

Karl – Hermann Hübler

Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen

Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland?

The Creation of Equivalent Living Conditions in all Sub-areas

Isn't that also a task of spatial planning and state planning in Germany?

Kurzfassung

Die öffentliche Diskussion über die Norm zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen hat in Deutschland aus einer Vielzahl von Gründen eine Aktualität erhalten, die jüngst sogar den Bundespräsidenten veranlasste, das Thema anzusprechen. Die staatliche Raumplanung bei Bund und Ländern hat sich dieser neuen Diskussion nicht oder nur zaghafte gestellt. Der Verfasser beschreibt die Zusammenhänge zwischen raumplanerischen Aufgaben und der Umsetzung dieser Norm, er verweist auf frühere Diskussionen zur Sache in der ehemaligen Bundesrepublik und den damaligen Stand wissenschaftlicher Erörterungen. Er skizziert den Sachverhalt, dass mit dem Grundgesetz und auch der spezifischen Festlegung im Raumordnungsgesetz „keine Hebel“ dazu vorhanden sind, diese Forderung im Maßstab 1:1, wie das jetzt vielerorts gefordert wird, zu realisieren. Er beschreibt, was nach seiner Auffassung stattdessen zu tun ist.

Abstract

The public discussion about the standard for the creation of equivalent living conditions in all sub-areas has obtained a topicality in Germany for a number of reasons that has even prompted the Federal President to mention the subject recently. Government spatial planning in the federation and the federal states (Länder) has not taken up this new discussion at all or only tentatively. The author describes the relationships between spatial planning tasks and the implementation of this standard. He refers to earlier discussions on the subject in the former Federal Republic of Germany and to the state of the scientific discourse at that time. He outlines the fact that "no levers" are available with the Federal Constitution and also with the specific stipulations of the Spatial Planning Act to realise this demand on a 1:1 scale, as is called for in many places now. He describes what should be done instead in his view.

1. Der Anlass der aktuellen Diskussion

Das Interview des Bundespräsidenten Dr. Köhler im FOCUS (Nr. 38 vom 13. September 2004) über die Unterschiede in den Lebensbedingungen in Deutschland hat Betroffenheit, Empörung, Verunsicherung und vereinzelt auch Zustimmung ausgelöst¹. Sowohl in diesem Interview als auch in den folgenden Diskussionen in der veröffentlichten Meinung², auch in

den zeitlich folgenden Wahlkämpfen für die Landtagswahlen am 19. September 2004 in den Ländern Brandenburg und Sachsen wurde indes deutlich, dass diese Frage nach den gleichwertigen Lebensbedingungen vor allem als eine Frage der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Finanz- und Förderpolitik definiert und verstanden wird. Der Transfer

öffentlicher Mittel in die ostdeutschen Länder und auch die in Zweifel gezogene sachgemäße Verwendung und die mangelnde Effizienz des Mitteleinsatzes sind vorrangig Gegenstand der kritischen Auseinandersetzungen. Demgegenüber verweisen Vertreter Ostdeutschlands vielfach auf Zusagen verschiedener Regierungen und anderer Verfassungsorgane. Erinnert wird in dem Zusammenhang an den (angeblichen) Verfassungsauftrag von den gleichwertigen Lebensverhältnissen mit den Reden von den „blühenden Landschaften in wenigen Jahren“, an den Solidarpakt II bis zum Jahre 2019 und anderen Äußerungen, mit Hilfe derer diese gleichwertigen Lebensverhältnisse gefordert und erreicht werden sollen.

An keiner Stelle der veröffentlichten Meinung zum Thema (Tageszeitungen, Medien, Fachpublikationen usw.) wird indes deutlich, dass die Frage nach den gleichwertigen Lebensverhältnissen zugleich auch eine zentrale Aufgabe der räumlichen Planung auf den verschiedenen Ebenen in Deutschland ist: Allenfalls wird eine regionalpolitische oder regionalwirtschaftliche Komponente vermutet (industrielle Leuchttürme, industrielle Kerne oder Cluster). Raumplanung bezieht aber einen Teil ihrer Legitimation aus diesem Ausgleichsauftrag – also der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen – und seit 1997 ist dieser Auftrag im § 1 des Raumordnungsgesetzes normiert. Gleichwertige Lebensbedingungen sind aber nicht nur eine Frage von Arbeitsplätzen, industrieller Standorte oder Cluster, sondern das was Lebensbedingungen umschreibt, umfasst weit mehr. Und deshalb ist es nicht vorrangig ein Problem der Arbeitsmarkt-, Finanz- oder Förderpolitik, sondern der gesamten Gesellschaftspolitik und eben auch der Raumordnungspolitik. Dass dies in der veröffentlichten Meinung nicht wahrgenommen wird, mag mit dem Sachverhalt zu erklären sein, dass Vertreter von Raumplanung bei Bund, Ländern oder aus den Regionen Meinungen dazu oder Konzepte, die über Bekanntes hinausgehen und z.B. eine mittelfristige, etwa bis 2020 reichende räumliche Perspektive enthalten, expressis verbis nicht in die öffentliche Diskussion eingebracht haben; vermutlich weil das Thema zu brisant ist, weil ein Teil bisheriger eigener Arbeiten in Frage gestellt werden müsste und weil neue Einsichten oder Konzepte zum Thema von dort bisher an die Öffentlichkeit nicht vermittelt wurden. Zaghafte Ideen dazu sind bisher ohne Resonanz geblieben, wie eine Analyse der öffentlichen Diskussion zeigt.

