

Quo vadis Regionalpolitik?

Maike Richter

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik

1 Einleitung: Leitbilder werfen Fragen auf

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat am 30. Juni 2006 die von Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Tiefensee vorgelegten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen. In einer Presseerklärung heißt es dazu: „Wir sind sehr froh, dass Bund und Länder gemeinsam eine Strategie auf den Weg gebracht haben, die Deutschland als Ganzes im Blick hat. Sie trennt nicht zwischen starken und schwachen Regionen, trennt nicht zwischen Ost und West oder zwischen Stadt und Land. Vielmehr macht sie sehr deutlich, dass die bestehenden Herausforderungen – trotz aller Entwicklungsunterschiede – nur im Miteinander der Regionen und im Miteinander von Stadt und Land zu bewältigen sein werden.“

Große Worte und eine vielversprechende Botschaft, die Erwartungen wecken. Irreführende Erwartungen. Aus regionalpolitischer Sicht werden die Leitbilder in der vorgelegten Form mit Skepsis bis Ablehnung betrachtet. Die Leitbilder werfen mehr Fragen auf, als sie Antworten auf drängende Herausforderungen unserer Zeit geben. Und, soweit sie Antworten geben, scheinen sie ein Schritt in die falsche Richtung zu sein. Unter dem Deckmantel der Raumordnung drohen die klassische Regionalpolitik und die Agrarpolitik für die ländlichen Räume in Deutschland ohne Not und ohne echte wirtschaftspolitische Alternative in Frage gestellt zu werden.

2 Skepsis: Droht ein Paradigmenwechsel?

Die Leitbilder sind geeignet, in der Förderpolitik einen nicht sachgerechten Paradigmenwechsel herbeizuführen – zugunsten der Starken und zulasten der Schwachen, zugunsten der Metropolregionen und Städte und zulasten der ländlichen und

peripheren Räume, zugunsten flächendeckender, teurer Umverteilung und zulasten gezielter Unterstützung strukturschwacher Regionen. Die Leitbilder könnten am Ende das Gegenteil von dem hervorrufen, was von ihren Initiatoren reklamiert wird: eine Verstärkung der regionalen Disparitäten in Deutschland, eine Spaltung unseres Landes statt des Miteinanders der Regionen. Unabhängig von dem in den Leitbildern abgegebenen Bekenntnis, dass diese dem grundgesetzlich verankerten Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu sichern, verpflichtet sind, droht das Ziel tatsächlich aufgegeben zu werden. Der soziale Friede in Deutschland wäre dadurch ebenso gefährdet wie das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Dies wird besonders offenkundig an folgendem Beispiel: Der breit angelegte Aufbau Ost, den der Bund von Beginn an und über Jahre bis heute unter großen Anstrengungen aus wirtschaftlicher und politischer Überzeugung unterstützt hat, wäre nach diesem Politikverständnis nicht möglich gewesen, seine Fortsetzung gerät jetzt in grundlegende Legitimationsschwierigkeiten. Auch dies ist eine Botschaft der Leitbilder unter Federführung des zuständigen Ministeriums für den Aufbau Ost.

3 Kritisch: Einseitige Hervorhebung des Raumtyps „Metropolregion“

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Skepsis der Regionalpolitik zielt nicht auf die gewählten Leitbilder. Sie spiegeln unstrittig wichtige Herausforderungen für Deutschland wider: „Wachstum und Innovation“ (Leitbild 1), „Daseinsvorsorge sichern“ (Leitbild 2) vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (Leitbild 3). Auch wird die in den Leitbildern herausragende Bedeutung von Metropolregionen keineswegs in Frage gestellt.

Der breit angelegte Aufbau Ost wäre nach dem Politikverständnis der Leitbilder nicht möglich gewesen. Seine Fortsetzung gerät jetzt in grundlegende Legitimationsschwierigkeiten.

Dr. Maike Richter
Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie
Ref. IC1: Regionale Wirtschaftspolitik, Städtebau
und Raumordnung
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin
E-Mail:
Maike.Richter@bmwi.bund.de

Die Wortwahl ist Botschaft: Das Ziel der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse droht tatsächlich aufgegeben zu werden.

