https://doi.org/10.1007/BF03183812

Ulf Hahne

Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels

On new interpretations of the aim of spatial equivalency

Kurzfassung

Die veränderte raumpolitische Situation mit erheblichen Disparitäten und Zunahme von Schrumpfungsregionen hat in Deutschland zur Hinterfragung des Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet geführt. Diskutiert werden die Konsequenzen einer möglichen Abschaffung des Ziels und einer Instrumentenrevision durch Anpassung der Mindeststandards. Der Beitrag plädiert für eine Beibehaltung der Zielsetzung bei deutlicher Anpassung seiner inhaltlichen Bestimmungen, ohne die Potenziale und Talente der Peripherie aufzugeben.

Abstract

Growing disparities and shrinking regions caused a discussion on regional equivalency in Germany. The essay discusses consequences of abolishing this constitutional aim versus adjusting the instruments with special regards to minimal standards of social infrastructure. The author pleads – in respect of the new European aim of territorial cohesion – for maintaining the aim and a sensible quest for flexible instruments without neglecting the potentials and talents of the periphery.

1 Einleitung

Die Veränderung der politischen und der sozioökonomischen Rahmenbedingungen seit den 1990er Jahren hat in Deutschland zu einer Intensivierung der Diskussion um raumpolitische Leitbilder geführt. In besonderer Weise werden aufgrund der veränderten sozialen, ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen sowie der beschleunigten Internationalisierung die Ziele des räumlichen Ausgleichs, insbesondere das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet[1] infrage gestellt. Die raumordnerische Debatte in Deutschland spiegelt damit das europäische Ringen um einen Ausgleich zwischen liberaler Wirtschaftsordnung und solidarischer Gesellschaftsordnung – mit den jüngeren Etappen von der ökonomisch ausgerichteten Lissabon-Strategie[2] über das Korrektiv des Nachhaltigkeitsgedankens in der Göteborg-Strategie[3] bis zur EU-Verfassung.

Bundespräsident Horst Köhler hat in einem viel beachteten Interview[4] auf das Faktum großer räumlicher Unterschiede in den Lebensverhältnissen in Deutschland hingewiesen. Die Wiedervereinigung hat eine Vergrößerung der räumlichen Disparitäten mit sich gebracht, die in vielen Bereichen, vor allem aber bei Beschäftigung, Einkommen und überregional bedeutsamer Infrastruktur auch 15 Jahre nach der Wiedervereinigung sehr weit über das Maß der im Gebiet der alten Bundesrepublik bekannten Unterschiede hinausgeht. Die Literatur konstatiert, dass sich die reale Raumentwicklung immer weiter vom Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse entfernt.[5]

Neben dem Blick auf die empirischen Fakten ist ein weiterer Fokus auf die Interpretations- und Wahrnehmungsmuster zu richten, mit denen diese Fakten und die politischen Ziele und Maßnahmen interpretiert werden. Auch hier steht die bundesdeutsche Raumordnung vor einem Perspektivenwechsel.

2 Perspektivenwechsel in der Raumordnung: Prämissen

Die bundesdeutsche Raumordnung basiert noch immer auf den Wahrnehmungsmustern, impliziten Prämissen und Rezepten der Zeit vor der europäischen Wende (deutsche Wiedervereinigung, Zerfall des Ostblocks, neue Beitrittsländer in der EU) und dem Einsetzen der Rückwirkungen der zunehmenden ökonomischen Weltintegration, die beide mehr oder weniger in den gleichen Zeitraum fielen. Die Konzepte der Raumordnung wie die flächendeckende Anwendung des Zentrale-Orte-Systems, das Prinzip der dezentralen Konzentration oder das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse, die in die 1990er Jahre (und bis heute) fortgeschrieben wurden, setzen implizit

- verteilbares Wachstum,
- ein polyzentrales Städtesystem,
- eine Vollfunktion der oberzentralen Verflechtungsbereiche und
- eine nachholende Entwicklung ländlicher Räume

voraus.

Diese Voraussetzungen haben sich aber grundlegend gewandelt:

Verteilung von Wachstum: Raumordnung war in den Zeiten der alten Bundesrepublik ein vergleichsweise leichtes und anscheinend erfolgreiches Unterfangen, da sie sich allein um die Verteilung von Zuwächsen kümmern konnte. Dies galt sowohl für das Wirtschaftswachstum wie auch die Bevölkerung. Unter Schrumpfungsgesichtspunkten „versagt"[6] diese Umverteilungsstrategie.

Polyzentrales Städtesystem: Aufgrund der Folgen des 2. Weltkriegs erbte der Westen Deutschlands, die spätere Bundesrepublik Deutschland, ein im europäischen Staatenvergleich besonderes polyzentrales Städtesystem ohne herausragende Metropole. Auf Basis dieses gegebenen Systems war es leicht, das deskriptiv vorgefundene Muster zur erwünschten Norm zu erklären und die Dezentralität des Systems zum Kernmerkmal bundesdeutscher Raumordnung zu stilisieren. Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer haben sich das Städtesystem – neue (alte) Kapitale Berlin – und die Verteilungsmuster deutlich verändert.