Die Diskussionen in der veröffentlichten Meinung befasst sich freilich mit Sachverhalten, die zu den Grundlagen raumplanerischen Erkenntnisgewinns – nämlich des regionalen Vergleichs – gehören. FOCUS

hat z.B. in der dem Interview folgenden Ausgabe (Nr. 39, S. 24 ff) statistisch fassbare Unterschiede zwischen den 16 Bundesländern beim Bruttoinlandsprodukt pro Haushalt, bei Steuern und Abgaben, dem verfügbaren Monatseinkommen, der Arbeitslosenquote, dem Anteil der Sozialhilfeempfänger, der Eigentumsquote bei Wohnungen und dem PKW-Anteil pro Haushalt verglichen. Für sechs ausgewählte Städte als Fallbeispiele (Aurich, Berlin-Ost + West, Görlitz, Münster und Stuttgart) wurden zudem Kosten oder Preise für eine Autoversicherung, für einen Kindergartenplatz, für einen Schwimmbadeintritt, einen Kinobesuch, eine Bratwurst, ein Pils, eine Tasse Kaffee, 7 km Taxistadtfahrt, einen Busfahrtschein, eine Arbeitsstunde in einer Kfz-Werkstatt, dem Stundenlohn einer Reinigungskraft und einem Liter Superbenzin verglichen. In anderen Medien z. B. im Tagesspiegel Berlin (vom 3. Oktober 2004, S. 22) werden diese Vergleiche zwischen Ost und West erweitert z.B. auf die Ärztedichte, die Geburtenziffern, Geschirrspülmaschinen pro Haushalt, die durchschnittliche Wochenarbeitszeiten, den Bananenverzehr pro Haushalt oder die Wohnungseinbrüche pro 100000 Einwohner.

Mit diesen Gegenüberstellungen soll die Aussage des Bundespräsidenten verifiziert und es soll belegt werden, dass vom Prinzip her die Unterschiede kein Ost-West-Problem sind, sondern eher von Strukturen, Entwicklungszuständen oder Engpässen bestimmt werden. Unbestritten ist freilich, dass die den Arbeitsmarkt betreffenden Unterschiede zwischen der Mehrzahl der Regionen in den neuen Ländern und westdeutschen Regionen trotz des immensen Transfers öffentlicher Mittel ein Ausmaß erreicht hat, das in den betreffenden Regionen zu großer Sorge Anlass gibt. Dies zusätzlich auch deshalb, weil Arbeitsplätze, vor allem in Industrie und Landwirtschaft, in der früheren DDR eine andere mentale Bedeutung als in der früheren Bundesrepublik hatten und diese Arbeitsplätze jeweils mit einer Vielzahl anderer Sachverhalte im Zusammenhang standen wie z.B. Kindergarten- und Ferienplätze, Schrebergärten oder beruflichen Qualifikationen. Aber auch die Auswirkungen fehlender Arbeitsplätze auf das Selbstwertgefühl Betroffener und das Prestige ist oft anders zu bewerten als in vielen Fällen in Westdeutschland.

In der aktuellen Diskussion über gleichwertige Lebensverhältnisse müssen vor allem drei Aspekte berücksichtigt werden. Es muss erstens bei der Analyse des Phänomens der Ungleichheit wesentlich stärker regional differenziert werden. Bundesländervergleiche sind nur begrenzt aussagefähig. Auch zu DDR-Zeiten gab es großräumige Unterschiede in den Lebensverhältnissen zwischen Städten und ländlichen Regionen,

also zwischen weiten Teilen von Mecklenburg und Großstädten in Sachsen oder Thüringen oder der Hauptstadt der DDR. Vielleicht sind sie nach der Wende noch größer geworden? Ebenso wie es solche zwischen Niederbayern und dem Verdichtungsraum München, der Eifel und der Region Köln oder zwischen Düsseldorf und den Stadtregionen Bochum oder Herne gibt – allerdings zumeist auf einem „höheren“ statistisch belegbaren Niveau. Verlässliche Antworten auf die Frage nach unterschiedlichen Lebensbedingungen müssten auch mit anderen Messgrößen (wie werden materielle Sicherheit, soziale Beziehungen, persönliche Entfaltungsmöglichkeiten oder regionale Solidarität oder Heimatverbundenheit erfasst?) und räumliche Bezugsrahmen (für welchen Raum gelten die Vergleiche?) bestimmt werden. Und müssen es immer gebaute (betonierte) Anlagen sein, mit denen die Lebensqualität bestimmenden Sachverhalte gemessen werden. Sind nicht auch schnellere und bessere Erreichbarkeiten (z.B. wegen des Ausbaues der Straßen), Dienstleistungsangebote wie z.B. durch den Versandhandel, mobile Einkaufseinrichtungen oder um 10er-Potenzen verbesserte technische Kommunikationsmöglichkeiten und andere Organisationsysteme (z.B. für die Sicherheit) für die Lebensbedingungen wichtig? Wie kann die von dem finnischen Soziologen E. Allardt gefundene griffige Formel für Lebensqualität „having, loving and being“ auch für die deutsche Diskussion operationalisiert werden?³

