ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Aring, Jürgen et al.

Research Report

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!

Positionspapier aus der ARL, No. 69

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Aring, Jürgen et al. (2006) : Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!, Positionspapier aus der ARL, No. 69, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00694

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/62300

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Positionspapier aus der ARL

Nr. 69

Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 69

Gleichwertige Lebensverhältnisse:

eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Prof. Dr. Jürgen Aring, Universität Kassel, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Ordentliches Mitglied der ARL

Prof. Dr. Hans. H. Blotevogel, Universität Dortmund, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Ordentliches Mitglied der ARL

Michael Bräuer, Architektur- und Planungsbüro Bräuer, Rostock

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Dr. Hans-Peter Gatzweiler, Abteilungsleiter Raumordnung und Städtebau, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, Ordentliches Mitglied der ARL

Prof. Dr. Ulf Hahne, Universität Kassel, Fachgebiet Nachhaltige Regionalentwicklung, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, Ordentliches Mitglied und Vizepräsident der ARL

Prof. Dr. Martin T.W. Rosenfeld, Abteilungsleiter Stadtökonomik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Petra Ilona Schmidt, Leiterin des Referats „Grundsatzangelegenheiten der Raumordnung“, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Josef Stegt, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

Sekretariat der ARL: Zentralabteilung, Leitung: Dr. Andreas Klee
(Klee@ARL-net.de)

Hannover, September 2006

Positionspapier Nr. 69
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0, Fax (+49-511) 3 48 42 - 41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!

Kurzfassung

Steht das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands – traditionell ein zentraler Grundsatz der Raumordnungs- und Regionalpolitik – zur Disposition? In den aktuellen politischen Debatten über die Modernisierung des föderalen Staatsaufbaus, über die Herausforderungen von Europäisierung und Globalisierung, über Wachstums- und Ausgleichspolitik sowie über die Neuausrichtung der Raumordnungs- und regionalen Wirtschaftspolitik werden gelegentlich Forderungen nach einer Hintanstellung oder gar Aufgabe dieses Prinzips laut. In diesen Debatten wird häufig einseitig pro und contra argumentiert.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bleibt wichtiges Ziel!

Der von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung eingerichtete Ad-hoc-Arbeitskreis "Gleichwertige Lebensverhältnisse" spricht sich mit Nachdruck dafür aus, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands ein *zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen* bleiben. Er sieht keinen Grund, dieses grundgesetzlich verankerte Ziel raumwirksamer Politikfelder wie z. B. der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftspolitik in Frage zu stellen oder in seiner prinzipiellen Bedeutung zu relativieren. Insbesondere ist es nicht begründet, ökonomische Ziele des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit gegen das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse auszuspielen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse neu interpretieren!

Gleichwohl bedarf das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse vor dem Hintergrund gewandelter Rahmenbedingungen des politischen Handelns einer *Präzisierung und Neuinterpretation*. Mit Nachdruck entgegenzutreten ist einer Fehlinterpretation, die Gleichwertigkeit mit Gleichheit und Nivellierung verwechselt, denn Gleichwertigkeit und Verschiedenheit (Diversität) sind keine Gegensätze. Abzulehnen ist auch eine Auffassung, die den Grundsatz der Gleichwertigkeit als Ziel verabsolutiert und seinen unbedingten Vorrang vor anderen Grundsätzen der Raumentwicklungspolitik postuliert.

Drei Herausforderungen erfordern die Neuinterpretation!

Drei zentrale Herausforderungen erfordern eine Präzisierung und Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips.

- Der *Wandel des Staatsverständnisses* vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat geht nicht nur mit einer größeren Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger einher, sondern auch mit einer kritischen Überprüfung des öffentlichen Leistungsumfangs und mit einer partiellen Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge.
- Hinzu kommen die *Herausforderungen des demographischen Wandels*, wobei insbesondere der sich in Zukunft noch verstärkende Bevölkerungsrückgang die Bereitstellung der Leistungen zur Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe gefährdet. Besonders betroffen sind bisher bereits die dünn besiedelten ländlichen Regionen, vor allem in den neuen Bundesländern; das Problem wird künftig aber auch in einigen Regionen im westlichen Deutschland akut.
- Schließlich ist auf die *Europäische Integration und die anhaltende Globalisierung der Ökonomie* zu verweisen. Beide Prozesse führen zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf sämtlichen Märkten mit der Folge zunehmender regionaler und internationaler Standortkonkurrenz und sich beschleunigenden wirtschaftsstrukturellen Wandels.

Neue Akzente bei Finanzausgleich, regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnung setzen!

Die Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips erfordert eine *Neujustierung der Ziele und Instrumente* der Fachpolitiken mit Ausgleichscharakter. Konkrete Vorschläge und Anregungen werden im Folgenden für drei wichtige Handlungsfelder unterbreitet.

- Für den *Finanzausgleich* zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird eine Reform vorgeschlagen, die auf Transparenz und den Abbau von Transferzahlungen zugunsten von aktivierenden Elementen und Kooperationen setzt.

- Für die *Regionale Wirtschaftspolitik* wird eine Straffung und Verzahnung der Instrumente empfohlen. Hier sollten in räumlicher Hinsicht weiterhin die strukturschwachen Regionen im Vordergrund stehen, dort sollten aber Schwerpunkte zugunsten leistungsfähiger Zentren gesetzt werden.

- Für die *Raumordnungspolitik* gilt, dass neben der weiterhin bedeutsamen formellen Landes- und Regionalplanung mit ihren verbindlichen Plänen und Programmen informelle, auf Kommunikation und Kooperation setzende Instrumente wie Entwicklungskonzepte und Masterpläne an Bedeutung gewinnen. Eine besondere Herausforderung ergibt sich durch die unvermeidliche Anpassung regionaler Siedlungs- und Infrastrukturen infolge des demographischen Wandels.

1 Problemdiagnose und Begründung von Handlungsbedarf

1.1 Gewandelte Herausforderungen der Raumentwicklungspolitik

Gewandelte Herausforderungen: verändertes Staatverständnis, demographischer Wandel, Europäisierung und Globalisierung

Auf räumlichen Ausgleich ausgerichtete Politikfelder wie Raumordnungs- und regionale Wirtschaftspolitik, Finanzausgleichspolitik, Infrastrukturpolitik usw. stehen vor drei fundamentalen Herausforderungen, die eine Überprüfung ihrer Ziele und eine Neujustierung ihrer Instrumente erfordern.

- Zu nennen ist erstens der *Wandel des Staatsverständnisses* vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat. Dieser Wandel geht nicht nur mit einer größeren Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch mit einer kritischen Überprüfung des öffentlichen Leistungsumfanges und mit einer partiellen Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge einher.
- Eine zweite Herausforderung sind die *Auswirkungen des demographischen Wandels*, der vor allem durch Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung geprägt ist. Die daraus resultierenden Gefährdungen der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge erfordern erhebliche Anpassungsleistungen zu ihrer Sicherung. Betroffen sind vor allem Gebiete mit starkem Bevölkerungsrückgang, und hier insbesondere dünn besiedelte Gebiete, in denen sich die Erreichbarkeitsverhältnisse stark verschlechtern.
- Als dritte Herausforderung ist schließlich auf die *Europäische Integration und die Globalisierung der Ökonomie* zu verweisen. Beide Prozesse führen zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf sämtlichen Märkten mit der Folge zunehmender regionaler und internationaler Standortkonkurrenz, sich beschleunigenden wirtschaftsstrukturellen Wandels, hoher Arbeitslosigkeit in unter Anpassungsdruck stehenden Regionen und einer stärkeren Gewichtung von Wachstums- und Wettbewerbszielen als Reaktion der Politik.

Wachstumspolitik erfordert keine einseitige Bevorzugung der großen Zentren!

Um gesamtwirtschaftlich im globalen Wettbewerb nicht weiter zurückzufallen, wird heute vielfach verlangt, zukünftig mit den knappen staatlichen Mitteln eher die wirtschaftlich erfolgreichen und für die Gesamtwirtschaft wichtigen Zentren zu stärken. Dieser Forderung liegt die Annahme zugrunde, dass der Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum – unter sonst gleichen Bedingungen – höher ist, wenn öffentliche Fördermittel in die strukturstarken bzw. die ohnehin wachsenden Regionen und Zentren fließen bzw. wenn öffentliche Finanzmittel (Steuererträge) dort verbleiben. Eine solche Umlenkung wird beispielsweise von Befürwortern des Wettbewerbsföderalismus für den Länderfinanzausgleich (vgl. Kap. 3.1) gefordert. Auch Forderungen nach einem Abbau der bisherigen Form der regionalen Wirtschaftsförderung und einer Förderung von Metropolregionen zu Lasten strukturschwacher ländlich-peripherer Räume weisen in diese Richtung.