Die Skepsis der Regionalpolitik richtet sich vielmehr gegen das einseitige Vorgehen in Analyse und wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen der Leitbilder und Handlungsstrategien. Es fehlt die für eine komplexe Welt und unterschiedliche Zielsetzungen und Ansatzpunkte einzelner Politikfelder notwendige Differenzierung. Kritisch ist vor allem die einseitige Hervorhebung eines Raumtyps – der Metropolregionen – als Wachstumsmotor schlechthin für Deutschland, während andere Regionen als davon abgeleitete Raumtypen dargelegt werden – als ländliche, altindustrialisierte oder periphere Regionen oder Regionen mit Stabilisierungsbedarf. Die Wortwahl ist Botschaft: Die aus dem Gegensatz zu Metropolregionen abgeleitete Benennung anderer Regionen unterstreicht die den Metropolregionen zentral zugewiesene Bedeutung und vice versa die anderen Regionen nur zugestandene abgeleitete Bedeutung. Schon die empirische Evidenz widerspricht dieser einseitigen Betrachtung. Sie wird der Bedeutung verschiedener Raumtypen für die Entwicklung unseres Landes nicht gerecht und ist wirtschaftspolitisch irreführend. Die einseitige Sichtweise weckt zudem Erwartungen, die unhaltbar sind: Die stärkere Beachtung und Förderung von Metropolregionen würde Deutschland nicht helfen, Wachstumsschwäche zu überwinden und Wettbewerbsfähigkeit dazuzugewinnen.

Kritisch ist auch die Beliebigkeit des Textes. Die Leitbilder und Handlungsstrategien sind offen formuliert, verpflichten keinen und damit jeden. Darin liegt zugleich die Gefahr für die Politik. Der Text ist so offen, dass sich nahezu jeder darauf berufen kann. Eine Grundlage für gezielte politische Entscheidungen ist damit nicht gegeben. Die damit einhergehende fehlende Konkretisierung führt auch dazu, dass die möglichen Konsequenzen nicht wirklich deutlich werden. Über den o.g. Aufbau Ost hinaus dazu noch ein Beispiel: Dem grundgesetzlich verankerten Ziel der „Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sind die Leitbilder ausdrücklich verpflichtet. Das Ziel wird aber nicht als eigenständiges Leitbild benannt. Das kann bedeuten, dass das Ziel über den Leitbildern steht. Daraus lässt sich genauso ableiten, dass das Ziel von den Leitbildern schleichend abgelöst wird, weil scheinbar neue Herausforderungen dies er-

fordern. Der Text lässt beide Lesarten zu. Es spricht einiges dafür, dass das Ziel in den Leitbildern tatsächlich aufgegeben wird.

4 Beispiel „Wachstum und Innovation“: Klassische Regionalpolitik wird in Frage gestellt

Im Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ wird der Raumtyp Metropolregion als Motor für Wachstum und Innovation in Deutschland, der europäischen Verflechtung und der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands dargestellt. Von der Raumordnung wird dies gerne unter dem Motto „Stärken stärken“ zusammengefasst. Dieses auch in der Regionalpolitik, freilich mit anderer Zielsetzung gebräuchliche Motto verschleiert den angestrebten Paradigmenwechsel: Im Leitbild 1 geht es nicht – wie in der klassischen Regionalpolitik – darum, in schwachen Regionen die Stärken zu stärken, sondern darum, die Starken, hier in Form der Metropolregionen, zu stärken.

Die Konsequenzen werden in den Handlungsstrategien zum Leitbild 1 unmissverständlich dargelegt. Es wird eine klare Verschiebung der Politik zugunsten der Metropolregionen abgeleitet: „Die Raumordnung von Bund und Ländern fordert zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland eine stärkere Berücksichtigung des Metropolregionenkonzepts in den nationalen und EU-Fachpolitiken.“

Nicht ausgeführt wird, wie dies in den einzelnen Fachpolitiken umgesetzt werden soll – etwa in der Regionalpolitik, die auf die Förderung strukturschwacher Regionen ausgerichtet ist. Ebenso wenig wird diskutiert, wie eine sinnvolle politische Unterstützung von Metropolregionen überhaupt aussehen soll.