Und zweitens werden mit diesen Vergleichen zufällige Zustände beschrieben: Ob sich Besserungen mit oder ohne Hilfe der Politik einstellen werden, bleibt ebenso offen wie die für viele periphere Räume, aber auch für ausgewählte Verdichtungsräume sich abzeichnende (wirtschaftliche) Perspektivlosigkeit. Die voraussetzlichen Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen wäre auch eine Aufgabe der Raumplanung. Bis jetzt werden negative Entwicklungsperspektiven zumeist mit einem Schwall von Leerformeln verdeckt und den betroffenen Bürgern Entscheidungshilfen nicht gegeben: Ob sie ihre Immobilie modernisieren sollen, welche Ausbildung die Kinder erfahren sollen usw. Dabei sind die Mehrzahl von einschlägigen Prognoseergebnissen – insbesondere jene demographischen Tatbeständen – heute so verlässlich, dass mit hinreichender Genauigkeit Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum Einkommen oder zum möglichen Angebot für die Daseinsvorsorge allein durch die Kenntnis der Zusammenhänge von Demographie, wirtschaftlicher Entwicklung und sozialen Strukturen für mittelfristige Zeiträume etwa bis 2020 möglich sind. Stattdessen klammern sich viele Verantwortliche immer noch an den „Strohalm“ einer nachholenden Industrialisierung.

Der dritte Mangel hat eher eine mentale oder bewusstmäßige Dimension: Der Staat / die öffentliche Hand (das sind jetzt in Deutschland mindestens drei Entscheidungsträger: Bund, Land, Kommune (evtl. noch EU)) hat keinen oder nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, wie auch die aktuellen Beispiele des Karstadt-Konzerns oder von General Motors (Opel) zeigen. Dieser Sachverhalt ist freilich vielen ostdeutschen Bürgern und Entscheidungsträgern so 1989 und später nicht gesagt worden; die Erwartungen an das, was der Staat leisten könnte oder sollte, waren beinahe unbegrenzt.

Resümierend lässt sich feststellen, dass der Bundespräsident mit seinen Äußerungen keine neuen Einsichten verbreitet, sondern den Stand der Dinge allgemein beschrieben oder in Erinnerung gerufen und die Diskussion befördert hat. Sie fortzuführen, erscheint notwendig. Dabei müssen aber auch zentrale Fragen wie z.B.: Was geschieht mit den Regionen, denen ökonomische Zukunftsperspektiven nicht testiert werden können oder wie werden Wachstumskerne ermittelt und gefördert (und wer bestimmt sie bei knappen Mitteln?), erörtert werden. Nur Stichworte wie Cluster oder industrielle Leuchttürme von der Politik oder von Amts wegen in die Diskussion zu bringen und den Rest der Phantasie der Zuhörer zu überlassen, reicht nicht mehr aus: ein Gesamtszenario, besser noch verschiedene Varianten, in denen gesellschaftliche und ökologische Sachverhalte in gleicher Weise berücksichtigt werden wie demographische, ökonomische und institutionelle Bedingungen (z.B. sind die administrativen Strukturen im Hinblick auf die Veränderungen noch zukunftstauglich?) müssen in die politische Diskussion gebracht werden, bei denen auch die Zeitachse und die Wege der Vermittlung an die Betroffenen aufgezeigt werden müssen.

2. Gleichwertige Lebensverhältnisse als eine die deutsche Raumplanung konstituierende Norm?

In den ersten Phasen der deutschen Raumplanung, also seit der vorletzten Jahrhundertwende, war die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse kein Thema. Erst mit den Diskussionen über den Erlass eines Raumordnungsgesetzes des Bundes in der 1. Hälfte der 60er Jahre begannen in der ehemaligen Bundesrepublik Diskussionen zum Thema gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen (obwohl der Begriff erst in den 70er Jahren in die Diskussion kam), die vereinfacht dargestellt von folgenden Positionen ausgingen: Die ländlichen schwach struk-

turierten Räume der ehemaligen Bundesrepublik, sie umfassten damals je nach Abgrenzung etwa 60 oder 70 % der Fläche des Bundesgebietes und weniger als 30 % der damaligen Einwohner, sollten durch geeignete Maßnahmen – auch der Planung – an den Bundesdurchschnitt herangeführt werden. Das 1965 erstmals erlassene Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes enthält ausführlich Vorschriften dazu; nicht beantwortet ist dort die Frage, wie mit den Folgen der aus mathematischen Gründen dann eintretende Erhöhung dieses Bundesdurchschnitts (z.B. beim Bruttoinlandsprodukt, das in den 60er Jahren erstmals regionalisiert berechnet wurde, bei der Realsteuerkraft oder den Arbeitsplätzen im sekundären Sektor) – wenn denn diese Ausgleichspolitik Erfolg hat – umzugehen ist?