Die zugrunde liegende Annahme ist jedoch nicht schlüssig fundiert. Regionalökonomische Theorieansätze wie die neue Wachstumstheorie und die sog. New Economic Geography, die gelegentlich zur Begründung herangezogen werden, versuchen zwar, Aussagen über Kausalzusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur (Agglomerationen) und Wirtschaftswachstum zu identifizieren. Ihre Schlussfolgerungen gelten jedoch stets nur unter stark vereinfachenden und insofern realitätsfernen Annahmen, sodass eine direkte Anwendung auf die realen Verhältnisse zumindest bei dem derzeitigen Wissensstand unzulässig ist. Die reale Entwicklung zeigt, dass wirtschaftliche Prosperität keineswegs eindeutig mit dem Agglomerationsgrad korreliert, wie zahlreiche wachsende ländliche Räume zeigen (z. B. Münsterland, Emsland, Oberschwaben, Allgäu). Jedenfalls rechtfertigen diese Theorieansätze nicht die pauschale Annahme, dass eine Aufgabe der ausgleichsorientierten Politiken zugunsten einer Umlenkung der Fördermittel in wachstumsstarke Regionen und Zentren das gesamtwirtschaftliche Wachstum stärker stimuliert. Ungleichwertige Lebensverhältnisse müssen also nicht deshalb in Kauf genommen werden, weil die knappen öffentlichen Mittel im Interesse der Wachstumspolitik auf die prosperierenden Regionen und Zentren konzentriert werden müssen.

1.2 Bipolarität von Wachstum und Schrumpfung kennzeichnet die Raumentwicklung in Deutschland

Der Raumordnungsbericht 2005 zeigt auf, dass sich die regionalen Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Herstellung der Deutschen Einheit insgesamt und gerade auch in den neuen Bundesländern positiv entwickelt haben. Als Erfolge raumbezogener Politik sind vor allem Verbesserungen im Wohn- und Wohnumfeldbereich, in der Infrastrukturausstattung sowie der Umweltqualität festzustellen.

Trotz mancher Erfolge: Regionale Disparitäten nehmen zu!

Gleichwohl haben diese Erfolge nicht verhindert, dass regionale Disparitäten – hier und im Folgenden verstanden als regionale Ungleich*wertigkeiten* – innerhalb Deutschlands zunehmen. Kennzeichnend ist vor allem ein *Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen* der Raum- und Stadtentwicklung. Dies belegt eine Klassifizierung der Gemeinden anhand der Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuerkraft und Kaufkraft. Die Auswahl dieser Indikatoren geht davon aus, dass es sich bei Schrumpfung und Wachstum um multidimensionale, systemische Prozesse handelt. Von Schrumpfung bzw. Wachstum als systemischem Phänomen ist zu sprechen, wenn rückläufige, negative Entwicklungen bzw. positive Entwicklungen dominant werden und es zu einer kumulativen Verstärkung kommt.

Zwar sind weder Schrumpfung per se negativ noch Wachstum per se positiv zu bewerten. Durch empirische Analysen lässt sich jedoch zeigen, dass das regionale Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in der Regel mit überdurchschnittlichen Einkommen und günstigen Arbeitsmarktverhältnissen einhergeht und umgekehrt, auch wenn die Kausalbeziehungen komplexer sind und in manchen Fällen auch schrumpfende Gemeinden und Regionen günstige Lebensverhältnisse aufweisen.

Wachstum und Schrumpfung gehen mit regionalen Unterschieden in den Lebensverhältnissen einher!

Die Analyse zeigt, dass Schrumpfung und Wachstum in Deutschland höchst ungleich verteilt sind. Im Osten konzentrieren sich die schrumpfenden, im Westen die wachsenden Städte und Gemeinden (Abb. 1). Betrachtet man die Zufriedenheit mit dem Wohnort in den so klassifizierten Kommunen, fällt der enge Zusammenhang mit den durch Schrumpfung bzw. Wachstum gekennzeichneten regionalen Entwicklungen auf (Abb. 1). In stark schrumpfenden Kommunen sind nur 33 % der Befragten mit den Lebensbedingungen am Wohnort zufrieden gegenüber 70 % in stark wachsenden Kommunen. Offenkundig beeinflusst die Wahrnehmung der allgemeinen ökonomischen Chancen und Entwicklungen am Wohnort massiv die Zufriedenheit mit den örtlichen Lebensverhältnissen. Für die Raumentwicklung kann dies bedeutsam sein, sofern dadurch das räumliche Standortwahl- und Wanderungsverhalten der Unternehmen und der privaten Haushalte beeinflusst wird.

Erwerbsmöglichkeiten sind eine wichtige Dimension gleichwertiger Lebensverhältnisse!

Analysen zeigen, dass die Arbeitslosenquote und die ausbildungs- und arbeitsplatzmotivierte Binnenwanderung der jungen Bevölkerung regionale Unterschiede in der Zufriedenheit mit den Lebensverhältnissen statistisch gut "erklären". *Ausreichende Erwerbsmöglichkeiten* gehören deshalb zu den zentralen Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wie groß der politische Handlungsbedarf ist, hängt von der Beantwortung der Frage ab, wie groß die regionalen Disparitäten im Bereich der Erwerbsmöglichkeiten sind und ob das regionale Gefälle in den letzten Jahren zu- oder abgenommen hat. Wie aus Abb. 2 hervorgeht, haben die regionalen Unterschiede in den Erwerbsmöglichkeiten in den letzten zehn Jahren nicht ab-, sondern deutlich zugenommen. Zugleich wird deutlich, dass die Problemräume mit hoher und noch zunehmender Arbeitslosigkeit fast ausschließlich im Osten Deutschlands liegen.

Eine zweite wichtige Dimension: Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge!

Eine zweite zentrale Dimension gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine *hinreichende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge* in zumutbarer Nähe. Das seit langem bewährte raumordnerische Instrument, mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird, ist das Zentrale-Orte-Konzept. Das Netz der landes- und regionalplanerisch ausgewiesenen Zentralen Orte bildet das Grundgerüst für eine dem Leitbild der dezentralen Konzentration folgende Ausrichtung der Siedlungsstruktur und die Bündelung von Infrastruktur.

Zwei wichtige Kriterien zur Beurteilung der *künftigen Funktionsfähigkeit Zentraler Orte* für die Sicherung der Daseinsvorsorge sind eine hinreichende Bevölkerungszahl ihrer Verflechtungsbereiche, um die Tragfähigkeit für die zentralen Funktionen zu sichern, und ihre angemessene Erreichbarkeit. Analysen zeigen, dass die künftige demographische Entwicklung die Tragfähigkeit einer Vielzahl von Mittel- und Oberzentren gefährdet. Dies betrifft insbesondere dünn besiedelte Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; aber auch in Regionen mit einem dichten Netz Zentraler Orte ist die Tragfähigkeit der Versorgungsbereiche in Zukunft nicht mehr überall gesichert (Abb. 3).

Was die Erreichbarkeit betrifft, erfüllt das derzeitige Netz der Zentralen Orte weitgehend die üblicherweise zugrunde gelegten Mindeststandards von 30 Minuten Pkw-Fahrtzeit zur Erreichung des nächsten Mittelzentrums und/oder 60 Minuten Pkw-Fahrzeit zur Erreichung des nächsten Oberzentrums. Deutlich ungünstiger ist die Situation allerdings beim Öffentlichen Verkehr. Defizite der Pkw-Erreichbarkeit beschränken sich in den alten Bundesländern auf Küsten- und Grenzlagen und können durch die Übernahme von Teilfunktionen durch niederrangige Zentrale Orte weitgehend abgedeckt werden. In den neuen Bundesländern treten in der überlagernden Darstellung der beiden Kriterien Tragfähigkeit und Erreichbarkeit mehrere Problemräume deutlich hervor (Abb. 3).

2 Neue Rahmenbedingungen erfordern eine Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

Vor dem Hintergrund gewandelter Rahmenbedingungen sowie der aktuellen Entwicklung regionaler Disparitäten (Kap. 1) ist das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse hinsichtlich seiner Begründung, seines politischen Stellenwertes und seiner konkreten Bedeutung für politische Handlungsfelder zu überprüfen.

Gleichwertigkeit bleibt wichtiger Politikauftrag im föderalen Sozialstaat!

Das Leitprinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ist im Grundgesetz (Art. 72) und im Raumordnungsrecht (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG) verankert. Es steht im Zusammenhang mit dem grundgesetzlichen Verständnis der Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat und als Bundesstaat.

Zu den Aufgaben des *Sozialstaates* gehört es, die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlich verantworteten technischen und sozialen Infrastrukturleistungen und die gleiche Chance auf Selbstentfaltung der Person (etwa durch ein entsprechendes Bildungswesen) zu ermöglichen. Das gilt auch in räumlicher Hinsicht, und zwar unabhängig von der Lage des Wohnorts.

Im *Bundesstaat* haben die Länder und der Bund je für sich ein Interesse an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen. Gravierende Disparitäten könnten zu Krisen und Konflikten führen. Im Grundgesetz werden dagegen Vorkehrungen getroffen,

- indem der Bund (bislang) nur dann zur Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung befugt ist, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 GG),

- indem das Grundgesetz für die Verteilung des Steueraufkommens unter Bund und Ländern fordert, dass „ein billiger Ausgleich erzielt […] und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“ (Art. 106 Abs. 3 GG) und

- indem unter den Ländern ein Steuerkraftausgleich vorgeschrieben ist, wenn die Steuerverteilung nach Artikel 106 nicht zu einem angemessenen Ausgleich führt (Art. 107 GG).

Vor diesem Hintergrund sind „gleichwertige Lebensverhältnisse" in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem weitgehend unstrittigen Leitprinzip der raumbedeutsamen Politikfelder und speziell der Raumordnung in Deutschland geworden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten keine Nivellierung der Lebensverhältnisse!

