

Weith, Thomas

Book Part

Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!: Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Weith, Thomas (2009) : Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!: Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken, In: Eich-Born, Marion (Ed.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland, ISBN 978-3-88838-345-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 156-178

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59766>

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.

Thomas Weith

Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!

– Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Leitbilder der Raumentwicklung in der Diskussion
- 3 Pro und Kontra Gleichwertigkeit
 - 3.1 Zur Beibehaltung bestehender raumordnerischer Zielvorstellungen
 - 3.2 Zur Neuausrichtung raumordnerischer Zielvorstellungen
 - 3.2.1 Europäische Raumentwicklungspolitik
 - 3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik
 - 3.2.3 Neuausrichtung der Raumplanung und Regionalpolitik in Deutschland
- 4 Leitbild- und Konzeptdiskussionen in anderen europäischen Ländern als Anregung
 - 4.1 Zur Auswahl
 - 4.2 Leitbilddiskussionen in Frankreich und für die Auvergne
 - 4.2.1 Frankreich
 - 4.2.2 Auvergne
 - 4.3 Leitbilddiskussionen für Polen und die Woiwodschaften
- 5 Konsequenzen für Leitbilder und Ziele: Für eine Neuinterpretation des Nachhaltigkeitspostulats
- 6 Schlussfolgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Nordostdeutschland

Literatur

1 Vorbemerkung

Mit einem Interview von Bundespräsident Köhler in der Zeitschrift Focus (38/2004) wurde in der Bundesrepublik erneut eine Diskussion um die Zielsetzungen räumlicher Entwicklungspolitik öffentlichkeitswirksam angestoßen. Die Existenz und Persistenz großflächiger Schrumpfsregionen nicht nur in den neuen Ländern sowie die zumindest teilweise Erfolglosigkeit der klassischen Transferpolitik von West nach Ost machen bereits aus diesen Gründen die Prüfung bestehender Ansätze zur Lösung der Problemlagen notwendig. In den ländlich-peripheren Regionen im Nordosten Deutschlands lassen sich auf kommunaler, regionaler wie landespolitischer Ebene hierbei bereits eine Vielzahl raumentwicklungsrelevanter Aktivitäten erkennen, die teilweise auf bestehende

Erfahrungen in dünn besiedelten oder von Stagnation und Schrumpfung betroffenen Regionen anderer Räume zurückgehen (vgl. Weith 2007a).

Bislang ist jedoch fraglich, inwieweit durch diese Ansätze wesentliche Schritte zur Problemlösung zu erwarten sind. Eine Diskussion um die Veränderung von grundsätzlichen Zielsetzungen der Raumentwicklungspolitik wird unumgänglich. Mit Fokus auf die ostdeutschen Schrumpfsregionen als Gebiet mit besonders starker Abweichung vom bundesrepublikanischen Durchschnitt (BBR 2005; Beirat für Raumordnung 2005) wird im Folgenden deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit die bestehenden Leitbilder und leitbildhaften Zielvorstellungen weiterhin eine nutzbare und tragfähige Grundlage für die Raumentwicklung liefern.

2 Leitbilder der Raumentwicklung in der Diskussion

Die Diskussion um räumliche Leitbilder¹ dient allgemein der grundsätzlichen Auseinandersetzung über zukünftige Entwicklungsrichtungen, die für die Akteure Orientierung und für politisch-administrative Prozesse Grundlagen der Koordination bieten. Gleichzeitig beinhalten sie eine Aktivierungsaufgabe. Leitbilder stehen hierbei immer in einem Spannungsverhältnis zwischen stabilisierender Normsetzung und dem Anstoß von Erneuerungsprozessen (vgl. Dehne 2005: 610 f.). Von besonderem Interesse ist im Kontext der Herausforderungen nordostdeutscher Schrumpfsregionen die Auseinandersetzung mit dem Gleichwertigkeitspostulat.

Als Gleichwertigkeit wird in der Regel die Realisierung einer räumlich ausgeprägten sozialen Gerechtigkeit verstanden (Barlösius 2006). Präzisiert wird dies durch die Interpretation, „vergleichbar gut ausgestattete Lebensverhältnisse zu schaffen bzw. sich ihnen zumindest schrittweise anzunähern“ (Beirat für Raumordnung 2005: 5). Zwar löst sich die raumordnerische Praxis inzwischen vom daraus abgeleiteten schlichten Verständnis einer Gewährleistung bestimmter Ausstattungsmerkmale (z. B. Krankenhaus, Schwimmbad und Sportplatz). Im Kern bleibt jedoch, trotz der Debatte um eine Neuinterpretation des Gleichwertigkeitszieles (Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006), der Grundgedanke des notwendigen Aufschließens zurückgebliebener gegenüber fortgeschrittene Regionen erhalten (Disparitätenausgleich! Vgl. dazu Barlösius 2006).

Die Auseinandersetzung um räumliche Leitbilder kann auf eine lange Tradition von Diskussionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen und von verschiedenen Akteuren zurückblicken (vgl. dazu z. B. Dehne 2005). Dabei führte in den 1990er Jahren die Etablierung des Leitbildes der nachhaltigen Raumentwicklung zumindest teilweise zu einer Neuausrichtung von Zielen und Instrumenten der Raumentwicklung. Aktuell beeinflussen auf europäischer Ebene insbesondere die EU-Verfassungsreform (auch als Reflexion auf die Osterweiterung), die Lissabon-Strategie, die Göteborg-Strategie und die Territoriale Agenda die Auseinandersetzung und Entwicklung räumlicher Leitbilder. Sowohl der Bund als auch die Länder haben nicht nur in ihren raumplanerischen Aktivitäten darauf mit neuen Zielvorstellungen reagiert.

Reflektiert und befördert werden die Diskussionen zudem durch wissenschaftliche Beiträge (vgl. z. B. BMBF 2004; BMVBS, BBR 2005; Beirat für Raumordnung 2005; Hahne 2005; Hübler 2005; Weith 2006; Weber 2006; BBR 2006). Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Auseinandersetzung um die Rolle und Funktion von Metropolregionen (Adam, Goeddecke-Stellmann, Heidbrink 2005) sowie über die Zielvorstellung

¹ Unter einem Leitbild wird hierbei „eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden soll, das raumbedeutsame Handeln Einzelner leiten und so die räumliche Entwicklung lenken soll“ verstanden (Dehne 2005, S. 608).

gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. z.B. Ernst, Thoss 1977; Hübler, Scharner, Wirtz, Weichtmann 1980; ARL 1999; Dehne 2005; ARL 2006).

Weder die Neuausrichtung des raumordnerischen Leitbildes hin zur nachhaltigen Raumentwicklung noch die Problemsituationen in den Schrumpfungsregionen haben trotz dieser intensiven Diskussionen zu einer Abkehr vom Gleichwertigkeitsziel geführt. Dieses Ziel, in § 1 Abs. 2 des ROG im Kontext einer nachhaltigen Raumentwicklung benannt und in der raumbezogenen EU-Politik indirekt über den Begriff der „territorialen Kohäsion“ reflektiert, bildet einen Schwerpunkt der Debatten um Veränderungen raumentwicklungspolitische Zielsetzungen. Die Auseinandersetzung um Leitbilder und insbesondere um das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss hierbei als besonders bedeutsam eingestuft werden, da sowohl in der alten Bundesrepublik als auch in der DDR der Disparitätenausgleich als eine zentrale Zielvorstellung der Raumentwicklung galt und auch nach 1990 als solche festgeschrieben wurde. Zwar wurde mit dem neuen Bundesraumordnungsgesetz 1997/1998 als Leitbild die „nachhaltige Raumentwicklung“ festgelegt. Eine Änderung am Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde daraus bislang jedoch in der Regel in der deutschen Raumplanung nicht abgeleitet. Politik, Verwaltung und herrschende wissenschaftliche Lehrmeinung scheinen sich auf die Aufrechterhaltung des Gleichwertigkeitspostulates geeinigt zu haben (vgl. Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006).

Allerdings bleibt fraglich, ob insbesondere für die durch ein besonders hohes Maß an Problemen und Herausforderungen gekennzeichneten ländlich-peripheren Räume Nordostdeutschlands (vgl. Weiß 2002; Bucher, Schlömer, Lackmann 2004; Herfert 2004; BBR 2005; MABL 2005a; Weith 2007) dies weiterhin eine realistische und hilfreiche Zielvorstellung darstellt. Für diese Räume bieten die bisherigen wachstumsorientierten Zielvorstellungen, die eine auch räumlich gerechte Verteilung der Zuwächse vorsehen oder ermöglichen, keinen adäquaten Handlungsrahmen. Ihre simple Weiterverwendung würde, mangels genügender Verteilungsmasse, nur zu einer scheinbar gerechten Verteilung des Mangels führen. Selbst die Vertreter des Gleichwertigkeitspostulates konstatieren für die Nutzung einer der dafür eingesetzten Hauptkonzeptionen, des Zentrale-Orte-Konzepts, ein erhebliches Zukunftsrisiko (ARL 2006; BMVBS 2006). Hinzu kommt die in den Schrumpfungsregionen drohende „Abwärtsspirale“, die allein durch die Förderung von infrastruktureller Ausstattung (vgl. z.B. Weber 2006; Weith 2007; auch Friedrichs 1993) nicht zu stoppen ist.

Dabei stellt in diesem Zusammenhang – im Gegensatz zu klassischen Peripheriedefinitionen – vorrangig nicht die geringe Bevölkerungsdichte und der Siedlungsstrukturtyp in Kombination mit defizitären Erreichbarkeiten, sondern das komplexe Zusammenwirken von demografischem Wandel, negativen und selektiv ausgeprägten Wanderungssalden in Kombination mit wirtschaftlichen Strukturbrüchen und transformationsbedingten Wandlungsprozessen die Kernproblematik dar. Wesentlich sind somit die aktuell und zukünftig dynamischen Faktoren mit trendsetzender Wirkung, insbesondere auch sozio-kulturelle Merkmale, die auf die Problemlösungsfähigkeit wesentlichen Einfluss ausüben (vgl. Gans 2005; Gans, Schmitz-Veltin 2006; auch Rosenfeld, Schlömer 2004; zur Veränderung der Peripherie-Definitionen vgl. Amt für Raumentwicklung 2005; Kahila, Lakso, Suutari 2006).