Verdichtungsgebiete (dieser Begriff wurde im Verlaufe der Gesetzesberatungen an Stelle des „verbrauchten“ Begriffes Ballungsgebiete in das ROG eingeführt) sollten geordnet werden (in den parlamentarischen Diskussionen wurde noch nach gesunden und ungesunden Verdichtungsgebieten unterschieden). Während die CDU / CSU in dieser Zeit die Belange der ländlichen Gebiete in besondere Weise als Aufgabe der Raumordnungspolitik herausstellte, vertrat die SPD eher die Belange der Agglomerationen. Es fällt nicht schwer festzustellen, dass diese Positionsbestimmung der großen Parteien in der Bundesrepublik mit den räumlichen Schwerpunkten des damaligen Wählerklientels im Zusammenhang stand. Und nicht zuletzt deshalb wurde der Bundesraumordnung über lange Jahre unterstellt, eher auf Ausgleich denn auf Förderung der Entwicklung der Verdichtungsräume ausgerichtet zu sein. Und dies galt auch für raumbedeutsame Fachpolitiken wie z.B. der regionalen Wirtschaftspolitik nach der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgabe (vgl. die sehr kritischen Anmerkungen des Rates von Sachverständigen für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zur ausgleichsorientierten Regionalpolitik im Jahresgutachten 1968), der Bundesverkehrswegeplanung in jenen Jahren, in denen die Erschließungsfunktionen von Bundesfernstraßen einen besonders hohen Stellenwert hatten, also in ländlichen Gebieten vorrangig geplant und gebaut wurde, oder den vielen Hochschulneugründungen in jenen Jahren in ländlichen Gebieten (Ausnahmen: Bochum, Dortmund), deren Potenziale standortbestimmend waren.

Über die Zukunftsaussichten der peripheren ländlichen Gebiete wurde diskutiert: der Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern schlug 1969 in einer Empfehlung über ländliche Räume zur Passivsanierung u.a. vor, dass die in diesen Räumen lebenden Menschen in die Lage versetzt werden sollen, dass sie in anderen Gebieten ein befriedigendes Einkom-

men erzielen können. „Passivsanierung ist dort anzuwenden, wo das Entwicklungspotential des Gebietes weder zur Industrieansiedlung noch zur Förderung des Fremdenverkehrs ausreicht.“...“ „Für die verbleibende Bevölkerung muss ein Minimum an Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen sichergestellt werden“⁴. Gleichzeitig oder etwas später wuchsen indes auch die Erkenntnis, dass in bestimmten Verdichtungsgebieten (z.B. in Teilen der Montanreviere) die Disparitäten erheblich zunahmen.

Hinzuweisen bleibt schließlich auf den Sachverhalt, dass die Positionen der für die Landes- und Regionalplanung zuständigen Länder dem oben angedeuteten Interessenschwerpunkt entsprachen: Während z.B. Bayern bei den sich über sechs Jahren hinziehenden Verhandlungen über das Bundesraumordnungsprogramm (das 1975 verabschiedet wurde) in extremer Weise den ausgleichsorientierten Ansatz vertrat, bezogen andere Länder wie z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen oder die Stadtstaaten eher Positionen, bei denen auch den Verdichtungsgebieten eine besondere politische und planerische Aufmerksamkeit beigegeben werden sollte. In der Bundesrepublik Deutschland wurde also in den 60er bis 80er Jahren eine eher ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik betrieben, und die (Wachstums)-Potenziale der Agglomerationen sollten sich danach vor allem selbst entfalten.

In der damaligen wissenschaftlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland standen sich, wiederum vereinfacht formuliert, zwei Konzepte gegenüber: einmal das in einem Arbeitskreis der ARL formulierte Konzept der „ausgeglichenen Funktionsräume“⁵, das nach Veröffentlichung insbesondere von D. Marx und später von R. Thoss⁶ in öffentlichen Diskussionen vertreten wurde. Zum anderen wurde – sozusagen als Gegenentwurf – das „Konzept der großräumigen Vorranggebiete oder der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung“, das ebenfalls in einem Arbeitskreis der ARL entwickelt und in die Diskussion gebracht und vor allem von H. Weyl und anderen vertreten⁷.

In dem Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume sollten im Maßstab von Regionen alle bedeutsamen Funktionen zur wirtschaftlichen Entwicklung und des Wachstums vorhanden oder bei Fehlen entwickelt werden, bei schwachen Teilräumen in den Regionen sollten danach Mindeststandards erhalten oder geschaffen werden (Infrastruktur, Wirtschaft, Umwelt: Indikatoren dafür sollten bestimmt werden).