Bisweilen sind „gleichwertige" auch als „gleiche" Lebensverhältnisse missverstanden und entsprechende Umverteilungsansätze initiiert worden. „Gleiche" Lebensverhältnisse wären jedoch weder herstellbar noch ökonomisch effizient oder politisch wünschenswert. Gegenwärtig wächst vielmehr das Bewusstsein dafür, dass zur Konstitution als Bundesstaat auch und gerade eine (räumliche) Vielfalt der Lebensverhältnisse gehört.

In diesem Sinne sind „gleichwertige Lebensverhältnisse" als eine *Richtungsvorgabe* zu verstehen. Die Vielfalt teilräumlicher Strukturen und Entwicklungen, die heterogenen Interessen und Lebensentwürfe der Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt auch die begrenzten Ressourcen der öffentlichen Hand schließen aus, dass es eine Verpflichtung des Staates zu einer Nivellierung in räumlicher Hinsicht gibt. Aufgrund der föderalen und dezentralen Struktur der Bundesrepublik, der großen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung und des pluralen Gesellschaftsverständnisses ist Vielfalt auch in räumlicher Hinsicht ausdrücklich erwünscht.

Gleichwertigkeit und Nachhaltigkeit sind keine Gegensätze!

Die raumordnungs- und regionalpolitische Zielsetzung, der Verschärfung regionaler Disparitäten entgegenzuwirken, steht im Einklang mit der *Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung*, die mit der Novellierung des Baugesetzbuchs und des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1998 zum verbindlichen normativen Rahmen der räumlichen Planung auf allen Ebenen von der Gemeinde bis zum Bund wurde. Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet nicht nur, Lebensgrundlagen und Entfaltungsmöglichkeiten für künftige Generationen zu sichern, sondern auch, die Lebensverhältnisse der heute lebenden Menschen sozial gerecht, ökonomisch tragfähig und ökologisch zufriedenstellend auszugestalten. Insofern lässt sich das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse unter die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung widerspruchsfrei subsumieren.

Gewandelte Rahmenbedingungen erfordern Neuinterpretation!

Nicht der vermeintliche Gegensatz von Gleichwertigkeit und Vielfalt erfordert eine Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips. Es sind vielmehr die gewandelten Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Handelns (vgl. Kap. 1.1), die in der politischen Öffentlichkeit zu einer diskursiven Verschiebung zugunsten einer stärkeren Wettbewerbsorientierung geführt haben und die das tradierte Verständnis von Gleichwertigkeit in Frage stellen. Seinen Ausdruck findet dieser Wandel beispielsweise in den vielfach erhobenen Forderungen nach Deregulierung und Flexibilisierung des öffentlichen Handelns, in der zunehmenden Wertschätzung des „Wettbewerbsföderalismus“

sowie in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (u. a. zur Kompetenz des Bundes in der Hochschulpolitik).

Gleichwertigkeitsprinzip begründet politischen Gestaltungsanspruch!

Aus raumordnungspolitischer Sicht akzeptabel ist weder ein nivellierender Gleichheits- und Umverteilungsanspruch einerseits noch eine Verabsolutierung des Wettbewerbsprinzips ohne jede politische Rahmensetzung andererseits. Für den Erhalt eines politischen Gestaltungsanspruches in räumlicher Hinsicht und dessen Ausrichtung am Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse sprechen mehrere Gründe:

- Im Interesse der sozialen Integration und zur Vermeidung von gravierenden Konflikten müssen extreme räumliche Disparitäten vermieden werden. In benachteiligten Teilräumen lebenden Menschen sind grundlegende Teilhabemöglichkeiten zu eröffnen bzw. zu sichern.

- Es liegt im volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interesse, die unterschiedlichen Potenziale und Begabungen aller Teilräume und der dort lebenden Bevölkerung in ihrer Unterschiedlichkeit optimal zu nutzen.

- Hinzu kommt das Prinzip des territorialen Zusammenhalts, das in der Europäischen Union neben der wirtschaftlichen und sozialen Einigung implizit in den Europäischen Verträgen und an prominenter Stelle im Verfassungsentwurf der EU verankert ist. Dieses Prinzip kommt beispielsweise auch in den Prioritäten bei der Vergabe finanzieller Mittel der EU zum Ausdruck.

Gleichwertigkeit neu interpretieren: Chancengleichheit, Konzentration, Vielfalt, Wettbewerb, Gestaltung von Schrumpfungsprozessen

Somit lässt sich festhalten, dass das Leitprinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" keinesfalls aufzugeben, aber neu zu interpretieren ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Prinzip in Konkurrenz mit anderen steht und keinen absoluten Vorrang beanspruchen kann; es ist vielmehr in planerischen und politischen Abwägungsprozessen zu berücksichtigen. Wichtige Aspekte für eine Neuinterpretation sind:

- Es geht darum, *Chancengleichheit* zur Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu gewährleisten, und nicht um eine Nivellierung raumstruktureller Entwicklungsbedingungen.

- Angesichts der begrenzten finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand ist eine *Konzentration* der unternehmensnahen Infrastruktur, aber auch der Einrichtungen der Daseinsvorsorge für die privaten Haushalte unvermeidlich; diese ist jedoch unter Berücksichtigung des Gleichwertigkeitsprinzips politisch und planerisch zu gestalten.

- Eine *Vielfalt* räumlicher Entwicklungsmuster steht vollkommen im Einklang mit heutigen gesellschafts- und raumordnungspolitischen Leitvorstellungen. Allerdings ist mit der angestrebten Vielfalt von Strukturen und Entwicklungen in enger räumlicher Nachbarschaft auch eine öffentliche Gestaltungsaufgabe für Poli-

tik und Planung verbunden.

- *Wettbewerb* zwischen verschiedenen Teilräumen auf der jeweiligen räumlichen Ebene (Länder, Regionen, Kommunen) ist prinzipiell wünschenswert, allerdings unter der Randbedingung, dass faire Regeln eingehalten werden und ruinöse Konkurrenz vermieden wird.

- Bei der politischen Umsetzung des Gleichwertigkeitsprinzips kommt es in den *strukturstarken Regionen* nicht nur auf die Qualität der Daseinsvorsorge und der Umweltverhältnisse an, sondern auch darauf, dass sie ihre gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Innovationsfunktionen angemessen erfüllen können.

- In den *strukturschwachen Regionen* stehen die Sicherung der Daseinsvorsorge und die wirtschaftliche Stabilisierung im Vordergrund. Allerdings ist unter Berücksichtigung des demographischen Wandels mit fortschreitenden Schrumpfungsprozessen zu rechnen. Es kommt insbesondere in den dünn besiedelten und auch in den altindustrialisierten Räumen darauf an, eine politisch verantwortliche und für die Betroffenen berechenbare Gestaltung dieser Prozesse zu erreichen. Ziel ist eine neue, stabilisierte Raumstruktur und die Vermeidung von sich kumulativ verstärkenden Abwärtsspiralen.

- Bei der Interpretation und Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels ist zwischen *verschiedenen räumlichen Maßstabsebenen* (EU, Bund, Länder, Regionen) zu unterscheiden, denn das Postulat "Gleichwertige Lebensverhältnisse" zielt jeweils auf unterschiedliche Inhalte. Aufgrund der demographischen Schrumpfungsprozesse in dünn besiedelten Räumen mit dem Wegbrechen von Einrichtungen der haushaltsnahen Daseinsvorsorge (Schulen, Gesundheitsversorgung usw.) ist eine Neuinterpretation vor allem auf der innerregionalen Ebene erforderlich.

3 Handlungsansätze und Konsequenzen für ausgewählte Politikfelder

Die Neuinterpretation des Leitprinzips „gleichwertige Lebensverhältnisse“ impliziert eine aktive Modernisierungs- und Entwicklungspolitik. Für deren Verwirklichung sind nicht nur die räumliche Planung, sondern auch der Finanzausgleich (zwischen den Ländern und Kommunen) sowie die raumrelevanten Fachpolitiken (z. B. Wirtschaft, Verkehr, Wissenschaft und Technologie, Bildung, Kultur, Umwelt) verantwortlich. Bei den folgenden Überlegungen zu Handlungsansätzen kann nicht das gesamte Spektrum relevanter Politikfelder berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die beiden großen Herausforderungen, bundesweit hinreichende Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen sowie eine angemessene Daseinsvorsorge zu sichern (vgl. Kap. 1), werden im Folgenden der Finanzausgleich, die regionale Wirtschaftspolitik sowie die Raumordnungspolitik ausgewählt. In diesen Politikfeldern kommt die vorgeschlagene Neuinterpretation besonders prägnant zum Ausdruck.

3.1 Reform des Finanzausgleichs

Sowohl der *horizontale Finanzausgleich* (im Folgenden „FA“) zwischen den Bundesländern als auch der *vertikale FA* (Zahlungen des Bundes an finanzschwache Länder und Zahlungen der Länder an finanzschwache Kommunen) sollen dafür sorgen, dass räumliche Unterschiede der Steuerkraft tendenziell gemindert und die Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, im gesamten Staatsgebiet annähernd gleichwertige Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erbringen. Gleichwohl ist das bestehende Finanzausgleichssystem seit Jahren Gegenstand vielfältiger Kritik. Sie entzündet sich vor allem an dem Vorwurf der Intransparenz, an der Höhe der Ausgleichszahlungen sowie an mangelnden bzw. unzweckmäßigen Anreizwirkungen.

Finanzausgleich nach drei Prinzipien reformieren!

