

Gleichwertigkeitspostulat für ländliche Räume – verlorenes Ziel oder neue Vision?

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Gleichwertigkeitspostulat für ländliche Räume – verlorenes Ziel oder neue Vision?

Überblick

1. Warum steht das Gleichwertigkeitspostulat auf dem Prüfstand?
2. Welchen Stellenwert hat das Gleichwertigkeitsziel in der Raumordnung?
3. Welche Herausforderungen bestehen hinsichtlich räumlichen Lebensverhältnisse?
4. Wie kann das Gleichwertigkeitsprinzip neu interpretiert werden?

Das Gleichwertigkeitspostulat auf dem Prüfstand

Ausgangssituation:




Keine andere Raumkategorie in Deutschland weist ein so umfangreiches Spektrum an strukturellen Unterschieden und dynamischen Veränderungen (Einwohnerdichte, Arbeitsplätze etc.) und funktionaler Vielfalt (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft, Erholung, Ressourcenbereitstellung etc.) auf wie die ländlichen Räume.

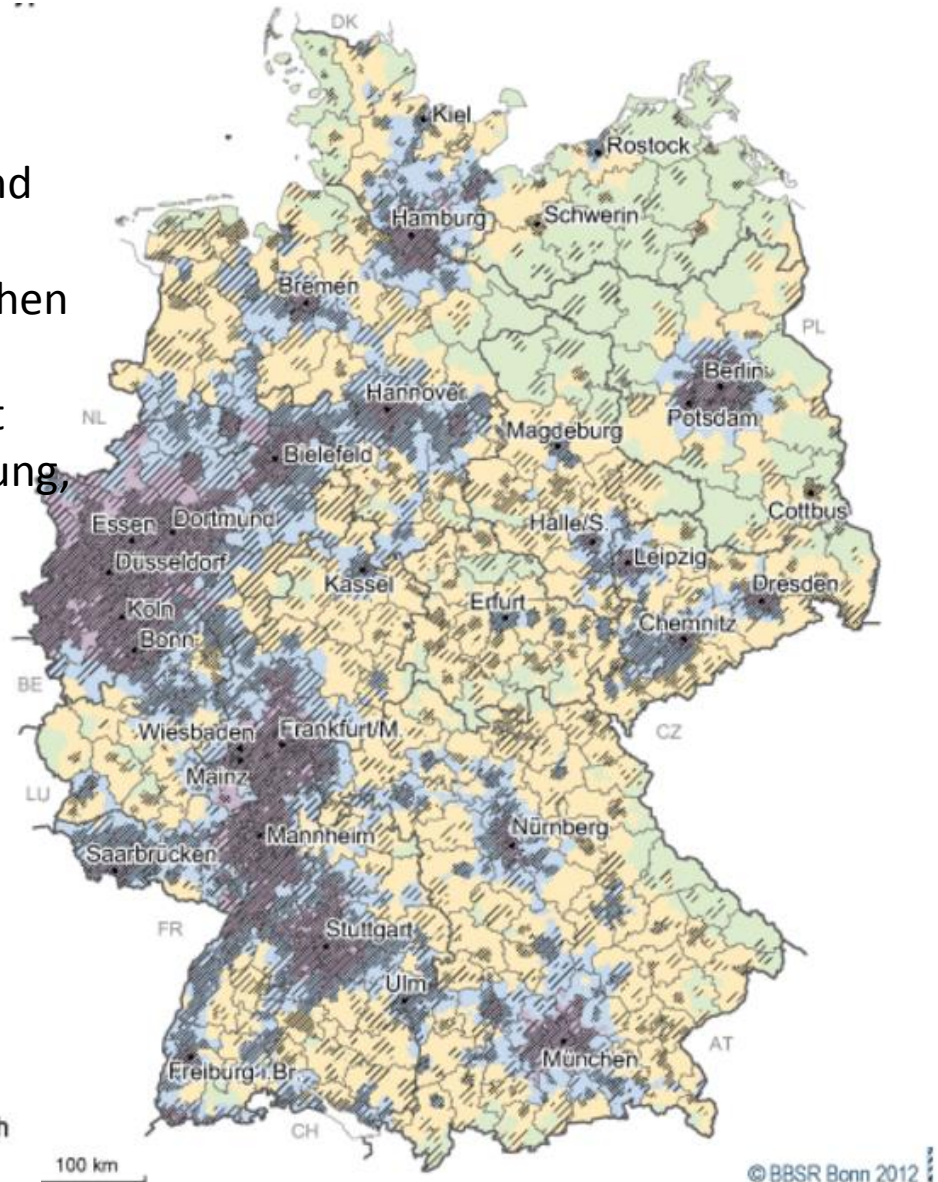
Ungleichheit, räumliche Disparitäten und gegenläufige Entwicklungstrends sind seit jeher ein prägendes Merkmal ländlicher Räume.