3 Pro und Kontra Gleichwertigkeit

Kann somit am Ziel der Gleichwertigkeit noch festgehalten werden? Bei einer Bejahung ist sicherzustellen, dass die mit solch einer „hochrangigen“ Zielsetzung verknüpften Leitbildfunktionen umfassend erfüllt werden können. Insbesondere muss in diesem

Kontext zu erwarten sein, dass die Zielvorstellung zumindest tendenziell und langfristig durch den Einsatz strategisch-instrumenteller Ansätze erreicht werden kann.² Dazu sind in einem ersten Schritt – hier lediglich kursorisch möglich – die aktuellen Politiken, Pläne, Programme, die den aktuellen Herausforderungen entsprechen sollen, sowie die realen Raumentwicklungen und bestehenden Erfahrungen auf der Ebene der EU sowie die nationalstaatlichen Bemühungen in Europa auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Regionen, Kreise und Kommunen) auszuwerten und durch eigene Untersuchungen zu ergänzen. In einem zweiten Schritt werden die Argumente für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitspostulates überprüft. Darauf folgen die Zusammenstellung der Kontra-Argumente sowie die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen.

3.1 Zur Beibehaltung bestehender raumordnerischer Zielvorstellungen

Wesentliche Fürsprecher der Zielvorstellung „Gleichwertigkeit“ lassen sich zum einen sowohl in der raumordnerischen Exekutive in Bund und Ländern als auch in der vorherrschenden wissenschaftlichen Position wiederfinden. (vgl. z. B. Beirat für Raumordnung 2005; BFAG, BBR, BMVBW 2005; BMVBS 2006; ARL 2006). Unterstützt wird dies durch die interessengeleitete Positionierung von Verbänden (vgl. z. B. Stegt 2006 für den Deutschen Landkreistag, ähnlich Müller, Hofbauer, Zellner 2007). Diese Akteure tragen somit das Ziel institutionell mit und beeinflussen dadurch wesentlich die räumliche Entwicklung.

So beinhalten nach mehrjähriger Diskussion (vgl. Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005; BFAG, BBR, BMVBW 2005) die von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006) neben dem Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ im Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ und im Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ auch Aussagen zur Sicherung und Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Somit wird die im Bundesraumordnungsgesetz vorgegebene Zielvorstellung durch die Exekutive konzeptionell ausgefüllt.

Dabei werden „nach Raumtyp differenzierte Politikansätze“, die verstärkte „Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale“ sowie „Impulse für verbesserte Selbstorganisation“ gefordert (vgl. BMVBS 2006). Für die ländlich geprägten, peripheren Regionen Nordostdeutschlands soll eine Stabilisierung, auch über die Etablierung von Netzwerken zu Wachstumsräumen, angestrebt werden. Während jedoch in der Regel für die großen und dynamischen Verdichtungsräume klar wachstumsorientierte Zielvorstellungen existieren, bleiben die eigenständigen Perspektive für die „Zwischenräume“ bzw. nicht-zentralen Regionen, insbesondere für die ländlich-peripheren Regionen insgesamt eher unklar.

Auch in den Landesraumordnungsprogrammen und -plänen sowie regionalen Raumordnungsprogrammen bzw. Regionalplänen wird das Gleichwertigkeitsziel explizit benannt und durch Projekte und Maßnahmen untersetzt. Neben der formalen Landes- und Regionalplanung ist zudem eine große Vielfalt informeller Aktivitäten und Konzepte vorzufinden (integrierte regionale Handlungskonzepte, integrierte Stadtentwicklungskonzepte etc.). Durch sie werden jedoch in der Regel keine neuen Zielvorstellungen formuliert, sondern Wege zur Umsetzung aufgezeigt und initiiert. So beinhaltet beispielsweise das Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion Pomerania als

² Vgl. die Leitbildfunktionen bei Dehne 2005. Der Autor hält diese Ansprüche an ein aus der Interpretation sozialer Gerechtigkeit (Barlösius 2006) und dem Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung abgeleitetes Ziel (vgl. ARL 2006, S. 7) auch für inhaltlich gerechtfertigt.

Oberziel eine „gleichmäßige und ausgewogene Entwicklung der Region“ (DPU 1999: 161), wofür Wege zur Realisierung gesucht werden sollen.

Von wissenschaftlicher Seite betont insbesondere das Positionspapier der ARL (2006) zu gleichwertigen Lebensverhältnissen die Beibehaltung der Zielsetzung. Grundlage bildet hierfür zu Beginn des Papiers die Darstellung der neuen Herausforderungen „Wandel des Staatsverständnisses“, „Herausforderungen des demografischen Wandels“ sowie „Europäische Integration“ und „anhaltende Globalisierung der Ökonomie“. Nach einer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen räumlichen Entwicklungstrends und -optionen wird eine mehrdimensionale Begründung für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips bei dessen gleichzeitiger Neuinterpretation dargelegt. Umfangreiche Handlungsempfehlungen konkretisieren die Ausführungen.

Die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips wird demnach (vgl. ARL 2006: 6 f.) im Wesentlichen begründet mit

- dem grundgesetzlichen Verständnis der Bundesrepublik als Sozialstaat und Bundesstaat
- dem Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen als „Richtungsvorgabe“
- dem Einklang mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit
- dem raumordnerischen Wertekanon
- der Vereinbarkeit mit einem stärkeren Wettbewerbsföderalismus
- der Möglichkeit, auf die o. g. Herausforderungen adäquat zu reagieren durch eine begriffliche Neuinterpretation mit Betonung der Aspekte „Chancengleichheit, Konzentration, Vielfalt, Wettbewerb und Gestaltung von Schrumpfungprozessen“ (ebenda).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich derzeit eine nicht unwesentliche und nicht unbedeutende Anzahl von Akteuren der Raumentwicklung für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips ausspricht. Nicht verwunderlich ist hierbei, dass insbesondere ein erheblicher Teil der Raumplanungsadministration in Deutschland am Gleichwertigkeitsziel festhält. Eine Abweichung würde bedeuten, einer im ROG gesetzlich fixierten Zielvorstellung zu widersprechen

3.2 Zur Neuausrichtung raumordnerischer Zielvorstellungen

Der dargestellten Pro-Argumentation kann durch mehrere Begründungslinien begegnet werden. Sie werden im Folgenden, nach den unterschiedlichen räumlichen Zuständigkeiten und Konkretisierungsgraden der Raumentwicklungspolitik differenziert, dargestellt.

3.2.1 Europäische Raumentwicklungspolitik

In der europäischen Raumentwicklungspolitik lassen sich im Vergleich zu den 1990er Jahren wesentliche Veränderungen mit Blick auf räumliche Zielvorstellungen erkennen. So führt der Beirat für Raumordnung (2005) aus, dass „auch auf der Grundlage einer modifizierten Lissabon-Strategie eine europäische Politik des territorialen Zusammenhaltes nicht den überkommenen deutschen Gleichwertigkeitsvorstellungen entsprechen wird“ (Beirat für Raumordnung 2005: 4). Während im EUREK (Europäische Kommission 1999) noch Ausgleichs- und Konzentrationsbemühungen eine gleichwertige Stellung einnehmen, wird mit der Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik ab 2007 die Doppelstrategie einer großräumigen territorialen Kohäsion (vgl. Europäische Kommission

2004) und der Festlegung von zeitlichen und räumlichen Förderschwerpunkten etabliert. Dabei erhalten nur wenige, global wettbewerbsfähige Kernräume unter Zulassung interregionaler Disparitäten eine besondere Unterstützung. Großräumige Integration und regionale Fragmentierung werden als parallele Prozesse akzeptiert (Weith, Zillmer 2006). Zwar erhalten auch weiterhin strukturschwache Regionen (Zielgebiete) in erheblichem Umfang Unterstützung. Besondere Aufmerksamkeit erfahren jedoch, nicht zuletzt durch die Lissabon-Strategie, die Metropolregionen und deren Vernetzungen (TEN, Korridore; vgl. Nordregio 2005). In direkter Verbindung mit der Mittelverwendung steht die Frage nach der Höhe öffentlicher Mittelausgaben. In der EU wird auch unter der Zielvorstellung einer territorialen Kohäsion ein nicht unerhebliches Maß an Divergenz und Niveauunterschied der Peripherisierung bzw. Unterschiedlichkeit der Räume akzeptiert (das EU-Interventionslevel bei regionalpolitischen Maßnahmen liegt bei Abweichung unter 75 % des BIP-Durchschnittes).

Für die durch menschliche Nutzung wenig beeinträchtigen Räume soll komplementär dazu ein großflächiges Schutznetz etabliert werden (vgl. Konzept Natura 2000, FFH-Richtlinie). Unterstützt wird dies durch eine veränderte Agrarpolitik, durch die in der zweiten Säule die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Gemeinschaftsgütern realisiert wird.

Eine Ergänzung erfährt diese Neuausrichtung der Zielsetzung durch die im Mai 2007 verabschiedete Territoriale Agenda der EU. Zwar wird in dieser sehr allgemein den ländlichen und somit vermeintlich schwächeren Gebieten das gleiche Unterstützungsrecht zugesprochen sowie explizit der Zugang zu wissensbasierten Diensten gefordert. Zugleich wird jedoch eine potenzialorientierte Politik „für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze“ (EU 2007: 5) gefordert. Welche Räume dies vorrangig realisieren können, lässt sich unschwer erkennen.

3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik

Bedingt durch die Föderalismusreform wird es in der Bundesrepublik zu einer verstärkten Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus kommen (zur Übersicht vgl. Lachmut, Georgii, Borhanian 2006). Bestärkt wird dies durch mehrere Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, die eine äußerst restriktive Auslegung der Erforderlichkeit von Ausgleichsbemühungen beinhalten (vgl. Beirat für Raumordnung 2005: 5). In Wechselbeziehung hierzu entwickelt sich in den letzten Jahren ein verändertes Staatsverständnis hin zum Gewährleistungsstaat (Heidbrink, Hirsch 2007; Schuppert 2007) mit einer stärkeren Betonung der Ermöglichung divergierender räumlicher Entwicklungsprozesse (Prieps 2004: 1).