Die vor dem Hintergrund einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips im Folgenden entwickelten Vorschläge zur Neuordnung des FA basieren auf drei grundlegenden Leitvorstellungen: (I) Erhöhung der Transparenz, (II) Absenkung der Transferzahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs zugunsten eines Ausbaus von aktivierenden Maßnahmen im Rahmen der Regionalpolitik und (III) Förderung von Kooperationen.

Länderfinanzausgleich transparenter gestalten und um aktivierende Elemente ergänzen!

Eine Entflechtung bei den Gemeinschaftssteuern ließe transparent nachvollziehen, welche Ausgaben welcher Ebenen durch Steuerzahlungen finanziert werden. In Bezug auf den *Länderfinanzausgleich (LFA)* wird auch nach der seit 2005 gültigen Neuordnung von Seiten der Geberländer unverändert eine Absenkung der Ausgleichszahlungen verlangt. Zwar lassen sich die immer wieder behaupteten negativen Anreizwirkungen der heutigen Regelungen für die Geberländer bezweifeln, jedoch fehlt dem LFA aufgrund seiner heutigen, auf dem Grundgesetz beruhenden Konstruktionsprinzipien ein deutliches *aktivierendes Element*, mit dem die strukturschwachen Länder explizite Anreize zur Überwindung ihrer Probleme erhalten. Deshalb sollte die Höhe der Ausgleichszahlungen bzw. der Ausgleichsquoten zugunsten aktivierender Zahlungen im Rahmen der Regionalpolitik reduziert werden (vgl. Kap. 3.2).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern gegenüber den vom Bund an die finanzschwachen Länder gezahlten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) den Vorteil aufweist, dass die Mittelherkunft und die interregionalen Zahlungsströme transparent sind. Der Abbau der Zahlungen zugunsten der ärmeren Länder sollte deshalb eher bei den BEZ als beim FA unter den Ländern ansetzen. Es ist zu empfehlen, den Abbau der BEZ mit einer Ausweitung von „aktivierenden“ Transferzahlungen im Rahmen der Regionalpolitik zu verknüpfen (vgl. Kap. 3.2). Analog sollte bei den Transferzahlungen der Länder an finanzschwache Kommunen vorgegangen werden.

Kommunalen Finanzausgleich durch kompensatorische Transfers, Zentralitäts-Transfers und Entgelt-Transfers zielorientiert ausgestalten!

Für den *Kommunalen Finanzausgleich (KFA)* sind drei Zielsetzungen von Bedeutung,

und entsprechend werden drei Kategorien von Finanzzuweisungen vorgeschlagen: Erstens zielen *„kompensatorische Transfers“* an die finanzschwächeren Kommunen darauf ab, deren Einnahmekraft zu verbessern und sie auf diese Art zu befähigen, ein Mindestversorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Zweitens sollte mit Hilfe von *„Zentralitäts-Transfers“* das Ziel verfolgt werden, die Lasten von Städten bzw. Zentralen Orten für ihre zentralörtlichen Leistungen zu kompensieren. Schließlich wird eine dritte Kategorie von allgemeinen Finanzzuweisungen vorgeschlagen, die sich als *„Entgelt-Transfers“* bezeichnen lassen und die dazu dienen sollen, die Empfänger in die Lage zu versetzen, die Durchführung der ihnen vom Bund und den Ländern übertragenen Aufgaben zu finanzieren (und die damit als Ersatz für eine strikte Anwendung des Konnexitätsprinzips dienen).

Zentralitäts-Transfers aufgabengerechter bestimmen!

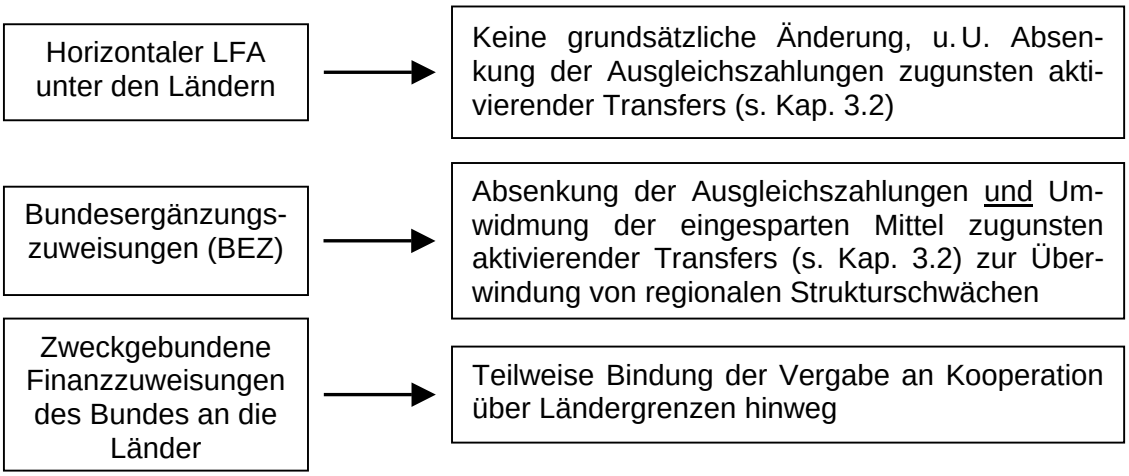
Den Zentralen Orten entsteht aufgrund ihrer besonderen Aufgaben und Leistungen ein Finanzbedarf, der vor dem Hintergrund einer neuen Interpretation des Gleichwertigkeitsprinzips deutlicher als bisher Berücksichtigung finden sollte. *Zentralitäts-Transfers* sollten drei Aspekte berücksichtigen: erstens die Belastungen von Gemeinden mit Einpendlerüberschüssen (Arbeitskommunen), zweitens die kommunalen Leistungen in den Zentralen Orten, die auch von Bewohnern des Umlandes zu nicht kostendeckenden Preisen in Anspruch genommen werden, sowie drittens allgemeine Lasten der Zentralen Orte aufgrund ihrer Funktion als wirtschaftliche Zentren und Entwicklungspole. Der erste Aspekt lässt sich über die Pendlerquoten bemessen; für die beiden anderen Aspekte dürften eher Pauschalierungen – ggf. als Fortentwicklung der heutigen „Zentrale-Orte-Ansätze“ im KFA – zweckmäßig sein. Die heute häufig im KFA anzutreffende Einwohnerveredelung in Zentralen Orten wird allen genannten Funktionen nur unzureichend gerecht und könnte dann abgeschafft werden.

Hinsichtlich der Höhe von Entgelt-Transfers wäre zu prüfen, ob größere Städte je Einwohner höhere Zahlungen als die übrigen Kommunen erhalten sollten, weil verschiedene der den Kommunen von den Ländern übertragenen Funktionen (z. B. im Bereich der Sozialausgaben) vorwiegend in den größeren Städten zu Belastungen führen.

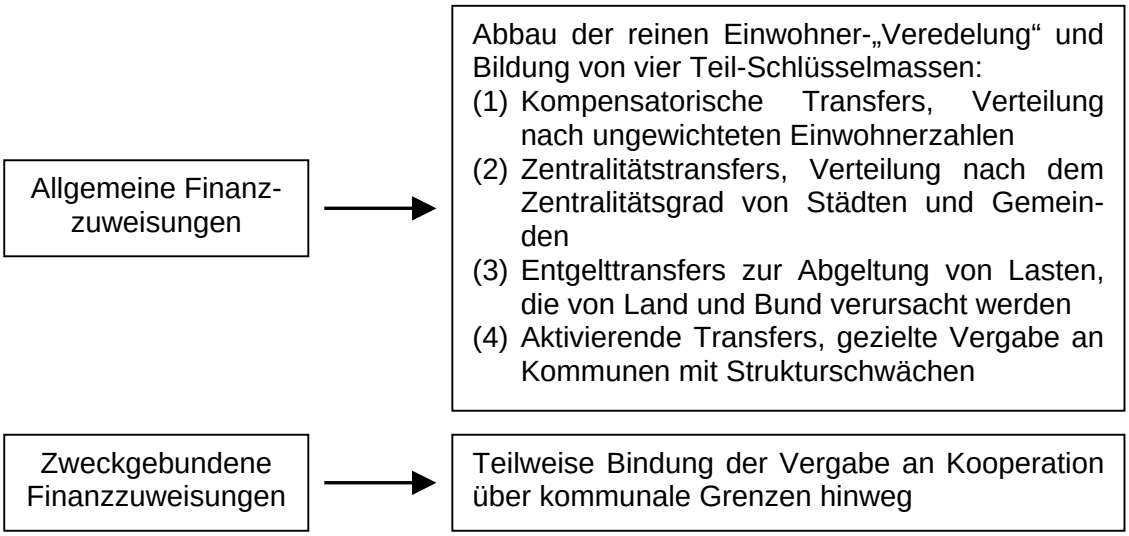
Bei Zweckzuweisungen interkommunale Kooperationen fördern!

Hinsichtlich der zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes an die Länder sowie der Länder an die kommunale Ebene sollte zukünftig versucht werden, *überlokale bzw. überregionale Kooperationen* zu fördern. Die wirtschaftliche Entwicklung sowie ein effizienter Betrieb von zentralen Einrichtungen werden heute vielfach durch eine mangelhafte Kooperation zwischen Kernstädten und ihrem Umland sowie zwischen benachbarten Kommunen und Regionen behindert. Sofern die Grenzen zwischen den Kommunen gleichzeitig auch Ländergrenzen oder Staatsgrenzen sind, werden die negativen Effekte zusätzlich verstärkt. Um die Grenzen zu überwinden, erscheint es zweckmäßig, zweckgebundene Finanzzuweisungen des Bundes oder der Länder an die Bedingung einer Kooperation über die Grenzen hinweg zu binden. Es wäre auch möglich, die Mittel nicht an einzelne Gebietskörperschaften, sondern an funktional abgegrenzte Regionen zu vergeben und diesen die weitere Verteilung zu überlassen.

