

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel

Bernhard Heinrichs

1 Wachstumsziel contra Ausgleichsziel

Die neuen Leitbilder gehen von dem analytischen Befund aus, dass die größten städtischen Ballungsräume in Deutschland ihre funktionale Bedeutung und damit einhergehend auch ihre wirtschaftlichen Verflechtungsräume deutlich vergrößert haben. Implizit wird damit gesagt, dass andere Räume, insbesondere die strukturschwachen peripheren Räume, einen erheblichen relativen Bedeutungsverlust hinnehmen müssen. Daraus ergebe sich, auch im Zusammenhang mit den veränderten Rahmenbedingungen – Globalisierung und Rückgang nationalstaatlicher Gestaltungsmöglichkeiten, demographischer Wandel u. a. – das Erfordernis, die Raumentwicklungspolitik in Deutschland neu zu justieren. Im Mittelpunkt der Debatte um diese Neujustierung steht das Spannungsverhältnis zwischen dem Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel und dem Beitrag zum interregionalen oder gar innerregionalen Ausgleichsziel, den die Raumentwicklungspolitik leisten kann bzw. sollte.

Auch aus der Sicht der strukturschwachen peripheren Räume – große Teile des Landes Mecklenburg-Vorpommern gelten als Prototyp für diese Raumkategorie – sollte der Debatte um die Neujustierung nicht wegen regionaler Ängste um lieb gewordene Subventionstöpfe ausgewichen werden. Manche sehen sich als „Verliererregionen“ und erliegen der Versuchung, die Debatte durch den Hinweis auf das grundgesetzliche Gleichwertigkeitspostulat abzuwürgen. Dabei wird dieses Postulat zum Teil übertrieben eng im Sinne eines Rechtsanspruchs auf kleinräumige Besitzstandswahrung oder gar Angleichung der wirtschaftlichen Bedingungen an den Bundesdurchschnitt interpretiert. Dem steht sein Charakter als Richtungsziel entgegen, das mit anderen gesellschaftlichen Zielen konkurriert und damit der Abwägung im Einzelfall unterliegt. Eine Verabsolutierung des Gleichwer-

tigkeitspostulats ist auch nicht im Interesse der Menschen in den peripheren Räumen. Denn ob es den Mecklenburgern und Vorpommern in drei Jahrzehnten wirtschaftlich gut gehen wird oder nicht, hängt wesentlich stärker davon ab, ob Deutschland insgesamt wirtschaftlich leistungsfähig ist, als davon, wie Mecklenburg-Vorpommern von staatlichen Ausgleichsmaßnahmen profitiert.

In dieser Debatte lauert allerdings auch die gegenteilige Gefahr, nämlich die strukturschwachen peripheren Räume um einer vermeintlichen wirtschaftlichen Effizienz willen voreilig abzuschreiben. Diese Tendenz ist nicht neu, wurde doch in den 1970er Jahren die „großräumige passive Sanierung“, oder freundlicher ausgedrückt, die „großräumige Funktionsteilung“ propagiert. Das Emsland, damals ein Kandidat für die passive Sanierung, wurde nun im Raumordnungsbericht 2005 des BBR als überdurchschnittlich erfolgreiche Region herausgestellt. Und viele weitere Beispiele im In- und Ausland zeigen, dass als hoffnungslos zurückgeblieben eingestufte Räume sich wider Erwarten hervorragend entwickeln. Ein viel zitiertes Beispiel dafür ist Irland.

Die neuen Leitbilder vermeiden erfreulicherweise beide Extrempositionen:

- Im Leitbild „Wachstum und Innovation“ wird ausdrücklich festgestellt, dass es auch außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume dynamische Wachstumsräume unterschiedlicher Größe gibt, die ein eigenständiges zukunftsfähiges Profil aufweisen und schon heute einen beträchtlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten. Das Leitbild zielt insgesamt auf die verstärkte Nutzung regional-spezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale. Es betont gleichzeitig, dass dieser Entwicklungsansatz für dünn besiedelte, ländlich geprägte und peripher gelegene Räume mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsver-

Die neuen Leitbilder heben die Balance zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel nicht auf. Um diese Balance muss in der Umsetzung auf allen räumlichen Ebenen gerungen werden, auch mit Anpassungsprozessen in ländlich-peripheren Räumen.

