



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Planung

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Leitprinzip aufgeben oder neu interpretieren?

Es "gibt (...) nun einmal 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".

Bundespräsident Horst Köhler in einem Interview (FOCUS, Nr. 38 vom 13.09.2004)

Ist eines der fundamentalen Leitprinzipien der Raumordnung und Regionalpolitik noch zeitgemäß? Gemeint ist die Herstellung der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse". Wie ist dieses im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2) und im Raumordnungsgesetz (§ 1 Abs. 2 Nr. 6) verankerte Leitprinzip heutzutage zu verstehen?



Viele sozialstaatliche Zielsetzungen werden heute wegen

des Wandels der ökonomischen, sozialen und demographischen Rahmenbedingungen,

eines veränderten Verständnisses staatlichen Handelns (im Zusammenhang mit Forderungen nach Deregulierung und Flexibilisierung) sowie

drastisch abnehmender finanzieller Handlungsspielräume der öffentlichen Hände aller Ebenen

grundsätzlich in Frage gestellt. Seit 1990 sind außerdem in Deutschland viel stärkere Ungleichartigkeiten als in der "alten" BRD festzustellen: Nicht nur durch die Folgen des Transformationsschocks und der extremen De-Industrialisierung, sondern auch durch historisch überkommene viel niedrigere Bevölkerungs- und Siedlungsdichten ist eine "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" gerade in manchen ostdeutschen Regionen weder gegeben noch in Sicht. Insoweit war Ausgleichspolitik in räumlicher Hinsicht unter westdeutschen Rahmenbedingungen der 1970er und 1980er Jahre eindeutig "einfacher" (wenn auch längst nicht immer erfolgreich) als unter den veränderten räumlichen und gesellschaftlichen Bedingungen im heutigen Deutschland.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden eine Position skizziert, die weder für die Beibehaltung des Leitprinzips ohne Beachtung der veränderten Rahmenbedingungen, noch für eine vollständige Aufgabe zugunsten einer rein marktwirtschaftlichen Entwicklung plädiert, sondern die einen "dritten Weg" aufzuzeigen versucht: Erhalt eines öffentlichen Gestaltungsanspruches bei "realistischer" Anerkennung der veränderten Umstände.

Aktuelle Situation

Stärkung der Starken und Abkoppelung strukturschwacher Gebiete



Gegenwärtig wird in der Politik im Allgemeinen und in der Raumentwicklungspolitik im Speziellen auf eine "Stärkung der Stärken" gesetzt. Zugleich werden durch die EU-Erweiterung bisherige deutsche Fördergebiete die EU-Förderung verlieren. Die gegenwärtige Struktur des kommunalen Finanzsystems in Deutschland mit der Bindung vieler kommunaler Einnahmen an die Einwohnerzahl wirkt sich vor allem in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung negativ aus.

Wo diese verschiedenen Entwicklungen zusammentreffen, können sie sich zu einer Abwärtsspirale ("Teufelskreis") verdichten, so dass durchaus die Gefahr besteht, dass einzelne Teilräume von der gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden.

Den folgenden Anregungen liegt der Anspruch zugrunde, Raumentwicklung, insbesondere Um- und Rückbau, in politisch verantwortungsvoller Weise gestalten zu wollen. Raumstrukturelle Entwicklungen können und sollen dabei nicht allein dem Markt überlassen werden.

Herausforderungen und Strategien

Gesellschaftlich verantwortungsvolle Raumordnung

Zentrale Orte und Wachstumskerne in strukturschwachen Räumen

Eine Konzentration auf wenige mittelgroße Zentren ist in den dünn besiedelten und strukturschwachen Räumen unvermeidlich. Die Zahl dieser Zentren wird dabei deutlich unter der Zahl der bislang von der Landesplanung ausgewiesenen Mittelzentren liegen müssen.

Auch die Vorstellung, dass in allen Teilräumen gleiche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, muss aufgegeben werden.

Durch die Ausweisung bestimmter mittelgroßer Zentren in den strukturschwachen Räumen wird ein Dienstleistungsangebot in zumutbarer Entfernung gewährleistet. Außerdem kann so eine "kritische Masse" an Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Dienstleistungen und kultureller Infrastruktur entstehen - die wesentliche Voraussetzung einer zeitgemäßen wirtschaftlichen Entwicklung. Die Förderung dieser kleinen Agglomerations- und Innovationsräume dürfte der wichtigste Beitrag zur Entwicklung dünn besiedelter, strukturschwacher Räume sein.



Gewährleistung von
Ausbildungseinrichtungen

Um- und Rückbau

Die Gestaltung des Um- und Rückbaus insbesondere in schrumpfenden Regionen erfordert vielfältige Instrumente und Ansätze: Große Bedeutung hat die Um- und Zwischennutzung nicht mehr benötigter Flächen und Bauten. Diese sind übrigens eine wesentliche Voraussetzung, um individuelle Aktivitäten, etwa im Kultur- und Freizeitbereich, entstehen zu lassen, die im Sinne von Nischenstrategien auch kleinteilige Entwicklungsprozesse in strukturschwachen Räumen ermöglichen. Eine weitere Option stellt der Rückbau zugunsten von Naturräumen dar.

Ein neues Instrument würde der Abschluss von Zielvereinbarungen, z.B. zwischen Kommunen und Region oder zwischen Region und Land, sein. Gegenstand einer entsprechenden Vereinbarung kann beispielsweise die Zusage eines bestimmten Unterstützungsniveaus für eine gewisse Frist sein, in der dann Um- und Rückbaukonzepte zu erarbeiten und realisieren sind. Das soll einen geplanten Um- und Rückbau ermöglichen und die negativen Effekte kurzfristiger und "scheibchenweise" wirkender Sparmaßnahmen verhindern.