Die Protagonisten des Konzeptes der großräumigen Aufgabenteilung gingen dagegen von den vorhandenen und zu entwickelnden Begabungen oder Poten-

zialen der Teilräume aus, und sie wollten im großräumigen Maßstab wirtschaftliche Entwicklung stärker durch Raumplanung befördern und zugleich die natürlichen Ressourcen besser schützen. Großräumige Vorrangflächen sollte ein Instrument dafür sein.

Die Gegenstände dieser damaligen Diskussionen befassten sich überwiegend mit Sachverhalten, die auch heute – bei veränderten Rahmenbedingungen wie eine noch geringere Bevölkerungsdichte in bestimmten ostdeutschen Regionen, noch größere demographische Umbrüche, geringe oder fehlende Perspektiven wirtschaftlichen Wachstums und globalen Wettbewerb – erkenntnisleitend sein können. Insofern erscheint es lohnenswert, diese alten Diskussionen aufzugreifen und 20 oder 30 Jahre danach die Tauglichkeit und die Fehlannahmen damaliger Konzepte zu überprüfen. Dies insbesondere auch deshalb, weil ostdeutsche Planer/innen diese Diskussionen nicht verfolgen bzw. an ihr teilnehmen konnten und jüngere Beteiligte diese Sachverhalte nicht kennen. Der Verfasser geht von der begründeten Annahme aus, dass mit einer Kombination der seinerzeitigen Überlegungen des Beirates für Raumordnung, dem Konzept der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung und nach Auswertung spezifischer einschlägiger „DDR-Erfahrungen“ solche Szenarien fortentwickelt werden könnten. Das gilt für periphere Gebiete gleichermaßen wie für Wachstumsregionen. Ob dazu neuere Begriffe erforderlich sind, sei dahingestellt. Das Rad muss aber auch in dem Zusammenhang von räumlichen Entwicklungsstrategien nicht neu erfunden werden!⁸

In der praktischen Politik hatten indes diese Auseinandersetzungen über die unterschiedlichen Konzepte in der Folgezeit kaum Bedeutung, weil in der Bundesrepublik in den 80er Jahren die Disparitäten geringer wurden, das Arbeitsplatzangebot ausreichend, die Erreichbarkeiten besser und dank sprudelnder Subventionen, z.B. im Agrarbereich oder der Verkehrswegefinanzierung der Gemeinden, die Situation der ländlichen Gebiete insgesamt zu zusätzlichen fiskalischen oder politischen Interventionen keinen Anlass boten. Das Thema gleichwertige Lebensverhältnisse war politisch abgearbeitet und andere Schwerpunkte beherrschten das Feld der politischen und planerischen Diskussionen in den 80er und 90er Jahren. Festzustellen bleibt weiter, dass diese Diskussionen rein „westdeutscher“ Natur waren: International hatte sie weder in Wissenschaft noch Praxis Bedeutung, und die Raumplanung – auch in Entwicklungsländern – stand dort vor völlig anderen Aufgaben.

In der früheren DDR war die Ausgangslage eine andere. Es war dort gelungen, bei einer insgesamt ungünstigeren Ausgangslage, vor allem in den Nord-

bezirken, die kleinräumigen Disparitäten beim Arbeitsplatzangebot, insbesondere wegen der industriemäßigen Umstellung der Landwirtschaft, die spätestens in den 60er Jahren mit der Kollektivierung ihren Lauf nahm, aber auch durch den Ausbau des Schul- und Sozialwesens zu verringern, wenn auch auf einem insgesamt niedrigen Niveau. Vergleichsweise hohe Geburtenzahlen bis 1990 ermöglichten die Einhaltung von Mindeststandards auch in dünner besiedelten Gebieten.

Da die räumliche Mobilität im Unterschied zur Bundesrepublik durch das System begrenzt war (Wohnraumbewirtschaftung, staatliches Arbeitsplatzmonopol, zentralistische Arbeitskräfte lenkung u.a.), hatten sich im Verlauf von 40 Jahren DDR innerhalb der einzelnen Gebiete vergleichsweise ausgeglichene Lebensverhältnisse herausgebildet, die freilich nach der Wende obsolet wurden, weil Einrichtungen und Strukturen hoch subventioniert waren (ÖPNV, soziale Einrichtungen, Wohnungsmieten, Einkaufsstellen usw.) und die tatsächlichen Kostenrelationen nicht widerspiegeln. Da auch die Mehrzahl der Arbeitsplätze in diesen Regionen wegfielen, vollzogen sich alsbald selektive Abwanderungen beachtlichen Ausmaßes, die teilweise bis heute anhalten. Eines der wichtigeren Ergebnisse der Vereinigung Deutschlands und der Transformation des marktwirtschaftlichen Systems in die neuen Länder war der Abbau der Industriestrukturen mit der Begründung mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und der Vermeidung von Dauersubventionen (z.T. auch wegen der Ausschaltung von Konkurrenzbetrieben) mit gravierenden Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur. Dieser Prozess ist in den meisten Regionen irreparabel; auch weil zwischenzeitlich viele Arbeitskräfte abgewandert sind.