Vollfunktion der oberzentralen Verflechtungsbereiche: Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktverflechtungen um Oberzentren bewegten sich lange Zeit innerhalb der jeweiligen oberzentralen Einzugsbereiche. Im Hinblick auf die Ausstattung mit hochwertigen Dienstleistungen und Infrastrukturen (Gesundheit, Kultur, Bildung) konnte von einer weitgehend homogenen Ausstattung ausgegangen werden. Auch die Mobilitätsbeziehungen von Arbeits- und Einkaufspendlern konnten sich im Rahmen ausgeglichener oberzentraler Funktionsräume abspielen. Dies hat sich deutlich geändert: Mittlerweile findet ein Wettbewerb zwischen Metropolregionen und auch auf der Ebene der Oberzentren statt, der einerseits Spezialisierungen erfordert, andererseits Arbeitsteilungen ermöglicht. Funktionsspezialisierungen gehen einher mit neuen Raummustern. Dabei sind es nicht nur angebotsseitige Veränderungen, sondern auch deutliche Änderungen im Mobilitätsverhalten der Menschen, welche die klassischen Zuordnungen von Zentren und Funktionen aufheben.

Nachholende Entwicklung ländlicher Räume: Die Aussicht ländlicher Räume auf eine nachholende Entwicklung konnte unter den günstigen Bedingungen verteilbaren Wachstums und räumlicher Lenkung durch Kapitalsubventionen verbessert werden. In Zeiten von Europäisierung und Globalisierung hat sich in ökonomischer Hinsicht die relative Position der strukturschwachen peripheren Regionen Deutschlands verschoben; diese sind ökonomisch betrachtet nurmehr Semiperipherien, die als „Zwischenräume" zu den Peripherien in Europa und anderen Regionen der Welt nicht genügend Attraktivität entfalten, um Kapital anzuziehen. Für ländliche Regionen ohne landschaftliche Schönheit oder andere Besonderheiten ergibt sich daraus ein Vakuum an Entwicklungsperspektiven.

Unter den bis zur europäischen Wende geltenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnte sich der Staat als Wohlfahrtsstaat entfalten, der „planend und vorsorgend" auch die räumliche Struktur beeinflusste. Ein derartiges Staatsverständnis findet sich in einem bekannten Kommentar zum Raumordnungsgesetz: „Bliebe die räumliche Entwicklung sich selbst überlassen, müsste dies zu erheblichen Belastungen und Verschiebungen in der Erwerbs- und Infrastruktur der Bundesrepublik führen, die soziale Benachteiligungen und ungleiche Behandlung nach sich zögen."[7] Aus heutiger Sicht sind die Erfolge im Disparitätenabbau vor allem auf die günstigen Rahmenbedingungen zurückzuführen – und möglicherweise weniger durch die Instrumente beeinflusst, als es die positive Innensicht der Raumordner Glauben machen lässt.

3 Ansatzpunkte in der Debatte

Die faktischen Veränderungen fordern eine Neuinterpretation des gesellschaftlichen, staatspolitischen und raumordnerischen Ziels der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" heraus. Drei Strategievarianten darüber, was zu tun wäre, werden derzeit in die Debatte geworfen:

- Aufgabe des Ziels
- Neuinterpretation des Ziels
- Veränderung der Instrumente bei Beibehaltung des Ziels.

Aufgabe des Ziels

Als Konsequenz der Erfolglosigkeit des Disparitätenabbaus fordert die radikalste Position die Abschaffung des Gleichwertigkeitsziels. Das Ziel sei nicht mehr „problemadäquat"[8] und ein „Reformhindernis"[9]. Der Verweis auf mögliche Interpretationsspielräume wie lange Zielzeiträume oder abgesenkte Mindeststandards verhindere das Nachdenken über andere Strategien.[10] Die Ausrichtung auf das Ziel „Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit"[11] und Augenmaß für die tatsächliche Leistungsfähigkeit des Staates würden eine grundlegende Revision erfordern. In der Konsequenz für periphere ländliche Räume hieße dies ein Aufgeben im klassischen Sinne passiver Sanierung – oder um es noch drastischer zu formulieren: eine Definition dieser Regionen als „Spendergebiete"[12]. Es wären die peripherstenGebiete nach raumplanerischen Kriterien (unter Dominanz von Ökonomie und Ökologie) zu bestimmen.

Einer gänzlichen Aufgabe des Ziels aus raumordnerischer Sicht stehen jedoch schwer wiegende Argumente entgegen: Dagegen sprechen nicht nur das Sozialstaatsprinzip, das einen gleichwertigen Teilhabezugang für alle Bewohner fordert, sowie Bedenken gegen eine Überbetonung des ökonomischen gegenüber anderen Staatszielen, was auch dem Nachhaltigkeitsanspruch der Raumordnung widerspricht. Darüber hinaus maßt sich eine Strategie der dauerhaften Diskriminierung von Regionen ein Zukunftswissen an, das vor künftigen Generationen (und künftigem Wissen) Bestand haben muss. Der Rückbau z.B. von Infrastruktur ist jedoch weitgehend irreversibel und würde künftige Alternativnutzungen erschweren.

Auch ökonomische Gründe sprechen eher für eine Anpassung als für eine gänzliche Aufgabe des Ziels. Zum einen ist die Ziel-Mittel-Relation bislang von der Wissenschaft keineswegs ausreichend beantwortet. Wie oben gezeigt, brauchte man sich lange Zeit über die tatsächliche Wirksamkeit der eingesetzten Mittel kaum Gedanken zu machen. Unter veränderten Rahmenbedingungen ist aber auch eine Überprüfung der eingesetzten Mittel (beziehungsweise ihrer Wirksamkeit) notwendig. Zum anderen ist die raumordnerische Konsequenz einer Zielaufgabe auch mit der ökonomischen Konsequenz einer Aufgabe von ökonomischen Ressourcen verbunden: Werden beispielsweise nicht mehr alle Teilräume (in regionsangepasst zu definierender Weise) in das Bildungssystem eingebunden, können Talente und Fähigkeiten unentdeckt bleiben – gleich ob es sich um Wissens- und Entdeckungs-, kulturelle oder sportliche Potenziale handelt. Diese Potenziale sollte sich eine Wettbewerbsökonomie nicht entgehen lassen. Umgekehrt würde ein offizielles „Aufgeben" von Regionen immer wieder neu die Frage nach der Akzeptanz dieser Politik provozieren und eher „unruhige" Provinzen erzeugen.