Dr.-Ing. Bernhard Heinrichs
Ministerium für Arbeit, Bau
und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 6-8
19053 Schwerin
E-Mail: Bernhard.Heinrichs
@am.mv-regierung.de

lusten und fehlenden Beschäftigungsangeboten von besonderer Bedeutung ist.

- Im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ wird deutlich gemacht, dass gerade auch in dünn besiedelten, ländlich geprägten und peripher gelegenen Räumen gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten sind. Richtigerweise wird dabei aber festgestellt, dass Anpassungsmaßnahmen notwendig werden, die zu Einschnitten in das bisher gewohnte Maß an Leistungen zur Daseinsvorsorge führen werden.
- Auch das dritte Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ vermeidet die klischeehafte Simplifizierung in Metropolregion gleich Wirtschaftsregion sowie Periphererraum gleich Freiraum. Dies wird gerade bei der Verwendung des Begriffs Kulturlandschaft deutlich, der bewusst sowohl auf urban geprägte wie auch ländlich geprägte Räume angewendet wird.

2 Verkehr und Raumentwicklung

In der Diskussion des Leitbildentwurfs wurde u. a. gefordert, ein zusätzliches Leitbild „Raumordnung und Verkehr“ aufzunehmen. Diesem Anliegen wurde zu Recht nicht entsprochen. Die Stärke der Leitbilder liegt gerade in dem übersektoralen Ansatz und der Beschränkung ihrer Visualisierung durch jeweils nur eine Karte. Ein Zwischenentwurf enthielt eine Beikarte Verkehr (s. Abb. 1), die dann aber – ebenfalls zu Recht – in zwei geteilten Darstellungen in die Erläuterungen zu den analytischen Grundlagen der Leitbildkarten verwiesen wurde.

Der Ausschuss „Technische Infrastruktur und Verkehr“ der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hatte nur kurz Gelegenheit, sich mit dieser Karte zu befassen. Bei aller dort geäußerten Detailkritik ist es nach Ansicht des Verfassers in ihr gelungen, wesentliche Fragestellungen der Beziehung zwischen Raumordnung und Verkehr darzustellen, wie z. B. Zentrenreichbarkeit, Verbindungsqualität Schiene und zukünftige Belastung im Straßenverkehr.

Im Kapitel „Veränderte Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung nutzen“ des Leitbildpapiers wird auch auf den engen Wirkungszusammenhang zwischen Verkehr und Raumentwicklung eingegangen. Dort wird auf eine Entwicklung hingewiesen, die für Nordostdeutschland von besonderer Bedeutung ist: die seit Jahren signifikant gestiegenen Pendeldistanzen als Ausdruck anhaltender Arbeitsplatzverluste vor allem in den großstadtfernen Regionen. In der raumplanerischen Diskussion wird dies häufig kritisch gesehen und von dem Kommentar begleitet: „Sollen die doch umziehen“. Aus der Sicht einer betroffenen Region wie Mecklenburg-Vorpommern haben die gestiegenen Pendeldistanzen jedoch durchaus positive Effekte: Die im Einflussbereich von Hamburg und Lübeck liegenden Landkreise Ludwigslust und Nordwestmecklenburg verzeichnen eine deutlich niedrigere Arbeitslosenquote und eine günstigere Wanderungsbilanz als der Landesdurchschnitt. So lag die Arbeitslosenquote 2005 in Ludwigslust bei 13,7 %, in Nordwestmecklenburg bei 15,8 %, in ganz Mecklenburg-Vorpommern aber bei 20,3 %. Der Wanderungssaldo je 1000 Einwohner lag 1998 bis 2004 in Ludwigslust bei +14,6 Personen, in Nordwestmecklenburg sogar bei +29,7 Personen, im gesamten Bundesland jedoch bei -31,6 Personen. In den Ohren derjenigen, die dort einen Partner, einen nahen Arbeitsplatz, vielleicht Wohneigentum und ihren Lebensmittelpunkt haben, klingt die Empfehlung zum Umzug wohl eher zynisch. Gleiches gilt z. B. auch für die Region Trier mit ihren starken Pendlerströmen nach Luxemburg. Ein weiterer positiver Effekt ist, dass Kaufkraft in diesen Regionen verbleibt, indem die Einkommen, die woanders erzielt werden, dort zumindest zum Teil ausgegeben werden.