Einen Anhaltspunkt gibt ein Interview mit dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister Tiefensee in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 12. März 2006. Bundesminister Tiefensee führt u. a. aus: „... sie (gemeint sind die ländlichen Regionen, Anm. Verf.) können sich wie die Waggons an eine Lokomotive hängen. Aber die Lokomotive braucht Kraft, um die Waggons ziehen zu können.“ Betont wird die

notwendige Stärkung von Wachstumsregionen, unerwähnt bleibt, dass schwache oder ländliche Regionen, die sich „anhängen“ können, in der Regel erst einmal befähigt werden müssen, sich an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bzw. die Entwicklung stärkerer Regionen oder Metropolregionen anzuhängen. Genau dies ist Sinn und Aufgabe der klassischen Politiken für die Regionen, der Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und der Agrarpolitik für die ländlichen Räume (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“/GAK; Gemeinsame Agrarpolitik/GAP).

5 Ungewiss: Die Auswirkungen der Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik ab 2007

Einen Vorgeschmack auf die möglichen Konsequenzen des in den Leitbildern und Handlungsstrategien verankerten Paradigmenwechsels in Deutschland gibt auch die Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik. Auf europäischer Ebene entspricht der auf die Förderung strukturschwacher Regionen ausgerichtete Ansatz der deutschen Regionalpolitik dem im EG-Vertrag verankerten Kohäsionsziel. Wichtigstes Umsetzungsinstrument dafür sind die EU-Strukturfonds.

Ab 2007 ist die europäische Regionalpolitik im Rahmen des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) nicht mehr auf strukturschwache Regionen beschränkt, sondern flächendeckend möglich. Der Verzicht auf eine Fördergebietsabgrenzung in der EU-Strukturpolitik lässt sich positiv interpretieren, indem die EU dem Prinzip der Subsidiarität folgt und es den Mitgliedstaaten selbst überlässt, welche Regionen gefördert werden.

Dem steht als Risiko entgegen, dass die Möglichkeit der flächendeckenden Förderung den Verteilungskampf zwischen den Regionen zulasten der bisher allein Begünstigten, der strukturschwachen Regionen verschärft. Der „neue“ Freiraum der Regionalpolitik vor Ort wird auch dadurch eingeschränkt, dass die förderfähigen Maßnahmen sich in einen ausgewählten Themenkatalog einpassen müssen. Dies schränkt den Spiel-

raum einerseits unmittelbar ein und weckt andererseits Begehrlichkeiten seitens der explizit benannten Fachpolitiken. Hinzu kommt, dass die Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse zwischen der EU und den Mitgliedstaaten komplexer und zentralistischer statt einfacher werden. Insgesamt bekommen durch die Neuausrichtung die unterschiedlichsten Interessenlagen zuzulasten originär regionalpolitischer Anliegen und der strukturschwachen Regionen mehr Raum und Durchschlagskraft.

Die Auswirkungen der Neuausrichtung sind heute noch ungewiss, die Risiken aber unverkennbar, dass die Neuausrichtung den Verteilungskampf zwischen Regionen und Fachpolitiken zulasten einer zielgerichteten, themenoffenen Regionalpolitik für strukturschwache Regionen verschärft. Dies deutet sich in den Vorbereitungen für die neue Periode bereits an. Am Ende kann die Kohäsionspolitik derart verwässert werden, dass ihr primäres Ziel, die Förderung strukturschwacher Regionen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in Europa, in Frage gestellt und damit der Kohäsionsprozess in Europa grundlegend gefährdet wird.

6 Koordinierung ist wichtig: Die GRW als Basis der deutschen Regionalpolitik

Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik gibt nicht nur einen Vorgeschmack auf die möglichen – ähnlichen – Konsequenzen der von der Raumordnung vorgelegten Leitbilder und Handlungsstrategien. Sie unterstreicht gerade auch vor dem Hintergrund EU-weit und national komplexer werdender Abstimmungsprozesse die Bedeutung funktionierender nationaler Koordinierungsinstrumente.

In Deutschland erfolgt die Koordinierung der Regionalpolitik im Rahmen der Bundesländer-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die GRW stellt eine geordnete Regionalpolitik in Deutschland sicher. In Abstimmung zwischen Bund und Ländern wird im Rahmen der GRW die Gleichbehandlung von Regionen mit gleich gelagerten Problemen sichergestellt: Bund und Länder legen gemeinsam die Regionalför-

Einen Vorgeschmack gibt die Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik: Der Verteilungskampf wird verschärft.