Und schließlich kann ein gewichtiges Gegenargument dem Entwurf für die Europäische Verfassung entnommen werden, und zwar mit der Ergänzung der Formel des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts um die neue Zielvorstellung des „territorialen Zusammenhalts" in Art. I–3.[13] In einer Situation, in der sich auf europäischer Ebene ein neues Verfassungsziel – sogar im grundlegenden Abschnitt über die Ziele der Union – bildet, kann die Bundesrepublik Deutschland nicht über eine Abschaffung der eigenen Ziele der territorialen Kohäsion diskutieren, sondern eher über zeitgemäße Interpretationen und Anpassungen. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen ist nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in der Europäischen Union ein hohes Gut.[14]

Neuinterpretation des Ziels

Staatsziele und abgeleitete Ziele (zu diesen zählt nach überwiegender Rechtsauffassung das raumordnerische Ziel der Gleichwertigkeit) bedürfen unter veränderten Rahmenbedingungen immer wieder einer Neuinterpretation. Dies gilt für politische (Wiedervereinigung, europäische Wende), ökonomische (z.B. Ölkrisen 1972/73 und 1979), technologische (z.B. neue Informationstechnologien, Verkehrstechniken) ebenso wie für demographische Trendumbrüche. Entsprechend wurden die Ziele und Maßnahmen der Raumordnung immer wieder angepasst.[15]

Angesichts der aktuellen Veränderungen ist das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu zu interpretieren[16] und zu justieren. Weitgehend Einigkeit herrscht in der Debatte darüber, dass Gleichwertigkeit nicht Gleichheit oder „Einebnung" und „Zementierung" der Lebensverhältnisse in einem „Subventionsstaat"[17] bedeutet.

Gleichwohl gibt es keinen neuen Vorschlag, die Begrifflichkeit zu verändern. Den entscheidenden Schritt zur Relativierung der Forderung nach „einheitlichen" Lebensverhältnissen hat der Gesetzgeber mit der Novellierung des Art. 72 Abs. 2 GG bereits 1994 vollzogen: Hieß die Wendung zuvor noch „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", wurde sie schon damals bewusst zur relativierenden „Gleichwertigkeit"

hin abgewandelt.[18] Damit wurde deutlich gemacht, dass es nicht um gleiche, sondern – wie auch immer definierte – „gleichwertige" Lebensverhältnisse ging. Denn grundlegende Unterschiede zwischen Metropole und Dorf, zwischen äußerst dünn besiedelten und hoch verdichteten Regionen, zwischen Industrierevier und Tourismusregion, zwischen Kernstadt und Suburbia lassen sich nicht nivellieren. Auch kann eine solche Nivellierung in einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft, die Zukunftsmöglichkeiten gerade durch Differenzierung schafft, nicht angestrebt werden.

Zugleich hat die Verfassungsreform von 1994 den Artikel auch von der Bedürfnisklausel zur Erforderniskausel geändert, um den Ländern mehr Möglichkeiten zu geben, auf ihre regionalen Besonderheiten einzugehen.

Auch der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1992[19] hielt bereits fest:

- „Gleichwertigkeit der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen ist eine situationsabhängige, dynamische Zielrichtung, kein absoluter Maßstab. (...)
- Der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in bestimmten Bereichen – Rechtsordnung und Sicherheit sowie Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich (Sozial- und Bildungsinfrastruktur, regionale Standortvorsorge, Umweltvorsorge) – unmittelbar sichern."[20]

Gleichwertigkeit sei „nicht mißzuverstehen als

- pauschale Gleichartigkeit,
- Anspruch auf gleiche, undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung,
- pauschale Verpflichtung zum Ausgleich."[21]

Eine weitere bloße nomenklatorische Anpassung des Ziels ist daher kaum mehr möglich. Es ist auch fraglich, ob sich bessere Begriffe als die „Gleichwertigkeit" finden lassen.[22] Konkretisiert werden müssten vielmehr die Normen, die bundesstaatlich flächendeckend oder in bestimmter räumlicher Dichte gewährleistet werden, sowie die Normen, die besser subsidiär zu definieren sind. Möglich (und nötig) ist die materielle Anpassung von Normen wie die Anpassung der Mindeststandards, worauf weiter unten noch eingegangen wird.

Veränderung der Instrumente bei Beibehaltung des Ziels

Eine dritte Debattenrichtung geht davon aus, dass nicht das Ziel grundsätzlich infrage zu stellen ist. Zu hinterfragen seien viel mehr die eingesetzten Mittel der Raumordnung und der Regionalpolitik, um den Pfad in Richtung Gleichwertigkeit zu erreichen. Insbesondere sei zu überlegen, ob die Instrumente in einer immer stärker räumlich differenzierten und funktionsspezialisierten Gesellschaft noch bundesweit dieselben sein können oder ob sie nicht eher raumspezifisch anzupassen und zu differenzieren seien.[23]