Besondere Bedeutung erlangt diese Sichtweise durch das bereits ausgeführte Grundverständnis territorialer Kohäsion innerhalb der EU. Darunter wird ein Ausgleich verstanden, der zugleich auch wesentliche Unterschiede zwischen Teilräumen innerhalb der EU zulässt (s. o.) und somit die Frage nach der Erforderlichkeit des (bundesstaatlichen Ausgleichs-)Handelns unterstreicht.

3.2.3 Neuausrichtung der Raumplanung und Regionalpolitik in Deutschland

Landesplanung

Obgleich nicht explizit als Abweichung vom Gleichwertigkeitsprinzip benannt, lässt sich derzeit eine radikale Neuausrichtung des landespolitischen wie landesplanerischen Leitbildes im Land Brandenburg verfolgen (Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006). In Abkehr von der „Dezentralen Konzentration“ wurde als tragendes Prinzip nun

■ Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!

„Stärken stärken“ etabliert. Diese Ausrichtung wurde bereits zum zentralen Kennzeichen einer veränderten Wirtschaftsförderpolitik, die die Konzentration der Förderung auf Branchenschwerpunkte in den Mittelpunkt stellt. Damit ist eine Abkehr von der vielfach kritisierten „Gießkannenpolitik“ erkennbar, obgleich keine völlige Konzentration der Mittelvergabe erfolgt (Abweichmöglichkeiten).

Zwar werden mit Blick auf die ländlich-peripheren Regionen die Zielvorstellungen:

- Potenziale in allen Teilräumen unterstützen und für die nachhaltige Entwicklung der gesamten Region einsetzen
- Polyzentralität sichern und nutzen
- Städte als Anker im Raum sichern
- Mobilität und Daseinsvorsorge auch in den dünn besiedelten Teilräumen sichern
- Unterstützung bei der Erschließung neuer Wachstumfelder für ländliche Räume gewähren
- Sicherheit für alle gewährleisten
- Städte und ländliche Räume in ihren Qualitäten weiter entwickeln und Verantwortung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Teilen der Region gerecht werden

formuliert (Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006: 5 ff.). Im Kontext der bereits beschriebenen Dichotomie zwischen wirtschaftlich starken Zentren und ökologisch wirksamen Ausgleichsräumen sind jedoch auch die Ziele

- wirtschaftliche Entwicklung räumlich konzentrieren und in allen Teilräumen die vorhandenen Stärken stärken
- Landschafts- und Kulturräume der Region in ihrer Vielfalt erhalten, nutzen und gestalten
- intakte Umwelt erhalten

benannt (ebenda). Durch die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms mit anschließender Erarbeitung eines Landesentwicklungsplanes (SenStadt, MIR, GL 2006; Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2007) erfolgte eine Konkretisierung dieser Zielvorstellungen.

Auch das Land Mecklenburg-Vorpommern hat mit einem neuen Landesraumentwicklungsprogramm auf die Herausforderungen reagiert. So wird die Überarbeitung des erstmals 1995 aufgestellten Programms auch mit den veränderten demografischen Verhältnissen begründet. Zwar wird die landesplanerische Zielsetzung bei Weitem nicht in solch starkem Maße wie im Land Brandenburg verändert. Gleichwohl erfolgen erste Veränderungsschritte wie die Straffung des Zentrale-Orte-Systems sowie die Definition von Entwicklungsschwerpunkten mit Bündelungsfunktion für die ländlichen Regionen (MABL 2005).

Regionalentwicklung

In den nordostdeutschen (Planungs-)Regionen lassen sich sowohl bei den Aktivitäten der (formalen) Regionalplanung als auch im Rahmen informell-konzeptioneller Ansätze Schritte zur Veränderung von Zielsetzungen erkennen. So hat die Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald die Zahl der ausgewiesenen zentralen Orte erheblich verringert (vgl. www.region-lausitz-spreewald.de/zos.htm). Durch die Internationale Bauausstellung

Fürst-Pückler-Land soll aus der durch den Braunkohleabbau geprägten Landschaft der Niederlausitz eine neue postindustrielle Kulturlandschaft entstehen. Die IBA fokussiert sich auf wenige Landschaftsinseln, in denen städtebauliche und landschaftliche Aktivitäten ergriffen werden (vgl. Weith 2002). Dies hat, dem strategischen Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus folgend, die Entwicklung von Patchwork-Landschaften (zum Begriff vgl. BBR 2006) zur Folge.

Die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming diskutiert im Rahmen des INTERREG-Projektes HINTERLAND explizit alternative Entwicklungspfade für periphere Gebiete. Im Rahmen von Szenarien werden verschiedene Entwicklungsoptionen auch jenseits einer ausgleichsorientierten Politik diskutiert (vgl. www.hinterlandinfo.net).

Auch in Mecklenburg-Vorpommern werden im Rahmen des Regionalmanagements strategische Überlegungen für die Neuausrichtung der Regionalentwicklung diskutiert. So werden beispielweise die Möglichkeiten zukünftiger Berufsschulstruktur und die medizinische Versorgungssituation erörtert. Gleichwohl sind die Ansätze im Vergleich zum Land Brandenburg weniger stark veränderungsorientiert.

Stadtumbau Ost

Einen wesentlichen Beitrag zur Diskussion und Neuausrichtung städtebaulicher Zielvorstellungen leisten derzeit die Aktivitäten im Rahmen des Stadtumbaus, insbesondere durch das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“.³ Hier nutzen Städte wie z.B. Prenzlau oder Neustrelitz auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten die Möglichkeiten, leer stehenden Wohnraum durch Rückbau zu reduzieren und Aufwertungsmaßnahmen zu etablieren (vgl. auch Die Bundesregierung 2004; Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2006). Allein im Land Brandenburg kann bis zum Jahr 2009 mit den vorhandenen Fördermitteln der Abriss von circa 48.000 Wohnungen unterstützt werden (Schweineberger, Bußmann 2004: 9). Von Interesse ist hierbei, dass das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Kontext zwar im Rahmen städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen eine Rolle spielt, jedoch weit hinter den Abrissaktivitäten zur Herstellung eines wieder (wohnungsbaugesellschaftsadäquaten) Wohnungsmarktes in den Hintergrund rückt.

4 Leitbild- und Konzeptdiskussionen in anderen europäischen Ländern als Anregung

4.1 Zur Auswahl

Die Diskussion um Leitbilder für periphere Regionen kann durch die Auswertung der Aktivitäten in Regionen anderer Staaten weiterführende Impulse erhalten (methodischer Ansatz des internationalen Vergleichs). Für die Zulässigkeit von Vergleichen und die Übertragbarkeit von Lösungsansätzen ist zu beachten, dass die ausgewählten Regionen sich durch ähnliche Problemlagen wie die nordostdeutschen peripheren Regionen auszeichnen, über vergleichbare Ressourcenpotenziale und Entwicklungsoptionen verfügen und der politisch-administrative Kontext nicht bereits vorab eine Übertragbarkeit von Erkenntnissen ausschließt.

Hierzu soll im folgenden Kapitel die Politik für ländlich geprägte Peripherien der Nachbarstaaten Frankreich und Polen näher betrachtet werden. In beiden Ländern ist,

³ Weitere, zum Teil in Verbindung eingesetzte Programme sind beispielsweise das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ oder „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“.

wie z. B. in der Tschechischen Republik (vgl. Weith, Zillmer 2006) und den Niederlanden (vgl. Beirat für Raumordnung 2005), inzwischen eine stärker regional differenzierte Raumentwicklungspolitik etabliert. Für eine engere Regionsauswahl liefern die im Rahmen des Europäischen Einigungsprozesses erstellten regionalen Vergleiche im Rahmen der Regionalpolitik (Europäische Kommission 2002; Europäische Kommission 2003; Europäische Kommission 2004; ESPON 2005; ESPON 2006) eine gute Grundlage. Aus diesen werden im Folgenden Aussagen zur Lage im jeweiligen Nationalstaat, die Siedlungsdichte, die Entfernung zu großen Wachstumszentren, die Erreichbarkeit, demografische Situation, die wirtschaftliche Situation und Dynamik, die Performance mit Blick auf die Lissabon-Strategie sowie die Entwicklungsaktivitäten in diesem Bereich herangezogen, um komparable Regionen auszuwählen.

Mit Blick auf die benannten Kriterien kann für Frankreich neben anderen das im Folgenden näher betrachtete Gebiet der Auvergne als Vergleichsregion benannt werden. Die Grundlage für die folgenden Ausführungen liefert eine aktuell angefertigte Studie zur Auvergne (Stubbe 2006). Neben einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse wurde für deren Erstellung auch eine Zahl von leitfadengestützten Experteninterviews mit lokalen und regionalen Entscheidungsträgern und Verwaltungsexperten geführt.

Die „Mitte“ Frankreichs und damit auch die Auvergne und das Zentralmassiv gehören zu den Gebieten der sogenannten „Diagonale aride“. Diese Diagonale verläuft vom Süden Portugals bis nach Luxemburg quer durch Frankreich und verbindet europäische Regionen miteinander, die hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung benachteiligt sind (wie z. B. Gebirgsregionen oder extensiv genutzte Ebenen). Als Region Auvergne wird hier die Gebietskörperschaft verstanden. Im Zentralmassiv ist seit Anfang der 1980er Jahre ein Bevölkerungsrückgang zu beobachten (vgl. z. B. INSEE 2002; INSEE 2005), bedingt durch ein natürliches Bevölkerungsdefizit aufgrund des Rückgangs der Geburtenrate sowie durch Abwanderung. Es sind vor allem die ländlichen Regionen, die von diesem Verlust betroffen sind. Insbesondere die 18- bis 29-jährigen Bewohner wandern ab, sei es aus Studiengründen oder mangelndem Arbeitsplatzangebot (INSEE 2002: 7). Die Abnahme von jungen Paaren mit Kindern ist im Vergleich zum nationalen Niveau doppelt so stark, wenngleich sich in den südlichen Randgebieten (Languedoc-Roussillon, Midi-pyrénées, Aquitaine) Zuwanderungen von Familien, aber auch von Rentnern aus Paris, beobachten lassen (INSEE 2002). Letzteres verstärkt die Überalterung. Für das Jahr 2015 wird ein Defizit von minus 2,5%, für 2030 ein Bevölkerungsverlust von bis zu 7,5% prognostiziert (Stubbe 2006). Für Frankreich hingegen ist die Tendenz umgekehrt.