Und nach der Vereinigung Deutschlands wurde von der Vermutung ausgegangen, dass das besonders im Nordosten Deutschland bedeutsame Problem der dünnen Besiedlung und der mangelnden industriellen Standorteignung und in den anderen Gebieten mit dem fast flächendeckenden Zusammenbruch der ehemaligen DDR-Industrie oder den Dysfunktionen in der Siedlungsstruktur mit den „alten“ und z.T. bewährten westdeutschen Konzepten und Instrumenten begegnet werden könnte.

Einschlägige Gesetze, nicht nur für die Landes- und Regionalplanung, sondern auch für das Bau- und Bodenrecht, den Umweltschutz oder das Wirtschaftsrecht wurden eher nach den Vorstellungen der „Patenländer“, denn nach den spezifischen regionalen Erfordernissen in den neuen Ländern konzipiert und erlassen: Entsprechend wenig wirksam sind die meisten! Von den gleichwertigen Lebensbedingun-

gen sind die Mehrzahl ostdeutscher Problemregionen weiter entfernt denn je. Der jüngst von ostdeutschen Politikern gemachte Vorschlag, diese Problemregionen sollten sich eher mit benachbarten Regionen in Polen oder Tschechien vergleichen, statt mit prosperierenden Wachstumsregionen in Baden-Württemberg, erscheint bedenkenswert. Dies auch deshalb, weil allein wegen der demographischen und ökonomischen Fakten – der Wandel wird Ostdeutschland härter treffen als westdeutsche Problemregionen – sich die Unterschiede langfristig vergrößern werden (z.B. wegen der demographischen Spirale oder der voraussehbaren Halbierung des Erwerbspersonenpotentials in den ostdeutschen Ländern).

3. Anmerkungen zum angeblichen Verfassungsauftrag für gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen

In den aktuellen Diskussionen wird vielfach der Eindruck erweckt, als sei die Aufgabe der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder -bedingungen ein Verfassungsauftrag.

Dies ist nicht der Fall!

Mittelbare Ableitungen werden zwar wieder einmal allerorten versucht; sie sind aber nicht zielführend. Richtig ist dagegen, dass Art. 72 Abs. 2 des GG eine Kompetenzbestimmung⁹ ist und keine materielle Handlungspflichten weder für den Bund noch für andere Körperschaften zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse begründet. Wenn selbst aus den Grundrechten nur sehr vorsichtig Handlungspflichten für den Staat abgeleitet werden, ist das umso weniger aus formalen Kompetenznormen möglich. Und auch aus Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG¹⁰ ist eine solche Herleitung fraglich, weil es sich um spezifische Bestimmungen der Finanzverfassung handelt und sie sich „nur“ auf die Einnahmen der Körperschaften bezieht.

Die Verfassung wird also nur sehr begrenzt weiterhelfen und die spezialgesetzlichen Vorschriften des ROG sind wegen ihrer inhaltlichen Widersprüche für explizite Begründungen raumordnerischer Entscheidungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kaum tauglich, zumal die Maßstabsfrage ebenso offen bleibt wie der Zeithorizont.

Wichtig zu wissen ist in dem Zusammenhang, dass eine Norm von den gleichwertigen Lebensverhältnissen erst 1997, bei der Novellierung des ROG aus anderen Gründen, in das Gesetz aufgenommen wurde. Sie steht in einem Katalog von acht sich z.T. widersprechenden Aufgaben und Leitvorstellungen für die Raumordnung in § 1 Abs. 2 des Gesetzes¹¹, die

bisher weder von der Politik noch von der Rechtsprechung oder von der Wissenschaft aufgelöst wurden. Und bisher sind auch keine Bemühungen des Bundes erkennbar (sieht man von der leerformelhaften Verwendung ab), konkret diese Vorschrift zu implementieren.

In einer Untersuchung, die 1980 veröffentlicht wurde¹², sind eine Vielzahl von Einwänden gegen eine nivellierende Ausgleichspolitik zur Erreichung von gleichwertigen Lebensverhältnissen zusammengestellt, insbesondere aus verfassungsrechtlichen, ökonomischen und raumordnerischen Gründen. Diese Einwände sind zum großen Teil auch heute von Bedeutung und sie müssen bei den weiteren Diskussionen geprüft werden. Eine ökologische Argumentation gegen räumliche Ausgleichspolitiken, die auch in dem genannten Gutachten dargelegt ist, müsste 25 Jahre danach – auch im Hinblick auf die Großschutzgebiete und die EU-Umweltpolitik – modernisiert und neu justiert werden.