Die Bedeutung des Arguments lässt sich beispielhaft am Instrument des Zentrale-Orte-Systems zeigen: Das Zentrale-Orte-Konzept war – in seiner raumordnungspolitischen Anwendung – ein Konzept zur aktiven Gestaltung der Siedlungsstruktur durch den Staat und hat insbesondere in ländlichen Regionen (mit einer bestimmten Mindesteinwohnerdichte) für eine ökonomisch und ökologisch sinnvolle Bündelung von Einrichtungen in zumutbarer Entfernung zu den Wohnplätzen der Bewohner beigetragen. Soweit es durch die Schaffung von „Auffangorten" (wozu insbesondere die Mittelzentren dienen sollten) zu einer Verminderung der Abwanderung aus ländlich-peripheren Regionen geführt hat, hat es auch die soziale Stabilisierung des Gesamtraums gefördert. Insofern spielt das Konzept auch unter den heutigen Aspekten der normativen Grundsätze von Nachhaltigkeit und Kohäsion eine wichtige Rolle. Deshalb sollte, von den nachfolgenden Ausnahmen abgesehen, am Prinzip der dezentralen Konzentration festgehalten werden. Diese vermindert den Flächenverbrauch und ermöglicht einen großflächigen Ressourcenschutz, begünstigt wachstumsfördernde Verdichtungen, ermöglicht Bündelungen der öffentlichen Infrastruktur und bietet Fixpunkte für einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr in bestimmten Regionstypen.

Gleichwohl kann das Zentrale-Orte-Konzept nicht mehr für alle Teilräume Gültigkeit beanspruchen:

- In Teilräumen mit extremer Verdichtung und ausgeprägter funktionaler Arbeitsteilung (hochverdichtete Agglomerationsräume) macht das Prinzip voll ausgestatteter Oberzentren keinen Sinn. Auch die Abgrenzung von oberzentralen Verflechtungsbereichen gelingt nicht mehr.
- Oberhalb der Ebene von Oberzentren haben sich auf europäischer und auf globaler Maßstabsebene neue zentrale Funktionen mit einer eigenen Netzwerkbildung herauskristallisiert.
- Zwischenstädte[24] als weiteres neues raumordnerisches Phänomen organisieren sich in ganz anderer Weise als in einer Zuordnung zu einem hierarchischen System Zentraler Orte.
- In Teilregionen mit extrem dünner Besiedlung ist es nicht möglich, das theoretisch erforderliche hierarchische Netz von Zentralen Orten aufrechtzuerhalten. Für betriebswirtschaftlich sinnvolle Mindesttragfähigkeiten wären außerordentlich große Verflechtungsbereiche notwendig, was das System in Widerspruch zu Erreichbarkeitszielen und effizienten Verkehrssystemen führt. Diese Grundprobleme werden noch verschärft durch den demographischen Wandel.

Grundsätzlich ließen sich noch viele andere Merkmale der Kritik anführen, die das Konzept in Frage stellen (von veränderten Mobilitäts- und Erreichbarkeitsverhältnissen über veränderte Angebotsformen bis zu verändertem Verbraucherverhalten). Insbesondere ist die Verknüpfung mit ökonomischen Zielen der Regionalpolitik nicht mehr für alle Stufen des Systems, vor allem nicht für die untersten relevant. Auch werden veränderte ökonomische Funktionen nicht aufgenommen, deren Standorte eher in Linienkorridoren zu finden sind als an Knotenpunkten des Zentrale-Orte-Systems. Ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat dazu ausführlich Stellung genommen.[25]

Die Detailkritik macht deutlich, dass das Konzept nicht mehr flächendeckend trägt. Für andere Teilräume hingegen zeigt sich, dass das Zentrale-Orte-Konzept weiterhin ein sehr effizientes raumordnerisches Instrument darstellt.[26] Daraus folgt insgesamt, dass das Instrument als solches vor dem Hintergrund seiner jeweiligen Anwendungsbedingungen weiterhin von Nutzen sein kann. Dort wo diese jedoch nicht mehr gegeben sind, sollte sein Einsatz nicht mehr erfolgen und müssten andere Steuerungsmaßnahmen an seine Stelle treten.

Auch andere Instrumente müssten vor den gezeigten veränderten Rahmenbedingungen und der Zielsetzung der Nachhaltigkeit neu überdacht werden. Dazu gehört insbesondere der Grundsatz des Vorhaltens von Flächen für Gewerbe und Siedlungen in peripheren Regionen.

Insgesamt lässt sich folgern, dass bei grundsätzlicher Beibehaltung der Zielrichtung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" eine aktive Politik zugunsten auch der strukturschwachen und peripheren Regionen Deutschlands erfolgen muss. Dabei müsste die Politik aber deutlicher nach Regionstypen differenzieren.

4 Vorschläge zur Neuinterpretation des Ziels

Es nicht neu, über das Ziel der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu diskutieren. Ausgleichs- und Entwicklungsziele konkurrieren stets miteinander und werden je nach gesellschaftlicher Lage immer wieder neu justiert. Raumordnung hat dabei – im Rahmen ihrer Aufgaben – für eine gerechte Abwägung zu sorgen.

Die Wachstumsschwäche war bereits nach den beiden Ölkrisen der 1970er Jahre Thema raumordnungspolitischer Diskussionen und hat zum Grundsatzstreit zwischen dem Konzept der „ausgeglichenen Funktionsräume" und der „großräumig funktionalen Arbeitsteilung" geführt.[27] Auch damals ging es um eine bessere Feinjustierung von Ziel und Instrumenten, wobei die Realität zeigte, dass keine der Extrempositionen dauerhaft Bestand hatte, wenn man vom Ziel des großräumigen Ressourcenschutzes (sowohl Bodenschätze als auch Naturschutz) absieht.