Bei den Handlungsansätzen zum Leitbild „Wachstum und Innovation“ wird ein deutlicher Akzent auf die Verbindungsqualitäten zwischen den Kernen der Metropolregionen und die Stärkung ihrer Gateway-Funktionen gesetzt. Gefordert wird dabei insbesondere auch der Abbau der erheblichen Defizite im grenzüberschreitenden Schienenfernverkehr, was an eine entsprechende Entschließung der MKRO vom 28. April 2005 anknüpft.

Eine Einseitigkeit der Ausrichtung nur auf einen Raumtyp wird aber auch hier vermieden. So wird in den Handlungsansätzen zum Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ die Notwendigkeit betont, Erreichbarkeit und Mobilität für alle zu sichern. Dies geschieht

im Sinne der Neujustierung aber mit dem Hinweis, dass neue flexible Lösungen der Güter- und Dienstleistungsmobilität im Sinne von „service to people“ gefunden werden müssen.

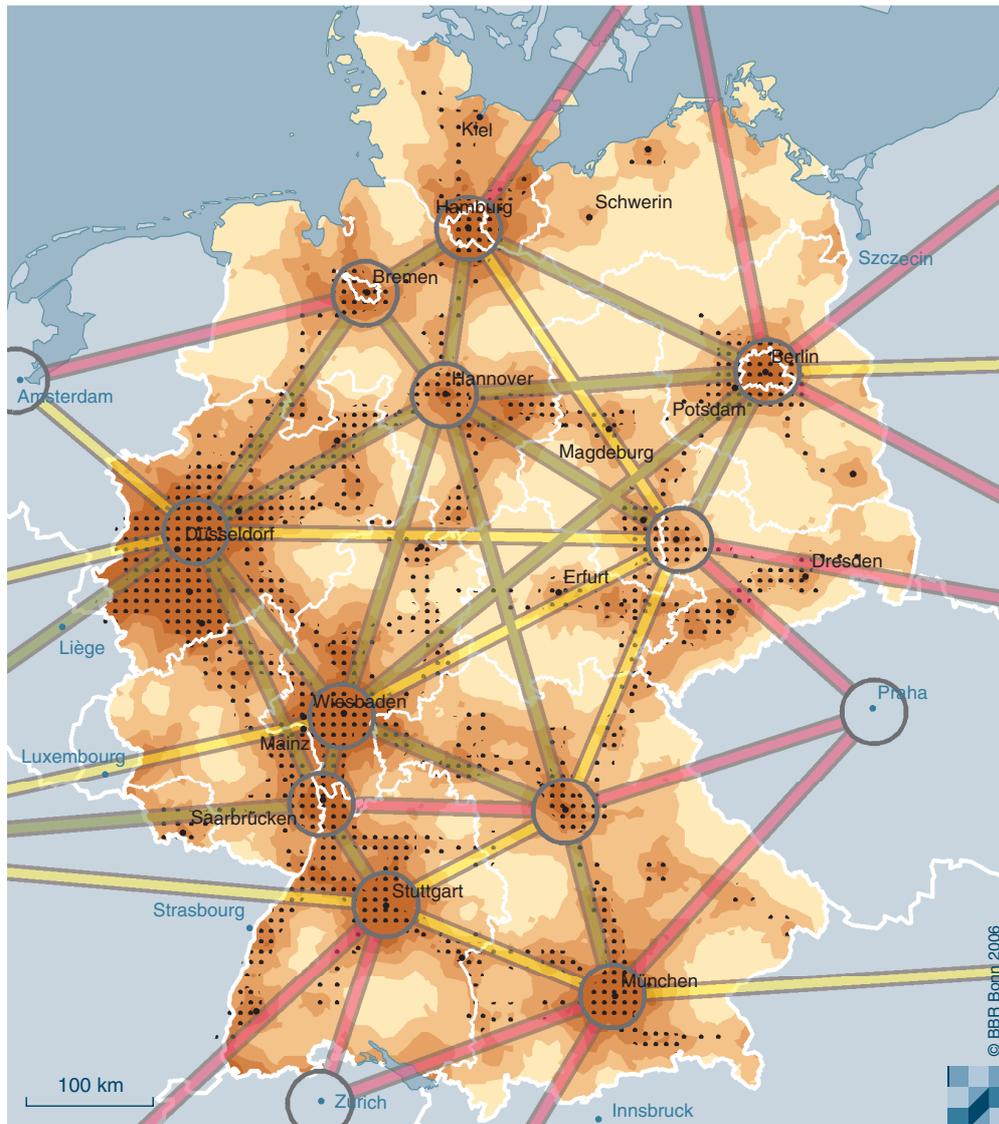


Abbildung 1
Beikarte Verkehr im
3. Entwurf der neuen
Leitbilder

Zentrenreichbarkeit Straße

- zentraler Raum
- erweiterter zentraler Raum
- zentrennaher Raum
- peripherer Raum
- sehr peripherer Raum

Belastung im Straßenverkehr 2015

- extrem hoch
- sehr hoch
- hoch

- Metropolregion
(Bestand gemäß MKRO)

Verbindungsqualität Schiene

- sehr gut; gut
- befriedigend; ausreichend
- mangelhaft; unzureichend

(Bewertung nach Fahrplandaten Frühjahr 2005 gemäß RIN-Entwurf für Verbindungen zwischen Metropolregionen ohne Berücksichtigung von Zu- Abgangs- und Wartezeiten)

Datenbasis: Erreichbarkeitsmodell des BBR, Verkehrsprognose 2015 (BVWP 2003), Laufende Raumbeobachtung des BBR

3 Handlungsstrategien für dünn besiedelte ländliche Räume