Für Polen zeichnen sich unter Nutzung der o. g. Kriterien und Datenquellen die nördlichen und östlichen Landesteile (Woiwodschaften Lubuskie, Zachodniopomorskie, Pomorskie, Warminsko-Mazurskie, Podlaskie, Lubelskie) als näher zu betrachtende Gebiete ab. Insbesondere die Vergleichbarkeit mit Blick auf zukünftige Entwicklungsoptionen lässt die beiden letztgenannten östlichen Regionen hinsichtlich des Vergleichs der Zieldiskussionen als wenig sinnvoll erscheinen. So wären, neben den nationalstaatlichen Zielformulierungen und -aktivitäten, die Woiwodschaften Lubuskie (insbesondere der nördliche Teilbereich), Zachodniopomorskie und Pomorskie näher zu betrachten. Im Folgenden wird jedoch im Gegensatz zum Fallbeispiel aus Frankreich – insbesondere aus Gründen der Datenverfügbarkeit – keine vollständige Auswertung aller bestehenden leitbildhaften Vorstellungen erfolgen. Näher betrachtet werden lediglich einige für die Diskussion in Deutschland anregende Einzelaspekte.

4.2 Leitbilddiskussionen in Frankreich und für die Auvergne

4.2.1 Frankreich

Die französische Raumplanung hat sich nach dem zweiten Weltkrieg mehrere Jahrzehnte verteilungspolitische und ausgleichsorientierte Ziele gesetzt. Problemgebiete, wie z. B. die nördlichen Industrieregionen in den 1980er Jahren, wurden zusätzlich unterstützt (Pôle de Conversion). Seit den 1990er Jahren (Große Debatte um die Raumplanung 1993 und Folgende) wurden jedoch mit Blick auf Leitbilder und Ziele, wenn auch keine radikalen, so doch schrittweise Veränderungen herbeigeführt. Von zentraler Bedeutung ist in den 1990er Jahren – wie in der Bundesrepublik – die Neuorientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Wenngleich der Anspruch nach „räumlicher Gerechtigkeit“ (justice spatial) weiterhin im Zentrum einer Politik steht, die vergleichbare Möglichkeiten hinsichtlich Ausbildung, Einkommen, Arbeitsplatzangebot und Lebensqualität gewährleisten soll (vgl. Schéma des services collectifs, 1999), wurde allerdings der Begriff der „Gleichheit“ (Égalité) durch den Begriff der Angemessenheit (Équité) abgelöst (Stubbe 2006 mit weiteren Quellen). Hinzu kommt eine Schritt für Schritt stärker etablierte Regionalisierung [Einführung des Contrat de Plan Etat Région (CPER) im Jahr 1993] in einem Land, in dem die räumliche Entwicklung der Metropole Paris, insbesondere als europäischer Wachstumskern, für die Entwicklung des gesamten Staates immer noch eine herausragende Stellung einnimmt.

Durch die Umbenennung des zentralen raumplanerischen Koordinationskomitees Comité interministériel pour l'aménagement et de développement du territoire (CIADT) in Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) wird deutlich, dass aktuell der ökonomische Wandel im Kontext der Globalisierung thematisiert wird, um die Wettbewerbsfähigkeit des französischen Staates zu stärken. Auch die interministerielle Raumplanungsbehörde (DATAR) hat einen erweiterten Zuständigkeitsbereich erhalten und ist in Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) umbenannt worden. Die aktuellen Leitbilder der Regierungspolitik wurden 2006 formuliert und umfassen neben den Zielen territorialer Kohäsion und der ausgeglichenen Raumentwicklung für städtische und ländliche Räume explizit die Notwendigkeit der Berücksichtigung des ökonomischen Wandels (vgl. auch DATAR 2005: 2).

Neben der inhaltlichen Diskussion wurden seit dem Beginn der Dezentralisierungspolitik in den 1980er Jahren in Frankreich wesentliche organisatorische Neuerungen eingeführt. Forciert und unterstützt werden, nicht zuletzt aufgrund der hohen Zahl von über 36.000 Gemeinden, verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zum Zusammenschluss von Gemeinden. Eine neue überkommunale Organisationsform sind die sogenannten Projektregionen, die als räumliche Einheit mit geografischer, historischer, kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Kohärenz gegründet werden können. Diese neue Planungseinheit verfügt damit in der Regel über eine stärkere gemeinsame Identifikation und eignet sich besser, die Zusammenarbeit lokaler Akteure im Sinne einer gelungenen Regionalentwicklung voranzutreiben. Projektregionen sind einerseits die Pays, aber auch Stadtgebiete (Agglomerations), Städteneetze und Regionalparks. Es handelt sich hierbei um keine weitere Verwaltungseinheit, sondern einen Raum, in dem sich Gemeinden oder Kommunalverbände, sozio-professionelle Organisationen, Unternehmen und Vereine zu einem Projekt mit dem Interesse der Regionalentwicklung zusammenschließen. Die Projektregionen mit ihren Projektträgern sollen vor allem dazu dienen, lokale Initiativen anzuregen und zu unterstützen.

Zudem nehmen Vertragsabsprachen zwischen der nationalen und regionalen Politik (Contrat de Plan Etat Region) einen zentralen Platz ein. Für die Umsetzung der – hier nationalstaatlichen – Politik kommt es dabei nicht nur zu Aushandlungs-, sondern zugleich auch zu Rückkopplungsprozessen. Diesem Kofinanzierungsvertrag geht auf regionaler Ebene zunächst die Erstellung eigener Zielvorstellungen voraus. Je nach regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen werden diese Zielvorstellungen durch den Conseil Regional und seine Fachkommissionen (commissions permanentes) nach einzelnen Themenbereichen erarbeitet, um dann in Absprache mit dem Regionspräsidenten ein Gesamtleitbild für die Region [den SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement territorial 2000–2006)] zu erstellen. Dieses bildet wiederum die Basis für die Verhandlungen mit dem Staat, den Contrat de Plan. Entsprechend verläuft der gleiche Vorgang auf staatlicher Seite: zunächst werden für die jeweilige Region und unter Berücksichtigung ihrer speziellen Gegebenheiten Zielvorstellungen formuliert (PASER, Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Region d'Auvergne), die dann als Basis für die Verhandlungen mit der Region dienen.

Die beiden beschriebenen organisatorischen Neuerungen treten dabei auch in Kombination auf. So hat der CPER 2006 zwischen dem französischen Staat und der Region Auvergne (CPER 2000–2006) ein eigenes Budget für die Projektregion vorgesehen (volet territorial des contrat de Plan Etat-region d'Auvergne). Erreicht wird damit insgesamt eine stärkere Differenzierung zwischen den Regionen sowie ein stärkeres Maß an eigenständiger Definition notwendiger Unterstützung durch die Regionen.

4.2.2 Auvergne

Auch in der Auvergne ist in den 1970er Jahren die speziell für die Gebirgsregionen geschaffene Organisationsstruktur der Kommissariate eingerichtet worden. Damaliges Ziel war explizit die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Stubbe 2006). Die Kommissariate sind inzwischen für die Umsetzung des CPER als Ziel- und Projektvereinbarung sowie der europäischen Regionalpolitik (hier vor allem die Ziel-2-Förderung) zuständig. Leitbilder und Ziele werden durch das Komitee des Zentralmassivs verabschiedet und orientieren sich – auch finanzierungs- und abstimmungsbedingt – wesentlich stärker als die deutsche Raumplanung an regionalpolitischen Vorgaben. Dies umso mehr, da das Kommissariat gleichzeitig über die L'ADIMAC (L'association pour le Développement Industriel et Economique du Massif central et du Centre) für die Wirtschaftsentwicklung zuständig zeichnet. Somit werden auch die Ziele des Schéma interregional (interregionales Leitbild) gut nachvollziehbar, das darauf setzt, die junge, aktive Bevölkerung in der Auvergne zu halten und neue Aktivitäten, insbesondere gewerblicher Art, anzuziehen. Innovationen, die Entwicklung von Exzellenzzentren (Pôles d'excellence) und die Aufnahme von Hochschulabgängern sollen unterstützt werden.

Gleiches gilt auch für die Leitbilder, die von der Region erstellt werden. Zwar wurde im SRADT immer noch ein Aufschließen der Region an den Landesdurchschnitt angestrebt und besonderer Wert auf die Verbesserung der Erreichbarkeit gesetzt (Einsatz von 378,5 Mio. Euro Finanzmittel; Stubbe 2006). Zugleich konstatiert das SGAR (Secrétariat général aux affaires régionales – regionale staatliche Vertretung), dass sich inzwischen Clermont zu einem Wachstumskern entwickelt habe, es jedoch besser sei, einen Wachstumskern zu haben und die ländliche Peripherie aufzugeben, als dass eine allgemeine Abwanderung in die Nachbarregionen, besonders nach Lyon erfolge.

Für die zukünftigen Entwicklungen steht als Leitbild die „demografische Rückeroberung“ (la reconquête démographique) im Mittelpunkt. Gegenüber 2000–2006 haben sich die Prioritäten verschoben. Nicht die regionale Erreichbarkeit ist besonders bedeutsam,

sondern die Frage der Attraktivität der Region für die existierende und zukünftige Bevölkerung. Mittels einer Politik, die auf konkreten Projekten aufbaut, wird einerseits regionale Diversität und andererseits Bürgernähe angestrebt. Dies soll mit dem Ziel erfolgen, die Qualität lokaler Ressourcen zu stärken, ein größeres Dienstleistungsangebot zu entwickeln und die Umwelt des Lebensraums zu schützen. Allerdings wird hierbei teilweise auch eine Angebotspolitik vertreten. Um Bevölkerung anzuziehen, soll ein Angebot erstellt werden, das den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht und sowohl berufliche wie familiäre Aspekte umfasst. Aber auch die Ankunft „junger“ Rentner wird als Quelle für Regionalentwicklung betrachtet: neue Kaufkraft, Erhalt des lokalen Handels, Wiederbelebung ländlicher Ortschaften, Neuentwicklung von Dienstleistungen für ältere Personen, Wellness und Gesundheitstourismus sind als mögliche positive Folgen benannt.