Heute dienen Nachhaltigkeit und Gleichwertigkeit als wichtige ethische Ziele, welche die Raumordnung zu wahren hat. Gleichwohl sind diese Zielsetzungen eher als normative Zielrichtungen denn als einklagbare sowie messbare Maßstäbe zu verstehen. Zudem ergeben sich Zielkonflikte zwischen dem sozialen Ziel der Gleichwertigkeit, dem ökonomischen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und dem ökologischen Ziel des Ressourcenschutzes. Und genau diese Zielkonflikte sind Abwägungsgegenstand der Raumordnung. Die wachsende Betonung des Wettbewerbsziels vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Tertiarisierung der bundesdeutschen Ökonomie wirkt eindeutig in Richtung Agglomerationsstärkung und läutet eine Trendwende hinsichtlich der Entwicklungsbedingungen ländlicher Räume abseits der Verdichtungsräume ein. Dabei sind Letztere allerdings stärker zu differenzieren: Zu unterscheiden sind komplementäre Räume (mit gesamtgesellschaftlich nachgefragten Funktionen bzw. Eigenentwicklungen und „hidden champions" mit hoch wettbewerbsfähigen Produktionen und Dienstleistern) und eher abgekoppelte Räume, zu denen insbesondere dünn besiedelte periphere Regionen zu rechnen sind.

Geht man von einer stärkeren funktionsräumlichen Spezialisierung als Konsequenz dieser Veränderungen der großräumigen Arbeitsteilung aus, so ergeben sich für (zumindest) zwei Regionstypen erhebliche Veränderungen, nämlich für

- Räume für großräumigen Ressourcenschutz und
- periphere ländliche Regionen.

Die Unterscheidung rührt daher, dass es keinen Quasi-Automatismus gibt, aufgrund dessen sich periphere Regionen bei einem Rückzug von Besiedlung und Bewirtschaftung zu ökologisch bedeutsamen Räumen entwickeln.

Räume für großräumigen Ressourcenschutz

Eine raumspezifische Interpretation des Gleichwertigkeitsziels verbessert die raumplanerische Argumentation bei der Ausweisung großräumiger Gebiete mit Vorrangfunktionen im Natur- und/oder Ressourcenschutz. Um hier die Schutzziele wirksam verfolgen zu können, sind großflächige Ausweisungen, eine Zurückstellung anderer Funktionen und ein Abweichen von den Mindeststandards der Gleichwertigkeit notwendig. Die ungebrochen fortschreitende Zerschneidung verkehrsarmer Räume[28] in Deutschland, der Verlust biologischer Vielfalt und das wachsende Ungleichgewicht zwischen den Säulen der Nachhaltigkeit erfordern geradezu eine

Gegenstrategie des großräumigen Ressourcenschutzes und nationalen Biotopverbunds.

Allerdings wird sich auch bei diesen Gebieten eine Diskussion um ökologische Effizienz und Möglichkeiten der ökonomischen Inwertsetzung nicht vermeiden lassen. Hinsichtlich der ökologischen Effizienz ist die geringe Größe vieler deutscher Naturschutzgebiete kaum geeignet, Ziele der Erhaltung der Biodiversität und des Biotopverbunds, der nachhaltigen Nutzung und der Stärkung des politischen und gesellschaftlichen Stellenwerts von Naturschutz wirklich zu verfolgen.[29] Nur mit einem größeren Netz von Großschutzgebieten und ihrem Verbund kann den ökologischen Anforderungen Folge geleistet werden.

Während Nationalparke trotz ihres Primats der Nutzungsfreiheit über die Inwertsetzung von nachhaltigem Tourismus, Umweltbildung und Schutzaufgaben auch ökonomische Beiträge erbringen, wird bei Biosphärenreservaten und Naturparken bewusst die Doppelstrategie Schutz und Nutzung verfolgt. Mit der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, regenerative Energien), der Vermarktung regionaler Produkte und regionsangepasstem Tourismus zeigen diese neuen Ansätze integrierter Regionalentwicklung, dass nachhaltiges Wirtschaften entlang der Wertschöpfungskette nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Vorteile bringt und die soziale Akzeptanz der Schutzgebietsausweisung steigert.[30]

Dünnst besiedelte periphere Regionen

In dünnst besiedelten peripheren Regionen können die Standards einer leistungsfähigen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur nicht in demselben Maße wie in den anderen Regionen des Bundesgebiets aufrechterhalten werden. Eine Aufgabe dieser Regionen kann jedoch weder aus sozialen noch aus ökonomischen Gründen hingenommen werden. Es gilt, auch für diese peripheren Regionen Instrumente zu finden, die sowohl das Sozialstaatsziel beinhalten (um Kosten der gesellschaftlichen Spaltung zu mindern) als auch das Entwicklungsziel berücksichtigen. Vielfach steht beim Gleichwertigkeitsziel die Interpretation als Ausgleichsziel im Vordergrund. Territoriale Kohäsion kann jedoch auch unter Entwicklungsgesichtspunkten betrachtet werden. Hier geht es darum, die kreativen Fähigkeiten, Talente und Innovationspotenziale auch peripherer Regionen im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu heben. Die Instrumente der Raumordnung sind jedoch anzupassen.

Notwendig ist ein Grundkonsens über die öffentliche Bereitstellung und Erreichbarkeit von Infrastruktur in peripheren ländlichen Räumen. Dabei zeigt die Erfahrung der dünnst besiedelten Räume Skandinaviens, dass eine gezielte Politik zur Aufrechterhaltung von Mindeststandards möglich ist, wenn sie veränderte Zielvorgaben einsetzt und andere Instrumente benutzt. Dazu zählen:

- Gezielte Förderung geeigneter Siedlungsschwerpunkte unter Aufgabe des Zentrale-Orte-Konzeptes als Flächenkonzept (Beibehaltung des Bündelungsprinzips auf Stabilisierungskerne, d.h. strategische Orte mit Funktionsbündelung trotz geringer Bevölkerungskonzentration)
- Verbesserung der Mobilität (von Bewohnern und von Leistungen für die Bewohner)
- Verbesserung der telekommunikativen Verknüpfung (bis in den Gesundheitsbereich hinein)
- Förderung endogener Entwicklungsprojekte und Unterstützung „lokaler" Entwicklungsgruppen
- Flexibilisierung von Angeboten im Bereich privater und öffentlicher Dienstleistungen (mobile Dienste bis hin zur Mobilität von Fachlehrern)
- Temporäre Angebotsanpassungen je nach Nachfrage (z. B. Schulangebote in Abhängigkeit von Schülerzahlen[31]).