Vorgeschlagene Umstrukturierungen im Länderfinanzausgleich (LFA)



Vorgeschlagene Umstrukturierungen im kommunalen Finanzausgleich (KFA)



3.2 Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik

Ausgleich und Wachstum als Ziele der Regionalen Wirtschaftspolitik!

Das primäre Ziel der *regionalen Wirtschaftspolitik* ist die Unterstützung wirtschaftsschwacher Regionen (Kohäsionsgedanke). Durch den Abbau standortbedingter Schwächen und die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze wird zugleich das gesamtwirtschaftliche Wachstum gestärkt und der wirtschaftliche Strukturwandel erleichtert (Wachstumsgedanke).

Überlagerung von nationaler und europäischer Regionalpolitik!

Die explizite Förderung von Regionen zum Abbau von Standortnachteilen und zur Erleichterung des wirtschaftlichen Strukturwandels erfolgt in Deutschland im Wesentlichen durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe *„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)* sowie durch die EU-Strukturpolitik in Form des *„Europäischen Fonds für regionale Entwicklung" (EFRE)*. Ursprünglich als sich ergänzende („kofinanzierende") Politikbereiche angelegt, liegt der Primat hinsichtlich der Finanzmittel und der Rahmenregelungen heute eindeutig beim EFRE. Innerhalb des Beihilferechts der EU nutzt die GRW verbleibende Spielräume und koordiniert die Regionalpolitiken der einzelnen Bundesländer, sodass sich die Instrumente überlagern und ergänzen.

In der bisherigen Entwicklung haben sich EFRE und GRW insofern voneinander entfernt, als sowohl der regionale Bezugsrahmen (Fördergebiete) als auch das Förderinstrumentarium immer stärker voneinander abgewichen sind. Die Auseinanderentwicklung ging einher mit einer starken Bedeutungsverschiebung: Die EU-Regionalförderung setzt in Deutschland inzwischen dreimal so viel Finanzmittel ein, wie im Rahmen der GRW von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Konzentration der EU-Strukturpolitik auf wirksame Maßnahmen!

Schon seit längerem verfügt die EU-Strukturpolitik über einen wesentlich breiteren Förderansatz als die GRW, deren Instrumente, der liberalen Ordnungspolitik folgend, im Wesentlichen auf die Förderung von Sachinvestitionen beschränkt sind. Für das *breitere Instrumentarium der EU-Strukturpolitik* lässt sich allgemein anführen, dass neue Problemstellungen häufig auch neue Maßnahmen erfordern. So scheinen zum Beispiel humankapitalbezogene Maßnahmen grundsätzlich der gewachsenen Bedeutung des Humankapitals als Wirtschaftsfaktor besser zu entsprechen. Die Verzahnung der verschiedenen europäischen Förderfonds (ESF und EFRE) gilt als zielgerichtete Antwort auf die notwendige regionsgenaue Anpassung von Qualifizierungsmaßnahmen an die Anforderungen der regionalen Wirtschaft. Schließlich stimmt die Förderung der regionalen Kooperation mit der Erkenntnis überein, dass die Beseitigung von Standortproblemen meistens kein lokales, sondern ein regionales Vorhaben sein sollte, das am besten in einer gemeinsamen Aktion aller regional Betroffenen gelöst werden kann. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich bislang um eher durch Plausibilitätsüberlegungen begründete Anforderungen handelt, die bislang empirisch noch nicht hinreichend abgesichert sind. Mit der Breite der Instrumente wird ihre Wirkung zunehmend unübersichtlicher.

Förderinstrumente der GRW überprüfen, Infrastrukturinvestitionen konzentrieren und mit anderen Förderprogrammen abstimmen!

Hinsichtlich der *GRW* lässt sich feststellen, dass die *Investitionszuschüsse an private Unternehmen* zu einer Kapitalmobilisierung in Richtung auf die strukturschwachen Regionen und zum dortigen Wirtschaftswachstum beigetragen haben. Allerdings nimmt die Bedeutung anderer Faktoren der Wirtschaftsentwicklung (Qualifizierung des Humankapitals, Innovationstätigkeit, Bildung von Netzwerken) zu; für deren Förderung dürften aktivierende Transfers besser geeignet sein. Eine neu ausgerichtete regionale Wirtschaftspolitik könnte versuchen, weniger als bislang auf die Sickereffekte von Impulsen aus den Wachstumsräumen zu setzen, sondern sich primär darum bemühen, auch in den strukturschwachen Regionen "endogene" regionalspezifische Kompetenzen zu

fördern. Die regionale Wirtschaftspolitik hat zu lange auf die Attrahierung regionsexterner Ressourcen gesetzt und Anstrengungen der Regionen in Richtung Unternehmertum, Innovation und Eigenverantwortlichkeit eher vernachlässigt.

In Bezug auf die Investitionszuschüsse wird eine intraregionale räumliche Konzentration nicht empfohlen, denn wenn ein Investor an einem entlegenen Ort investieren will, wird er hierfür seine Gründe haben. Allerdings sollte der Staat in solchen Fällen weder vorgeschaltete noch komplementäre Infrastrukturinvestitionen vornehmen, um solche Standorte erst attraktiv zu machen. Vielmehr sollten die *Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der GRW auf die Zentren in den Förderregionen*, ihre Verbindung untereinander und ihr jeweiliges Umland *konzentriert* und generell mit den aktivierenden Transfers verschmolzen werden.

Dasselbe gilt für die Förderung der Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie für einen großen Teil der Förderung im Rahmen der Europäischen Regionalpolitik und der sog. zweiten Säule der Europäischen Agrarpolitik. Diese Förderprogramme, die weithin überlappende Zielsetzungen verfolgen, aber durch unterschiedliche Fachressorts umgesetzt werden, bedürfen einer *deutlich besseren Abstimmung bis hin zur Integration*.

Investitionszulage führt zu Mitnahmeeffekten und sollte abgeschafft werden!

Eindeutig *nicht bewährt hat sich die Investitionszulage*, auf die die Unternehmen in den neuen Bundesländern einen Rechtsanspruch haben. Sie wird also ohne Prüfung der regionalpolitischen Ziele automatisch gewährt. Nach allen Erfahrungen führt sie lediglich zu Mitnahmeeffekten und sollte deshalb, wie seit langem in der wissenschaftlichen Debatte zur Regionalentwicklung gefordert, abgeschafft werden.

Aktivierende Transfers für strukturschwache Regionen!

Im Zuge des Abbaus der allgemeinen Finanzzuweisungen an strukturschwache Länder und Kommunen wird empfohlen, einen Teil der bisherigen FA-Mittel in die *Aktivierung von Wachstumskräften in strukturschwachen Regionen* fließen zu lassen. Aktivierende Transfers haben – soweit sie in den Empfängereinheiten zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen – die Folge, dass die kompensatorischen Transfers reduziert werden können. Die Vergabe von Aktivierungs-Transfers könnte an die Bedingung geknüpft werden, dass die finanzschwachen Länder bzw. Kommunen die empfangenen Mittel explizit für den wirtschaftlichen Aufholprozess einsetzen, um längerfristig unabhängiger von Transfers zu werden. Die Vergabe der Mittel sollte für Entwicklungsprojekte auf der Basis von Regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen, unter Umständen auch im Rahmen von Wettbewerben unter den Regionen um die Mittel. Dabei würden dann solche Regionen, die nachvollziehbar darlegen können, dass ihre Projekte in besonderem Maße wachstumsträchtig sind, bevorzugt werden. Eine Verzahnung der Aktivierungsmittel mit der bisherigen Regionalförderung sowie anderen Programmen ist unabdingbar.

Neuordnung der EU-Regionalpolitik mit offenen Fragen

Durch die Neuordnung der Europäischen Strukturfonds für 2007 bis 2013 ist die Abstimmung der nationalen und europäischen Regionalpolitik in ein neues Stadium einge-

treten. Konsistente Lösungen für die damit verbundenen Problemstellungen gibt es bislang nicht.

Die Änderungen betreffen im Wesentlichen zwei Aspekte: *die Abgrenzung der Fördergebiete und die thematische Breite der Förderung*. Im Unterschied zu der bisherigen, 2006 zu Ende gehenden Förderperiode hat die EU-Kommission ihren früheren Anspruch, selbst EU-weit die Fördergebiete festzulegen, zumindest teilweise aufgegeben. Der Verzicht betrifft die – ausschließlich im westlichen Deutschland gelegenen – früheren Ziel-2-Regionen. Nun können die Maßnahmen des neuen Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" außerhalb der sog. „Konvergenz-Regionen" flächendeckend ohne regionale Einschränkungen eingesetzt werden.

Dagegen behält sich die EU weiterhin die Abgrenzung der Höchstfördergebiete vor, also der aktuellen Ziel-1-Gebiete und künftigen „Konvergenz-Regionen". In Zukunft sollte deshalb auch für diese, wie für alle anderen Gebietsabgrenzungen, das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen: Unter Vorgabe eines durch die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten gemeinsam bestimmten nationalen Förderplafonds sollten Bund und Länder – wie bislang bei den GRW-Gebieten – gemeinsam festlegen, welche Regionen das nationale Fördergebiet bilden.