Lagetypen nach erreichbarer Tagesbevölkerung

-  sehr peripher
-  peripher
-  zentral
-  sehr zentral

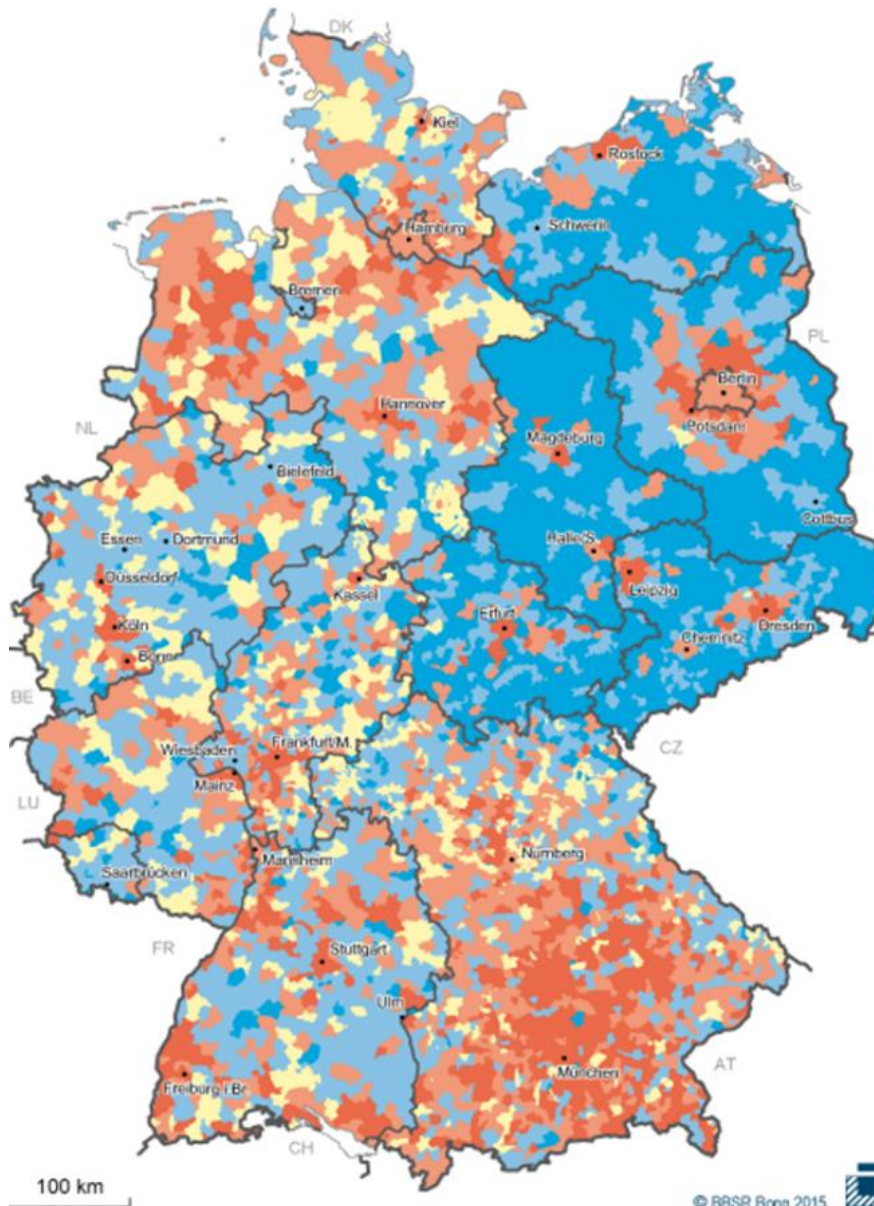
Siedlungsstrukturelle Prägung

-  ländlich
-  teilweise städtisch
-  überwiegend städtisch



© BBSR Bonn 2012

Das Gleichwertigkeitspostulat auf dem Prüfstand



Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2008 bis 2013 im bundesweiten Vergleich