Unvermeidlich dürfte in Zukunft auch die Frage entstehen, inwieweit einzelne Siedlungsteile langfristig ggf. aufzugeben wären. Das kann allerdings niemals durch "Planung von oben" geschehen, sondern muss ein politischer Aushandlungsprozess sein, in dessen Rahmen den betroffenen Haushalten und Unternehmen neue Perspektiven andernorts aufgezeigt werden müssten.

Neue Organisationsformen öffentlicher Leistungserbringung

Gemeinschaftsgüter und Infrastrukturen werden in bestimmten Problemräumen nicht mehr allein von der öffentlichen Hand und schon gar nicht von einzelnen Kommunen bereitgestellt werden können. Es sind neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und der öffentlich-privaten Kooperation erforderlich. Dabei kann es sich um privatwirtschaftliche Leistungserbringungen, die öffentlich unterstützt werden, aber auch um Selbsthilfeorganisationen der Nachfrager (inklusive Genossenschaften) handeln. Flexible und multifunktionale Handels- und Dienstleistungsformen sind unter Mitwirkung der lokalen Öffentlichkeit zu gestalten.

In vielen Fällen wird es in Zukunft nicht mehr um die Sicherung großer Infrastrukturen gehen, sondern um neue Formen der Subjektförderung (wie z.B. individuelle Gutscheine für Ausbildung, Mobilität im Umweltverbund usw.).

Organisatorischer und planerischer Rahmen

Um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand auf kommunaler und regionaler Ebene in den Problemregionen zu sichern, sind mittelfristig Verwaltungs- und Gebietsreformen erforderlich. Parallel zur Schaffung größerer Verwaltungseinheiten muss das bürgerschaftliche Engagement für die Entwicklung des Gemeinwesens gefördert werden, da ohne dieses die Sicherung der Infrastrukturen in vielen Teilen auf Dauer nicht mehr vorstellbar sein wird.

Die Auswahl und Aufgabenbestimmung für die mittleren Zentren (s. o.), aber auch die Gestaltung des Um- und Rückbaus in den schrumpfenden Teilräumen sollte im Rahmen gemeinsamer Leitbilder und Entwicklungsstrategien erfolgen, die von regionalen Akteuren und der Öffentlichkeit mit erarbeitet werden.

Kreative Lösungen für neue Organisationsformen, mobile Dienste usw. sollten durch die Ausrichtung von Wettbewerben gefördert werden. Des Weiteren sind dafür die in den dünn besiedelten Räumen Skandinaviens gesammelten Erfahrungen auszuwerten.

Grundsätzliche Überlegungen zu einer Neuinterpretation des Leitprinzips

Eine neue Interpretation des Leitprinzips "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" sollte sich also von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen:

Angesichts des Wandels der Rahmenbedingungen ist eine Verwirklichung von absoluter Verteilungsgerechtigkeit kaum vorstellbar. Vielmehr sollten Bürgerinnen und Bürger in den unterschiedlichen Teilräumen des Landes die Möglichkeit haben, ein Leben zu führen, für das sie sich mit guten Gründen selbstbestimmt entscheiden können. Das kann auch in unterschiedlich strukturierten, also auch in strukturschwachen Teilräumen möglich sein.

Insbesondere muss es um die Absicherung bestimmter Gemeinschaftsgüter gehen, um eine Grundausstattung in Bereichen wie öffentlicher Sicherheit, Bildung, gesundheitlicher Versorgung, technischer Infrastruktur und Verkehrsanbindung zu gewährleisten.

Um die Funktionsfähigkeit einer Region für die ihr politisch zugeordneten Funktionen zu erhalten, müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass ein Mindestmaß an Bevölkerung in der jeweiligen Region gehalten werden kann.

Die Gewährleistung bestimmter Standards wird in bestimmten Regionen auch nur mit unterschiedlichen Organisationsformen der Infrastruktur, etwa auch in privater,



genossenschaftlicher und ähnlicher Form, möglich sein, weshalb entsprechende Spielräume zu öffnen sind.

Das Thema "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" wird künftig eine noch größere Rolle spielen, weit über die fachliche Diskussion der Raumplanung hinaus. In jedem Falle muss der grundsätzliche Anspruch auf eine öffentliche, politisch verantwortete Gestaltung der Raumentwicklung aufrechterhalten werden.

Experten

Ansprechpartner

Rainer Danielzyk
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen
rainer.danielzyk@ils.nrw.de

Ulrich Kriese
Siedlungspolitischer Sprecher des NABU
ulrich.kriese@nabu.de

Links und Literatur

Mehr zum Thema

Stellungnahmen und Empfehlungen des Beirates für Raumordnung finden sich unter: www.bmvbs.bund.de

Der aktuelle Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung kann angefordert werden: www.bbr.bund.de

Interessante Einzelbeiträge sind z.B.:

Horst Zimmermann: Regionaler Ausgleich vs. Wachstum - Eine Balance finden. In: 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW (Dokumentation). Dortmund 2005. Dokumentation unter: www.ils.nrw.de/Sonderpublikationen

Axel Prieb: Das zentralörtliche System als Beitrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In: Der Landkreis 10/2004.

Ulf Hahne: Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitszieles. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 4/2005.
