



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand

Heft 1.2015

Informationen zur Raumentwicklung

Inhalt

Heft 1.2015

		Seite
Rupert Kawka	Einführung	I
Edmund Brandt	Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen	1
Kai Böhme Sabine Zillmer	Was haben gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun?	11
Reiner Klingholz	Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung	23
Ludwig Scharmann	Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch „gleiche“ Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens	29
Klaus Einig	Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge?	45
Sebastian Elbe Rainer Müller	Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft?	57
Rupert Kawka	Gleichwertigkeit messen	71
Anhang	Jahresinhaltsverzeichnis 2014	

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)

Redaktionsschluss: 16. Januar 2015

Schriftleitung

Harald Herrmann
Markus Eitges
Robert Kaltenbrunner

Die Beiträge werden von der Schriftleitung/wissen-
schaftlichen Redaktion gezielt akquiriert. Der
Herausgeber übernimmt keine Haftung für unau-
gefordert eingesandte Manuskripte. Die vom Autor
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers identisch.

Wissenschaftliche Redaktion

Rupert Kawka

Redaktionelle Bearbeitung

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-0
Telefax +49 711 2582-390
service@steiner-verlag.de



und Buchhandel

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement 72,00 €
(6 Hefte einschl. Register), zzgl. Versandkosten
(Inland: 10,80 €, Ausland: 19,80 €); Einzelheft 19,00
€ (versandkostenfrei) – Preise incl. MwSt.

Ihr Abonnement der Informationen zur Raument-
wicklung hat eine Laufzeit von 12 aufeinander
folgenden Monaten. Es verlängert sich um jeweils
weitere 12 Monate, wenn es nicht bis spätestens 6
Wochen vor Ende der Laufzeit schriftlich beim Verlag
gekündigt wird.

Siehe: www.bbsr.bund.de/BBSR/IZR

Nachdruck und Vervielfältigung:
Alle Rechte vorbehalten

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 Schrumpfungsprozesse 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.

Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen

Edmund Brandt

Anders als vielfach angenommen, enthält das Grundgesetz in seinem VII. Abschnitt keinen gesetzgeberischen Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen. Das Erfordernis, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, bildet lediglich eine (zusätzliche) Hürde für den Bund, wenn er in bestimmten Bereichen – so insbesondere im Recht der Wirtschaft – gesetzgeberisch tätig werden will. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse meint in dem Zusammenhang nicht Einheitlichkeit; es geht nicht um Unitarismus, sondern um eine vergleichbare Lebensqualität.

Die vergleichsweise untergeordnete Bedeutung, die das Tatbestandsmerkmal „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Rahmen der Regelung der Gesetzgebungskompetenz spielt, verdammt den Bund nicht zur Tatenlosigkeit. So steht ihm insbesondere der komplette Bereich der Raumordnung als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zur Verfügung. Weiterreichende verfassungsrechtliche Impulse können von zwei Staatszielbestimmungen ausgehen, nämlich dem Sozialstaatsprinzip und der Verpflichtung des Staates, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

In der Summe erweist sich die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse danach weniger als eine Frage des (verfassungs-)rechtlichen Dürfens als vielmehr als eine des politischen Wollens.

Anders als sog. einfache Gesetze sind Verfassungen dazu bestimmt, für einen langen Zeitraum zu gelten und unangetastet zu bleiben. Werden Verfassungsbestimmungen trotz des erheblichen Aufwandes – insbesondere des Erfordernisses, sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat Zweidrittelmehrheiten zu erreichen – innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit geändert, kann dies daran liegen, dass auch die neuen Regelungen als nicht gelungen angesehen werden, unbeabsichtigte Wirkungen entfalten oder sich kurzfristig neue Sichtweisen herausgebildet haben. Möglicherweise kommt auch alles zusammen. Als Beleg dafür drängen sich im Grundgesetz die Regelungen über die Gesetzgebung des Bundes und dort namentlich über die konkurrierende Gesetzgebung auf. Verstärkt durch die ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme in den neuen Bundesländern und als ausdrücklich gewollte verfassungsgeberische Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die sog. Föderalismusreform II im Jahre 2006 eine Palette von Änderungen gebracht, die u. a. Art. 72 Abs. 2 GG und darüber hinaus weitere Bestimmungen im VII. Abschnitt des Grundgesetzes betreffen. Mit der Neugestaltung hat sich eine Reihe von Fragen erledigt, die zuvor in vielfältiger Hinsicht – und nicht zuletzt auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive – diskutiert

wurden. Zugleich stellen sich einerseits neue Fragen nach den Konsequenzen, die sich aus den konkreten Ausprägungen der Neuregelungen ergeben, andererseits besteht erneut Veranlassung nach einer übergreifenden Betrachtung und Bewertung der nunmehr zustande gekommenen verfassungsrechtlichen Gesamtsituation. Beiden Aspekten widmet sich dieser Beitrag.

Zu dem Zweck wird zunächst die Einbettung der Regelung des Art. 72 Abs. 2 GG in den kompetenzrechtlichen Gesamtrahmen erläutert (Kapitel 1). Speziell der Klärung des Bedeutungsgehalts der Tatbestandsmerkmale „... wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ... im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ dient der nächste Abschnitt (Kapitel 2). Die insoweit erzielten Befunde geben Veranlassung zu einigen Überlegungen, bei denen Art. 72 Abs. 2 GG gerade nicht im Fokus steht (Abschnitt 3.9).

1 Zur Einbettung von Art. 72 Abs. 2 GG in den kompetenzrechtlichen Gesamtzusammenhang

Art. 72 GG regelt die konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern bei der Gesetzgebung auf die jeweils gleiche Materie. Hier ist es durch die Föderalismus-

Professor Dr. iur. habil.
Prof. E. h., Dipl.-Pol.
Edmund Brandt
Technische Universität
Braunschweig
Geschäftsführender Direktor
des Instituts für
Rechtswissenschaften
Inhaber des Lehrstuhls Staats-
und Verwaltungsrecht sowie
Verwaltungswissenschaften
edmund.brandt@
tu-braunschweig.de

reform von 2006 teilweise zu erheblichen Umformungen gekommen. Nunmehr sind drei Varianten konkurrierender Gesetzgebung zu unterscheiden:

- die echte Vorranggesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG, bei der die Zuordnung zu einem bestimmten in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführten Gebiet ausreicht, um dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zu verleihen
- die Erforderlichkeitskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 GG, bei der wiederum Basis die Zuordnung zu einem bestimmten in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführten Gebiet ist, zusätzlich aber eine Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung gegeben sein muss
- die Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG, bei der sich ein Vorrang im Verhältnis Bund – Länder letztlich allein aus dem zeitlichen Tätigwerden ergibt (man könnte hier auch von einer „Wettlaufkompetenz“ sprechen)

Anders als vor der Föderalismusreform kommt es demnach bei einer ganzen Reihe von Gebieten nur noch darauf an, ob sie unter die entsprechende Nummer in Art. 74 Abs. 1 GG fallen. Das betrifft etwa das Arbeitsrecht sowie die Sozialversicherung (Nr. 12), die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung – ohne das Recht der Flurbereinigung (Nr. 17), den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht (Nr. 18), die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind (Nr. 23), die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung – ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Nr. 24), den Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 29), die Bodenverteilung (Nr. 30), die Raumordnung (Nr. 31) und den Wasserhaushalt (Nr. 32). Sobald feststeht, dass ein geplantes Gesetzgebungsvorhaben unter die jeweilige Nummer von Art. 74 Abs. 1 GG fällt, kann der Bund gesetzgeberisch tätig werden; wie auch immer geartete weitergehende Anforderungen braucht er nicht zu erfüllen.

Unter dem (zusätzlichen) Vorbehalt der Erforderlichkeit stehen demgegenüber insbesondere folgende in Art. 74 Abs. 1 GG genannten Gebiete: das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer (Nr. 4), von einigen Ausnahmen abgesehen das Recht der Wirtschaft (Nr. 11), die Regelung

der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nr. 13), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nr. 19a), das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere sowie das Recht der Genussmittel (Nr. 20), der Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, der Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen (Nr. 22) und die Staatshaftung (Nr. 25). Damit der Bund hier gesetzgeberisch tätig werden kann, reicht die Zuordnung zu einem der aufgeführten Gebiete nicht. Weitere Voraussetzungen müssen erfüllt sein, die „eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich“ machen.

Im Verhältnis zur Verfassungsrechtslage vor 2006 hat das Merkmal der Erforderlichkeit – und damit auch die Bezugsgröße Lebensverhältnisse – erheblich an Bedeutung eingebüßt. Es gilt nur noch für einen – freilich wichtigen – Ausschnitt der Gebiete, die in Art. 74 Abs. 1 GG genannt sind. Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes bei der Gesetzgebung sind dadurch gestärkt.

Im Hinblick darauf, was die zusätzliche Voraussetzung „Erforderlichkeit“ auslöst, enthält Art. 72 Abs. 2 GG zwei gleichberechtigt nebeneinander stehende Alternativen:

- die Erforderlichkeit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet
- die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Die zweite Zielvorgabe ist im hier interessierenden Zusammenhang nicht weiter zu behandeln. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass entgegen dem ersten Anschein der Abstand zwischen „Herstellung“ – der Terminus wird in der ersten Zielvorgabe, die sogleich ausführlich erörtert wird, benutzt – und „Wahrung“ eher graduell als kategorial ist: Auch bewahrende Regelungen können ein aktiv-gestaltendes Handeln des Gesetzgebers bedingen und müssen nicht nur reaktiv-sichernd sein (so auch ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht in der sog. Altenpflege-Entscheidung von 2002, BVerfGE 106, 62 [157]).

Der Aufbau von Art. 72 Abs. 2 GG ist kompliziert; nicht immer erschließt sich so gleich der Bedeutungsgehalt der einzelnen Begriffe – und auch nicht ihr Zusammenspiel. Deshalb ist darauf jetzt etwas ausführlicher einzugehen.

2 Der Bedeutungsgehalt der Tatbestandsmerkmale „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ sowie „Erforderlichkeit“ in Art. 72 Abs. 2 GG

Sowohl „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als auch „Erforderlichkeit“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Um ihren Bedeutungsgehalt angemessen erschließen zu können, sind im Rahmen der Verfassungsinterpretation die juristischen Auslegungsmethoden – beginnend mit der Wortsinnauslegung über die systematische Auslegung, die historisch-genetische Auslegung bis hin zur teleologischen Auslegung – heranzuziehen (siehe dazu grundlegend Smedinck, 2013). Dem wird vielfach nicht Rechnung getragen; insbesondere dann, wenn ein bestimmtes Ergebnis gewollt ist, wird vielfach einigermmaßen beliebig auf einen Auslegungsansatz zurückgegriffen. Der Bedeutung, die das Grundgesetz innerhalb unserer Rechtsordnung besitzt, wird man damit nicht gerecht.