Relative, im bundesweiten Trend gemessene Entwicklung im Durchschnitt von 6 Indikatoren

- wachsend in Relation zum Bundesmittel
- tendenziell wachsend in Relation zum Bundesmittel
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung
- tendenziell schrumpfend in Relation zum Bundesmittel
- schrumpfend in Relation zum Bundesmittel

Betrachtete 6 Entwicklungsindikatoren:

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2008-2013
- ◆ durchschnittliches Wanderungssaldo der Jahre 2009-2013
- ◆ Entwicklung der Erwerbsfähigen 2008-2013
- ◆ Beschäftigtenentwicklung 2008-2013
- ◆ Entwicklung der Arbeitslosenquote 2007/8-2012/13
- ◆ Entwicklung der Gewerbesteuer 2007/8-2012/13

Klassifizierung nach der Häufigkeit von Entwicklungsindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil

- wachsend: 3 - 6 Indikatoren im obersten Quintil
- tendenziell wachsend: 1 - 2 Indikatoren im obersten Quintil
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- tendenziell schrumpfend: 1 - 2 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 3 - 6 Indikatoren im untersten Quintil

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände 31.12.2013
Bearbeitung: A. Milbert

© BBSR Bonn 2015

Mainz 26.4.2016

Das Gleichwertigkeitsziel in der Raumordnung

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ergeben sich aus dem Grundsatz der **Chancengleichheit**

Rechtliche Verankerung

1. **Sozialstaatsprinzip** nach Art. 20 GG, Art 72 GG und freie Entfaltung der Persönlichkeit Art 2 GG
2. **Leitbild** der Raumordnung ab 1998: nachhaltige Entwicklung ersetzt Leitbild von 1989, den Menschen gleichwertige Lebensbedingungen zu bieten (§ 1 Abs. 2 ROG)
3. **Leitvorstellung**: jeder Teilraum soll ausgeglichene Lebensverhältnisse auf wirtschaftlichem, infrastrukturellem, sozialem, ökologischem und kulturellem Gebiet aufweisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG)

Das Gleichwertigkeitsziel in der Raumordnung

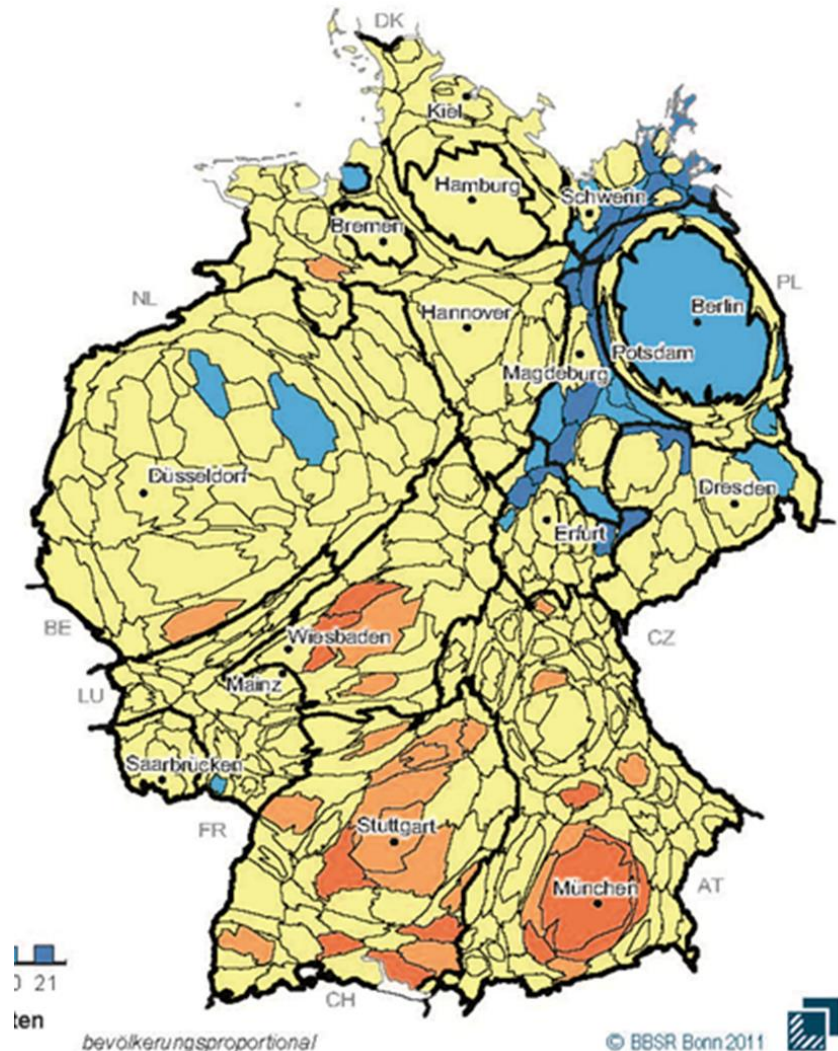
Es „gibt [...]nun mal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt ist, Freiräume für Ideen und Initiativen zu schaffen.“