Diese Leistungen sind jedoch von den jeweiligen Räumen nicht allein zu tragen. Deshalb gilt in den Staaten Skandinaviens auch eine hohe Solidarität mit diesen Regionen, die sich in einem entsprechenden Finanzausgleich sowie in Zuschüssen für die dortige Infrastruktur äußert. Zugleich wird aber auch die Eigenaktivität der Regionsbewohner durch eine geeignete, LEADER-Konzepten ähnliche Entwicklungsförderung vorangetrieben. Zudem gibt es eine staatliche Infrastruktur (Ämter für ländliche Räume), die diese Konzepte unterstützt.[32]

Eine Ausweisung und Förderung von Siedlungsschwerpunkten unter Aufgabe des Zentrale-Orte-Konzepts wird bedeuten, dass anderen Siedlungen Unterstützungsleistungen entzogen werden. Zumindest ist deutlich zu machen, dass in peripheren Regionen und in Regionen mit international bedeutsamen ökologischen Funktionen der flächendeckende Anspruch eines Leitbilds wie der „dezentralen Konzentration" aufgegeben werden wird.

Über diese raumplanerische Funktionsdifferenzierung hinaus ist eine aktive Entwicklungspolitik auf Basis der endogenen Potenziale und Akteure und unter Einbeziehung der Klein- und Mittelstädte zu entfalten. Insgesamt kann es auch darum gehen, mit dem Aufrechterhalten der Leitbilder der Nachhaltigkeit und der gleichwertigen Lebensverhältnisse ein Gegengewicht gegen stark ökonomisch argumentierende funktionsräumliche Leitbildversionen zu leisten. Auch damit können Raumordnung und Raumplanung in eine deutlich aktivere

gesellschaftspolitische Rolle zurückfinden.

Kernangebote für periphere Regionen

Abschließend seien einige Gesichtspunkte zur instrumentellen Anpassung der Mindeststandards in peripheren Regionen genannt.

Aus dem Entwicklungsgesichtspunkt wie dem Sozialstaatsprinzip folgt, dass in den bezeichneten peripheren Regionen notwendige Mindestangebote aufrechterhalten werden sollten. Diese Kernangebote sollten die Felder

- schulische Grundbildung,
- Universaldienstleistungen der Post[33],
- Universaldienstleistungen der Telekommunikation[34] und
- medizinische Grundversorgung

umfassen.

Kernangebote im Bereich von Bildung und Ausbildung sollte es geben, um den Kindern und Jugendlichen in peripheren Regionen Chancengleichheit im Bildungswesen zu bieten, Einstieg in soziale Mobilität zu ermöglichen und der Gesellschaft insgesamt die möglichen kreativen Potenziale und Talente zu erschließen. Im Gesundheitswesen dienen solche Kernangebote nicht nur der Grundversorgung, vielmehr sind sie in einer alternden Gesellschaft gerade auch in peripheren Regionen wichtige Angebote für die verbleibende Bevölkerung.

In den genannten Bereichen sollten Mindeststandards festgelegt werden, in anderen können sie aus Sicht des Verfassers unterbleiben (Kultur, Sport, technische Infrastruktur), soweit nicht ökologische Mindestanforderungen (Klima, Gewässer- und Bodenschutz) vernachlässigt werden. Vielfach können durch flexible, bedarfsangepasste und auch dezentrale Lösungen (z. B. Energieversorgung, Wasser, Abwasser) akzeptable Lebensqualitäten erhalten werden.[35] Grundlegend ist über technische Standards für periphere Regionen (von Abwasserkanaldurchmessern bis zu Straßenbreiten) und auf Sicht aufzugebende Siedlungsbereiche auch in schrumpfenden Städten (sog. „temporäre Viertel") zu diskutieren.

Bezüglich der Erreichbarkeit geht es nicht nur um Individualmobilität („people to service") und Leistungen des öffentlichen Verkehrs (Neudefinition von Gemeinschaftsverkehren), sondern wiederum um flexible Lösungen durch unterschiedliche Strategien der Güter- und Dienstleistungsmobilität („service to people"). Dabei sind die Möglichkeiten zu telekommunikationsgestützten Lösungen weiterzuentwickeln. Denn viele physische Funktionen und Mobilitätsnotwendigkeiten können durch Telekommunikation ersetzt werden, und das bis in den medizinischen Bereich hinein (Stichwort Telemedizin).

Für notwendige Kernfunktionen sind aber das Bündelungsprinzip und die räumliche Konzentration nach wie vor wesentliche Ansatzpunkte. Dabei werden die Wohnortentfernungen in peripheren Regionen weiter deutlich zunehmen. Intelligente Lösungen (wie z. B. Fachlehrermobilität) ermöglichen dennoch qualitativ angemessene Lösungen. Viel zu wenig unterstützt wird bisher das bürgerschaftliche Engagement. So könnten durch solidarische Eigen- und Tauscharbeit Dienstleistungsstandards aufrechterhalten werden (z. B. Bürgerbusse, Nachbarschaftsläden, Einkaufsservice etc.).