2.1 Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Keine weitere Klärung benötigt der Begriff „Bundesgebiet“. Demgegenüber bedarf einer näheren Betrachtung als Basisgröße der Begriff „Lebensverhältnisse“. Ihm beigefügt ist das Attribut „gleichwertig“ und um die „Herstellung“ solcher Lebensverhältnisse soll es gehen.

Lebensverhältnisse

Lebensverhältnisse werden verstanden als „Lebensbedingungen“ bzw. „Lebenssituation“, die sich auf „... die sich langsam wandelnden Grundlagen der individuellen Lebensgestaltung ...“ beziehen (Brockhaus 1998: 199). Ein weitergehendes Verständnis erschließt sich anhand der beiden Begriffsbestandteile „Leben“ und „Verhältnisse“. „Leben“ meint zum einen „Dasein, Existenz eines Lebewesens“, zum anderen die

„Gesamtheit der Vorgänge und Regungen“ (Duden 2002: 577). „Verhältnisse“ bezeichnen die „durch die Zeit oder das Milieu geschaffene(n) Umstände, in denen jmd. lebt“ (Duden 2002: 980). Ergiebig sind hier die Parameter Zeit, Milieu und der Vorgang des Schaffens durch sie. „Verhältnisse“ sind also nichts Statisches, sondern können durch Zeit und Milieu hervorgebracht werden.

„Gleichwertig“ bedeutet – „ebenso viel Wert, von gleichem Wert“ zu sein (Duden 2002: 433). Da für die Umschreibung des Wortes „gleichwertig“ das Wort „gleich“ verwendet wird, liegt zunächst der Schluss nahe, beide Worte als Synonyme zu verstehen. Die im Duden aufgeführten Synonyme für „gleichwertig“ unterstützen zunächst diesen Schluss: „Gleichwertig“ ist zu verstehen als „entsprechend, vollwertig; von entsprechendem Wert“ (Duden 2002: 433). Das Synonym „entsprechend“ wird sowohl bei der Umschreibung von „gleich“ als auch von „gleichwertig“ verwendet. „Gleich“ beinhaltet also nicht nur vollkommene Identität und Übereinstimmung und nähert sich damit der Bedeutung von „gleichwertig“ an. Die Grenzen sind fließend, am einen Ende der Bedeutungsskala liegt „gleich“, am anderen „gleichwertig“. Dazwischen gibt es Bereiche, bei denen „gleich“ und „gleichwertig“ zusammenfallen; in jeweils entgegengesetzte Richtung weisen „Ränder“, die nicht gleichermaßen von beiden Begriffen erfasst sind. Eine vollständige Kongruenz von „gleich“ und „Gleichwertigkeit“ ist also bereits auf der Basis der Wortsinninterpretation nicht vorhanden.

„Wert“ wird umschrieben mit der „Bedeutung, die einer Sache zukommt“ sowie der „an einem bestimmten Maßstab gemessenen Wichtigkeit“ (Duden 2002: 1043). Durch seinen zweiten Wortbestandteil wird das Adjektiv „gleichwertig“ in seiner Bedeutung abhängig von einer Beurteilung und Maßstabbildung. Einen möglichen Maßstab stellen ökonomische Konstrukte dar, die objektiv fassbar sind (Geld, Vermögen). Eher subjektive, von der persönlichen Beurteilung und Zufriedenheit abhängige Maßstäbe werden nicht ausgeschlossen: Die Synonyme „Güte, Niveau, Qualität“ (ebd.) sind für ihre Definition auf derartige subjektive Maßstäbe angewiesen.

Die Wortsinnauslegung des Begriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und seiner ein-

zelen Begriffsbestandteile zeigt, dass der Bedeutungsgehalt durchaus umrissen und eingegrenzt werden kann. Es geht um vergleichbare Lebensumstände der Bürger und die Grundlagen individueller Lebensgestaltung, die wandelbar, variabel, dynamisch sind. Eine andere Umschreibung wäre „vergleichbare Lebensqualität“. Die Vergleichbarkeit beruht nicht zwingend auf Identität, sie kann auch modifizierter Ersatz bzw. Äquivalenz bedeuten. Für die Beurteilung kommen objektive und subjektive Komponenten in Betracht. Wirtschaftswachstum unter Einschluss qualitativen Wachstums und Wahrung der Umweltqualität können Instrumente zur Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sein.

Soweit eine erste Annäherung: Eine gewisse Vorstellung von der Bedeutung des Begriffs lässt sich auf die Weise erreichen, ebenso Ausstrahlungen auf die Handlungsebene. Für ein präzises, rechtlich folgenreiches Verständnis, wie es im Rahmen von Art. 72 Abs. 2 GG nötig ist, reicht der Befund jedoch noch nicht aus. Demzufolge sind nacheinander weitere Auslegungsmethoden nutzbar zu machen.

Im Rahmen der systematischen Auslegung ist zunächst auf den direkten Satzzusammenhang des Art. 72 Abs. 2 GG einzugehen. Im Anschluss daran sind weitere einschlägige Regelungen innerhalb der Verfassung zu betrachten und für die Auslegung heranzuziehen.

Im Satzkontext geht es um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, im weiteren Verlauf um die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“. Beides sind Erforderlichkeitsgründe für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes (siehe dazu Kapitel 1). Das Wort „Herstellung“ enthält eine dynamische Komponente; der Gesetzgeber kann also aktiv verändernd vorgehen.

Da es sich bei den in Art. 72 Abs. 2 GG benannten Erforderlichkeitsgründen um zwei alternative Ziele handelt (Verknüpfung mit „oder“), ergibt der Umkehrschluss, dass die Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht zu den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ gehört.

Aus dem Terminus „Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ folgt, dass nicht die Lebensverhältnisse der *Bundesbürger* gemeint

sind, sondern die Lebensverhältnisse *im Bundesgebiet*. Damit sind nicht nur direkte Einflüsse auf die Menschen in Deutschland gemeint, sondern auch indirekte, die sich verzögert, mittelbar oder indirekt auswirken können.

Im Verfassungskontext interessant ist die Regelung in Art. 91a GG. Dort werden die Gemeinschaftsaufgaben geregelt, bei denen eine Mitwirkung des Bundes erforderlich ist. Gemeinschaftsaufgaben werden legaldefiniert als Aufgaben der Länder, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG). In der bis 2006 geltenden Fassung des Grundgesetzes erstreckten sich die Gemeinschaftsaufgaben auf vier Gebiete: den Hochschulaus- und -neubau einschließlich der Hochschulkliniken sowie die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Übriggeblieben davon ist die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1) sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2). Aus der Benennung dieser Gebiete kann geschlossen werden, dass sie Bestandteile der „Lebensverhältnisse“ sind – anderenfalls könnte die Mitwirkung des Bundes in den Bereichen nicht zu ihrer Verbesserung beitragen.

Der dynamische Bedeutungsgehalt „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wird durch den Begriff der „Herstellung“ im Satzkontext bestätigt und gestärkt. Mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nicht jede Ungleichbehandlung im Bundesstaat ausgeschlossen. Wie insbesondere der Quervergleich mit Art. 91a Abs. 1 GG zeigt, sind auch Umweltbedingungen unter „Lebensverhältnisse“ zu fassen.

Trotz einiger Präzisierungen durch die systematische Auslegung kann von einer abschließenden Begriffsklärung noch nicht die Rede sein. Insbesondere muss noch herausgefunden werden, wie die ersichtlich nah beieinander liegenden Begriffe „gleich“, „einheitlich“, „gleichwertig“ sich zueinander verhalten. Daher sind noch weitere Auslegungsmethoden heranzuziehen. Erfolgversprechend ist insoweit insbesondere die historisch-genetische Auslegung und zwar deshalb, weil – wie bereits kurz angesprochen – innerhalb vergleichsweise kurzer

Zeit die hier zu untersuchende Vorschrift vom Verfassungsgesetzgeber geändert wurde und die Änderungen nicht zuletzt die hier relevanten Begriffe betrafen.

Die bis zum 14.11.1994 geltende Fassung lautete wie folgt:

„(...)

(2) der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

(...)

(3) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert.“

In dieser Fassung taucht der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ nicht auf. Vielmehr ist von „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede. Daraus lassen sich einige Folgerungen ableiten. Wenn der Verfassungsgesetzgeber bei der Behandlung des gleichen Gegenstandes den bisher benutzten Begriff nicht weiter verwendet, sondern einen anderen Begriff an die Stelle setzt, ist davon auszugehen, dass auch etwas anderes ausgedrückt werden soll. „Gleichwertig“ muss folglich etwas anderes sein als „Einheitlichkeit“. Und in der Tat ist nach dem Duden-Bedeutungswörterbuch „einheitlich“ zu verstehen als „eine Einheit (...) erkennen lassend, zum Ausdruck bringend“ bzw. „für alle in gleicher Weise beschaffen, geltend“. „Einheit“ wiederum bedeutet eine „als Ganzes wirkende Geschlossenheit, innere Zusammengehörigkeit“ (Duden 2002: 297). Einheitlichkeit meint also Übereinstimmung und Identität, was für Gleichwertigkeit gerade nicht gilt. Ein gleichwertiger Zustand kann danach sowohl die Vorstufe zur Einheitlichkeit bezeichnen, sie kann aber auch – gespeist durch Gegebenheiten aus verschiedenen Lebensbereichen – eine eigenständige „dynamische Stabilität“ besitzen ohne Einheitlichkeit als früher oder später zu erreichende Zielgröße. Anders formuliert: Es besteht kein Zwang in Richtung Unitarismus.

Betrachtet man allein die Rechtsfolgenseite, hat sich durch die Verfassungsänderung von 1994 eine Abschwächung des vorgegebenen Ziels ergeben – es geht nicht mehr

um „Einheitlichkeit“, sondern „nur“ noch um „Gleichwertigkeit“.

Stellt man auf der Tatbestandsseite allein auf die beiden Begriffe ab, ist die Schwelle, die der Bund überwinden muss, um gesetzgeberisch tätig werden zu wollen, niedriger, wenn Einheitlichkeit gefordert wird, da sie weit seltener gegeben sein wird als gleichwertige Lebensverhältnisse.

Das letzte Wort darüber, zu wessen Gunsten die Neuregelung wirkt – zugunsten der Länder oder des Bundes – ist damit freilich noch nicht gesprochen. Vielmehr ist in die Betrachtung einzubeziehen, was sich an der Vorschrift ansonsten noch geändert hat. Hier fällt vor allem die Ersetzung der Bedürfnis- durch die Erforderlichkeitsklausel ins Auge. Dem Bund stand nach der alten Fassung das konkurrierende Gesetzgebungsrecht zu, soweit das Bedürfnis nach einer solchen Regelung bestand – das Verb „erfordert“ taucht in der alten Fassung nur am Ende des Satzes auf. Dem ist in der Vorgängerfassung der Bezugspunkt „Wahrung“ und nicht „Herstellung“ einheitlicher Lebensverhältnisse zugeordnet. Letztere sind als Folge des eindeutigen Satzbaus als Teil der Rechts- oder Wirtschaftseinheit aufzufassen, wohingegen sie in der geltenden Fassung verschiedene Erforderlichkeitsgründe speisen.