H. Köhler: Einmischen statt Abwenden.

In: Focus, Nr. 38, 13.9.2004, S. 23.

Räumliche Lebensverhältnisse in Deutschland und Herausforderungen für die Raumordnung

- Messung von „Gleichwertigkeit“ durch Indikatoren begrenzt möglich, da objektive und subjektive Komponenten
- Raumordnungsbericht 2011 (ROB 2011): regionalen Lebensverhältnisse als Summe aus teils räumlichen Ausprägungen von 23 Indikatoren auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in 6 Bereichen:
 1. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung,
 2. Wirtschaftsleistung,
 3. Arbeitsmarktsituation,
 4. Wohlstandsverteilung,
 5. soziale und technische Infrastruktur sowie
 6. Wohnungsmarkt.
- keine Umweltkriterien!

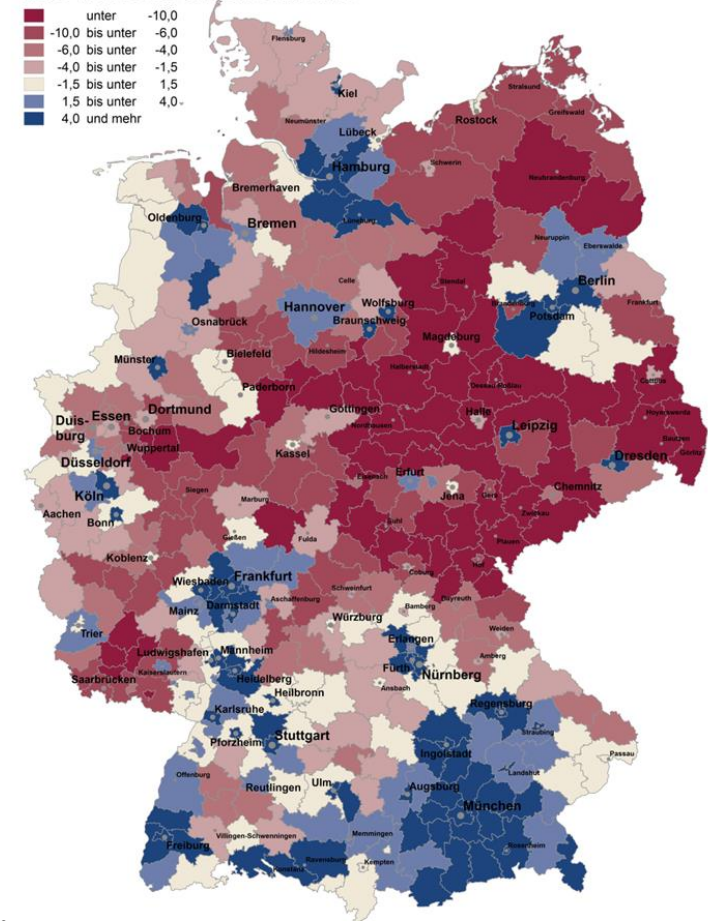


Räumliche Lebensverhältnisse in Deutschland und Herausforderungen für die Raumordnung