Die neuen Leitbilder für die Raumentwicklung sind direkt mit möglichen Handlungsstrategien verknüpft. Diese müssen an die unterschiedlichen Bedingungen der verschiedenen Raumtypen angepasst werden. Für den Typ des dünn besiedelten, abwanderungsgefährdeten ländlichen Raums werden im Folgenden am Beispiel des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das wie eingangs erwähnt als Prototyp dieser Raumkategorie gilt, einige Ansätze einer Anpassungsstrategie aufgezeigt.

Gerade weil in bundesweiten Diskussionen Thesen zu einer „gezielten Absiedlung“ oder auch „gesteuerten Entleerung“ der dünn besiedelten ländlichen Räume vertreten werden, ist es notwendig, raumordnerische Handlungsstrategien zu benennen, wie auch in diesen Räumen vorhandene Entwicklungspotenziale in Wert gesetzt werden können.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist mit 75 Einwohnern/km² das am dünnsten besiedelte Bundesland. Es ist insgesamt ländlich geprägt und hat eine disperse Siedlungsstruktur mit vielen kleinen Ortschaften und mit dem etwas unter 200 000 Einwohner zählenden Rostock nur eine Großstadt. Innerhalb des Landes gibt es deutliche regionale Unterschiede hinsichtlich Wirtschaftskraft und Entwicklungspotenzial. Räume mit günstiger wirtschaftlicher Basis umfassen die größeren Städte und ihr Umland, die intensiv touristisch genutzten Gebiete bzw. Gebiete mit guter Verkehrsanbindung an die Metropolen und Oberzentren benachbarter Bundesländer, vor allem Hamburg, Lübeck und Berlin (Stettin im Osten entwickelt dagegen keine vergleichbare oberzentrale Ausstrahlungskraft). Demgegenüber sind die wirtschaftlich strukturschwachen ländlichen Räume gekennzeichnet durch eine zentrenferne Lage oder durch die Grenznahe zu Polen, oft abseits größerer Verkehrsachsen. Die Bevölkerungsentwicklung in diesen Gebieten kann kurz mit „immer weniger und immer mehr ältere Menschen“ umrissen werden, wobei auch hier eine regionale Differenzierung – parallel zu der der wirtschaftlichen Entwicklung – anzutreffen ist.