6 Gleichwertigkeitsziel erhalten

Zwar kann aus dem Grundgesetz kein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Zwang für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse hergeleitet werden.[36] Es ist aber verfassungsmäßig geboten, im Rahmen eines funktionierenden Bundesstaats gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben, bilden diese doch die Basis für einen solidarischen Bundesstaat und seinen Zusammenhalt.[37] Auf dem Gebiet der Raumordnung leuchtet die Erforderlichkeitsklausel des Artikel 72 Abs. 2 GG für bestimmte Teilaufgaben unmittelbar ein. Hier sind Bundesaufgaben wie großräumige Verkehrstrassen und Trassen der leitungsgebundenen Infrastruktur, Umweltstandards und die Bestimmung großräumiger Schutzgebiete nur bundeseinheitlich zu planen. Denn weder die Orientierung am leistungsfähigsten noch die am leistungsschwächsten Teilglied des Staates würde hier zu sinnvollen Lösungen führen.[38]

Der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse jedoch nur in bestimmten Bereichen unmittelbar sichern (Rechtsordnung, Sicherheit, Umweltbedingungen, öffentliche Daseinsvorsorge/Infrastruktur) und so bei der Standortqualität annähernd ausgeglichene Rahmenbedingungen schaffen. Differenziertere Zielvorstellungen sind auf Regionstypen und ihre regionalen Besonderheiten hin anzupassen. Das gilt insbesondere für die beiden Regionstypen „Regionen für großräumigen Ressourcenschutz" und „periphere ländliche Räume". Angesichts der ähnlich gelagerten Problematik auf der Maßstabsebene schrumpfender Städte können einige der genannten Grundsätze auch auf die innerstädtische Siedlungsstruktur in diesem Stadttyp übertragen werden.

Private Investition und Wirtschaftstätigkeit bleiben bestimmend für Entwicklungsunterschiede in den Teilräumen. Hier setzen öffentliche Förderprogramme für private Investitionen an (z. B. Bund-Länder-Ge-

meinschaftsaufgaben GRW/GAK, EU-Regionalpolitik, EU-Politik für ländliche Räume). Diese sollten jedoch künftig deutlich restriktiver ausgelegt werden, um tatsächlich Wirkung entfalten zu können. Die Reduktion der Gebietskulisse für die regionale Wirtschaftspolitik und die Überprüfung versteckter Subventionen für andere Teilräume ist daher ein wichtiger Punkt, den die Raumordnung einfordern sollte.

Ohne raumordnungspolitische Leitbilder, die Umwelt- und Gerechtigkeitsziele als Abwägungstatbestände in raumplanerische Fragen einbringen, wird die bundesdeutsche Raumordnung – von den genannten wenigen Koordinierungsaufgaben abgesehen – noch weiter in die Bedeutungslosigkeit absinken. Stattdessen sollte sich Raumordnung mit ihren Leitbildern der Nachhaltigkeit und der gleichwertigen Lebensverhältnisse aktiv und argumentativ und mit eigenen raumpolitischen Vorstellungen in die gesellschaftspolitische Debatte einmischen. Dies betrifft die Entwicklungsziele der EU, den Widerstreit zwischen Lissabon- und ergänzender Göteborg-Strategie, das neue Ziel der territorialen Kohäsion ebenso wie die innerdeutsche Diskussion um künftige raumpolitische Leitbilder.

Anmerkungen

(1)
Art. 72 Abs. 2 GG, § 1 Abs. 2 ROG

(2)
Der Europäische Rat beschloss im März 2000 in Lissabon, die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen"; siehe Europäischer Rat (Lissabon): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 24/3/2000, Dokument Nr. 100/1/00, hier: Ziffer 5

(3)
Einbeziehung des Nachhaltigkeitsgedankens in die Lissabon-Strategie: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg KOM(2001)264 endgültig. Europäischer Rat (Göteborg), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15/6/2001, Dokument Nr. 200/1/01.

(4)
Focus 38/2004 vom 13.9.2004, S. 20–24 (23)

(5)
z.B. Hübler, K.-H. u.a. (Bearb.); IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern – Modellvorhaben der Raumordnung. 2. Zwischenbericht. – Berlin 2003, S. 1

(6)
Hübler, K.-H.: Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Themen. In: Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Hrsg.: M. Lendi, K.-H. Hübler. – Hannover 2004. = ARL, Forsch.u. Sitzungsber. 221, , S. 273–288 (276)

(7)
Cholewa, W. u.a.: Kommentar zum Raumordnungsgesetz. – 5. Lfg. D 1994, S. 19

(8)
Rommelsbacher, T.: Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ist nicht mehr zeitgemäß. Eine Diskussion über Mindeststandards ist notwendig. Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung (2004)

(9)
Burgbacher, E.: Redebeitrag. In: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 1. Sitzung vom 7.11.2003, Kommissionsprotokoll 1, S. 16–17 (16)

(10)
Ebda.

(11)
Diskutiert als Terminus für den Art. 72 Ab s. 2 GG im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung; siehe die Kommissionsdrucksachen 0071 – neu. – Berlin 2004

(12)
Ein Begriff, der ursprünglich im Zusammenhang mit dem Abriss von Plattenbauten und der dadurch bedingten „Freisetzung" von Menschen und Material gefallen ist. Vgl. Kil, W.: Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt. – Wiesbaden 2004

(13)
Entwurf vom 6.8.2004; vgl. David, C.-H.: Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld? DÖV (2004) H. 4, S. 146–155

(14)
Vgl. dazu auch die Äußerungen der Sachverständigen zur Diskussion um die Art. 70 ff. GG im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

(15)
Erinnert sei z.B. an die Auseinandersetzung um das Raumordnungsprogramm unter veränderten Entwicklungsbedingungen (vgl. Beirat für Raumordnung: Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und des Raumordnungsprogramms unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen. Empfehlungen vom 16.6.1976, Bonn), an das Raumordnerische Konzept zur Entwicklung der Neuen Länder von 1991, an den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1992 und den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995.