Die Mehrzahl der Argumente spricht also gegen (unrealistische) Bemühungen, auf eine Umsetzung des Ziels der Verwirklichung der Norm „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ mit nivellierenden Charakter hinzuwirken. Es gab schon zu besseren Zeiten erhebliche Einwände dagegen. Die demographische Situation in Deutschland, die wirtschaftlichen Bedingungen (und der Standortwettbewerb), die Engpässe in den öffentlichen Haushalten und die Globalisierung sind jetzt zusätzliche Argumente gegen eine Politik der weiteren Alimentation (Subventionierung) solcher Räume, denen auch in einem mittelfristigen Zeitrahmen eine eigenständige Entwicklung nicht testiert werden kann.

4. Was zu tun ist?

Es wird von der begründeten Annahme ausgegangen, dass einheitliche Konzepte oder Modelle weder für die „Restregionen“ noch für Wachstumsregionen oder Cluster zielführend sind. Individuelle Problemlösungen und Zukunftsstrategien sind gefragt, bei denen auch das Umsetzungspotenzial bedeutsam ist. Wie die Leitplanken von den jeweils übergeordneten Institutionen zu bestimmen sind, ist noch weitgehend offen. Sie können sich m.E. nicht an jetzt gültigen Förderrichtlinien und gängigen an Wachstum orientierten und Nachhaltigkeitsprinzipien nicht berücksichtigenden Maximen ausgerichtet sein¹³.

Zuvor ist es allerdings dringlich, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, bei denen die o.g. Fragen nach dem „having, loving und being“ beantwortet und die Ergebnisse (auch im regionalen Vergleich)

offen gelegt werden müssen. Zwischen den statistisch nachgewiesenen oder nicht vorhandenen Unterschieden räumlicher Qualitäten in den Lebensbedingungen und den wahrgenommenen subjektiven Eindrücken bestehen Unterschiede, die nicht nur in Ostdeutschland signifikant sind, sondern auch für andere Problemregionen einen Bedeutungszuwachs erfahren (z. B. in Nordost-Oberfranken). Zukunftssicherheit, regionale Solidarität oder soziale Sicherheit sind Stichworte, die auch räumlich determiniert sind. Traditionelle raumplanerische Analysen wie über zentrale Orte sind hierzu ebenso untauglich wie die geronnenen Daten einer vergilbten amtlichen Statistik.

Und diese Ergebnisse müssen in die Öffentlichkeit vermittelt werden, und es muss den Menschen in den jeweiligen Regionen erklärt werden, was dies für sie in Zukunft bedeutet? Gemeinsam mit den Beteiligten sind mögliche Potenziale, Substitutionsmöglichkeiten, Kooperationen und Vernetzungen oder durch neue Techniken mögliche Systemänderungen zu überlegen, die Kosten ihres Einsatzes abzuschätzen und es müssen Pfade bestimmt werden, auf denen die Verwirklichung möglich wäre. Und in den Problemregionen müssen die Perspektiven offen gelegt werden, weil viele persönliche Entscheidungen (ob fernpendeln oder in Wachstumsregionen umziehen, ob als Rentner/in bleiben oder ins Altersheim in die Stadt umsiedeln, ob Land kaufen oder das Haus verfallen lassen) anstehen.

Ob dazu Landes- oder Regionalpläne herkömmlicher Provenienz als verfahrensmäßige Methoden tauglich sind, wird bezweifelt, weil bei ihnen oft Akzeptanz und Mitwirkungen aus traditionellen Gründen vernachlässigt werden und realistische Zukunftsvisionen fehlen.

Nicht Großforschungsprojekte sollten diese neuen Ansätze vorbereiten, sondern Regionalentwicklungsprojekte sollten durch eine flexible Forschungsbegleitung¹⁴ und Projektdokumentation (Monitoring) Regionalentwicklung befördern. Eine Auswertung dieser Projekterfahrungen könnten einen fundierten Beitrag dazu leisten, dass Raumforschung abkommt von den seit 40 Jahren üblichen Forderungen nach „müssten, sollten und könnten“ und eine breitere empirische Basis für die Implementation erhält.

Wichtig erscheint, Konzepte für die Entwicklung sowohl von Resträumen als auch von Wachstumskernen stärker als bisher in Deutschland in einen internationalen Kontext einzuordnen. Hier hat auch die Wissenschaft noch eine erhebliche Bringeschuld.

Kein Zweifel kann darüber bestehen, dass der gesamte „Überbau“ der deutschen Raumplanung einer Modifizierung bedarf. Ziele und Grundsätze müssen neu bedacht und die institutionellen sehr fest gezurrten Kompetenzregelungen vereinfacht, flexibler und planerischen Anforderungen zugänglicher gemacht werden. Ob dazu auch eine neue Leitbilddiskussion beitragen kann, soll hier nicht weiter diskutiert werden.