Auf das Tatbestandsmerkmal „Erforderlichkeit“ wird im weiteren Verlauf (unter Abschnitt 2.2) noch näher eingegangen.

Zur Abrundung der begrifflichen Klärung ist schließlich der teleologische Ansatz zu nutzen. Dieser Auslegungsansatz erforscht die Ratio legis, d.h. den der Norm selbst inwohnenden Sinn und Zweck. Gegenstand der Auslegung ist – einer vom Bundesverfassungsgericht oft gebrauchten Formulierung folgend – der im Gesetz objektivierte Wille des Gesetzgebers. Danach umfasst der Begriff „Lebensverhältnisse“ verschiedene Bereiche, zum Beispiel Arbeitsbedingungen, Wohnverhältnisse, Gesundheit, Bildung, Sozialbeziehungen, natürliche Umwelt – soweit, wie dargelegt, nicht ausschließlich die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit gemeint ist.

Wie der Begriff Lebensverhältnisse auszufüllen, wodurch er zu speisen ist, erweist sich als durchaus problematisch. Es fehlt an allgemein akzeptierten Messkonventionen.

Wohlstandsindikatoren sind ein gängiger Ansatz, allein aber sicher nicht ausreichend, um die Komplexität von Lebensverhältnissen umfassend und auch nur annähernd zufriedenstellend beschreiben und beurteilen zu können. Anderenfalls würde man auch sogleich Gefahr laufen, die qualitativen Momente, die – wie dargelegt – den Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse (auch) ausmachen, verkümmern zu lassen. Vorgebeugt werden muss bei der Interpretation jedenfalls einem lediglich formal-unitaristischen Kompetenzverständnis, weil es der innerstaatlichen Vielfalt und der föderativen Wettbewerbsfähigkeit nicht gerecht würde (Scholz 1994: 12).

2.2 Erforderlichkeit

Auf den soeben (unter Abschnitt 2.1) genannten Gebieten hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit u. a. die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Insoweit stellen sich drei Fragen:

- Was ist der Bedeutungsgehalt des Begriffs „erforderlich“ (vgl. Abschnitt 2.2.1)?
- Wer ist befugt, den Begriff „zu speisen“, mit Inhalt zu füllen (siehe dazu Abschnitt 2.2.2)?
- Wie sieht es mit etwaigen verfassungsgerichtlichen Kontrollbefugnissen aus (vgl. dazu Abschnitt 2.2.3)?

2.2.1 Der Bedeutungsgehalt des Begriffs „erforderlich“

Im Hinblick auf die Ermittlung des Bedeutungsgehalts von „erforderlich“ besteht insoweit Einigkeit, dass das vorgegebene Ziel gerade nur durch ein Bundesgesetz erreicht werden können muss. Bundesgesetz bedeutet aber nicht zwingend eine bundesweite Regelung; selbstverständlich kann der Bund etwa ein Gesetz erlassen, das nur die Küstenregionen betrifft.

Demgegenüber gibt es unterschiedliche Sichtweisen dahingehend, inwieweit der „Leitbegriff der Erforderlichkeit“ (vgl. Kunig 2012: Rn. 27) Prüfungsabfolgen und materielle Standards wie bei der Prüfung der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen nach sich zieht, bei der klassischerweise danach gefragt wird, ob der Eingriff geeig-

net, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Erforderlichkeit meint im Rahmen einer solchen Prüfung, ob im Rahmen denkbarer Alternativen mit gleichem Zielertrag kein milderes Mittel zur Verfügung steht, welches den betroffenen Grundrechtsträger weniger belastet.

Aber abgesehen davon, dass der gleiche Begriff – „erforderlich“ bzw. „Erforderlichkeit“ – verwendet wird, gibt es in der Sache keine Übereinstimmung. Im Bund-Länder-Verhältnis geht es um etwas völlig anderes als um die Durchsetzung der Grundrechtsgewährleistung im Verhältnis Staat – Bürger. Auszutariieren ist (lediglich), wer im Verhältnis Bundesstaat auf der einen, Gliedstaat auf der anderen Seite Gesetzgebungsbefugnisse haben soll, deren Ausschöpfung dazu führt, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Wie dargelegt stets selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auf den genannten Gebieten des Art. 74 Abs. 1 GG auf dem Spiel steht, wird die Erforderlichkeit – also die Einräumung des Gesetzgebungsrechts für den Bund – demzufolge nur dann zu verneinen sein, wenn den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Anliegen bereits durch in die gleiche Richtung zeigende Landesgesetze Rechnung getragen wurde bzw. dies zu erwarten ist (ebd.).

2.2.2 Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen

Im Hinblick darauf, ob eine Gesetzgebung auf gesamtstaatlicher Ebene erforderlich ist oder nicht, soll der Bund eine „Einschätzungsprärogative“ besitzen. Da er in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern stehe, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei, verfüge er über Prognosespielräume (ebd.). Ob es indes wirklich nötig ist, wird in der Kommentarliteratur unter dem Theorem „Einschätzungsprärogative“ diskutiert. Sie soll beim Bund liegen, weil er in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern stehe, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei; schon deshalb verfüge er über Prognosespielräume (ebd., m. w. N.).

Ob es wirklich nötig ist, ein besonderes Konstrukt einzuführen, um bei der Umsetzung den Anforderungen von Art. 72 Abs. 2 GG gerecht zu werden, erscheint durchaus

zweifelhaft. Im Grunde geht es letztlich schlicht darum, ob der Bund in der Lage ist, die in den genannten Bereichen (siehe dazu Abschnitt 2.1) bestehenden zusätzlichen Voraussetzungen zu erfüllen, um ein Bundesgesetz auf den Weg bringen zu dürfen. Da die Einräumung der Gesetzgebungskompetenz im Verhältnis zu und gegebenenfalls auch in der Auseinandersetzung mit den Bundesländern voraussetzt, dass diese zusätzlichen Voraussetzungen vorliegen, folgt daraus eine erhöhte Begründungslast. Sachverhaltsannahmen sind danach sorgfältig zu ermitteln, es sind methodisch angemessene Prognoseverfahren einzusetzen; nicht zuletzt sind die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte hinreichend deutlich offenzulegen (BVerfGE 106, 62, 152 f.).

2.2.3 Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts

Bezogen auf die alte „Bedürfnisklausel“ gab es eine lebhaftere Auseinandersetzung darüber, wie weit eine Überprüfungscompetenz des Bundesverfassungsgerichts gehe. Die seinerzeitige Aussage des Bundesverfassungsgerichts, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestehe, sei „eine Frage pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justiziabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist“ (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht seit BVerfGE 2, 213 [224]), ist in der Literatur immer wieder aufs Neue scharf kritisiert worden. Darauf ist hier nicht (mehr) einzugehen, weil sich durch die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG dieser Streit erledigt haben dürfte. Sollten insoweit noch Zweifel bestehen, wird spätestens mit der gleichzeitig erfolgten Einführung von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG dargestellt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Justiziabilität für Art. 72 Abs. 2 in der neuen Fassung vorausgesetzt hat. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG lautet: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet ... bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 entspricht ...“. Es wäre widersinnig, dem Bundesverfassungsgericht eine solche Prüfungscompetenz ausdrücklich einzuräumen, ohne sie zugleich mit Substanz zu versehen.

Zusammenfassend bleibt danach festzuhalten, dass eine wirklich zu Buche schlagende Einschränkung der Gesetzgebung des Bundes sich aus der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG nicht ableiten lässt. Es handelt sich um eine vergleichsweise leicht zu überwindende Hürde, weil die Erforderlichkeit nur dann nicht gegeben ist, wenn dem Ziel – Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – nicht bereits durch entsprechende Landesgesetze genügt wird. Immerhin steht nunmehr fest, dass anders als bei der früheren „Bedürfnisklausel“ das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls darüber zu befinden hat, ob die Voraussetzungen für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes vorliegen oder nicht.

2.3 Folgerungen

Die Analyse von Art. 72 Abs. 2 GG im Rahmen des kompetenzrechtlichen Gesamtsystems und namentlich die Erläuterung des Tatbestandsmerkmals „... wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ... im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ hat eine ganze Reihe letztlich eher ernüchternder Erkenntnisse zutage gefördert:

1. Entgegen einem weitverbreiteten Missverständnis enthält Art. 72 Abs. 2 GG keinen (!) übergreifenden Handlungsauftrag – an wen auch immer gerichtet –, gleiche oder auch nur gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Selbstverständlich kann sich der Bund – gegebenenfalls im Zusammenwirken mit den Ländern – die Verfolgung eines solchen Ziels auf die politischen Fahnen schreiben. Ein insoweit bestehender, womöglich ständig der Erledigung harrender Verfassungsauftrag lässt sich jedenfalls nicht aus dem VII. Abschnitt des Grundgesetzes ableiten, in dem es um die Gesetzgebung des Bundes geht – mehr noch: Möchte der Bund gesetzgeberisch tätig werden, muss er die insoweit bestehenden Voraussetzungen erfüllen – Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 –, darüber hinaus gegebenenfalls die zusätzlichen Voraussetzungen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG. Die insoweit zu nehmenden Hürden sind freilich nicht hoch.

2. Im Vergleich zur Vorgängerregelung hat die Anknüpfung an „Lebensverhältnisse“ namentlich dadurch an Bedeutung verloren, dass sie als restringierendes Moment nicht mehr für alle Bereiche gelten, auf denen der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt, sondern nur noch für diejenigen, die in Art. 72 Abs. 2 GG ausdrücklich aufgezählt sind. Die Anknüpfung an Lebensverhältnisse ist nicht mehr als eine besondere Ausprägung der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu verstehen; vielmehr steht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gleichrangig neben der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit.

3. Uneinheitlich sind die Befunde, soweit es darum geht herauszufinden, ob die Voraussetzungen für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes erfüllt sind, welche Rechtsfolgen daran geknüpft werden und wie es schließlich um die Überprüfbarkeit durch das Bundesverfassungsgericht steht. Die zuletzt genannte Frage dürfte nunmehr eindeutig beantwortet sein. Im Rahmen der Grundgesetzänderung von 1994 wurde dem Bundesverfassungsgericht in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG ausdrücklich die Entscheidungskompetenz zur Überprüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG eingeräumt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in der Altenpflegeentscheidung diese Änderung selbst als ausdrückliche verfassungsrechtspolitische Korrektur an der außerordentlich zurückhaltenden sog. Bedürfnis-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit interpretiert hat, ist von einer Vollentscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Vorliegens oder Nichtvorliegens der Erforderlichkeit auszugehen.

