

Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand

Einführung

Rupert Kawka

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, früher die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse, begleitet die Raumordnung seit Jahrzehnten. Trotz vieler Bemühungen und auch Erfolge sind aber die gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht überall und in allen Handlungsfeldern eingetreten. Das soll nicht heißen, dass es sie überhaupt nicht gibt, aber viele Lebensbereiche sind für die Bürgerinnen und Bürger im Bundesgebiet von Disparitäten geprägt: Die Ost-West-Konvergenz stockt, auch wenn sich in Ostdeutschland einzelne Regionen mit guter Entwicklung herausgebildet haben, der demografische Wandel schreitet voran, und die Diskussion um den neuen Solidarpakt zeigt, dass auch in den alten Bundesländern die kommunalen Probleme in vielen Städten und Gemeinden immer drängender werden.

Vor neun Jahren erschien das letzte IzR-Heft zum Thema Gleichwertigkeit. Und schon damals schrieben Hans-Peter Gatzweiler und Wendelin Strubelt in ihrer Einführung, dass das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf dem Prüfstand steht. Etwas auf den Prüfstand stellen hat die übertragene Bedeutung, dass etwas auf seine Notwendigkeit hin überprüft wird. Und dieser prüfende Blick ist heute mehr gefordert denn je. Der Verfassungsrechtler **Edmund Brandt** von der Technischen Universität Braunschweig beantwortet diese Frage in seinem Beitrag zu diesem IzR-Heft eindeutig: „Entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis enthält Art. 72 Abs. 2 GG keinen (!) übergreifenden Handlungsauftrag – an wen auch immer gerichtet –, gleiche oder auch nur gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen.“

Diese Aussage müsste die Raumordnung erschüttern, stellt sie doch das traditionelle Selbstverständnis infrage. Auf der einen Seite prägt das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse immer noch die Diskussion. Ein Beispiel dafür ist, dass im Jahr 2014 vom Bayerischen Landtag eine Enquete-Kommission zu diesem Thema

eingesetzt wurde. Auf der anderen Seite geht es aber schon lange nicht mehr um eine Gleichwertigkeit um jeden Preis. So wird immer häufiger von Mindeststandards oder Öffnungs- und Experimentierklauseln gesprochen sowie über eine Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“ diskutiert. Es geht also nicht darum, sich von der Idee gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verabschieden, sondern vielmehr um die tatsächlichen Optionen, wie ein möglichst gleichwertiger Zustand – unter Gewährleistung grundlegender Zugangschancen in allen Teilräumen – erreicht werden kann. So fordert **Reiner Klingholz** vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, der das Paradigma der Gleichwertigkeit als eine leere Hülse bezeichnet, „einen realistischen Umgang mit dem demografischen Wandel, der das Leben der verbleibenden Anwohner verbessern könnte“.

Wenn es also den Handlungsauftrag der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht gibt, aber trotzdem viele raumordnerische und regionalpolitische Aktivitäten in diese Richtung abzielen, dann besteht die Möglichkeit, diese in einen neuen konzeptionellen Zusammenhang einzubetten. Anknüpfungspunkte dabei können beispielsweise die Strategie Europa 2020 und die Territoriale Agenda 2020 sein. **Kai Böhme** und **Sabine Zillmer** von Spatial Foresight argumentieren, dass unter bestimmten Umständen „[...] auch für Deutschland die territoriale Kohäsion [...] einen attraktiven konzeptionellen Überbau für das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse anbieten [kann], der einen Rahmen für den Spagat zwischen Wachstum und Ausgleich bildet.“ Dabei gehen Böhme und Zillmer der Frage nach, wie diese europäische Idee umgesetzt werden kann, welche Handlungsoptionen sie eröffnet und welche Vorstellungen von der Raumentwicklung geändert werden müssen.

Dr. Rupert Kawka
Wissenschaftlicher Projektleiter
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Referat I 4 Städtebauförderung,
Soziale Stadtentwicklung
rupert.kawka@bbr.bund.de

Eine dieser Vorstellungen benennt **Ludwig Scharmann** vom Sächsischen Staatsministerium des Innern: „Nicht der Wunschgedanke nach nie abbreißendem Wachstum, sondern eine realistische Einschätzung der noch verbleibenden regionalen bzw. lokalen Entwicklungspotenziale muss die Leitbilddiskussion und die aus ihr entwickelten Planungen bestimmen.“ Auch die Landesplanungen wissen, dass ein realistischer Umgang nötig ist. So zeigt **Klaus Einig** vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung/Landesplanung Schleswig-Holstein, „dass in Bezug auf die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und die Zentrenreichbarkeit durch Landesentwicklungspläne und -programme keine verbindlichen Mindeststandards gesetzt werden, die als belastbarer Maßstab für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in Versorgungsräumen anwendbar sind.“ Es wird deutlich: Einerseits möchte man mit den zentralen Orten eine gute Versorgung ermöglichen, andererseits weiß man, zu welchen Konsequenzen ein rechtlich belastbarer Ausstattungskatalog führen kann. **Sebastian Elbe** und **Rainer Müller** von SPRINT – wissenschaftliche Politikberatung sind der Ansicht, dass das System der zentralen Orte Schrumpfungprozesse nicht gestalten kann, und vermissen eine Aufgabenkritik der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig widmen sie sich der Frage, wie die Zivilgesellschaft durch Parti-

zipation einen Beitrag zur Gleichwertigkeit leisten kann und warnen vor dem Glauben, „dass es alle schaffen können, wenn nur der Wille da ist.“ Wichtig ist ihrer Meinung nach, dass Finanzmittel für den Betrieb von geförderten Projekten auch dauerhaft zur Verfügung stehen. Das wäre wiederum ein Hinweis darauf, eine Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“ zu entwickeln.

Ferner bleibt immer noch die Frage, wie es denn um die Gleichwertigkeit in den Teilräumen des Bundesgebiets bestellt ist. **Rupert Kawka** vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung schlägt einen Monitoringansatz vor, der anhand von Mindeststandards interpretiert werden kann und der unabhängig von administrativen Grenzen ist. Dabei wird deutlich: „Jeder Vorschlag zu einem Monitoring fordert Kritik heraus. Ebenso tun das viele Eckwerte [im Sinne von Maßstäben zum Einschätzen einer Situation, Anm. R. K.], weil sie sich oftmals mit individuellen Bedürfnissen und Maßstäben nicht decken. Aber ohne beides kann eine Diskussion nicht konkret geführt werden.“

Alle Beiträge in diesem Heft weisen auf Probleme hin, geben Lösungsvorschläge und fordern zum Nach- bzw. Umdenken heraus. Zuspruch und Widerspruch sind somit vorgegriffen und möchten zu einer lebhaften Diskussion anregen.