EU-Regionalförderung in den westlichen Bundesländern auf strukturschwache Regionen konzentrieren!

Aus dem Blickwinkel der Subsidiarität ist der Verzicht der EU auf die geographische Bestimmung von Ziel-2-Fördergebieten ein längst notwendiger Fortschritt. Offen ist aber zur Zeit, *wie nun die Regionen des neuen Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" auf nationaler Ebene abgegrenzt werden*. Hier bahnt sich ein Kompromiss an, der zwei Ebenen umfasst. Auf der Ebene der Länder erfolgt die Verteilung der Mittel nach dem Länderanteil an der (früheren) GRW-Förderkulisse. Dieser Entscheidung kann aus pragmatischer Sicht zugestimmt werden kann, obgleich die neue GRW-Förderkulisse eigentlich sachgerechter gewesen wäre.

Völlig offen ist dagegen die zweite Ebene, nämlich die Verteilung der Mittel innerhalb der Bundesländer. Gefordert wird hier ebenfalls eine *regionale Konzentration der Förderung auf strukturschwache Gebiete*, beispielsweise in Anlehnung an die (ehemalige) GRW-Förderkulisse. Ohne diese Eingrenzung würde der absurde Fall eintreten, dass EU-Mittel, die laut EG-Vertrag 158 ff. aus Kohärenzgründen explizit für wirtschaftschwache Gebiete bestimmt sind, in strukturstarke Regionen fließen könnten. Darüber hinaus wird eine Konzentration der Mittel auf die Zentren in den strukturschwachen Gebieten empfohlen.

EU-Regionalförderung auf aktivierende Maßnahmen konzentrieren und in die nationale Regionalpolitik integrieren!

Die zweite Änderung im Rahmen der Neuordnung der Europäischen Strukturfonds betrifft die *Ausgestaltung des Förderinstrumentariums*. Die EU-Förderung ist inhaltlich wesentlich breiter gefasst. Durch die Einführung der „horizontalen" Ziele und ihrer strategischen Leitlinien – mit dem Hinweis auf die sog. Lissabon-Agenda begründet – ist das Themenfeld aber inzwischen so breit geworden, dass sich nur wenige Vorhaben finden lassen, die nicht auf die eine oder andere Art dem Lissabon-Ziel „Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung" dienen könnten.

Diese Bandbreite muss auf nationaler und regionaler Ebene entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip *konkretisiert und auf aktivierende Maßnahmen konzentriert werden*,

damit sich das allgemeine Ziel der Wirkungseffizienz und Wirkungskontrolle beim Einsatz öffentlicher Mittel nachvollziehen lässt. Dabei sollten die Maßnahmen an den jeweiligen Engpassfaktoren der Regionalentwicklung ausgerichtet werden. Besonders kritisch wird die thematische Breite in Verbindung mit der oben genannten Aufgabe einer Fördergebietskulisse für das neue Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" in den westlichen Bundesländern. Sollte Bund und Ländern keine Einigung über die Beschränkung auf besonders strukturschwache Regionen gelingen, dann würde die EU-Regionalpolitik in diesem Bereich ad absurdum geführt: Explizit als Mittel zur Unterstützung benachteiligter Regionen bestimmt, könnte sie von den Ländern für (fast) alle denkbaren Projekte überall eingesetzt werden. Voraussetzung wäre lediglich, dass sich der geplante Fördereinsatz mit einem der horizontalen Ziele in eine plausible Verbindung bringen ließe.

Schon deshalb erscheint eine *Integration von europäischer und nationaler Regionalpolitik* unabdingbar. Sie böte die Gelegenheit, die EU-Regionalpolitik wieder klarer auf ihre ursprüngliche Aufgabe auszurichten.

3.3 Einsatz raumordnerischer Instrumente

Ausgleichspolitischer Auftrag der Raumordnung bleibt aktuell!

Der Auftrag der Raumordnung, gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben, ist in Anbetracht der aktuellen und künftigen Herausforderungen (vgl. Kap. 1) aktueller denn je. Durch die Formulierung von zukunftsorientierten Leitvorstellungen und konkreten Handlungsstrategien sollte die Raumordnung stärker als bisher ihre Möglichkeiten nutzen, um als Motor der Regionalentwicklung zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen.

Zukunftsorientierte Leitbilder und Handlungsstrategien – eine Grundlage zum Abbau von Disparitäten!

Ansätze in dieser Richtung sind auf der europäischer Ebene die vorgesehene Weiterentwicklung und Konkretisierung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) durch eine *„Territoriale Agenda“* unter deutscher Präsidentschaft im Jahre 2007 sowie auf der Bundesebene die von der Ministerkonferenz für Raumordnung im Juni 2006 beschlossenen neuen *„Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“*, die den Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95 ablösen. Vor allem die beiden Leitbilder "Wachstum und Innovation" und "Daseinsvorsorge sichern" verdeutlichen eine Neujustierung im Aufgabenverständnis der Raumordnung: Es geht um die Stärkung des Entwicklungsziels, die Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten und um eine neue Gewichtung des Ausgleichsziels durch die Straffung des Zentrale-Orte-Systems und die Neubestimmung von Mindestversorgungsstandards. Auf der Ebene der Bundesländer muss die Chance genutzt werden, diese Prozesse mit der Fortschreibung von Landes- und Regionalplänen sowie durch informelle Entwicklungskonzepte aufzugreifen und weiterzuführen.

Die Frage, in welchen Bereichen eine Beeinträchtigung der Lebensqualität vorliegt, spielt beim Setzen künftiger Entwicklungs- und Handlungsschwerpunkte eine wichtige Rolle. Hierüber kann nicht allein von Wissenschaft und Fachpolitik entschieden werden; die Beantwortung bedarf *breiter öffentlicher Diskussionsprozesse*. Nur wenn die relevanten Akteure einschließlich der kommunalen Ebene in den Diskussionsprozess

eingebunden werden, findet das Ergebnis breite politische Akzeptanz und wird als Grundlage sowohl für die Kommunalpolitik als auch für die Förder- und Fachpolitiken mit herangezogen.

Metropolregionen: Eine enge Vernetzung mit ihren globalen und europäischen Partnern ist ebenso erforderlich wie ihre zukunftsfähige innere Organisation!

Metropolregionen sind wichtige Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und zugleich bedeutende Knotenpunkte europäischer und globaler Netzwerke mit guter Erreichbarkeit im Personen- und Güterverkehr. Damit sie ihre für das gesamte Land wichtigen Funktionen wahrnehmen können, bedürfen sie einer engen Vernetzung mit ihren globalen und europäischen Partnern, wobei insbesondere die Erreichbarkeit durch den *Ausbau der Kommunikations- und Verkehrsnetze* einer weiteren Verbesserung bedarf. Als großstädtische Verdichtungsräume bedürfen sie jedoch auch einer *zukunftsfähigen inneren Struktur und Organisation*, und zwar im Sinne einer leitbildgerechten siedlungsstrukturellen Gliederung, einer zweckmäßigen Verwaltungsorganisation und einer nachhaltigen Funktionenmischung, die u. a. soziale Segregationen vermeidet, innere Erreichbarkeiten gewährleistet, Umweltbelastungen begrenzt, Freiräume sichert und Naherholungsräume schafft.

Metropolregionen sind durch einen oder mehrere großstädtische Kerne sowie damit verbundene engere und weitere metropolitane Verflechtungsräume gekennzeichnet. Im Sinne eines Partnerschafts- und Verantwortungsprinzips sollten für geeignete Aufgaben *Kooperationen zwischen den metropolitanen Kernen und den peripher gelegenen, überwiegend ländlich geprägten Teilräumen* etabliert werden. Die Ausgestaltung dieser Kooperation bleibt eine wichtige Aufgabe der Gemeinden, Kreise und Regionen. Die Initiierung und Unterstützung der hierzu notwendigen Prozesse gehört zu den Aufgaben der Landes- und Regionalentwicklung.

Dünn besiedelte Räume: Stabilisierung durch Konzentration!

Gerade für dünn besiedelte, ländlich geprägte und peripher gelegene Räume mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsverlusten und fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten ist die verstärkte Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale von besonderer Bedeutung. Eine wichtige Strategie besteht in der *Stärkung vorhandener Verdichtungsansätze* um Mittel- und geeignete Kleinstädte, die *sowohl als Entwicklungskerne als auch als Auffangzentren* für unvermeidliche Abwanderungs- und Konzentrationsprozesse dienen können. Mit einer solchen aktiven gestaltenden Strategie kann Raumordnung zwar Schrumpfungsprozesse nicht verhindern, jedoch drohenden großräumigen Entleerungs- und passiven Sanierungsprozessen entgegenwirken und dadurch verhindern, dass sie sich kumulativ verstärken. Darüber hinaus kann eine aktive *Kulturlandschaftsgestaltung*, welche die spezifischen landschaftlichen Potenziale in Wert setzt, zur Profilierung der Räume beitragen.

Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte durch die Straffung des zentralörtlichen Netzes verbessern!

Insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demographischen Wandels und der immer knapper werdenden Mittel der öffentlichen Haushalte sind die *stärkere*

Bündelung von Infrastruktureinrichtungen und eine Konzentration auf leistungsfähige Zentren unvermeidlich. Damit es bei dem damit verbundenen Rückbau nicht zu unkoordinierten Schließungen mit der Gefahr eines Dominoeffekts kommt, in dessen Folge große unterversorgte Teilräume entstehen, ist eine *Konzentration auf ein gestrafftes Netz Zentraler Orte* erforderlich. Durch Synergieeffekte auch im wirtschaftlichen Bereich müssen die verbleibenden Zentralen Orte zu multifunktionalen Auffang-, Stabilisierungs- und Entwicklungsknoten des unvermeidlich weitmaschiger werdenden Siedlungsnetzes ausgestaltet werden. Die notwendige Straffung des Zentrale-Orte-Netzes kann jedoch nicht allein die Lösung sein. *Konzepte der Neuorganisation von Leistungen der Daseinsvorsorge* insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentlicher Personennahverkehr sowie der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sind zu entwickeln.

Versorgungsqualitäten sichern – innovative und kreative Lösungen finden!

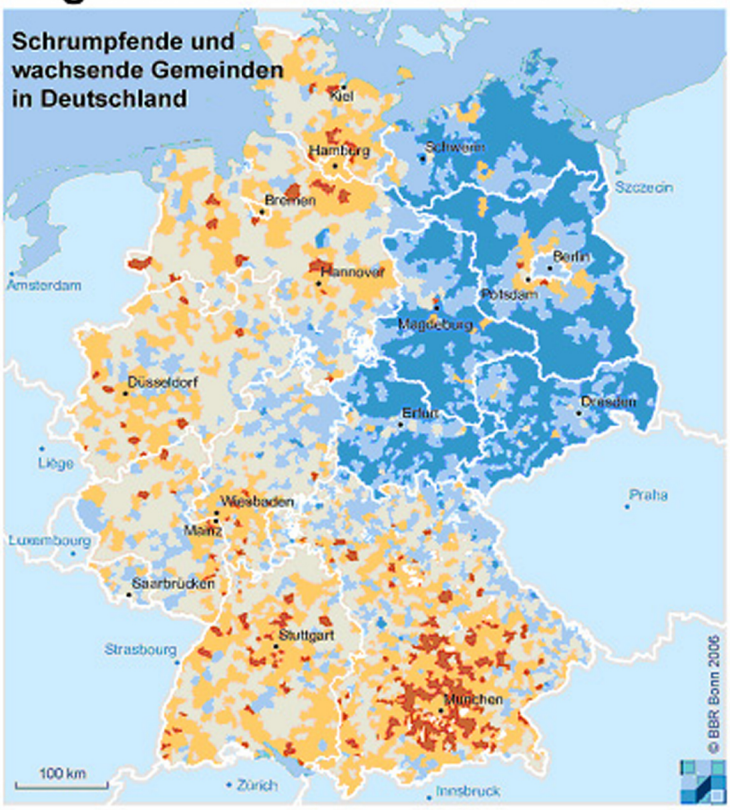
Die von verschiedenen Seiten geforderte politische Festlegung von garantierten Mindest- oder auch *Basisstandards der Daseinsvorsorge* unabhängig von der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur ist ein möglicher Ansatz, der aufgrund seiner erheblichen finanziellen Implikationen jedoch schwierige politische Aushandlungsprozesse voraussetzt. Die Raumordnung kann hier zum Initiator und Moderator von solchen Prozessen werden. Die Festlegung von Standards darf jedoch nicht dazu führen, dass neue innovative und flexible Lösungen außer Betracht bleiben.

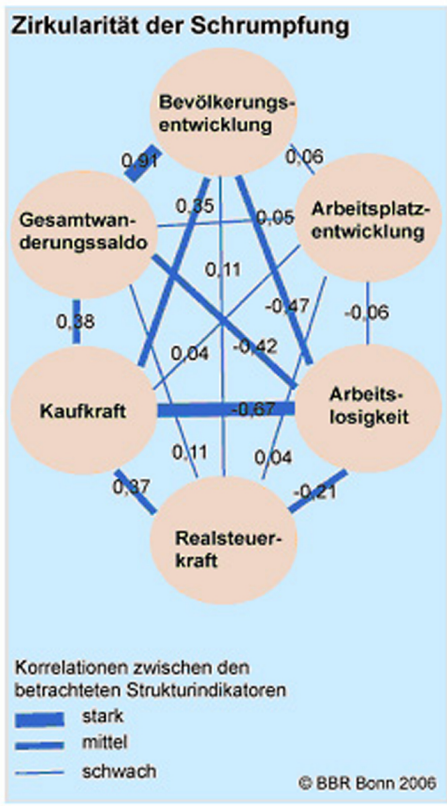
So darf und muss z. B. über die Frage nachgedacht werden, ob in den ländlichen Räumen durch die Bildung jahrgangsübergreifender Klassen auch sehr kleine Schulen erhalten werden können. In den besonders dünn besiedelten Gebieten ist zu prüfen, ob die Aufrechterhaltung eines täglichen Schülerverkehrs mit kaum noch zumutbaren langen Fahrzeiten der richtige Weg ist oder etwa die Einrichtung von Internaten. Die Gesundheitsversorgung in den dortigen Zentralen Orten kann ergänzt werden durch mobile Angebote sowie möglicherweise durch Leistungen der Telemedizin. Die dezentrale Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs, wie z. B. Medikamenten und Postdienstleistungen, kann durch die Bündelung von Angeboten in Dorf- bzw. Nachbarschaftsläden, durch Bestelldienste und mobile Verkaufswagen zumindest teilweise gesichert werden. Innovative Ansätze wie Rufbus und private Fahrgemeinschaften können die Mobilität von Haushalten ohne Pkw in solchen Gebieten sichern, in denen das geringe Verkehrsaufkommen keinen regelmäßigen Busverkehr rechtfertigt. Standards im Bereich der technischen Ver- und Entsorgung müssen auf den Prüfstand, denn nicht jede kleine Siedlung muss an eine zentrale Abwasserkläranlage angeschlossen sein; auch Kleinkläranlagen sind umweltpolitisch vertretbar und können erhebliche Kosten sparen.

Generell muss Akzeptanz dafür geschaffen werden, dass sich die Standards der Daseinsvorsorge in den besonders dünn besiedelten Gebieten von denen in verstädterten Gebieten unterscheiden.

Abb. 1

Regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen





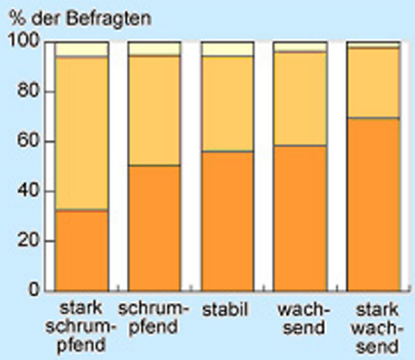
stark schrumpfend
schrumpfend
stabil
wachsend
stark wachsend

Klassendefinition nach der Häufigkeit von Werten der gerangreihten Strukturindikatoren im untersten (< 20% aller Werte) und obersten (> 80% aller Werte) Quintil
- stark schrumpfend: 4 - 6 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 1 - 3 Indikatoren im untersten Quintil
- stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- wachsend: 1 - 3 Indikatoren im obersten Quintil
- stark wachsend: 4 - 6 Indikatoren im obersten Quintil

Betrachtete Strukturindikatoren:
- Bevölkerungsentwicklung 1997-2004
- Gesamtwanderungssaldo 2002/2004
- Arbeitsplatzentwicklung 1997-2004
- Arbeitslosenquote 2003/2004
- Realsteuerkraft 2003/2004
- Kaufkraft 2004

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR

Zufriedenheit mit dem Wohnort in schrumpfenden und wachsenden Gemeinden



zufrieden
teils, teils
unzufrieden

"Einmal ganz allgemein gefragt: Wie zufrieden sind Sie mit dieser Stadt oder Gemeinde? Sagen Sie es bitte anhand einer Skala mit den Werten von 1 bis 7. Der Wert 1 bedeutet, dass Sie „sehr unzufrieden" sind, der Wert 7 bedeutet, dass Sie „sehr zufrieden" sind. Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Zufriedenheit abstufen."

zufrieden: Skalenwerte 6 und 7
teils, teils: Skalenwerte 3 bis 4
unzufrieden: Skalenwerte 1 und 2

Zusammenfassung der Befragungten der Laufenden BBR-Umfrage 2002 bis 2004

Klasseneinteilung siehe obenstehende Karte

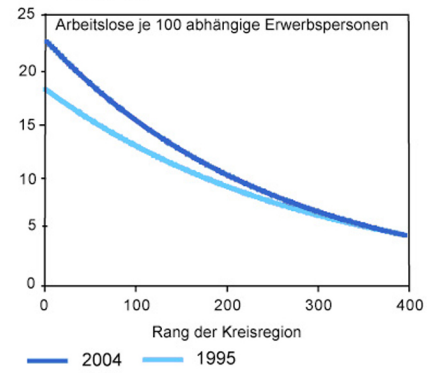
Datenbasis: Laufende BBR-Umfrage, Laufende Raumbeobachtung des BBR

Abb. 2

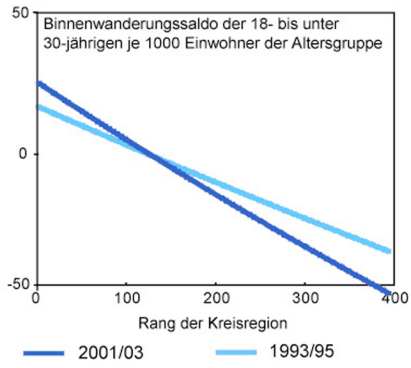
Regionale Disparitäten und ihre Entwicklung