Die Rücknahme des materiellen Maßstabs von „gleich“ zu „gleichwertig“ führt auf der Kontrollebene an einer entscheidenden Stelle allerdings dazu, den formal gewonnenen Bedeutungszuwachs materiellrechtlich gleich wieder zu verlieren.

3 Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Der – vielleicht – überraschende Befund, dass Art. 72 Abs. 2 GG als „Impulsgeber“ für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Wesentlichen nicht zur Verfügung steht, verdammt den Bund nicht zur Tatenlosigkeit. Art. 91a GG, der die Mitwirkung des Bundes bei bestimmten Gemeinschaftsaufgaben regelt, wurde bereits erwähnt. Der Begriff „Lebensverhältnisse“ findet hier sogar Eingang in die Legaldefinition, wenn es in Art. 91a Abs. 1 GG heißt, Gemeinschaftsaufgaben seien Aufgaben der Länder, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“. Und die einbezogenen Gebiete – Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – sind in ihrer Tragweite durchaus nicht zu unterschätzen.

Aber auch die gesetzgeberischen Möglichkeiten sind beträchtlich. So steht, wie oben (in Kapitel 1) bereits erwähnt, der komplette Bereich der Raumordnung dem Bund als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zur Verfügung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Und aus Art. 74 Abs. 2 GG folgt im Umkehrschluss, dass auf die Raumordnung bezogene Gesetze nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Soweit es die Gesetzgebung anbelangt, ist durch die Föderalismusreform von 2006 der Handlungsspielraum des Bundes also nicht eingeschränkt worden; vielmehr kann er nunmehr freier agieren – etwa auch, um einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten –, er muss es nur wollen! In dem Zusammenhang bietet es sich an, vorhandene Gesetze zu nutzen – etwa das Raumordnungsgesetz. Natürlich sind aber auch völlig neue Normierungen möglich, immer vorausgesetzt, die Basis, die Art. 74 Abs. 1 GG insoweit bietet, wird nicht verlassen.

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Adressaten der Staatszielbestimmungen sind damit der Bund und die Länder gleichermaßen. Von

zwei dieser Staatszielbestimmungen können durchaus Impulse in Richtung Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausgehen, nämlich aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie aus der Verpflichtung des Staates, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann allerdings gewissermaßen nur Mittel zum Zweck: Wenn und soweit etwa die Lebensverhältnisse im Sinne des oben (unter Abschnitt 2.1) erzielten Befundes ein bestimmtes Niveau unterschreiten, Mindestqualitätsstandards nicht mehr gerecht werden, dann gebietet

es das Sozialstaatsprinzip gegenzusteuern; und dieses Gegensteuern kann im Ergebnis dazu führen, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Allerdings sollte man sich davor hüten anzunehmen, gewissermaßen 1:1 aus den Staatszielbestimmungen konkrete Schwellenwerte oder dergleichen ableiten zu können. Sie können nur die Richtung vorgeben und dafür sorgen, dass Mindeststandards eingehalten werden. Alles andere ist dem jeweiligen politischen Willen überantwortet, die Resultate – in Gestalt von Programmen vielfältiger Art – sind geronnene Politik, nicht Ableitungen aus der Verfassung.

Literatur

Brandt, Edmund, 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation, Materialien Nr. 13 (September 2006).

Brockhaus, 1998: Die Enzyklopädie, Band 13 (LAGI – MAD), Leipzig/Mannheim.

Duden, 2002: Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 3. Auflage, Mannheim usw.

Kunig, Philip, 2012: Kommentierung von Artikel 72. In: von Münch/Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München.

Scholz, Rupert, 1994: Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Auftrag, Verfahrensgang und Ergebnisse, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1994, S. 1–34.

Smeddinck, Ulrich, 2013: Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, RATUBS Nr. 4/2013.

Was haben gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun?

Kai Böhme
Sabine Zillmer

Sowohl die Idee der gleichwertigen Lebensverhältnisse als auch die der territorialen Kohäsion beschreiben Vorstellungen einer räumlichen Balance im Hinblick auf die Entwicklung unserer Gesellschaft. Der Beitrag diskutiert die Frage nach den möglichen unterschiedlichen Bedeutungen und Interpretationen beider Ideen und ihrer Zusammenhänge anhand von fünf Fragen, die im Rahmen aktueller Politiken entstehen.

Zunächst gehen die Autoren der Frage nach, ob und warum es einer räumlichen Solidarität in Europa überhaupt bedarf. Die Diskussion dieser Frage führt zu der Schlussfolgerung, dass wachstumsfokussierende Politiken tendenziell mit räumlichen Ungleichgewichten einhergehen und ein räumlicher Ausgleich die Funktion eines übergeordneten Querschnittziels einnimmt, um diesen Tendenzen entgegenzuwirken. Diesen grundsätzlichen Überlegungen schließen sich Reflexionen aus verschiedenen Blickwinkeln zu beiden Ideen an. Dabei geht es um die Fragen, ob sie Ausdruck einer räumlichen Dimension der Menschenrechte sind und inwieweit die europäische Idee der territorialen Kohäsion auf Deutschland und der deutsche Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Europa übertragbar sind. Die Autoren gelangen u. a. zu der Schlussfolgerung, dass die Idee der territorialen Kohäsion nicht zuletzt aufgrund der Bejahung der Vielfalt und unterschiedlicher räumlicher Potenziale für Europa die einzige Alternative darstellt und auch in Deutschland neue Wege zwischen Wachstum und Ausgleich aufzeigen kann. Dies führt unweigerlich zu der abschließenden Frage, welche Möglichkeiten bestehen, die Idee der territorialen Kohäsion besser in die Praxis umzusetzen.

Sowohl die Idee der gleichwertigen Lebensverhältnisse als auch die der territorialen Kohäsion bauen auf dem Gedanken auf, dass die räumliche Dimension und eine gewisse räumliche Balance wesentlich für die Entwicklung unserer Gesellschaft sind. Wie wichtig die räumliche Dimension in Fachpolitiken und eine gesellschaftliche Solidarität auch im Hinblick auf räumliche Aspekte sind, zeigen nicht zuletzt die Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre und die Europa-2020-Strategie.

In der Tat, die Frage, was gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun haben, kann nicht nur abstrakt theoretisch, wissenschaftlich oder juristisch diskutiert werden, sondern auch ganz praktisch. Um die Frage möglichst anschaulich zu reflektieren, möchten wir sie entlang von fünf Fragen, die im Rahmen aktueller Politiken entstehen, diskutieren.

Europas Strategie zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise „Europa 2020“ ist dafür zentral, da sie den Rahmen für zahlreiche europäische und nationale Politiken setzt. Aufgrund der ihr beigemessenen Bedeutung stellt sich unmittelbar die Frage, warum eine solche Strategie ohne räumliche Solidarität zum Scheitern verurteilt ist.

Danach beleuchten wir die Frage der räumlichen Solidarität etwas näher, indem wir das Verständnis der Begriffe der territorialen Kohäsion und der gleichwertigen Lebensverhältnisse diskutieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob diese quasi als Ausdruck einer grundsätzlichen räumlichen Dimension der Menschenrechte angesehen werden können.

Diese grundsätzlichen Überlegungen führen uns zwangsläufig zu einer Vertiefung der Betrachtung der Verhältnisse in Deutschland und der vielleicht ketzerischen Frage, ob die territoriale Kohäsion nicht eine vielversprechende Alternative zur Zielsetzung der gleichwertigen Lebensverhältnisse darstellen könnte.

Andersherum lässt sich diese Frage für die europäische Ebene vertiefen, indem gefragt wird, warum zumindest auf europäischer Ebene gleichwertige Lebensverhältnisse keine realistische Alternative zur territorialen Kohäsion darstellen.

Den Abschluss des Beitrags bilden ein paar Gedanken zur tatsächlichen Umsetzung der Zielsetzungen und den bevorstehenden Aufgaben.

Dr. Kai Böhme
Direktor
Spatial Foresight GmbH
kai.boehme@spatialforesight.eu

Dr. Sabine Zillmer
Geschäftsführerin
Spatial Foresight Germany
GmbH
sabine.zillmer@
spatialforesight.eu

(1)
Barca, Fabrizio, 2009: An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

(2)
Ebd.: 108.

(3)
Böhme, Kai u. a., 2008: The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, ARL Position Paper. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning, shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_78.pdf.

(4)
Ebd.: 3.

(5)
Ebd.

(6)
Vgl. z. B. Böhme, Kai u. a., 2011: How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy. Report prepared at the request of the Polish EU Presidency. Polish Ministry of Regional Development. Warsaw; Zillmer, Sabine u. a., 2012: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. BMVBS-Online-Publikation 24/2012. Berlin; Faludi, Andreas; Peyrony, Jean, 2011: Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios. European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 43, www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed/articles/refereed43.pdf.

(7)
Lüer, Christian; Toptsidou, Maria; Zillmer, Sabine, 2014: Calculating regionalised scenarios meeting Europe 2020 objectives. In: ESPON (Hrsg.): Science in support of European Territorial Development and Cohesion, Bd. 2, ESPON 2013 Scientific Report, Luxembourg, S. 164–68; Zillmer, Sabine u. a., 2013: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. Territorial insights: Where to focus what types of investments. Second ESPON 2013 Synthesis Report. Luxemburg; Böhme, Kai u. a. 2011: How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy. Report prepared at the request of the Polish EU Presidency.

(8)
Lüer, Christian; Toptsidou, Maria; Zillmer, Sabine, 2014: Calculating regionalised scenarios meeting Europe 2020 objectives.

1 Europa 2020 – Ist ein Vorwärts ohne räumliche Solidarität möglich?

Die räumliche Dimension europäischer Politik ist wichtig. Am prägnantesten hat dies wohl Barca¹ in seiner Argumentation für einen *place-based approach* zum Ausdruck gebracht: „The place-based (territorial) development policy model, the paradigm that cohesion policy aims to implement, is a modern way to promote development and it is the only model available at this stage to the European Union to fulfil the development mission required by its own existence.“² Dass es dabei letztlich auch um das europäische Sozialmodell und die Solidarität in Europa geht, hat u. a. die ARL in ihrem Positionspapier zur territorialen Kohäsion³ unterstrichen, indem sie betont, dass „The European Social model assumes a certain level of solidarity also with regard to the territorial dimension. Therefore the cohesion of the territory is of utmost priority.“⁴ Dabei weist die ARL letztlich auch auf die Besonderheiten des europäischen Territoriums hin, welches durch den Unionsstatus anders zu behandeln ist als das Territorium von Staaten: „The Territorial Cohesion of the Union cannot be taken for granted at any time. This is reflected in many of the objectives of the Union. Territorial Cohesion and solidarity play a crucial role in the EU which cannot be neglected or simply be dismissed by identifying it as non-economic.“⁵

Dass es sich dabei nicht nur um schöne Formulierungen handelt, sondern dass die Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung konkrete Konsequenzen für Europa hat, zeigen diverse Studien⁶ zu den räumlichen Effekten bzw. dem Fehlen einer räumlichen Dimension in Europas wegleitender Europa-2020-Strategie.