Zusammenfassend lässt sich für Frankreich die zwar formale Beibehaltung des Gleichwertigkeitszieles benennen. Faktisch wird den regionalen Leistungsfähigkeiten und der begrenzten Wirksamkeit von ausgleichsorientierten Politikansätzen stärker als bislang Rechnung getragen. Diese bereits erkennbaren Veränderungen in der Ausrichtung der Raumentwicklungspolitiken sind insofern von besonderem Interesse, als sich bereits aktuell im interregionalen europäischen Vergleich eine Verstärkung der Disparitäten zwischen Wachstums- und Schrumpfräumen sowie Zentren und Peripherieräumen erkennen lässt (vgl. Europäische Kommission 2002; Schön 2006).

4.3 Leitbild Diskussionen für Polen und die Woiwodschaften

In Polen bestehen bereits seit Ende des zweiten Weltkrieges Diskussionen um die Ausrichtung räumlicher Leitbilder. Während in den 50er- und 60er Jahren eine „gleichförmigen Verteilung der Produktivkräfte“ (Korcelli 1998) angestrebt wurde, erfolgte in den 1970er Jahren aufgrund der überdeutlichen Fakten bezüglich der Nichtrealisierbarkeit dieses Zieles die Abkehr mit dem inhaltlichen Argument der Betonung von Urbanisierungs-, Größen- und Agglomerationsvorteilen (Korcelli 1998). Mit dem Nationalplan der Landesentwicklung wurde bis 1990 eine polyzentrische, in gewisser Weise den Status quo widerspiegelnde Entwicklung angestrebt (vgl. auch Kozak 2000).

Aktuell bildet in Polen sowohl über die Festlegungen in der Verfassung, durch die Einbindung in die Europäische Union sowie in der nationalen Gesetzgebung (Raumplanungsgesetz von 2003) das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung die Grundlage auch für räumliche Entwicklungsprozesse. Nachhaltige regionale Entwicklung wird zudem explizit als Ziel der staatlichen Regionalpolitik angesehen (Jakubowski, Michalowski 2004: 135). Dies wird wohl, wie im Raumplanungsgesetz verankert, auch aktuell noch im Sinne eines Disparitätenausgleiches interpretiert (Jakubowski, Michalowski 2004: 135). Diese Ausgleichsorientierung findet sich auch teilweise noch in den Raumordnungsplänen einzelner Woiwodschaften (ebenda: 140).

Seit den politischen Veränderungen Ende der 1980er Jahre zeigten sich jedoch relativ rasch deutliche Unterschiede in den faktischen Entwicklungsdynamiken der Regionen. Bereits seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde deshalb in der Landespolitik eine Tendenz zur Konzentration auf die multifunktionalen Zentren und auf die international bedeutsamen Achsen diskutiert (Grimm 1998: 143; zur Diskussion vgl. auch Gorzelak 2001: 748).

Inzwischen lassen sich daran anknüpfend Veränderungen hinsichtlich der Ausrichtung nationalstaatlicher, regionalpolitischer und raumplanerischer Überlegungen, auch in den regionalen Entwicklungsstrategien der Woiwodschaften, erkennen. Im Kontext der Diskussion über europäische Metropolregionen und einer globalen Wettbewerbsfä-

higkeit polnischer Regionen werden räumliche Schwerpunktsetzungen, sowohl im Sinne der Konzentration auf große Zentren als auch auf einen polnischen Kernraum, diskutiert (Bansky 2006). Teil dessen ist die Erörterung der Polarisierung und Peripherisierung außermetroplitaner Räume. Dies geht einher mit der Frage, ob nicht Effizienzvor Gleichwertigkeitszielsetzungen zu stellen sind (vgl. auch Grosse 2006).

In der Nationalen Entwicklungsstrategie von 2006, als querschnittsorientiertes Dokument zentrale Grundlage für die weitere Raumentwicklungspolitik Polens, wird insbesondere der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation Polens ein großes Gewicht beigemessen. Die Entwicklung hin zu einer wissensbasierten Ökonomie (Ministry of Development 2006: 21 f.) unter Wahrung der natürlichen Ressourcen impliziert eine stärkere Differenzierung räumlicher Entwicklungsprozesse. Zwar wird explizit die Entwicklung ländlich-geprägter Räume, insbesondere solcher mit starken „Entwicklungsrückständen“, gefordert (Ministry of Development 2006: 52 f.). Die beschriebenen verschiedenen Arten staatlicher Hilfe sollen jedoch insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume stärken (auch durch Infrastruktur- und Bildungspolitik). Zudem werden explizit unterschiedliche Entwicklungsansätze für die unterschiedlichen Woiwodschaften dargestellt.

Dies deckt sich mit den stärker entwicklungs- denn ausgleichsorientierten Diskussionen in den Woiwodschaften. So stellt die Entwicklungsstrategie für die Region Lubuskie (Governors Office 2000) neben der territorialen Konsistenz durch infrastrukturelle Entwicklungen und interkommunale Kooperation als zentrale Herausforderungen die Themenbereiche Bildung und Innovation (inkl. Innovationsnetzwerken) sowie die Umweltvorsorge in den Mittelpunkt (Governors Office 2000: 17). Dabei werden auch gezielt Akteure außerhalb der Verwaltung für die Diskussion und Umsetzung von Zielvorstellungen angesprochen (Governors Office 2000: 20) und es wird die Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen angemahnt (Governors Office 2000: 44). Somit wird gezielt auf die Veränderungsfähigkeit der regionalen Situation abgezielt, das Ziel der Gleichwertigkeit rückt in den Hintergrund. Diese Entwicklung deckt sich auch mit Diskussionen über die Zukunft ländlicher Räume. Neben einer Stärkung der – EU-weit forcierten – Multifunktionalität ländlicher Räume sollen insbesondere Bottom-up-Initiativen (auch gefördert durch LEADER+) neue Entwicklungsoptionen für die ländlichen Räume eröffnen (Ministry of Agriculture and Rural Development 2004: 36 ff.).

Insgesamt lässt sich somit auch für Polen eine stärkere Betonung der regionalen Entwicklungsfähigkeit erkennen. (National-)Staatliche Politik soll das Ziel eines regional eigenständigen Weges unterstützen.

5 Konsequenzen für Leitbilder und Ziele: Für eine Neuinterpretation des Nachhaltigkeitspostulats

Die Darstellung der Veränderungen in der europäischen Raumentwicklungspolitik und in den Politiken europäischer Nachbarländer sowie die unzureichenden Lösungsansätze für die Probleme in den ländlich geprägten peripheren Regionen machen ein grundsätzliches Nachdenken über Leitbilder und Ziele der Raumplanung und Raumentwicklung in Deutschland notwendig. Trotz der Dimension des Wandlungsbedarfs lässt sich bislang eine Veränderung des Leitbildes der räumlichen Entwicklung nicht ableiten. Die *nachhaltige Raumentwicklung* als das nicht zuletzt im ROG § 1 gesetzlich festgehaltene

Leitbild stellt eine weiterhin allgemein akzeptierte, aktivierend, innovierend und koordinierend wirkende normative Zukunftsvorstellung dar.⁴

Dies gilt im Gegensatz dazu jedoch nicht mehr für die Konkretisierung bzw. die Interpretation des Leitbildes, das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Dieses kann – wie im Folgenden ausgeführt – mit dem Leitbild nicht mehr in Einklang gebracht werden und widerspricht wesentlichen Eigenschaften von leitbildhaften Zielvorstellungen (zur Gegenposition s. o., ARL 2006).⁵ Die Diskussion um eine Aufrechterhaltung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse für ländlich geprägte periphere Regionen wird bereits nicht nur direkt oder indirekt vielfach geführt, sondern in einigen Regionen bereits faktisch aufgegeben. Insbesondere die Entwicklungen in der EU-Regionalpolitik, in Frankreich und Polen sowie teilweise auch im Land Brandenburg zeigen dies.

Die fehlende oder zumindest schwindende Akzeptanz des Gleichwertigkeitsprinzips lässt sich grundsätzlich darauf zurückführen, dass damit nicht mehr den zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung adäquat begegnet wird. So liefert das Gleichwertigkeitsprinzip zwar Antworten auf Wandel „vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat“ (ARL 2006: 3; auch Heidbrink, Hirsch 2007; Schuppert 2007), nicht aber auf „die Europäische Integration und auf die Auswirkungen des demografischen Wandels“ (ebenda). Auf wesentlich weitergehende, hier lediglich schlagwortartig darstellbare Herausforderungen, bei denen die genannten Punkte lediglich einen Teilaspekt darstellen, liefert es jedoch keine Antworten. Zu nennen sind hier zum einen der Wandel zu einem wettbewerbsorientierten Staatsmodell (Wettbewerbsföderalismus; vgl. Beirat für Raumordnung 2005) sowie einer stärker individualisierten Gesellschaft (Mindeststandards in der Risikogesellschaft). Zum anderen stellt sich auf europäischer Ebene wesentlich konkreter als die Frage nach einer „Integration“ (ARL 2006: 3) die nach deren Ausgestaltung durch territoriale Kohäsion, mit der Disparitäten offensichtlich explizit akzeptiert werden. Hinzu kommt, dass die Dimensionen der Peripherisierung auf europäischer Ebene (vgl. z. B. Europäische Kommission 2004; Kahila, Lakso, Suutari 2006) sowie die zugrunde liegenden Mechanismen in wissensbasierten Ökonomien (vgl. z. B. Copus 2001) keinerlei Reflexion erfahren.

Die dauerhafte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Zustand, der durch die Erfüllung von gesellschaftlich legitimierten Ausstattungsmerkmalen gekennzeichnet ist (s. o.), wird zudem nicht nur auf Dauer grundsätzlich finanziell nicht realisierbar sein. Allein eine Betrachtung der Größendimensionen von Problemstellungen (Arbeitsplatzdefizite, quantitative wie qualitative Bevölkerungsverluste, Kosten bei Infrastruktur- und Mobilitätsangeboten) verweist auf die Grenzen dieser Möglichkeiten.