Disparitätengefälle*

Arbeitslosigkeit

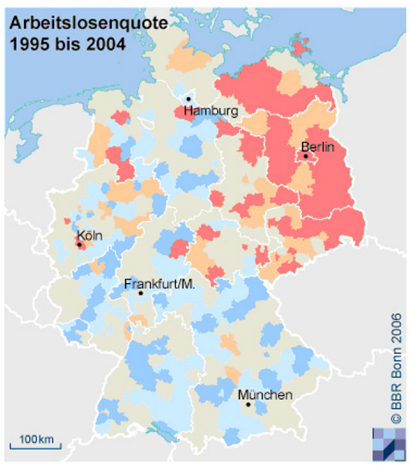


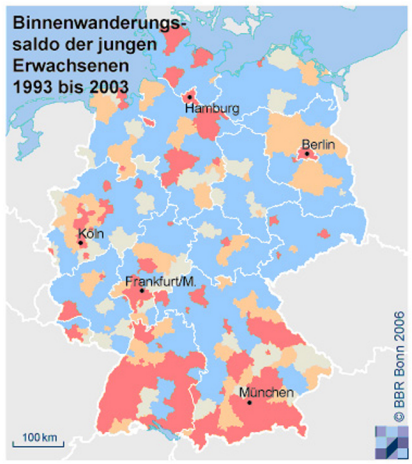
Binnenwanderung der jungen Bevölkerung

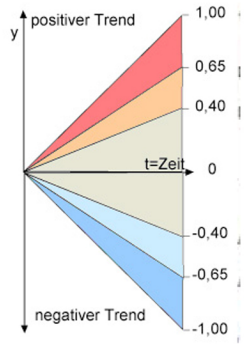


* Zur Berechnung und Darstellung des Disparitätengefälles werden die Regionen in eine absteigende Rangfolge sortiert und an diese Reihung eine Exponentialfunktion der Form $y=e^{bx}$ angepasst.

Linearer Trend

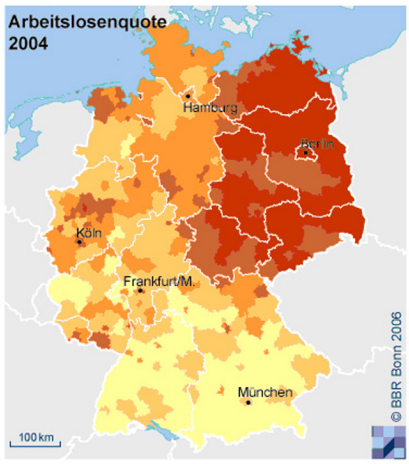


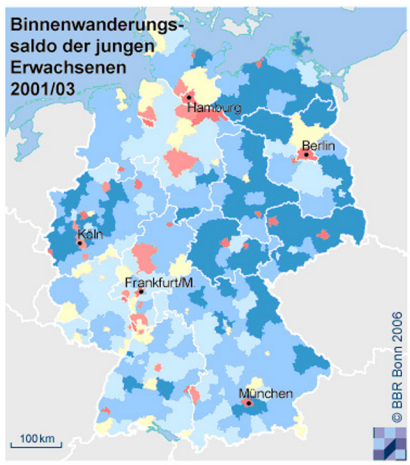




y = Regressionskoeffizient der Arbeitslosenquote 1995-2004, des Binnenwanderungssaldos 1993 bis 2003

Regionale Disparitäten





Arbeitslosenquote 2004 in %

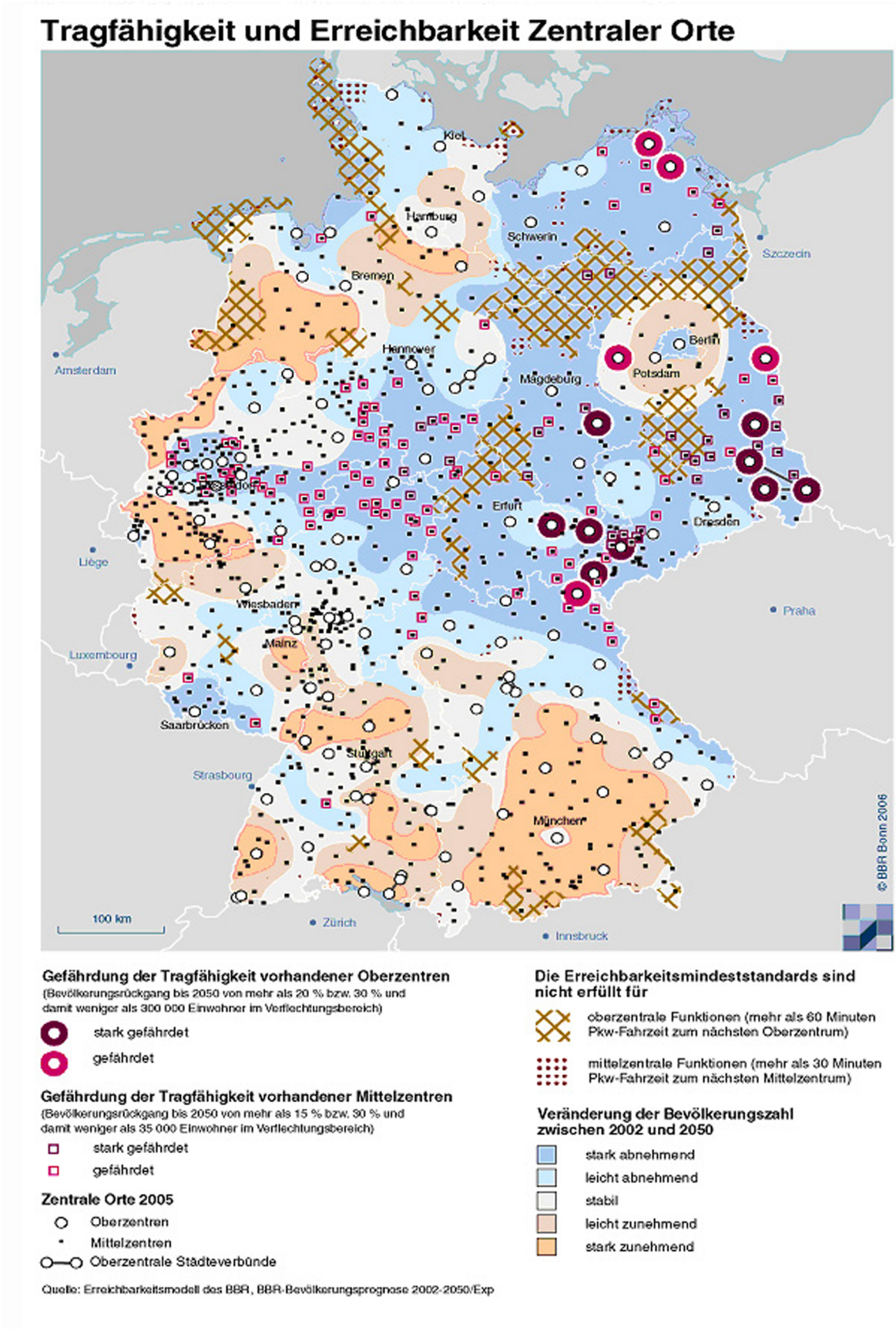
	bis unter	7	
7	bis unter	9	
9	bis unter	12	
12	bis unter	18	
18	und mehr		

Binnenwanderungssaldo der 18- bis unter 25-jährigen je 1000 Einwohner der Altersklasse im Duchschnitt der Jahre 2001-03

	bis unter	-30	
-30	bis unter	-15	
-15	bis unter	0	
0	bis unter	15	
15	bis unter	30	
30	und mehr		

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBR - Kreisregionen, Stand 31.12.2003

Abb. 3


Tragfähigkeit und Erreichbarkeit Zentraler Orte
Kiel
Hamburg
Schwerin
Szczecin
Bremen
Hannover
Berlin
Potsdam
Amsterdam
Magdeburg
Erfurt
Dresden
Liège
Wiesbaden
Praha
Mainz
Luxembourg
Saarbrücken
Stuttgart
Strasbourg
München
© BBR Bonn 2006
100 km
Zürich
Innsbruck
Gefährdung der Tragfähigkeit vorhandener Oberzentren
(Bevölkerungsrückgang bis 2050 von mehr als 20 % bzw. 30 % und damit weniger als 300 000 Einwohner im Verflechtungsbereich)
stark gefährdet
gefährdet
Gefährdung der Tragfähigkeit vorhandener Mittelzentren
(Bevölkerungsrückgang bis 2050 von mehr als 15 % bzw. 30 % und damit weniger als 35 000 Einwohner im Verflechtungsbereich)
stark gefährdet
gefährdet
Zentrale Orte 2005
Oberzentren
Mittelzentren
Oberzentrale Städteverbünde
Die Erreichbarkeitsmindeststandards sind nicht erfüllt für
oberzentrale Funktionen (mehr als 60 Minuten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum)
mittelzentrale Funktionen (mehr als 30 Minuten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Mittelzentrum)
Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2050
stark abnehmend
leicht abnehmend
stabil
leicht zunehmend
stark zunehmend
Quelle: Erreichbarkeitsmodell des BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2050/Exp