Analysen einzelner Kernziele der Europa-2020-Strategie deuten darauf hin, dass ihre ehrgeizigen Ziele eigentlich nur erreicht werden können, wenn die Städte und Regionen, die bereits gute Leistungen in Bezug auf ein bestimmtes Ziel aufweisen, ihre Anstrengungen stärker steigern als andere Städte und Regionen.⁷ In anderen Worten, die Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie geht tendenziell einher mit zunehmenden territorialen Disparitäten in Europa. Dies wird u. a. durch verschiedene Szenarioberechnungen für verschiedene

Europa-2020-Indikatoren auf regionaler Ebene veranschaulicht. Dabei wurden unterschiedliche theoretisch denkbare Entwicklungspfade getestet. Diese Berechnungen wurden zum einen unter der Annahme durchgeführt, dass die jeweiligen nationalen Zielwerte für die Europa-2020-Indikatoren durch die Konzentration der Bemühungen, also das Stärken von Stärken, erreicht würden. Zum anderen wurde eine Politik des räumlichen Ausgleiches, also des Stärkens der Schwächsten, simuliert. Ein Vergleich der jeweils notwendigen Veränderungen der Europa-2020-Indikatoren macht deutlich, dass selbst wenn moderate Bemühungen um Kohäsion angenommen werden, die Erreichung der nationalen Ziele letztlich nur durch einen gewissen Grad an weiterer Konzentration realistisch möglich ist und zu zunehmenden räumlichen Ungleichheiten führen wird. Im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie sind also realistische Aufholprozesse von Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht ausreichend, um regionale Disparitäten zu verringern.⁸ Dabei ist noch nicht einmal die Tatsache mit berücksichtigt, dass die Summe der nationalen Zielsetzungen für einige Kernziele nicht genügt, um die ehrgeizigen europäischen Zielsetzungen zu erreichen. In der Tat ist die Summe der Zielwerte der EU-Mitgliedstaaten für einige Indikatoren geringer als die der entsprechenden europäischen Zielwerte.⁹

Will man also verhindern, dass europäische Politiken, die das Wachstum und die Genesung Europas vorantreiben, zu immer stärkeren Schiefen in Europa führen und zudem auch die Vielfalt an unterschiedlichen Entwicklungspotenzialen und Möglichkeiten in Europas Regionen und Städten ignorieren, bedarf es eines übergeordneten Querschnittszieles. Auf europäischer Ebene ist das Kohäsionsziel und vor allem das räumliche Kohäsionsziel ein solches Querschnittsziel, das im Prinzip moderierend wirken könnte. In Deutschland wird dazu bisher das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen herangezogen.

2 Räumlichkeit – Gibt es eine grundsätzliche räumliche Dimension der Menschenrechte?

Auf europäischer Ebene ist die territoriale Kohäsion im Jahr 2007 im nunmehr neuen

Artikel 3 III EVU zusammen mit der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion als offizielle Zielsetzung aufgenommen worden. Damit wurde nicht zuletzt den Erweiterungen der EU Rechnung getragen, wodurch die territoriale Entwicklung Europas stetig an Bedeutung gewonnen hat und die sich in langjährigen Diskussionen widerspiegelt haben.

Entsprechend der Europäischen Kommission¹⁰ ist mit der Verfolgung des Ziels der territorialen Kohäsion eine Reihe von Fragen zur weiteren Politikgestaltung verbunden, die die Vielschichtigkeit dieser Zielsetzung andeuten:

- Wie können die Stärken der einzelnen Gebiete genutzt werden, um zu einer insgesamt nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung der EU beizutragen?
- Wie können mit Konzentration einhergehende Herausforderungen besser bewältigt werden?
- Wie kann die Erreichbarkeit aller Gebiete hinsichtlich verschiedener Aspekte (öffentliche Dienstleistungen, Verkehr, Energie, Telekommunikation) verbessert werden?
- Wie kann die Zusammenarbeit für regionsübergreifende Aufgaben zwischen Ländern und Regionen verbessert werden?
- Wie können die Verbindungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen zum Nutzen aller beteiligten Gebiete aufgewertet werden?

Jacques Robert¹¹ wird in seiner Diskussion zur territorialen Kohäsion einerseits konkreter, indem er auf den Zusammenhang dieses Ziels zu den Grundrechten verweist,

und andererseits deutet er die Vielfalt möglicher konkreter Aufgabenstellungen an, die aus der Formulierung des Ziels der territorialen Kohäsion erwachsen. Dabei bezieht er sich auf die Deklaration der 15. Europäischen Konferenz der Minister für Raum- bzw. Regionalplanung (CEMAT) im Jahr 2010, bei der es hieß, dass „the primary objective of territorial cohesion should be interpreted primarily as a basic territorial dimension of human rights. It presents a fundamental value of European society, that can reconcile European citizens and their daily aspirations in terms of human dignity, equity and security, and good living, working and cultural environments with the unavoidable transformations in production systems and in the international and interregional division of labour, with changes in natural conditions, such as climate change and with the move towards a more multicultural society“. Diese Ausführung von 2010 macht deutlich, wie schwierig es ist, territoriale Kohäsion zu fassen und in konkrete Zielformulierungen zu übersetzen.¹² Eser hat die Komplexität der territorialen Kohäsion in einem Satz zusammengefasst: „... territorial cohesion covers broad sectoral issues and sets parts of a territory in relationship to one another.“¹³ Andere Autoren bezeichnen es als ein multidimensionales Konzept, welches zumindest drei Komponenten beinhaltet, nämlich territoriale Qualität, Effizienz und Identität.¹⁴ Die Bandbreite unterschiedlicher Begriffsbestimmungen sowie das Fehlen einer maßgebenden Definition werden nicht zuletzt mittels der unterschiedlichen begrifflichen Auslegungen im nachfolgenden Kasten verdeutlicht.

(9)
Vgl. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_de.pdf

(10)
Vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_de.cfm

(11)
Robert, Jacques, 2014: The European Territory. From historical roots to global challenges. Abingdon.

(12)
BMVBS, 2012: Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik. Forschungen. Berlin.

(13)
Eser, Thimo W., 2009: From Disparities to Diversity – Territorial Cohesion in the European Union. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.), 2009: German Annual of Spatial Research and Policy 2009 – New Disparities in Spatial Development in Europe, S. 31. Berlin, Heidelberg.

(14)
Vgl. z.B. Dühr, Stefanie; Colomb, Claire; Nadin, Vincent, 2010: European Spatial Planning and Territorial Cooperation, S. 188 f. London, New York.

Definitionen „territoriale Kohäsion“

Offizielle Definitionen

- *Artikel 174, Titel XVII „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“, EUV, 2012:* „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“
- *Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen, 2011, S. 3:* „Nach unserer Überzeugung beruht der territoriale Zusammenhalt auf einer Reihe von Grundsätzen für eine harmonische, ausgewogene, effiziente und nachhaltige Raumentwicklung. Er ermöglicht es, dass die Bürger und Unternehmen unabhängig von ihrem Wohnsitz bzw. Standort gleiche Chancen haben, ihre territorialen Potenziale bestmöglich zu nutzen. Der territoriale Zusammenhalt stärkt den Grundsatz der Solidarität und fördert so die wirtschaftliche Konvergenz zwischen besser gestellten Gebieten und Gebieten mit Entwicklungsrückstand.“
- *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, 2008, S. 3:* „Ziel des territorialen Zusammenhalts ist es, die harmo-

nische Entwicklung aller [vielfältigen europäischen] Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann.“

- *Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, 2010, S. 24:* „Ebenso wie der wirtschaftliche und der soziale Zusammenhalt ist auch der territoriale Zusammenhalt durch eine Reihe von Punkten gekennzeichnet, die es verdienen, genauer untersucht zu werden. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt konzentrieren sich auf regionale Disparitäten in der Wettbewerbsfähigkeit und im Wohlergehen. Der territoriale Zusammenhalt rückt die Bedeutung des Dienstleistungszugangs, der nachhaltigen Entwicklung, der ‚funktionalen geografischen Gebiete‘ und der räumlichen Analyse in den Vordergrund.“¹⁵

Storylines bzw. Ansätze¹⁶ zur Systematisierung unterschiedlicher Aspekte eines breiten Verständnisses von territorialer Kohäsion:

- Wachstumspolitik in einem wettbewerbsorientierten und polyzentrischen Europa
- räumlich ausgewogene Entwicklung und die Anbindung aller Regionen
- bessere Nutzung der territorialen Vielfalt und die Entwicklung endogener Potenziale
- Förderung von Regionen mit geografischen Besonderheiten
- nachhaltige Entwicklung, Umwelt und Klimawandel
- Entwicklung und Anwendung neuer, partizipativer Governance-Formen

(15)
Dieses Verständnis wird auch im Sechsten Kohäsionsbericht zugrunde gelegt, der darüber hinaus ausführt, welche Anstrengungen seit 2010 für die genannten Bereiche unternommen wurden. Vgl. dazu Europäische Kommission, 2014: Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. 202, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_de.pdf.

(16)
Böhme, Kai; Gløersen, Erik, 2011: Territorial Cohesion Storylines: Understanding a Policy Concept. Spatial Foresight Brief 2011:1, www.spatialforesight.eu/tl_files/files/editors/dokumente/Brief-2011-1-111025.pdf.

(17)
Schön, Karl Peter, 2009: Territorial Cohesion – Current Views of the Commission and the Member States of the European Union. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.): German Annual of Spatial Research and Policy 2009 – New Disparities in Spatial Development in Europe, S. 13 f. Berlin, Heidelberg.

(18)
BMVBS, 2012: Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik. Forschungen. Berlin.