Eine zusätzliche Erhöhung der Ausgaben verbietet sich bereits aus Gründen bestehender Haushaltsdefizite und der Notwendigkeit der Beachtung intergenerationeller Gerechtigkeit. Für eine Nutzung bestehender Finanzen ist in diesem Kontext von besonderer Bedeutung, dass die zur Erreichung der Gleichwertigkeit eingesetzten Mittel in erheblichem Maße für nachholende Mittelausstattungen verausgabt, jedoch nicht für die Unterstützung technologischer oder sozialer Innovationen oder zumindest qualitativ überdurchschnittliche Leistungserbringung (regional mögliche Exzellenz der räumlichen Funktionswahrnehmung) verwendet werden. Das Festhalten an zentralörtlichen Versorgungslösungen (vgl. ARL 2006: 11) verhindert das Nachdenken über alternative

⁴ Dies entspricht den Leitbildfunktionen (vgl. Dehne 2005).

⁵ Zur verfassungsrechtlichen Konformität dieser Position vgl. Barlösius 2006 mit weiteren Quellen.

Formen der adäquaten regionalen Leistungs- bzw. Funktionserbringung (Bildung, Mobilität etc.).

Zugleich besteht in den hier näher betrachteten ländlich geprägten Peripherien zugleich das Problem, dass die für Veränderung und Innovation notwendigen Akteure oftmals die Regionen bereits verlassen haben und auch nicht mehr zurückkehren (Regionen ohne Macher). Der Verlust junger intelligenter und innovativer Regionsbewohner in Nordostdeutschland (vgl. z. B. Weiß 2002) ist nicht durch Transferleistungen ausgleichbar. Finanztransfers entfalten somit keine innovative Wirkung. Einher geht dies mit der fehlenden Aktivierungswirkung von Gleichwertigkeitspolitik. Durch sie wird die ideelle und mentale Veränderungsbereitschaft vor Ort geschwächt und der ohnehin schwierige Anpassungsprozess blockiert, da auf externe Unterstützung statt auf Eigeninitiative aufgebaut wird (Subventionsmentalität). Hier gilt es, nicht nur für die verbliebene Bevölkerung ein Ausgleichsziel zu erreichen, sondern Veränderungen zu induzieren, die eine Entwicklungsoption in diesen Räumen nicht ausschließen (Aktivierungsfunktion im Gewährleistungsstaat; vgl. Heidbrink, Hirsch 2007: 17, 19).

Auch die oftmals als Kompensation für die negative Arbeitsmarktsituation angeführte hohe Umweltqualität und „dörfliche Gemeinschaft“ kann nur in manchen Regionsteilen als teilweiser Ausgleich der Lebensqualität dienen. In vielen Klein- und Mittelstädten wie Dörfern lassen sich inzwischen hohe Leerstände bei Wohnen und Gewerbe vorfinden. Große brachliegende, ehemals für die Landwirtschaft genutzte Hofflächen oder Militärbrachen kennzeichnen vielfach die Regionen. Gleichzeitig steigt die Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme (Neuinanspruchnahme statt Flächenrecycling; vgl. Petra Kelly Stiftung 2004; FH Nordhausen, Bauhausuniversität Weimar 2005), durch stärkeres MIV-Aufkommen (fehlender ÖPNV) wachsen die Konflikte in Zeiten des Klimawandels. Hinzu kommt die Tendenz, in sensiblen Räumen belastende Großprojekte zu etablieren.

Die Betrachtung der allgemeinen Politik und der speziellen Nachhaltigkeitskriterien von Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes eröffnen – insbesondere für Schrumpfungsregionen – die Frage, wer bei rückläufigen Haushaltsmitteln (s. o.) mit den vorhandenen Mitteln zielgerichteter und wirkungsvoller umgehen wird und zumindest die gleichen Entwicklungsimpulse setzen kann. Dies sind in der Regel nicht die Bezieher von Ausgleichsleistungen. Aus Transaktionskostensicht ineffizient ist zudem eine weitere Aufrechterhaltung der Gegensätzlichkeit von europäischer Raumentwicklungspolitik und deutscher Raumordnungspolitik. Hier bieten sich, auch beim Blick auf die europäischen Nachbarn (s. o.), erhebliche Effizienzpotenziale. Mit Blick auf das Effizienzprinzip stellt sich zudem die Frage, inwieweit durch den Einsatz öffentlicher Mittel alle möglichen Nutzungsoptionen für ländlich-periphere Regionen offenzuhalten sind, da dadurch erhebliche intragenerative und interregionale Belastungen entstehen (z. B. Kosten von Infrastruktureinrichtungen und deren Nutzung).

Ergänzend muss noch darauf hingewiesen werden, dass die für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Leitbildern und Programmen vielfach benannten „Verantwortungsgemeinschaften“ (vgl. z. B. BMVBS 2006) nur unter der Voraussetzung der Erwirtschaftung von Wachstumsüberschüssen möglich sein werden. In Schrumpfungsregionen, in denen auch die bestehenden zentralen Orte bereits massive Problemlagen aufweisen (s. o.), muss dieser Ansatz als wenig erfolgversprechend angesehen werden. Kooperation und Partnerschaft sind in der Regel keine akzeptierten Politikansätze in Schrumpfungsregionen.

All diese Veränderungen machen es notwendig, nicht nur auf der Instrumenten- und Maßnahmenebene über Veränderungen nachzudenken, sondern mit Blick auf das Leit-

bild der nachhaltigen Raumentwicklung eine generelle Neuausrichtung der Konkretisierung dessen anzustreben. Im Gegensatz zu den oftmals geäußerten Befürchtungen, bei der Aufgabe des Gleichwertigkeitszieles würden insbesondere die peripheren Regionen ausschließlich einer passiven Sanierung oder „Verelendung“ überlassen, eröffnet eine Neuausrichtung der Raumpolitik für diese Regionen Entwicklungsoptionen, wenn gezielt deren *Veränderungsfähigkeit* unterstützt wird (vgl. auch Heidbrink, Hirsch 2007: 19; Schuppert 2007: 478). Dazu sind einerseits regionale Mindeststandards zu gewährleisten, zum anderen die eigenständigen Funktionen und Veränderungsoptionen dieser Räume – unabhängig von der Ausgleichsleistung für die metropolitanen Zentrenräume – zu definieren. Als solche regionalen Mindeststandards, die von staatlicher Seite aus gewährleistet bleiben müssen, gelten Bildung, öffentliche Sicherheit, Umweltqualität und Kulturlandschaftsentwicklung, öffentliche Mobilität und ein kulturelles Angebot (vgl. Hahne 2005; Hübler 2005; auch Weith 2006 mit weiterführenden Präzisierungen).

Dies betrifft insbesondere

- die Ermöglichung von wohnortnaher Bildung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen (z. B. durch die Entwicklung einer dezentralen Bildungsversorgung wie z. B. die „Kleine Grundschule“)
- die Sicherung beruflicher Bildungsangebote (Fachkräftequalifizierung) sowie die Unterstützung des Auf- und Ausbaus regionalisierter Wertschöpfungsketten und der sie unterstützenden Netzwerkstrukturen (z. B. in der Energiewirtschaft)
- die Sicherstellung medizinischer Versorgung (z. B. durch Kombination ambulant-stationärer und mobiler Angebote und technologischer Unterstützung beim Informationsmanagement bei E-Health-Angeboten)
- die Gewährleistung öffentlicher Sicherheitsstrukturen (polizeiliche Präsenz, akzeptable Einsatzzeiten bei Feuerwehr und Rettungsdiensten)
- die Sicherstellung von Mobilitätsangeboten jenseits des MIV (vgl. auch Heinze 2006)
- die Gewährleistung von Umweltstandards bei dezentralen Ver- und Entsorgungssystemen (z. B. bei der Abwasserbehandlung)

Neben der Gewährleistung von Mindeststandards kommt für die zukünftige Entwicklung peripherer Regionen Nordostdeutschlands die Definition ihrer eigenständigen Rolle und Funktion eine zentrale Bedeutung zu (s. u.). Bisher werden diese Regionen vorrangig als Lieferanten von Humankapital für größere Zentren, als Erbringer von Ausgleichsleistungen (Erholung, Regeneration der Wasserressourcen) oder als Räume für flächenintensive (z. B. Landwirtschaft) oder nicht produktive Leistungen (z. B. Naturschutz) angesehen.

6 Schlussfolgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Nordostdeutschland

Eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten zur Unterstützung der Veränderungsfähigkeit sowie der Entwicklung und Stärkung eigenständiger Funktionen kann in einem ersten Schritt im Rahmen einer Leitbilddiskussion um den jeweiligen „passfähigen“ Regionalentwicklungsansatz für nichtmetropolitane „Zwischenregionen“ geführt werden. In Abkehr vom Ausgleichziel wäre zu fragen, inwieweit eine Neudefinition der Funktionen peripherer Regionen jeweils möglich ist. Anregungen hierfür liefert die Diskussion um die Entwicklung alternativer Kulturlandschaftstypen im Sinne einer positiven Funktionsbesetzung ländlich-peripherer Regionen (vgl. BMVBW, BBR 2005). Be-

nannt werden dort – weit entfernt vom Gleichwertigkeitsdenken – für diese Räume die Entstehung alternativer Freizeitnutzungen im Wechsel mit großflächigen Sukzessionsarealen in historisierten Industrielandschaften, Bilder von temporären Zwischen- und Hybridlandschaften (Umbaulandschaften) bis zur Vorstellung von großräumigen Energiewirtschaftslandschaften.

Dies macht zugleich deutlich, dass auch mittelfristig die raumordnerische Vorstellung einer Ermöglichung ausgeglichener Funktionsräume für die Schrumpfungsregionen Nordostdeutschlands unwahrscheinlich ist. In Abkehr von dieser Konzeption kann in der formalen Raumplanung verstärkt das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung, bezogen auf Bundesländer und Regionen, genutzt und weiterentwickelt werden.⁶ Dies ermöglicht zum einen in Teilregionen die Nutzung komparativer Vorteile und Schwerpunktsetzungen (Clusterentwicklung) ohne die Notwendigkeit ausgleichender Interventionen in anderen Teilräumen. Zum anderen wird die Etablierung großflächiger Nichtnutzungen jenseits von Schutzgebieten wesentlich unproblematischer realisierbar. Zugleich lösen sich dadurch die landes- und regionalplanerischen Widersprüche zwischen einer Ausgleichsorientierung einerseits und einer durch Großprojekte (wie z. B. den Flughafen BBI) notwendigen Schwerpunktsetzung andererseits auf (vgl. hierzu Hübler 2005a: FN. 23). Auf die Ausweisung Zentraler Orte könnte ganz verzichtet werden (s. o.). Im Rahmen des Gegenstromprinzips sollte dieser Impuls an die Bundesraumordnung weitergegeben werden.