Raumforschung und Planungspraxis stehen also erst am Anfang der Aufgabe, Problemlösungen zur Sache anzubieten. Die Fülle der Aufgaben sind benannt. Die Vorstellung hierbei, dass es sich um nur ostdeutsche Probleme handelt, ist irrig. Je früher sich westdeutsche Problemregionen diesen Fragen offen stellen, desto eher haben sie Chancen, die Schrumpfung planen oder mit gestalten zu können. Je länger das Problem verdrängt wird, desto größer die Gefahr weiterer öffentlicher, aber auch privater Fehlinvestitionen. In benachbarten Ländern, z. B. in Großbritannien, aber auch in Frankreich, werden Probleme von räumlichen Entwicklungsstrategien seit Langem diskutiert. Man wünscht sich für die anstehende deutsche Diskussion eine stärkere Auswertung dortiger Erfahrungen und eine Ausweitung des Blicks auf die Gesamtsituation der EU mit den dort voraussehbaren institutionellen Änderungen und ihren möglichen Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur.

Anmerkungen

1

Die einschlägigen Aussagen aus einem rd. vierseitigen Interview lauten: FOCUS: „Müssen wir nicht nach 15 Jahren Einheit so viel Ehrlichkeit aufbringen, den Menschen beispielsweise in Mecklenburg – Vorpommern zu sagen: Dort wird sich nie wieder Industrie ansiedeln?“ Köhler: „Solche Prognosen kann niemand seriös abgeben. Aber unabhängig davon gab und gibt es nun mal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.“ FOCUS: „Und was sagen Sie nun den Menschen in den neuen Ländern?“ Köhler: „Dass sie mit der friedlichen Revolution etwas Großes für Deutschland geleistet haben, wofür wir alle dankbar sind. Wir brauchen sie für die Gestaltung einer guten Zukunft. Und: Dass sie sich auf die Solidarität der Gemeinschaft und die gemachten Zusagen verlassen können...“

- 2
Dass das Thema mittlerweile gar Kabarettniveau erreicht hat, belegt die Formulierung des sächsischen Kabarettisten H.-G. Pöhlitz: „Völlig klar, dass es in Deutschland keine gleichwertigen Lebensverhältnisse geben kann: Ein Wessi kann nie so leben wie wir Ossi, da geht er ja kaputt!“ (zitiert nach Hofer Anzeiger vom 29.10.2004, S. 2).
- 3
Vgl. auch Delhey, J. (2004): EU: Kluft zwischen West und Ost. In: WZB – Mitteilungen Nr. 105, September 2004
- 4
Beirat für Raumordnung: Empfehlung über die Entwicklung ländlicher Räume (vom Juni 1969), abgedruckt im Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970 vom 4. November 1970 (Bt. Drs. VI/1340), S. 152 ff.
- 5
ARL (Hrg.) (1975): Ausgeglichene Funktionsräume – Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. FuS, Bd. 96. – Hannover
- 6
ARL (Hrg.) (1983): Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges. FuS, Bd. 140: Hannover
- 7
Vgl. Verschiedene Bände der ARL zum Thema „funktionsräumliche Arbeitsteilung“, z. B. Teil I allgemeine Grundlagen, Bd. 138 der FuS. – Hannover 1981
- 8
Vgl. auch zusammenfassend: Hübler, K.-H. und J. Kaether (1996): Institutionelle Ressourcen und Restriktionen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung, Bd. 28 der Materialien zur Umweltplanung (Hrg. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen). – Stuttgart
- 9
Art. 72 Abs. 2 GG lautet: Der Bund hat in diesem Bereich <der konkurrierenden Gesetzgebung> das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.
- 10
Art 106 GG hat die Verwendung der Finanzmonopole und der Steuererträge zum Inhalt. In Abs. 3 ist die Aufteilung der Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer und der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt. Nach Ziff. 2 dieses Art. 106 Abs. 3 sind die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen, „dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“
- 11
Die Raumordnung soll nach § 2 Abs. 2 ROG u. a. nachhaltig sein, die prägende Vielfalt der Teilräume stärken und zugleich gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herstellen und auch die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten ausgleichen. Sieht man diese Vorschriften mit den weiteren hier aus Platzgründen nicht dargelegten Aufgaben und Leitvorstellungen im Zusammenhang, so erscheint eine Präzisierung und Auflösung dieser Widersprüche schwierig, aber notwendig.
- 12
Hübler, K.-H., E. Scharmer, K. Weichtmann und S. Wirz (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Bd. 80 der Abh. der ARL. – Hannover
- 13
Z.B. Hübler, K.-H. (1998): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume – sind wir auf dem richtigen Weg? In: Dokumentation zu dem Kongress „Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands“, Hrsg. BMBau und Deutscher Landkreistag. Bonn.
- 14
Projektbegleitend wurden beispielhaft in drei Modellregionen der Raumordnung in der Mecklenburgischen Seenplatte, in der Region Lausitz-Spreewald und in Ost-Thüringen vom IFS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH), Berlin, untersucht, welche Anpassungsstrategien im Hinblick auf den dortigen Bevölkerungsrückgang zweckmäßig sind. Vgl.: Thrun, T. und B. Winkler-Kühlken (2004): Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern – Modellvorhaben der Raumordnung, Endbericht, im Auftrag des BBR, Manuskript

Karl-Hermann Hübler
TU Berlin
Fakultät VII
10587 Berlin