Um dem Fehlen einer klaren Definition und dem breiten Verständnis von territorialer Kohäsion gerecht zu werden, betonte die Europäische Kommission im Fünften Kohäsionsbericht, dass die Umsetzung der Europa-2020-Strategie einer stärkeren Integration der EU-Politiken bedarf. Um dieses breite Verständnis abzubilden, eignen sich sechs Storylines, die die unterschiedlichen denkbaren Aspekte des Ziels der territorialen Kohäsion systematisieren. Diese Storylines beziehen insbesondere die durch die Territoriale Agenda ergänzten Sichtweisen mit ein, die territoriale Governance und territoriale Kooperation einfordern.¹⁷ Die sechs Dimensionen haben wir in einer früheren Studie für das BBSR¹⁸ in einer Delphi-Befragung von 192 deutschen und 135 Experten in anderen EU-Mitgliedstaaten

getestet. Das Ergebnis zeigte, dass territoriale Kohäsion vornehmlich als ausgewogene räumliche Entwicklung und im Sinne der Nutzung endogener Potenziale verstanden wird, wobei die Experten aus anderen EU-Mitgliedstaaten ein etwas größeres Gewicht auf die endogenen Potenziale legten als die deutschen Experten. Neben diesen beiden Themen war vor allem für die deutschen Experten „nachhaltige Entwicklung, Umwelt und Klimawandel“ ein wichtiger Bestandteil der territorialen Kohäsion. „Wachstumspolitik in einem wettbewerbsorientierten und polyzentrischen Europa“, der Förderung von Regionen mit geografischen Besonderheiten sowie neuen Governance-Formen wurde relativ wenig Bedeutung beigemessen. Demzufolge haben viele der befragten Experten ein Verständnis von

territorialer Kohäsion, welches in Einklang mit dem zuvor erwähnten Grundrecht aller europäischen Bürger steht.

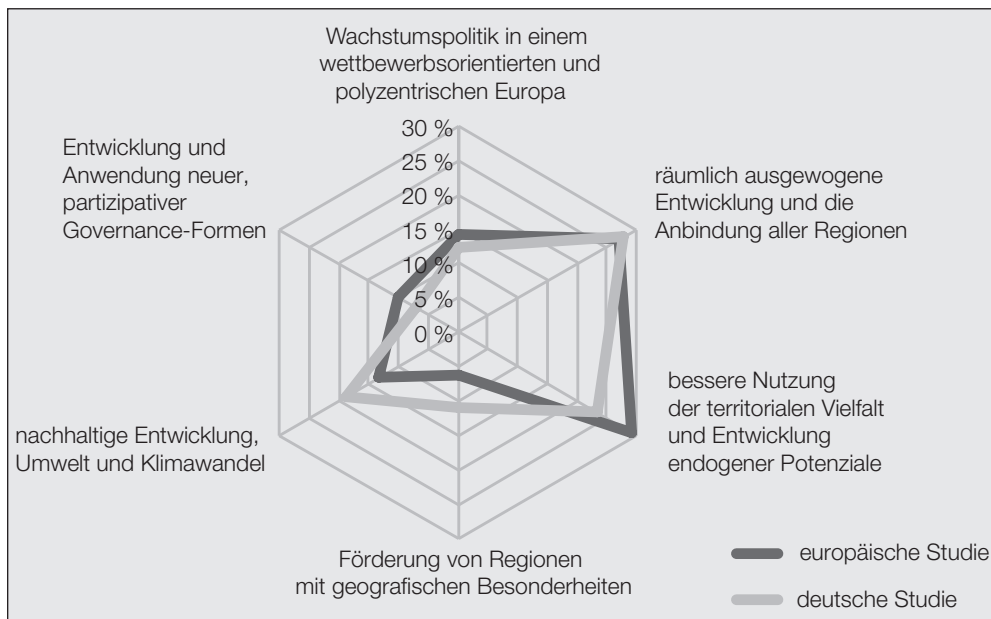
Während der französischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2008 wurden verschiedene Anstrengungen unternommen, das Ziel der territorialen Kohäsion näher zu definieren und in unterschiedliche Fachpolitiken zu integrieren. Die ambitionierten Pläne der französischen Kollegen scheiterten leider an der Zurückhaltung ihrer Kollegen in anderen EU-Mitgliedstaaten.¹⁹ Obwohl die Franzosen ihr Ziel in Bezug auf die Präzisierung der territorialen Kohäsion nicht erreicht haben, gab es einige interessante Diskussionen der von ihnen vorgelegten Papiere. So wurde beispielsweise diskutiert, ob territoriale Kohäsion einen gleichen, gleichwertigen oder fairen Zugang zu Infrastrukturen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse meint. In der Folge hat sich in vielen Papieren und Publikationen der Begriff „fair“ durchgesetzt. Dies führt wiederum zu der Frage: Was ist ein fairer

Zugang zu Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen?

Im Gegensatz zur europäischen Diskussion wird der Zugang zu Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland im Zusammenhang mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betrachtet. Diese Formulierung ist seit 1994 und infolge der Wiedervereinigung in Artikel 72 Absatz 2 GG verankert. Somit wurde die zuvor gültige Formulierung, wonach entsprechend dieses Artikels des Grundgesetzes die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu wahren war, deutlich relativiert. Gleichwohl wird in Artikel 106 Absatz 3 GG hinsichtlich der Finanzverfassung weiterhin auf das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verwiesen, wozu die Verteilung des Steueraufkommens beitragen soll. Im Hinblick auf das Gesetzgebungsrecht bzw. die Rechtsgleichheit stellt Brandt (vgl. Beitrag in diesem Heft) somit zutreffend fest: „[Gleichwertigkeit] kann vielmehr als eine Vorstufe zur Einheitlichkeit bezeichnet werden. Folglich

(19)
Faludi, Andreas, 2010: Cohesion, Coherence, Co-Operation: European Spatial Planning Coming of Age? Abingdon, Oxon; Böhme, Kai, 2009: The EU Territorial Agenda & its Action Programme: How to reinforce the performance. A study carried out for the Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communication. Stockholm.

Abbildung 1
Die Bedeutung der sechs Storylines für das Verständnis territorialer Kohäsion



Hinweis: Die Prozentzahlen in der Abbildung geben den Anteil der Punkte der jeweiligen Entwicklungslinie an den insgesamt verteilten Punkten durch die Expertengruppe wieder. Es wurde eine gestufte Auswahl von drei aus sechs Entwicklungslinien getroffen. Die Platzierungen wurden entsprechend gewichtet (Platz 1 = 3 Punkte, Platz 2 = 2 Punkte, Platz 3 = 1 Punkt); deren Summe ergibt die Gesamtpunkte für jede Entwicklungslinie.

Quelle: BMVBS, 2012: Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik, S. 15. Forschungen. Berlin.

ist ‚Gleichwertigkeit‘ eher erreichbar als ‚Einheitlichkeit‘. Die Verfassungsänderung hat also auf der Rechtsfolgenseite eine Abschwächung des vorgegebenen Ziels mit sich gebracht.“²⁰

Die nun gültige Formulierung der gleichwertigen Lebensverhältnisse stellt eine der zentralen Leitvorstellungen des Bundes und der Länder dar und zielt im Sinne der obigen Relativierung auf die gleichmäßige Entwicklung der Teilräume vor allem bezogen auf Daseinsvorsorge, Einkommen und Erwerbsmöglichkeiten ab. Einig und Jonas formulieren das etwas konkreter wie folgt:

„Die Schaffung vergleichbar gut ausgestatteter Lebensverhältnisse, bzw. die schrittweise Annäherung an solche, dient der Sicherung eines Mindestniveaus gleichwertiger Lebensbedingungen. Durch diese Mindestgarantie trägt der Wohlfahrtsstaat zur Vermeidung bzw. zum Abbau extremer räumlicher Disparitäten bei, um

- die soziale Integration zu fördern,
- die Chancengleichheit bei der Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sowie lebensnotwendigen Angeboten der Daseinsvorsorge zu sichern,
- kumulativ sich verstärkende teilräumliche Abwärtsspiralen vorsorglich abzuwehren.“²¹

Somit weist die Zielsetzung der gleichwertigen Lebensverhältnisse viele Ähnlichkeiten mit dem dominierenden Verständnis von territorialer Kohäsion im Sinne einer räum-

lich ausgewogenen Entwicklung auf und kann wiederum als territoriale Dimension der Grundrechte angesehen werden. Dies wird nicht zuletzt im Entwurf der raumordnerischen Leitbilder und Handlungsstrategien des Jahres 2013 deutlich. Darin heißt es im Zusammenhang mit dem Leitbild zur Sicherung der Daseinsvorsorge: „Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse soll die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen gesichert werden. Dazu gehört vor allem die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen.“²²

Insgesamt mag man schlussfolgern, dass die Zielsetzungen auf europäischer Ebene (territoriale Kohäsion) und in Deutschland (gleichwertige Lebensverhältnisse) sich ziemlich ähnlich sind. Während in Deutschland jedoch relativ genau ausgesagt wird, was erreicht werden soll und worauf man sich bezieht, weist die Diskussion auf europäischer Ebene eine größere Unschärfe auf.

3 Deutschland – Ist die territoriale Kohäsion eine bessere Version gleichwertiger Lebensverhältnisse?

Die vorangegangene Gegenüberstellung der territorialen Kohäsion und der gleichwertigen Lebensverhältnisse gibt zu drei Diskussionen Anlass.

1. **Notwendigkeit der Einigung:** Während in Deutschland die Zielsetzung vergleichsweise konkret formuliert ist, bleibt man auf europäischer Ebene etwas vager, aber auch breiter. Zum Teil ist dies dem Fakt geschuldet, dass sich die Mitgliedstaaten in der EU nicht einigen können. Inwieweit dies an einem mangelnden Willen zur Einigung der Mitgliedstaaten liegt oder vielmehr auf die tatsächlich beobachtbare Vielfalt der Entwicklungen in europäischen Regionen zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle offenbleiben. Insbesondere vor dem Hintergrund der Diversität europäischer Regionen birgt eine präzise Einigung zu Prinzipien, Indikatoren und Messung von territorialer Kohäsion jedoch die Gefahr, „that some stakeholders will not receive their expected benefit, which may provoke political resistance or the blocking of a dis-

(20)
Brandt, Edmund, 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation“. Materialien Nr. 13, S. 19, <http://edoc.bbaw.de/volltexte/2007/372/pdf/21W7Ng3bGBVtY.pdf>.

(21)
Einig, Klaus; Jonas, Andrea, 2011: Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. Europa Regional, Nr. 3 (o. J.), S. 130.

(22)
MKRO, 2013: Entwurf – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013, S. 11, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile.

Definitionen

„gleichwertige Lebensbedingungen“

- Grundgesetz Artikel 72 Absatz 2: „Auf den Gebieten des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“
- Raumordnungsgesetz § 2 Absatz 2: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen.“

Einen umfassenden Abriss zum Thema „gleichwertige Lebensverhältnisse und ihre Möglichkeiten und Grenzen“ sowie der dazu geführten Diskussionen hat Stefan Krappweis auf der Website der TU-Berlin veröffentlicht: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm.

cussion before it has even started.“²³ Zum anderen sind die vagen Formulierungen auch damit zu begründen, dass keine Einigung nötig ist, da man auf europäischer Ebene keinerlei Rechte verbrieft, die jemand einklagen könnte. Somit besteht bisher keine Notwendigkeit für eine eindeutige Definition der territorialen Kohäsion.