Bevölkerungsprognose 2012-2030 (%)

- Wanderungsbewegungen sind signifikantes Indiz für Ungleichheit der Lebensbedingungen in Deutschland!
- selektive ausbildungs- und arbeitsplatzorientierte Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen („Brain drain“)
- kumulativ überlagernde und sich gegenseitig verstärkende Effekte:
 1. Bevölkerungszahl und Altersaufbau,
 2. Tragfähigkeitsprobleme der sozialen und technischen Infrastruktur
 3. Weitere Einnahmeverluste (Verschuldung bereits über 2 Billionen EUR)

Bevölkerungsentwicklung 2012 - 2030 (%)
Kreise und kreisfreie Städte in Deutschland



(https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74_Wegweiser-Kommune/Bevoelkerungsprognose_Deutschland.jpg)

© www.wegweiser-kommune.de

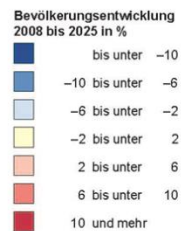
Räumliche Lebensverhältnisse in Deutschland und Herausforderungen für die Raumordnung

Tragfähigkeitsprobleme der Infrastruktur in Mittelbereichen

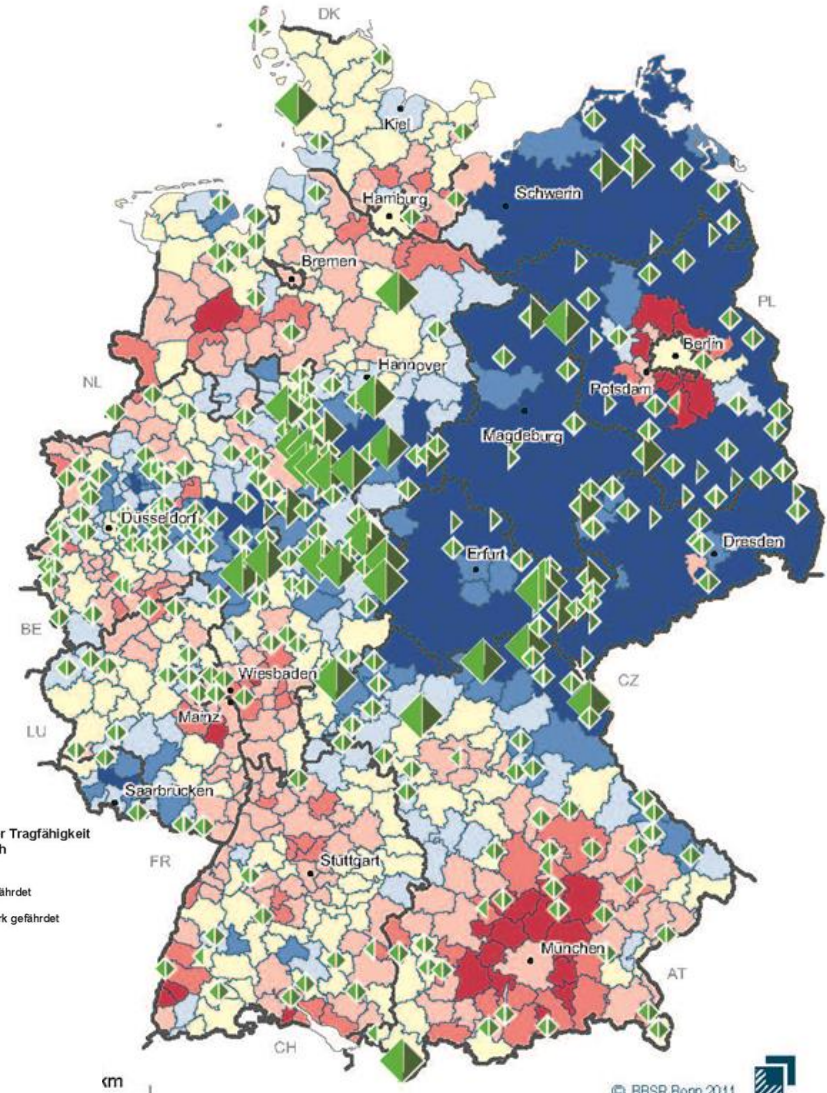
Mittelzentrum als Ankerpunkte der Versorgung in ländlichen Räumen