Die klassische Regionalpolitik gibt Menschen in strukturschwachen Regionen eine Perspektive. Auf die Förderung strukturstarker Regionen wird aus guten Gründen verzichtet.

dergebiete, die Förderhöchstsätze und damit auch das innerdeutsche Fördergefälle, die Fördertatbestände und die Verteilung der GRW-Finanzmittel auf die Länder fest. Die Umsetzung selbst liegt in der Verantwortung der Länder. Sie entscheiden, inwieweit sie den vorgegebenen Rahmen ausschöpfen und inwieweit sie sachliche und regionale Schwerpunkte setzen.

Darüber hinaus bildet die GRW einen Koordinierungsrahmen für andere raumwirksame Politikbereiche, zum Beispiel für den Einsatz der Mittel aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE). Inwieweit die Länder sich gerade auch im Zuge der Neuausrichtung ab 2007 für den Einsatz der EFRE-Mittel weiter an den nach Strukturschwäche ausgewählten GRW-Gebieten orientieren, liegt in ihrem Entscheidungsspielraum.

Über die GRW nimmt der Bund seit 1969 in institutionalisierter, regelgebundener Form seine Mitverantwortung für eine ausgewogene regionale Entwicklung in Deutschland wahr. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der GRW ist verfassungsrechtlich in Art. 91a Grundgesetz geregelt und im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ konkretisiert. Die Fortsetzung der GRW ist im Rahmen der Föderalismusreform in Deutschland intensiv diskutiert und bestätigt worden: Die GRW bleibt Basis der deutschen Regionalpolitik.

7 Zielgerichtete Regionalpolitik: Unterstützung strukturschwacher Regionen bleibt wichtig

Die Förderung im Rahmen der GRW ist bewusst auf die Unterstützung strukturschwacher Regionen beschränkt. Über die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit sollen im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe Standortnachteile ausgeglichen, die regionale Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig gestärkt und dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden. Die GRW ist damit zugleich Ausgleichs- und Wachstumsinstrument.

Auf die Förderung strukturstarker Regionen wird dagegen aus ordnungspolitischen Gründen verzichtet. Diese sind gefordert,

aus eigener Kraft den Anschluss an die Wettbewerbsfähigkeit zu halten und notwendige Umstrukturierungsprozesse zu vollziehen. Auch auf thematische Vorgaben wie in der EU-Strukturpolitik wird vor dem Hintergrund der regionalen heterogenen Bedingungen bewusst verzichtet; die Akteure vor Ort sollen selbst entscheiden, ob eine Investition geeignet ist, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, und ergo förderwürdig ist.

Die GRW leistet einen wichtigen Beitrag, um die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, regionale Disparitäten abzubauen und das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu unterstützen. Sie gibt Menschen in strukturschwachen Regionen eine Perspektive.

Der Ansatz der klassischen Regionalpolitik in Deutschland hat sich über Jahre bewährt. Die Disparitäten haben sich verringert, regionale Entwicklungsprozesse einander angenähert. Die Unterstützung strukturschwacher Regionen bleibt auch in Zukunft wichtig. Die demographische Entwicklung, der verschärfte internationale Standortwettbewerb und die Erweiterung der EU stellen auch die Regionen vor neue Herausforderungen und drohen die regionalen Disparitäten wieder zu verschärfen.

8 Nicht zielführend: Paradigmenwechsel zugunsten von Metropolregionen

Der in den Leitbildern anklingende Paradigmenwechsel erscheint dagegen nicht zielführend. Im Gegenteil, eine verstärkte Konzentration auf einen Raumtyp – hier die Metropolregionen – birgt die Gefahr einer ineffizienten Umverteilung zugunsten von Metropolen und starken Regionen statt einer – wie bisher – begrenzten und gezielten Förderung schwacher Regionen unabhängig vom Raumtyp. Das träfe nicht nur die strukturschwachen Regionen in den neuen und alten Bundesländern. Es würde den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungs- und Wachstumsprozess in Deutschland beeinträchtigen.