2. Präzision der Zielformulierung: Während die gleichwertigen Lebensverhältnisse einen klaren Ausgleichsgedanken zum Ausdruck bringen (d. h., in Gebieten, in denen sich die gleichwertigen Verhältnisse nicht von selbst einstellen, sind sie herzustellen), übt sich die territoriale Kohäsion in einem Drahtseilakt zwischen räumlicher Solidarität, dem Ausgleichsgedanken und der räumlichen Vielfalt in Europa, die letztlich mit einer großen Unterschiedlichkeit von endogenen Entwicklungspotenzialen einhergeht. Dies wird nicht zuletzt durch verschiedenste Ansätze und Konzepte für die Interpretation und Messung territorialer Kohäsion deutlich, die in den letzten Jahren unternommen wurden. Sie reichen von der Betrachtung einzelner sozio-ökonomischer Variablen über thematische Indikatoren, die sich mit spezifischen territorialen Themen befassen, bis zu komplexen mehrdimensionalen Indices, deren Interpretation oftmals schwierig ist.²⁴

3. Realitätssinn: Im Gegensatz zu den deutschen gleichwertigen Lebensverhältnissen konzentriert sich europäische territoriale Kohäsion auf die Verringerung der schwerwiegendsten Rückstände von Regionen und zielt damit weder auf eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf hohem Niveau ab noch ignoriert sie die räumliche Vielfalt Europas. Battis und Kersten²⁵ attestieren der territorialen Kohäsion daher einen größeren Realitätssinn als dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland. Ein möglicherweise auch für Deutschland mangelnder Realitätssinn des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse lässt sich letztlich auch im Zusammenhang mit aktuellen Beobachtungen um die Schrumpfung von Regionen beobachten. So stellte Barlösius bereits 2006 fest, dass dieses Postulat nicht mehr in allen Regionen zu gelten scheint, insbesonde-

re nicht in ländlichen Regionen.²⁶ Und das Positionspapier der ARL zu dem Entwurf der Leitbilder der Raumentwicklung 2013 kommt zu dem Schluss, dass gerade mit Blick auf das europäische Ziel der territorialen Kohäsion „darüber nachgedacht werden sollte, ob nicht statt der Konzentration auf den Erhalt materieller Infrastrukturen vielmehr Chancengerechtigkeit und standortspezifischer Potenzialerhalt stärker beachtet werden müssten.“²⁷ Dies wäre notwendigerweise mit einem Perspektivenwechsel verbunden, weg von technischen Aspekten hin zur Sicherung von Potenzialen und Versorgungsniveaus.

Man könnte somit also argumentieren, dass die territoriale Kohäsion (obgleich der Begriff politisch später geprägt wurde) einen konzeptionellen Überbau der gleichwertigen Lebensverhältnisse darstellt. Sie ist allgemeiner formuliert und weniger anspruchsvoll in der Zielsetzung. Im Vergleich zum Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse gelingt es der territorialen Kohäsion besser, die Brücke zu schlagen zwischen Wachstumszielen (und der Nutzung unterschiedlicher Potenziale) sowie der Notwendigkeit, gewisse Standards in allen Teilräumen zu sichern (d. h. des Solidaritäts- und Ausgleichsgedankens). Denn warum sonst wird auf das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse ausschließlich im Zusammenhang mit dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ und nicht im Rahmen der anderen Leitbilder der Raumentwicklung verwiesen?²⁸

Dies wird auch deutlich, wenn wir zum Anfang dieses Beitrags zurückkehren. Dort haben wir auf die Notwendigkeit einer stärkeren räumlichen Dimension der Europa-2020-Strategie hingewiesen, da die Strategie ansonsten riskiert, ihre Ziele zu verfehlen und zu größeren räumlichen Ungleichgewichten in Europa, aber auch in den einzelnen Mitgliedstaaten beizutragen.

Deutschland ist, wie auch die anderen Mitgliedstaaten, angehalten, zur Umsetzung der Europa-2020-Strategie beizutragen. Gleichzeitig ist Deutschland dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet. Es stellt sich somit die Frage, wie sich diese beiden Ziele vor dem Hintergrund des bereits Diskutierten miteinander vereinbaren lassen.

(23)
Eser, Thimo W., 2009: From Disparities to Diversity – Territorial Cohesion in the European Union. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.), 2009: German Annual of Spatial Research and Policy 2009 – New Disparities in Spatial Development in Europe, S. 20. Berlin, Heidelberg.

(24)
Vgl. z. B. ebd.: 30. Oder verschiedene ESPON-Projekte (www.espon.eu).

(25)
Battis, Ulrich; Kersten, Jens, 2008: Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts – Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Bonn.

(26)
Barlösius, Eva, 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte. Ländlicher Raum. 37/2006, S. 16–23.

(27)
Hesse, Markus u. a., 2014: Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Positionspapier aus der ARL 96, S. 7.

(28)
Dies gilt sowohl für die Leitbilder der Raumentwicklung von 2006 als auch für den Entwurf von 2013. Vgl. MKRO, 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL_Leitbilder.pdf?__blob=publicationFile&v=3; MKRO, „Entwurf – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“.

Lassen wir uns deshalb auf das Gedankenspiel ein, die räumliche Dimension der Europa-2020-Strategie mit dem Verweis auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse einzufordern. Dann würden wir dafür argumentieren, dass die Strategie Europa 2020 neben ihren Wachstumszielen auch auf ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse hinarbeiten sollte. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation wären in allen Teilräumen (ländlich wie städtisch, prosperierend wie strukturschwach) zu fördern. Es bedarf keiner Kristallkugel, um zu verstehen, dass die Autoren und Befürworter der Europa-2020-Strategie derartige Ansinnen als kontraproduktiv und wachstumshemmend interpretieren würden – jedenfalls im Sinne der geforderten Gleichwertigkeit. Wenngleich sich die Europa-2020-Zielsetzungen das „nachhaltige Wachstum“ und das „integrative Wachstum“ auf die Fahnen schreiben, so stellt die Strategie jeweils das Wachstumsziel in den Mittelpunkt und besagt lediglich, dass das Wachstum möglichst nachhaltig und integrativ sein soll. Dabei ist integrativ jedoch in keiner Weise in Bezug auf die territoriale Dimension formuliert, sondern nimmt bestenfalls Bezug zum sozialen Kohäsionsziel.

Argumentieren wir hingegen für eine stärkere räumliche Dimension der Europa-2020-Strategie mit dem Verweis auf die territoriale Kohäsion, werden wir sicherlich immer noch starken Gegenwind ernten. Aber das Konzept der territorialen Kohäsion öffnet zwei zusätzliche Argumentationslinien:

- Die Berücksichtigung der räumlichen Dimension bedeutet auch die Möglichkeit, unterschiedliche räumliche Potenziale zu sehen und explizit für die wirtschaftliche Entwicklung heranzuziehen. Hier könnte die stärkere räumliche Dimension für die Verfolgung von Wachstumszielen genutzt werden.
- Dabei wäre darauf zu achten, räumliche Ungleichheiten nicht zu groß werden zu lassen, damit in allen Teilräumen ein fairer Zugang zu Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge besteht. Das Argument hierfür bestünde in der Notwendigkeit einer räumlichen Solidarität, da zu

große räumliche Unterschiede das Risiko bergen, dass Europa auseinanderfällt.

Aus diesen grundsätzlichen Argumentationslinien ließe sich dann sogar das Bild einer räumlichen Arbeitsteilung herleiten, (d.h. ein räumliches Leitbild, in dem unterschiedliche Teilräume verschiedene Funktionen für den Gesamttraum wahrnehmen – entsprechend ihrer endogenen Potenziale und Kapazitäten.

Ein solches Bild kann der europäischen Diskussion dienlich sein, aber auch für Deutschland die territoriale Kohäsion als einen attraktiven konzeptionellen Überbau für das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse anbieten, der einen Rahmen für den Spagat zwischen Wachstum und Ausgleich bildet.

4 Europa – Warum sind gleichwertige Lebensverhältnisse keine Alternative zur territorialen Kohäsion?

Es ist also möglich, territoriale Kohäsion von der europäischen auf die deutsche Ebene zu übertragen. Wäre der umgekehrte Weg auch möglich? Könnten gleichwertige Lebensverhältnisse auf die europäische Ebene als Leitvorstellung exportiert werden?

Die oben angeführte Diskussion legt die Antwort schon nahe: nein!

Territoriale Kohäsion macht auf europäischer Ebene als Zielsetzung Sinn, um die territoriale Vielfalt der Potenziale stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Vielfalt ist in Europa naturgemäß bedeutend größer als in jedem einzelnen Mitgliedstaat, und diese gilt es als Chance zu begreifen und zu kommunizieren. Ohne diese Sicht nähme man den Akteuren peripherer oder rückständiger Regionen die Perspektive, von einer integrierten europäischen Entwicklung langfristig profitieren zu können. Dadurch wäre letztlich ihre Unterstützung des europäischen Projekts gefährdet.

Abbildung 2 illustriert für wenige Indikatoren, wie unterschiedlich das Muster der europäischen Regionen aussieht, je nachdem, welches Thema aus welcher Perspektive dargestellt wird. Darüber hinaus soll das Ziel der territorialen Kohäsion mit sei-

(29)
Böhme, Kai u. a., 2008: The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, ARL Position Paper, S. 3. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning, shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_78.pdf.

(30)
Beispiele sind nicht nur die 2013 verabschiedeten Verordnungen zur den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, sondern auch die Verordnungen von Sektorpolitiken, wie beispielsweise die der Leitlinien zum transeuropäischen Verkehrsnetz.

nem Fokus auf rückständige Gebiete und solchen mit Nachteilen bzw. geografischen Besonderheiten auch als Gegengewicht zu Konzentrationstendenzen wirken, die sich aus dem Europäischen Binnenmarkt und der wachstumsorientierten europäischen Politik im Sinne der Europa-2020-Strategie ergeben.

In der Tat bedarf es auf europäischer Ebene Maßnahmen, die den negativen Nebenwirkungen des einheitlichen Binnenmarktes entgegensteuern – wofür prinzipiell beide Konzepte (gleichwertige Lebensbedingungen und territoriale Kohäsion) Ansatzpunkte bieten. Die Konsequenzen des einheitlichen Binnenmarktes und unterschiedliche Marktversagen variieren räumlich sehr stark – genauso wie die Mittel, mit denen versucht wird, ihnen entgegenzuwirken. Territoriale Kohäsion kann somit als ein Preis für die positiven Effekte des einheitlichen Binnenmarktes verstanden werden: „This is the cost which occurs in dealing with the fragilities of territories which hamper their growth and development.“²⁹

Gleichwertige Lebensbedingungen dahingegen würden als Zielsetzung nicht funktionieren, da sie – wie oben aufgezeigt – die räumliche Unterschiedlichkeit im Sinne der Vielfalt nicht bejahend aufnehmen, sondern eher im Gegenteil eine Gleichwertigkeit anstreben würden. Dies birgt das Risiko, die Unterschiedlichkeit der Potenziale zu unterminieren, und würde zudem Umverteilungskosten mit sich bringen, die politisch zumindest derzeit nicht akzeptabel sind. Man denke allein an die Diskussionen um den deutschen Länderfinanzausgleich, die in regelmäßigen Abständen neu entfacht werden.