Empfehlung MKRO:

- wirtschaftliche Auslastung bei 40.000 E bzw. 20.000 E im Mittelbereich (dünn besiedelte Räume)
- Folge bis 2050: 120 MZ weisen Tragfähigkeitsprobleme auf



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Mittelbereiche, 31.12.2008



Räumliche Lebensverhältnisse in Deutschland und Herausforderungen für die Raumordnung

Trends am Beispiel Bildungseinrichtungen: räumlichen Konzentration bei den Bildungseinrichtungen bei gleichzeitig sinkender Anzahl der Grundschulen, beispielsweise von 1992 bis 2008 um 43 % in Mecklenburg-Vorpommern und um 32 % in Sachsen

Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung:

Gewährleistung von **Mindeststandards** in folgenden Bereichen:

1. Garantierter Zugang zu Einrichtungen der Bildung als wichtige Grundlage der Wissensgesellschaft,
2. Grundausstattung in den Bereichen medizinische Versorgung und Nahversorgung sowie
3. Gewährleistung von Mobilität und Kommunikation.

Problem:

Hauptmotiv für Abwanderung ist neben fehlenden Ausbildungsplätzen und Bildungseinrichtungen das Angebot an entsprechenden Arbeitsplätzen. Arbeitsplatzangebot kann durch Raumordnung nur indirekt beeinflusst werden

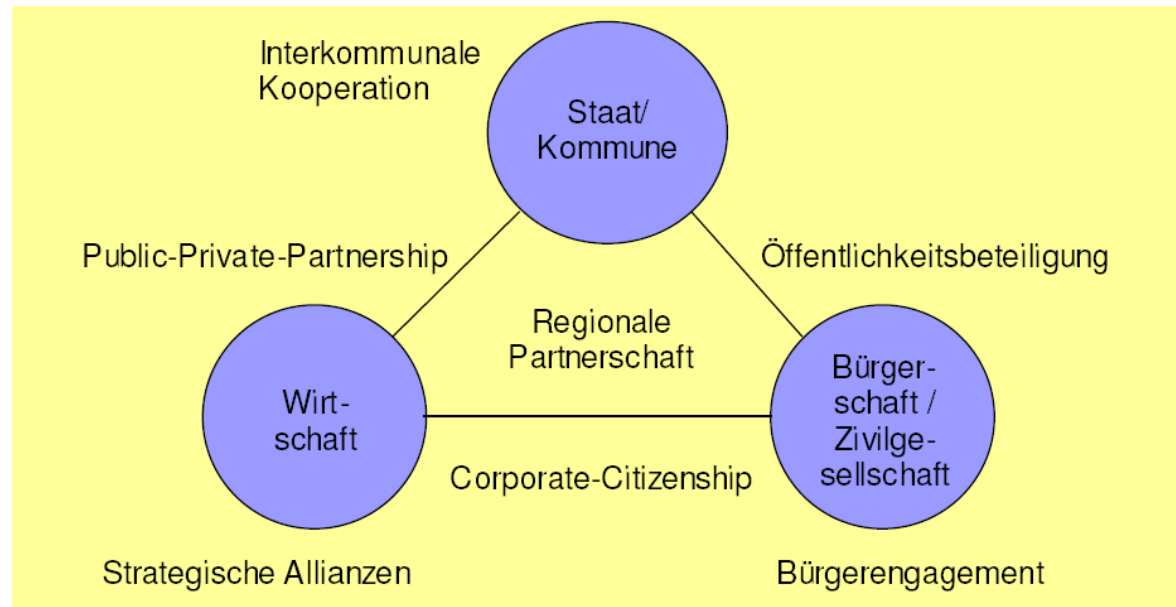
Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