(16)
Vgl. z.B. Bundesminsterium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Diskussionspapier „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien" (Stand: 20.10.2004), S. 3; Klee, A.: ARL begrüßt die Diskussion über die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Deutschland. ARL-Nachrichten 4/2004, S. 26

(17)
Zitate aus dem Interview von Bundespräsident Köhler, siehe Focus 38/2004 vom 13.9.2004, S. 23

(18)
Der Vorschlag geht in der Formulierung zurück auf den Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform (BT-Drucksache 7/5924 vom 9. Dezember 1976, hier S. 123, 131). Er wurde von der Gemeinsamen Verfassungskommission im Zuge der Novellierung zur Herstellung der inneren Einheit erneut aufgenommen. Vgl. auch BVerfG, 2 BvF 1/01 vom 24.10.2002, Leitsätze

(19)
BMBau/MKRO: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. – Bonn 1992

(20)
Ebda., Ziffer 5.1.

(21)
Ebda.

(22)
Benz, A.: Antwort. In: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Kommissionsdrucksache 0071 – neu – c (2004), S. 5

(23)
In ähnlicher Weise argumentieren auch Schuler/Perlik/Pasche 2004 für die Schweiz. Schuler, M.; Perlik, M.; Pasche, N.: Nichtstädtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Analyse der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz. – Bern 2004, ARE

(24)
Sieverts, T.: Zwischenstadt. – Braunschweig 1997

(25)
Blotevogel, H.H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. – Hannover 2002. = ARL, Forsch.u. Sitzungsber. 217

(26)
Hahne, U.; Rohr, G. v.: Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein. Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. – Flensburg 1999. = Flensburger Regionale Studien. 10

(27)
Vgl. dazu die entsprechenden Schriften insbesondere der ARL: Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges (Hannover 1975, FuS 94), Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges: Indikatoren, Potentiale, Instrumente (Hannover 1983, FuS 140); Funktionsräumliche Arbeitsteilung Band I: Allgemeine Grundlagen (Hannover 1981, FuS 138), Band II: Ausgewählte Vorrangfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland (Hannover 1984, FuS 153), Band III: Konzeption und Instrumente (Hannover 1986, FuS 167); Funktionsräumliche Arbeitsteilung und ausgeglichene Funktionsräume (Hannover 1985, FuS 163); ferner: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. – Göttingen 1977

(28)
Vogtmann, H.: Zukunftsaufgabe Naturschutz. Kurshalten bei schwerer See. Vortrag Bremen 13.11.2004

(29)
Vgl. die Ziele der Convention on Biological Diversity CBD. – Rio de Janeiro 1992

(30)
Vgl. z.B. Hammer, Th. (Hrsg.): Großschutzgebiete - Instrumente nachhaltiger Entwicklung. – München 2003

(31)
So werden schon jetzt Unterrichtsangebote auf den Halligen Schleswig-Holsteins der jeweiligen Bedarfslage flexibel durch Schließungen und Wiedereröffnungen, Aufstockungen und Reduzierungen angepasst.

(32)
Zur „Glesbygdspolitik" in Schweden vgl. z.B. Brüser, M.: Europäische Regionalpolitik in ländlichen Teilen Schwedens. Theorie und Praxis endogener Regionalentwicklung. – Köln 2003. = Kölner Forsch. zur Wirtschafts- und Sozialgeographie. 55

(33)
Siehe § 1 und 2 Abs. 2 PostG sowie die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), die dezidiert die Entfernungskriterien und Flächenbedienung in dünner besiedelten Regionen regelt. Eine besondere Rolle kommt dabei der landesplanerischen Festlegung des zentralörtlichen Netzes zu. Interpretationsfähig und daher umstritten sind derzeit vor allem die Auslegungen der Flächenversorgung (eine stationäre Posteinrichtung je 80 km²) sowie der Definition „zusammenhängend bebauter Gebiete" (§ 2 Abs. 1 PUDLV).

(34)
Siehe § 1 und 2 Abs. 2 TelekommunikationsG

(35)
Vgl. z.B. Hübler, K.-H.: Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Themen; a.a.O (Anm. 6); Hahne, U.: Regionalentwicklung in Zeiten der Schrumpfung. Regionalplanerische Antworten auf demographische Entwicklungen. In: Schrumpfung als Phänomen der Siedlungsentwicklung ländlicher Räume. Neue Herausforderungen und bisherige Erfahrungen. Hrsg.: Institut für Städtebau Berlin der DASL. – Berlin 2004, S. 17–37

(36)
Vgl. Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirz, S.: Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. – Hannover 1980. = ARL, Abhandlungen. 80

(37)
Lütkes, A.: Gleichwertige Lebensverhältnisse im föderalen Staat – ein Verfassungsauftrag? Rede anlässlich der Hauptausschusssitzung des Deutschen Vereins. Berlin 06.10.2004

(38)
Vgl. dazu Scharpf und Meyer in ihren Stellungnahmen zu Art. 72 Abs. 2 GG in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Scharpf, F.W.: Antwort. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Kommissionsdrucksache 0071 – neu – a. – Berlin 2004; Meyer, H.: Antwort. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Kommissionsdrucksache 0071 – neu – f. – Berlin 2004

Prof. Dr. Ulf Hahne
Univ. Kassel
FB 6 Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung
FG Nachhaltige Regionalentwicklung
Henschelstraße 2
34127 Kassel
E-Mail: hahne@uni-kassel.de