmermann@debitel.net

Der Autor ist emeritierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Marburg. Er war zum Zeitpunkt der Abfassung des Beitrags Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und ist Mitglied des Beirats für Raumordnung und des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesministerium der Finanzen.