In großen Teilen des Landes sind die Auswirkungen des demographischen Wandels in Verbindung mit dem nach wie vor nicht abgeschlossenen Prozess des wirtschaftlichen Strukturwandels und den immer enger werdenden finanziellen Spielräumen der öffentlichen Hand unmittelbar zu erleben: Junge Menschen ziehen weg, vor allem junge Frauen. Es fehlen die Kinder, der Anteil der Älteren nimmt zu, Qualität und Tiefe des Versorgungsangebots gehen zurück und Leistungen der Daseinsvorsorge bündeln sich in immer weniger Zentren usw. Mittlerweile gibt es eine breite Diskussion über den Umgang mit diesen sich überlagernden bzw. zum Teil gegenseitig bedingenden Prozessen, die die Lebensqualität der Menschen beeinträchtigen. So vergeht keine Woche, in der nicht Veranstaltungen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft zur Thematik in Presse, Funk und Fernsehen kommentiert werden. Ein Problembewusstsein muss folglich nicht erst geschaffen werden, auch nicht das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Anpassungsprozessen – beides ist vorhanden. Wichtig ist es, durch konkretes Handeln in Abstimmung mit den regionalen und lokalen Akteuren kreative und zukunftsfähige Lösungsmöglichkeiten anzubieten wie auch umzusetzen, durchaus auch in Abkehr von gewohnten Bahnen des Denken und Handelns. Die folgenden Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- *Zentrale Orte*

Eine Straffung des Zentrale-Orte-Netzes, auch zur Sicherung der Daseinsvorsorge (Leitbild 2), ist mit dem neuen Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern von 2005 festgelegt. Die konkrete Umsetzung dieser Festlegung für die Zentralen Orte der unteren Stufe geschieht über die zurzeit in Fortschreibung befindlichen Regionalen Raumentwicklungsprogramme. Nach den Vorgaben des LEP werden die bisherigen zentralörtlichen Stufen „Unterzentren“ und „Ländliche Zentralorte“ zu „Grundzentren“ zusammengefasst. Gleichzeitig werden etwa 40 ehemalige Ländliche Zentralorte entfallen. Die Gesamtzahl der Zentralen Orte wird von 136 auf etwa 95 reduziert.

Die Straffung des Zentrale-Orte-Netzes dient einem doppelten Ziel: Erstens sollen geeignete Orte als Wirtschafts- und Arbeits-

marktzentren, als Versorgungszentren sowie als Knotenpunkte des ÖPNV gestärkt werden. Zweitens sollen diese in ihrer Zukunftsfähigkeit bestätigten Zentralen Orte Priorität bei der Erhaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Zuge notwendiger Standortreduzierungen erhalten. Damit wird der Tragfähigkeit öffentlicher und privater Infrastruktureinrichtungen gedient, ein effektiver Einsatz öffentlicher Mittel sichergestellt, die Aufrechterhaltung privater Infrastrukturen ermöglicht und letztlich zur Schaffung von Synergieeffekten beigetragen.