Richtig ist, dass marktwirtschaftliche Systeme zur räumlichen Konzentration neigen. Weder theoretischen Beleg noch empirische Evidenz gibt es aber für die Behauptung,

dass allein oder insbesondere Metropolregionen geeignet sind, das Wachstum eines Landes zu befördern, und dass sie strukturschwache Regionen tatsächlich mitziehen. Die unterstellte Lokomotivfunktion von Metropolregionen für strukturschwache Regionen ist nur einer von mehreren denkbaren Entwicklungspfaden. Ob oder inwieweit sie eintritt, hängt regelmäßig von der konkreten Ausgangssituation ab. Gegenbeispiele sind leicht zu finden: München hilft der Grenzregion Hof in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ebenso wenig weiter wie Hamburg dem strukturschwachen Ostholstein oder Dresden und Leipzig dem peripheren Löbau-Zittau. Mit Blick auf die Metropolregionen ist daher zu diskutieren, welche Politik für diese sinnvoll sein kann, ohne dass aber undifferenziert einzelne Fachpolitiken, etwa die Regionalpolitik, auf Metropolregionen fokussiert werden und darüber der eigentliche Auftrag der Fachpolitiken verloren geht.

9 Verzahnung von Fachpolitiken: Koordinierung statt ganzheitlicher Förderansatz

In den Leitbildern deutet sich auch der Wunsch nach einem ganzheitlichen Förderansatz an. Tatsächlich stellt die GRW für die Regionalpolitik bereits einen solchen ganzheitlichen Förderansatz dar. Die GRW hat Deutschland als Ganzes im Blick, sie gibt für die Regionalpolitik und andere raumwirksame Politikbereiche Rahmen und Orientierung. Ein über einzelne Fachpolitiken hinausgehender ganzheitlicher Förderansatz erscheint angesichts der Komplexität der Welt und der unterschiedlichen Zielsetzungen und Anhaltspunkte einzelner Fachpolitiken dagegen unrealistisch. In den Leitbildern findet sich zu Recht folgender Satz: „Der Heterogenität der Räume muss wie bisher über entsprechend differenzierte Politikansätze zur Förderung strukturschwacher Regionen, ländlicher Räume oder Metropolregionen Rechnung getragen werden.“ Entsprechendes gilt auch für Fachpolitiken, zum Beispiel die Innovations-, Umwelt-, Energie-, Verkehrs- oder Bildungspolitik. Auch für diese Politiken wird Deutschland weiterhin differenzierte Förderansätze benötigen.

Gefordert ist daher kein die Fachpolitiken übergreifender ganzheitlicher Förderansatz, sondern die sinnvolle Verzahnung der einzelnen Fachpolitiken. Dafür ist eine funktionierende Koordinierung der einzelnen Fachpolitiken, wie sie etwa für die Regionalpolitik durch die GRW geleistet wird, von großer Bedeutung.

10 Ausblick: Leitbilder erfüllen Erwartungen nicht – Festhalten an klassischer Regionalpolitik

Sinnvoll und wünschenswert wären Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung, die insgesamt ausgewogener sind mit mehr Raum für einen Mittelweg im Sinne eines „sowohl als auch“: Die in den Leitbildern aufgegriffenen Themen müssten anhand von Szenarien, Alternativen und Beispielen auch aus anderen Staaten breiter diskutiert werden, die Bedeutung von Metropolregionen, aber genauso die Bedeutung anderer Regionen, also strukturschwacher, peripherer und ländlicher Regionen für Wachstum und Gesellschaft in ihrer Differenziertheit stärker herausgearbeitet werden.

Die vorgelegten Leitbilder und Handlungsstrategien deuten dagegen einen nicht sachgerechten Paradigmenwechsel an, und sie wecken Erwartungen, die sie nicht erfüllen können. Mit einer – vagen, nicht näher definierten – Neuausrichtung auf die Metropolregionen ist die Wachstums- und Innovationsschwäche in Deutschland ebenso wenig zu überwinden wie mit einem ganzheitlichen Förderansatz über alle Fachpolitiken unter dem Dach der Raumordnung. Im Gegenteil, wie oben auch für die EU-Kohäsionspolitik ausgeführt, besteht die Gefahr, dass gezielt eingesetzte, bewährte Politiken wie die Regionalpolitik für strukturschwache Regionen und die Agrarpolitik für ländliche Räume durch Öffnung verwässert und in Frage gestellt werden. Der Verteilungskampf zwischen den Regionen in Deutschland würde geschürt, statt das über viele Jahre aufgebaute Miteinander der Regionen weiter gefördert. Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen ist gerade vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen aber umso notwendiger.

Sinnvoller und wünschenswert wäre ein Mittelweg im Sinne eines „sowohl als auch“: Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen bleibt notwendig.