Um für die hier näher betrachteten Regionen eine eigene Perspektive zu entwickeln, sind deren eigenständige Funktionen im Rahmen umsetzungsbezogener Konzepte und Projekte besonders zu betonen. Als Beispiel seien für die ländlich geprägten peripheren Regionen Nordostdeutschlands deren besondere Rolle und Funktion für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-polnischen Grenze zu benennen (vgl. allgemein IfL, IÖR, IRS, ARL 2006; Knippschild 2006; Dehne, Okon 2006). So lassen sich in den Doppelstädten an der Grenze (Frankfurt/Oder–Slubice; Guben–Gubin) – in unterschiedlicher Intensität – von der Formulierung grenzüberschreitender Zielvorstellungen über die Entwicklung eigenständiger institutioneller Strukturen und Organisationsformen (Euroregionen) bis zur Umsetzung von Projekten (z. B. gemeinsame Kläranlage Guben/Gubin) bereits vielfältige Aktivitäten erkennen. Über diese Kooperationen liefern sie zugleich einen spezifischen Beitrag zur nachhaltigen Regionalentwicklung. Am offensichtlichsten sind diese Potenziale bei den Möglichkeiten zur Erhöhung der Ressourceneffizienz durch die gemeinsame Nutzung von Flächen (z. B. für Gewerbe) und bestehenden Immobilien (Wohnen), die Entwicklung von Infrastrukturen (Abwasser) und dem grenzüberschreitenden ÖPNV-Einsatz. Dadurch können zugleich die klassischen Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie Belastungen aus der Geschichte, unterschiedliche Sprache und Mentalitäten, unklare institutionelle (rechtliche) Rahmenbedingungen sowie fehlende Zielvorstellungen reduziert werden.

Für die Realisierung einer auf eigenständige Perspektiven und Veränderungsfähigkeit setzenden Raumentwicklungspolitik in ländlich geprägten peripheren Regionen, die insbesondere die regionalen demografischen wie ökonomischen Problemlagen aufgreift, sind zudem auch Veränderungen im Umsetzungsinstrumentarium notwendig.

Vorab sei betont, dass – wenn auch in veränderter Form – auch in Zukunft der Einsatz europäischer Fördermittel einen erheblichen Beitrag zur Realisierung raumbezogener

⁶ Angeknüpft werden kann bei dieser Auseinandersetzung an die bereits in den 1970er/80er Jahren in der alten Bundesrepublik geführten Diskussionen zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung (vgl. bspw. Ernst, Thoss 1977, Hübler 1980; ARL 1985; ARL 1986).

Zielvorstellungen leisten wird. So ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass zur Unterstützung von Aktivitäten in den ländlich geprägten peripheren Regionen die EU über die Agrarpolitik rund ein Drittel ihres Budgets verausgaben und dies durch bundes- wie landespolitische Finanzmittel, z. B. für die Kulturlandschaftsentwicklung, flankiert werden wird. Mit Blick auf die Mittelverwendung stellt sich jedoch die Frage, ob diese lediglich dazu genutzt werden, um Vorstellungen aus der Vergangenheit in die nächsten Jahre hinüberzuretten, oder neue Ansätze regionaler Entwicklungsprozesse in diesen Räumen zu unterstützen.

Die Ausführungen zu Polen und Frankreich zeigen, dass eine wesentlich stärkere Kopplung von Regionalpolitik und Raumplanung möglich ist (Steigerung von Effektivität und Effizienz), ohne Raumordnungspolitik grundsätzlich aufzugeben. Wie das Beispiel Frankreich zeigt, kann dies, dem deutschen Gegenstromprinzip entsprechend, auch über intensive Aushandlungsprozesse organisiert werden (CPER, Projektregionen).

Zugleich lassen sich die für Veränderungsprozesse notwendigen Aktivierungsansätze nur schwer im Rahmen der „klassischen“ Landes- und Regionalplanung realisieren. Einen alternativen Ansatz bieten die Diskussionen um netzwerkbasierte Regional Governance-Ansätze (vgl. Kuhn 2001; Shaw 2002; Weith 2003; Adamschek, Pröhl 2003; Fürst, Knieling, Danielzyk 2003; Fürst 2003; Frey 2003; Einig et al. 2005), da sie insbesondere auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten in eigenständige Regionsentwicklungen einbinden. Das in diesem Kontext benannte Regionalmanagement kann als wesentlicher strategischer Ansatz genutzt werden. Besondere Beachtung verdienen die Erfahrungen aus den Aktivitäten des Programms *Regionen Aktiv* (vgl. Tränker 2006) sowie LEADER+ (vgl. auch OECD 2006). Die Programme setzen erfolgreich auf die Eigeninitiative der Akteure und Lernprozesse in den Regionen. Unterstützt werden, auf der Basis regionaler Entwicklungskonzepte, die Vernetzung von Akteuren und organisatorische Innovationen, auch über den Wettbewerb um beste Projekte. Dabei wird der durch den Wettbewerbsföderalismus und Wettbewerbsmodelle in der Raumentwicklung bestehende Außenimpuls in einen aktivierenden Innenimpuls umgesetzt. Dies unterstützt zudem die Entwicklung qualitativ hochwertiger Funktionserbringung (z. B. bei Bildung und Gesundheit).

Weitere Möglichkeiten eröffnet der in verschiedenen Umbauregionen in Bauausstellungen benutzte Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus (IBA Emscher, IBA Fürst-Pückler-Land, IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt). Hierdurch lassen sich innovative Einzelprojekte mit einer veränderungsorientierten Gesamtvision verbinden.

Im Rahmen umsetzungsorientierter Projekte sind auch neue Formen des Angebotes (Prozessmanagements und Organisationsentwicklung) zu realisieren (vgl. allgemein Winkler-Kühlken 2003: 783; Danielzyk, Winkel 2003: 132 f.; BBR 2005). So kann die Gewährleistung von Mobilität und Erreichbarkeit in den Regionen durch neuartige Angebotsformen ermöglicht werden (vgl. die Modellprojekte IMPULS 2005, mobikult, Carlos), wenn hierauf der öffentliche Mitteleinsatz mit konzentriert wird.

Die skizzierten Anforderungen zeigen insgesamt, dass sowohl die Raumplanung als auch die Fachpolitiken und Fachplanungen vor erheblichem Veränderungsbedarf stehen. Erste Schritte in diese Richtung wären im Rahmen des neuen Brandenburgischen Landesentwicklungsprogramms, des Landesentwicklungsplanes sowie der Überarbeitung der brandenburgischen wie mecklenburg-vorpommerischen Regionalpläne (Regionale Raumordnungspläne) möglich. In einigen Regionalplanentwürfen, z. B. in der Region Oderland-Spree mit der Kategorisierung des Grenzraumes als gesondert zu entwickelnder Raum, bestehen auch bereits erste Anknüpfungspunkte. Inwieweit für die neuen Herausforderungen Veränderungen der Verwaltungszuschnitte hilfreich sind, bleibt

abzuwarten. Hierzu sollten die Diskussionen (vgl. z. B. Hennecke 2006) und rechtlichen Eckpunkte aus der Kreisreform Mecklenburg-Vorpommern ausgewertet werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass eine Verabschiedung vom Gleichwertigkeitsziel die ländlich geprägten peripheren Regionen nicht automatisch zu Gebieten der passiven Sanierung macht, sondern sich bei entsprechenden Veränderungen eigenständige Entwicklungsoptionen ergeben. Dazu wäre eine Verabschiedung vom Ziel der Gleichwertigkeit nicht nur hilfreich, sondern würde die Raumordnungspolitik durch Verzicht auf eine „Leerformel-Politik“ auch wieder glaubwürdiger machen.

Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Metropolregionen. Informationen zur Raumentwicklung 7/2005, S. 417-430.
- Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz (2005): Politik des ländlichen Raumes. o. O.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1985): Funktionsräumliche Arbeitsteilung als ein Konzept der Raumordnungspolitik. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 104. Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1986): Funktionsräumliche Arbeitsteilung. Teil III: Konzeption und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 167. Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1999): Gleichwertige Lebensbedingungen in Mitteleuropa – ein tragfähiges Konzept für die Raumordnung? Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 253. Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.
- Bansky, J. (2006): Relations between core and periphery in the Polish conception of development. Presentation, IGU Conference 2006, Brisbane.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 37/2006, S. 16-23.
- Baudelle, G.; Guy, C. (2004): The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios. Download unter <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/baudelle.pdf>
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Werkstatt: Praxis Heft 38. Bonn.
- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. IzR 11/12.2006. Bonn/Bad Godesberg.
- Beirat für Raumordnung (2004): Empfehlung „Raumordnung und Demografischer Wandel“. Beschlissen am 09.11.2004. Download unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944519/Empfehlungen-Raumordnung-und-demografischer-Wandel-09.11.04.pdf
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumplanerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirates am 21.09.2005. Download unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf am 30.03.2006.
- B FAG (Büro für Angewandte Geografie); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier. Meckenheim.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2004): Auf dem Weg zur Stadt 2030 – Leitbilder, Szenarien und Konzepte. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der MKRO am 30.06.2006. o. O.

- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2004): Herausforderungen des demografischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Future Landscapes. Bonn/Berlin.
- Bucher, H.; Schlömer, C.; Lackmann, G. (2004): Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Informationen zur Raumentwicklung. BBR, Bd. 3/4 (2004), S. 107-126.
- Bundesraumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl I 1997, 2081, 2102, zuletzt geändert durch Art. 2 G. v. 24.6.2004, BGBl I, 1359).
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2006): Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht. Berlin.
- Copus, A. (2001): From core-periphery to polycentric development: Concepts of spatial and aspatial development. In: European planning studies, Vol. 9, No. 4, S. 539-552.
- Danielzyk, R.; Winkel, R. (2003): Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse auf das raumplanerische Instrumentarium. In: Müller, B.; Siedentop, St. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303, Hannover.
- DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (2005): Dynamiques et Diversité des Territoires Français. Rapport de l'Observatoire des territoires. La documentation Française, Paris.
- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 608-614.
- Dehne, P.; Okon, W. (2006): Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns. In: Born, K.M.; Fichtner, T.; Krätke, S.: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 321. Hannover, S. 209-230.
- Die Bundesregierung (2004): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Berlin.
- Dosch, F.; Beckmann, G. (1999): Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung. BBR, Bd. 11-12 (1999), S. 827-842.
- DPU (Deutsche Projektunion) 1999: Grenzüberschreitendes Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion Pomerania für den Zeitraum 2000 bis 2006. Löcknitz.
- Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O.; Strubelt, W. (2005): Urban Governance. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10. 2005, S. I-IX.
- Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.) (1977): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15; Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- ESPON (2005): In search of territorial potentials. Denmark.
- ESPON (2006): Mapping regional competitiveness and cohesion. ESPON Briefing 2. Denmark.
- EU (Europäische Union) 2007: Territoriale Agenda der Europäischen Union. Leipzig.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim Informellen Rat der für die Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999.
- Europäische Kommission (2002): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003): Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.
- FH Nordhausen; Bauhaus Universität Weimar (Bearb.) (2005): Flächenrecycling in suburbanen Räumen. Nordhausen/Weimar/Bonn.
- Frey, R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 451-461.
- Friedrichs, J. (1993): A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites. In: Urban Studies, Vol. 30, Nr. 6, S. 907-917.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 441-450.

■ Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!

- Fürst, D.; Knieling, J.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund.
- Gans, P. (2005): Tendenzen der räumlich-demografischen Entwicklung. In: ARL (Hrsg.): Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Hannover, S. 42-53.
- Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (2006): Demographische Trends in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226. Hannover.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Leitbild der europäischen Metropolregion. Potsdam.
- GL (Gemeinsame Landesplanungsabteilung) (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Entwurf vom 21.08.2007. Potsdam.
- Gorzalak, G. (2001): Regional Development in Central Europe and European Integration. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung. Bonn, S. 743-749.
- Governors Office (2000): Development strategy of Lubuskie region. o. O.
- Grimm, F.-D. (1998): Das Städtesystem Polens in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: Brade, I.; Grimm, F.-D.: Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa. Leipzig, S. 136-147.
- Grosse, T.G. (2006): Assessment of the National Development Plan for 2007-2013. Instytut Spraw Publicznych. Analyses and Opinions 31. Warschau.
- Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, 4/2005: S. 257-265.
- Heidbrink, L.; Hirsch, A. (2007): Einleitung – der Staat der Verantwortungsgesellschaft. In: Heidbrink, L.; Hirsch, A. (Hrsg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt/New York, S. 11-34.
- Heinze, W. (2006): Kurskorrektur – Eine Ortsbestimmung der Raumordnung aus Verkehrssicht. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2006, S. 135-146.
- Heinze, R.G.; Hilbert, J. et al. (2005): Masterplan Gesundheitswirtschaft Mecklenburg-Vorpommern 2010 – Vorfassung. Im Auftrag des „Kuratoriums Gesundheitswirtschaft Mecklenburg-Vorpommern“. Bochum/Gelsenkirchen.
- Henneke, H.-G. (2006): Flächendeckende oder isolierte Regionalkreisbildungen – ein Zukunftsansatz? In: Der Landkreis 6/2006, S. 476-481.
- Herfert, G. (2004): Forum – Die ostdeutsche Schrumpfungslandschaft. In: Geographische Rundschau, Bd. 56 (2004), 2, S. 57-62.
- Hübler, K.-H. (1980): Anmerkung zur passiven Sanierung und anderen Wüstungsstrategien. In: Der Landkreis 8-9/1980, S. 422-426.
- Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 1/2005, S. 55-62.
- Hübler, K.-H. (2005a): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? Exposé, zusammengestellt im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Berlin. Als Kurzfassung auch erschienen als Hübler 2005.
- Hübler, K.-H.; Scharner, E.; Weichtmann, K.; Wirtz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen der ARL, Band 80. Hannover
- Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Selwig, L.; Weiland, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. UBA-Texte 59/00. Berlin.
- IfL (Institut für Länderkunde); IRS (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung); IÖR (Institut für Ökologische Raumentwicklung); ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Konkretisierung der Leitbilder für den erweiterten deutsch-polnischen Grenzraum, Vorstudie zum deutschen Teilraum. Leipzig.
- INSEE (2002): Atlas du Massif Central, Les Dossiers No 5, Décembre 2002. Paris.
- INSEE (2005): Chiffres-clés pour l'Auvergne. Paris.
- IUGR (Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V.) (2002): Standpunkte 1. Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Neubrandenburg.

- Jakubowski, M.; Michalowski, J. (2004): Ausgewählte Probleme der Raumplanung in Polen am Beispiel der Wojewodschaft Großpolen. In: Stoll, M. (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 311. Hannover, S. 133-148.
- Kahila, P.; Lakso, T.; Suutari, T. (2006): The Role of Policy and Governance in European Peripheral Regions. Seinäjoki.
- Knippschild, R. (2006): Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum. In: Born, K.M.; Fichtner, T.; Krätke, S.: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 321. Hannover, S. 123-136.
- Korcelli, P. (1998): Die Städte Polens im Wandel – ihre demographischen und ökonomischen Determinanten. In: Brade, I.; Grimm, F.-D.: Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa. Leipzig, S. 148-166.
- Kozak, M. (2000): Regional Development Policy in Poland in the 1990s. In: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G.: Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Hampshire, S. 319-330.
- Kuhn, R. (2001): Die IBA Fürst-Pückler-Land – Hoffnung für eine geschundene Landschaft. In: MSWV aktuell 2/2001, S. 10-12.
- Lachmuth, A.; Georgii, H.; Borhanian, S. (2006): Föderalismusreform 2006. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Berlin.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2005): Wichtige Inhalte des neuen Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern. In: Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 9, 8/2005.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2005a): Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen bis 2020. In: Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 11, 12/2005.
- Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002): Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern: Initiativen zur Regionalentwicklung. Schwerin.
- Ministry of Agriculture and Rural Development Poland (2004): Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004–2006. o. O.
- Ministry of Regional Development (2006): National Development Strategy 2007–2013. Warschau.
- Müller, G.; Hofbauer, K.; Zellner, T. (2007): Chamer Erklärung. Regionale Vielfalt erhalten – Ländliche Räume stärken. Cham.
- Nordregio et al. (2005): ESPON Project 1.1.1 – Final Report. www.espon.lu
- Petra Kelly Stiftung (2004): Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum. Siedlungsbrei und Flächenfraß ohne Alternative? Mitwitz.
- OECD (2006): The New Rural Paradigm. Policy and Governance. Paris.
- Priebs, A. (2004): Neue Leitbilder der Regionalplanung unter veränderten Rahmenbedingungen? Institut für Städtebau. Kurzfassung zum Vortrag im 466. Kurs. Berlin.
- Regionale Planungsgemeinschaft Mecklenburgische Seenplatte (2005): Strategiepapier des Regionalen Planungsverbandes im Umgang mit der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020 in Vorbereitung der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms. Neubrandenburg.
- Rosenfeld, M. T. W.; Schlömer, C. (Hrsg.) (2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312. Hannover.
- Schön, K. P. (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege. In: BBR (Hrsg.): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? Informationen zur Raumentwicklung 6/7 2006. Bonn, S. 383-392.
- Schuppert, G. F. (2007): Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates. In: Heidbrink, L.; Hirsch, A. (Hrsg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt/New York, S. 467-495.
- Schweinberger, J.; Bußmann, H. (2004): Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“. In: MSWV aktuell. 1/2004, 8-10.
- SenStadt/MIR/GL (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin); (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg); (Gemeinsame Landesplanungsabteilung) (2006): Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg. Entwurf vom 04.07.2006. Potsdam.

■ Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!

- Shaw, R. (2002): The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? In: *European Planning Studies*, Vol. 10/1.
- Sieverts, Th. (2004): Die Gestaltung der Stadtlandschaften – eine Europäische Aufgabe. In: Bölling, L.; Sieverts, Th. (2004): *Mitten am Rand*. Wuppertal, S. 12-23.
- Stegt, J. (2006): Neue Leitbilder der Raumordnung. In: *Der Landkreis* 7/2006, S. 533-534.
- Stiens, G. (2003): Szenarien zur Raumentwicklung: Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. *Forschungen* Bd. 112; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Bonn.
- Stubbe, C. (2006): Expertise zu Leitbildern der Raumentwicklung in Frankreich und der Auvergne. Clermont-Ferrand. Unveröff.
- Tränker, S. (2006): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Begleitforschung zum Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv. In: *Raumforschung und Raumordnung* Heft 3/2006, S. 213-221.
- Weber, G. (2006): Accompanying processes of negative growth – a new task for spatial planning. In: 2nd World Planning Schools Congress: Planning for diversity and multiplicity. Abstracts. Mexico-City.
- Weiß, W. (2002): Der ländliche Raum – regionaldemographische Perspektiven. Probleme von Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. In: *Der Landkreis* 1/2002, 15-19.
- Weith, Th. (2002): Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. Berlin.
- Weith, Th. (2003): Regionale Strategien für eine dauerhaft umweltgerechte Siedlungsflächenentwicklung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 6/2003, S. 472-479.
- Weith, Th. (2007): Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nordostdeutschlands. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland*. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330. Hannover, S. 218-241.
- Weith, Th. (2007a): Raumentwicklungsansätze in deutschen Schrumpfungsräumen. Aktivitäten, Governanceformen und Perspektiven. Erscheint in: Giffinger, R.: *Erosionsprozesse im Siedlungssystem Österreichs*. Münster/Wien.
- Weith, Th.; Zillmer, S. (2006): 'Regions in between' – no perspectives for peripheral areas? International Conference Regional Studies Association „Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures“ (Leuven, 8th/9th June 2006), Full paper.
- Winkler-Kühlken, B. (2003): Voneinander lernen – Bevölkerungsrückgang und Strukturanpassung in ländlichen Regionen Europas. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: *Informationen zur Raumentwicklung* 12 (2003). Bonn, 779-787.
- www.hinterlandinfo.net
- www.impuls2005.de
- www.lausitz-spreewald.de/zos.htm
- www.mobikult.de
- www.oderland-spree.de