- *Verwaltungsmodernisierung*

Die ebenfalls notwendige Anpassung der Verwaltungsstruktur an die neuen Rahmenbedingungen wurde in Mecklenburg-Vorpommern im April 2006 mit der Verabschiedung eines Gesetzes zur Verwaltungsmodernisierung eingeleitet. Kernpunkte sind eine Funktionalreform, die die Aufgaben der unteren Landesbehörden weitgehend auf die Kreisebene überträgt sowie eine Kreisgebietsreform, die die derzeitigen zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu fünf Regionalkreisen zusammenfasst. Diese drastische Verringerung der Zahl der Kreisverwaltungen erschließt Einsparpotenziale in einer Größenordnung von mindestens 70 Mio. bis 150 Mio. € jährlich.

Eine ergänzende Gemeindegebietsreform – Mecklenburg-Vorpommern hat noch gut 850 Gemeinden, 30 % davon mit weniger als 500 Einwohnern – zeichnet sich allerdings noch nicht ab. Hier wären weitere erhebliche Effizienzgewinne zu erwarten. Insgesamt kann die eingeleitete Verwaltungsreform als ein wichtiger Baustein der in den Leitbildern geforderten Anpassungsstrategie für dünn besiedelte Räume gewertet werden.

- *Daseinsvorsorge*

Neben der notwendigen Straffung des Zentralen-Orte-Netzes und der Verwaltungsreform ist in Mecklenburg-Vorpommern auch die Neuorganisation von Leistungen der Daseinsvorsorge in verschiedenen Bereichen im Gang. Der Schwerpunkt der Anpassungsanstrengungen liegt im Bildungswesen und umfasst sowohl die allgemeinbildenden

Schulen als auch die Berufsschulen und die Hochschulen. In die Neustrukturierung der Berufsschullandschaft sind die vier regionalen Planungsverbände aktiv eingeschaltet.

Im Rahmen der erforderlichen Anpassungsstrategien für ländliche Räume darf und muss auch über unkonventionelle Lösungen nachgedacht werden, z.B. ob in den besonders dünn besiedelten Räumen die Aufrechterhaltung eines täglichen Schülerverkehrs mit immer längeren Fahrzeiten vor allem zu weiterführenden Schulen die richtige Lösung ist oder etwa die Einrichtung von Internaten. Auch muss geprüft werden, inwieweit die Gesundheitsversorgung in den Zentralen Orten ergänzt werden kann durch Angebote im Bereich der Telemedizin. Ferner müssen Standards im Bereich der technischen Ver- und Entsorgung auf den Prüfstand. Nicht jede kleine Siedlung muss an eine zentrale Abwasserkläranlage angeschlossen sein, auch Kleinkläranlagen sind dort vertretbar.

- *Partnerschaft mit Metropolregionen*

Die Handlungsstrategien zum Leitbild „Wachstum und Innovation“ stellen u. a. auf eine Partnerschaft und gemeinsame Verantwortung in den weiteren metropolitenen Verflechtungsräumen ab. Es sollen Impulse für eine verbesserte Selbstorganisation (Regional Governance) und Profilierung der Metropolregion und ihres Verflechtungsraums gegeben werden. Die Initiierung und Unterstützung der hierzu notwendigen Prozesse gehört zu den künftigen Aufgaben der Landes- und Regionalentwicklung. Für Mecklenburg-Vorpommern steht die Frage, welche Stärken kann das Land, können die Regionen, können die Kommunen mit in den Entwicklungsprozess sowohl der Metropolregion Hamburg als auch der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg einbringen (s. Abb. 2).

Dass das Andocken an die äußeren Entwicklungspole für Mecklenburg-Vorpommern von Bedeutung ist, hält bereits das neue LEP fest. Als konkretes Beispiel hierfür steht die weitere qualitative Verbesserung der Erreichbarkeit im Zuge der Achse Berlin – Öresund über die Hansestadt Rostock. Unter anderem soll in Kürze eine direkte ICE-Verbindung von Berlin nach Rostock eingerichtet werden. Auch beabsichtigt