- Regionale **Begabungen** und **strukturelle Vielfalt** für Raumentwicklung nutzen
- **Kompromiss** zwischen den Bedürfnissen der Menschen, den finanziellen Möglichkeiten des Staates und Anforderungen des Gesamtraumes
- **wettbewerbsfähiges** nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen
Wettbewerb der Regionen **komparative Vorteile** und alternative Angebote für Standortentscheidungen
- Einigkeit dahingehend, dass eine Grundversorgung im Sinne von **Mindeststandards** als ausreichend anzusehen ist
- Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende **Basisausstattung** in der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur zu schaffen, die sich zugleich an den Potenzialen der Räume orientiert

Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

1. Endogene Regionalentwicklung

a) Regional Governance und Formen regionaler Selbststeuerung



Quelle: eigener Entwurf nach J. Knieling et al. (2011)

b) Anreizsteuerung durch Finanzen, Wettbewerb und Evaluation

Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

2. Regionalisierung durch Kooperationen

- Freiwillige Kooperationen ohne und mit rechtlicher Gestaltung
- Erzwungene Kooperationen
- Gebietsreformen

3. Gemeinschaftsaufgabe „Entwicklung ländlicher Räume“ einrichten

- Nahversorgung, Medizin, Nahverkehr, Bildung und Kultur,
- Erschließung neuer Einkommensquellen durch Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in ländlichen Regionen
- Ausbau notwendiger Infrastrukturen
- Qualifizierung des Humankapitals, der Förderung der Innovationstätigkeit sowie der Bildung von Netzwerken

Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

4. Neuausrichtung der fiskalischen Ausgleichssysteme (Tab. 2004-2010)

Raumwirksame Mittel von Bund, Länder, EU und anderer Institutionen	Bemerkungen	Betrag [in Mio. EUR]
Finanzausgleichspolitik des Bundes		100 360,0
Großräumige Verkehrsinfrastruktur		113 850,2
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik		251 636,4
Wirtschaftsförderung		23 745,1
Umwelt und Energie		4 612,5
Forschung und Bildung		70 965,2
Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur	Anteile: Eigenheimzulage: 22 508,9 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG): 11 548,7	59 505,9
Agrarpolitik	GAK-Anteil: 4 533,7	30 182,9
Länderfinanzausgleich	Transfer zwischen Zahler- und Empfänger-Länder	51 087,7
Bundesagentur für Arbeit	Anteil Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts: 149 833,2	277 738,4
Maßnahmen der EU	Anteil ELER-Entwicklung des Ländlichen Raumes: 3 672,6	78 612,3
Summe		1 011 208,3

Künftige Kriterien der Mittelverteilung: Verknüpfung von Mittelzuweisungen mit Anforderungen z.B. bezüglich Kooperation mit Nachbarkommunen, Erfüllung raumordnerischer Funktionen, Bereitstellung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen

Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips

5. Differenzierung des Gemeindegebietes in Garantie- und Selbstverantwortungsräume. Dies ist mit folgenden Forderungen verbunden:

1. Neuer Gesellschaftsvertrag, der auf räumliche Unterschiede mit differenzierten Regularien reagiert und mehr lokale Selbstverantwortung ermöglicht und erzwingt.
2. Keine Qualitätsdiskussion, die sich am Maßstab dicht besiedelter Räume orientiert
3. Standards der Daseinsvorsorge für ein Gemeinwesen, das im Alltag funktioniert.

Quelle: J. Aring (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse - Inverse frontiers - Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 Hg.: Weniger ist Zukunft. 19 Städte - 19 Themen. Berlin 2010 (Jovis Verlag), S. 764-777

Fazit

1. Bisher kein akzeptables Ergebnis der politischen und wissenschaftlichen Diskurse zum Gleichwertigkeitsprinzip
2. Klärungsbedarf: Welches Ausmaß an räumlichen Disparitäten soll hingenommen werden?
3. Alle Ebenen (EU, Bund, Länder) und Politikbereiche sind gefordert, denn gerade die strukturschwachen ländlichen Räume brauchen aufgrund ihrer begrenzten Potenziale ein abgestimmtes und ressortübergreifendes Handeln.
4. Modifizierung und Straffung des zentralörtlichen Gliederungssystems allein nicht ausreichend
5. Eine neue „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ kann der Vision von den gleichwertigen Lebensverhältnissen in ländlichen Räume eine neue Durchschlagskraft verleihen