Eine Übertragung des Gedankens der Gleichwertigkeit ist darüber hinaus auch gar nicht notwendig für die europäische Ebene. Das Ziel der territorialen Kohäsion steht nicht zur Diskussion, sondern ist in Europa vielmehr anerkannt. Lediglich die damit behafteten Probleme hinsichtlich Präzision der Zielformulierung, Messbarkeit etc. sind Gegenstand der Diskussionen auf europäischer Ebene und werden durch vielfältige Aktivitäten vorangetrieben. Angesichts der Vielfalt europäischer Regionen braucht dies Zeit – auch Rom wurde nicht an einem Tag erbaut!

5 Zu guter Letzt – Brauchen wir eine parametrische Steuerung zur territorialen Kohäsion?

Die inhaltliche Diskussion der obigen Fragen hat bisher die rechtliche Seite außer Acht gelassen. Dabei unterscheiden sich die gleichwertigen Lebensbedingungen und die territoriale Kohäsion auch bzgl. ihrer rechtlichen Verbindlichkeiten auf ihrer jeweiligen Ebene.

Während die gleichwertigen Lebensverhältnisse in deutschen Gesetzen verankert sind und somit einen recht starken rechtlich bindenden Status als Zielvorgaben haben, verbleibt die territoriale Kohäsion eher unverbindlich, obwohl sie im EU-Vertrag von Lissabon und diversen danach erlassenen Verordnungen verankert ist.³⁰ Dabei wird territoriale Kohäsion u.a. in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds aufgegriffen, die in erster Linie zur Erreichung der Europa-2020-Ziele und damit auch zur territorialen Kohäsion beitragen sollen. Gleichwohl wird die territoriale Zielsetzung in den Verordnungen nicht weitergehend spezifiziert.

Da territoriale Kohäsion nicht einklagbar ist, bleibt die Bedeutung oft eher untergeordnet und kann ggf. im besten Fall im Sinne einer parametrischen Steuerung weiterverfolgt werden. Wie die Kohäsionsberichte der EU, so dokumentieren auch die Arbeiten von ESPON regelmäßig den Stand der räumlichen Entwicklung in Bezug auf unterschiedliche Dimensionen der territorialen Kohäsion. Diese Form der Raumbewertung bildet eine Stütze, die die territoriale Dimension in den Diskussionen am Leben erhält und relevanten Akteuren die Möglichkeit gibt, zu sehen, ob – aus ihrer Perspektive – aktuelle Entwicklungen zur territorialen Kohäsion beitragen oder diese eher gefährden.

Abbildung 2
Die Vielfalt Europas – Verschiedene Indikatoren und Perspektiven ihrer Darstellung ergeben stets unterschiedliche räumliche Muster



Dargestellte Indikatoren:

oben links – Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen; oben Mitte – Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen, Distanz zu nationalen Zielen; oben rechts – Bildungsabschluss im Tertiärbereich der 30- bis 34-Jährigen; Mitte links – Bruttoinlandsaufwendungen für FuE, Distanz zu nationalen Zielen; Mitte – Bruttoinlandsaufwendungen für FuE; Mitte rechts – unter erheblicher materieller Deprivation leidende Personen; unten links – frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger im Alter von 18 bis 24 Jahren; unten Mitte – von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen; unten rechts – frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger im Alter von 18 bis 24 Jahren, Distanz zu nationalen Zielen.

Quelle: © European Union, 1995–2015

Die Kraft der Raumb Beobachtung in Bezug auf die territoriale Kohäsion könnte noch wesentlich gestärkt werden, wenn es nicht bei technischen Dokumenten für den inneren Zirkel der Akteure der Raumentwicklung bliebe, sondern Ergebnisse auch für die Allgemeinheit aufgearbeitet würden. Auch der Adressatenkreis von kürzeren, weniger technischen und häufig prägnanteren Publikationen von ESPON ist in diesem Sinne immer noch zu eng. Mit einer Aufbereitung für die Allgemeinheit, die dazu gezielt angesprochen und explizit als Adressat benannt werden müsste, könnten einzelne Ergebnisse vermutlich auch mediale Aufmerksamkeit bekommen und somit die Fragestellung der territorialen Kohäsion in die breite Öffentlichkeit tragen. Dies bedarf anderer Kommunikationsstrategien, wie sie auch von anderen Akteuren, die gesellschaftsrelevante Themen bearbeiten, verfolgt werden. Eine derartige Verbindung von Raumb Beobachtung und massenmedialer Kommunikation wäre auch mit Bezug auf die räumliche Vielfalt zur Erreichung von Europa-2020-Zielen von Interesse.³¹

Was ließe sich mit einer derart breit angelegten Kommunikation erreichen bzw. hätte die europäische Raumentwicklung dadurch etwas zu verlieren? Alle Fragen, die die unmittelbaren Lebensumstände der europäischen Bürger betreffen, stoßen

im Allgemeinen auf ihr Interesse. Für viele Themen der Raumentwicklung trifft dies zu – sei es bei der räumlichen Entwicklung europäischer Energie- oder Verkehrsnetze, Arbeitsplätzen, Einkommen etc. Somit werden letztlich Themen behandelt, die, so sie transparent und verständlich kommuniziert werden, Europa dem Bürger näherbringen und verständlicher machen können. Die meisten Informationen der Raumb Beobachtung sind, technisch gesehen, verfügbar. Aber wer findet diese Informationen und versteht sie auch ohne massenmediale Kommunikation? Auch die Raumentwicklung bedient sich einer Fachsprache, die für den durchschnittlichen Bürger nicht verständlich ist, ebenso wenig wie ein Raumentwickler technische Details von Infrastrukturplanungen verschiedener Fachpolitiken verstünde.

Wenn nun wie oben angerissen, territoriale Kohäsion als eine räumliche Dimension der Menschenrechte interpretiert wird, geht es um nichts Geringeres als die Bürger darüber zu informieren, wie es um ihre Rechte bei der Umsetzung unterschiedlicher Politiken, wie z.B. die der Europa-2020-Strategie, gestellt ist. Was genau territoriale Kohäsion bedeutet und wie sie sich zu der Idee gleichwertiger Lebensverhältnisse verhält, könnte dann Gegenstand spannender gesellschaftlicher Diskussionen werden.

(31)
Böhme, Kai u.a., 2014: A Territorial Perspective on the Europe 2020 Strategy: Contribution to the European Public Consultation Process., Spatial Foresight Brief 2014:4. Spatial Foresight, o. J. Luxemburg. www.spatialforesight.eu.

Literatur

- Barca, Fabrizio, 2009: An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
- Barlösius, Eva, 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte. Ländlicher Raum. 37/2006, S. 16–23.
- Battis, Ulrich; Kersten, Jens, 2008: Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts – Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Bonn.
- BMVBS, 2012: Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik. Forschungen. Berlin.
- Böhme, Kai, 2009: The EU Territorial Agenda & its Action Programme: How to reinforce the performance. A study carried out for the Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communication. Stockholm.
- Böhme, Kai; Gløersen, Erik, 2011: Territorial Cohesion Storylines: Understanding a Policy Concept. Spatial Foresight Brief 2011:1, www.spatialforesight.eu/tl_files/files/editors/dokumente/Brief-2011-1-111025.pdf.
- Böhme, Kai u.a., 2008: The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, ARL Position Paper. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning, shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_78.pdf.
- Böhme, Kai u.a., 2011: How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy. Report prepared at the request of the Polish EU Presidency. Polish Ministry of Regional Development. Warsaw.
- Böhme, Kai u.a., 2014: A Territorial Perspective on the Europe 2020 Strategy: Contribution to the European Public Consultation Process., Spatial Foresight Brief 2014:4. Spatial Foresight, o.J. Luxemburg. www.spatialforesight.eu.
- Brandt, Edmund, 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation“. Materialien Nr. 13, <http://edoc.bbaw.de/volltexte/2007/372/pdf/21W7Ng3bGBVtY.pdf>.
- Dühr, Stefanie; Colomb, Claire; Nadin, Vincent, 2010: European Spatial Planning and Territorial Cooperation. London, New York.
- Einig, Klaus; Jonas, Andrea, 2011: Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. Europa Regional, Nr. 3 (o. J.), S. 130–146.
- Eser, Thiemo W., 2009: From Disparities to Diversity – Territorial Cohesion in the European Union. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.), 2009: German Annual of Spatial Research and Policy 2009 – New Disparities in Spatial Development in Europe. Berlin, Heidelberg.
- Europäische Kommission, 2014: Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_de.pdf.
- Faludi, Andreas, 2010: Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age? Abingdon, Oxon.
- Faludi, Andreas; Peyrony, Jean, 2011: Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios. European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 43, www.nord.regio.se/Global/EJSD/Refereed_articles/refereed43.pdf.
- Hesse, Markus u.a., 2014: Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Positionspapier aus der ARL 96.
- Lüer, Christian; Toptsidou, Maria; Zillmer, Sabine, 2014: Calculating regionalised scenarios meeting Europe 2020 objectives. In: ESPON (Hrsg.): Science in support of European Territorial Development and Cohesion, Bd. 2, ESPON 2013 Scientific Report, Luxembourg, S. 164–68.
- MKRO, 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL_Leitbilder.pdf?__blob=publicationFile&v=3; MKRO, „Entwurf – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“.
- MKRO, 2013: Entwurf – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile.
- Robert, Jacques, 2014: The European Territory. From historical roots to global challenges. Abingdon.
- Schön, Karl Peter, 2009: Territorial Cohesion – Current Views of the Commission and the Member States of the European Union. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.): German Annual of Spatial Research and Policy 2009 – New Disparities in Spatial Development in Europe. Berlin, Heidelberg.
- Zillmer, Sabine u.a., 2012: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. BMVBS-Online-Publikation 24/2012. Berlin.
- Zillmer, Sabine u.a., 2013: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. Territorial insights: Where to focus what types of investments. Second ESPON 2013 Synthesis Report. Luxemburg.

Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung

Reiner Klingholz

Die im Grundgesetz angemahnte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch den demografischen Wandel immer weiter ausgehebelt: Die anhaltende und realistischerweise kaum zu stoppende Landflucht aus peripheren Räumen erschwert es zunehmend, den Menschen in diesen Gebieten eine finanzierbare Versorgung mit öffentlicher und privater Infrastruktur nach bewährtem Muster zu bieten. Brauchen wir deshalb andere Standards, Normen und Gesetzesgrundlagen für den Umgang mit diesen Regionen, die nicht jenen in dichter besiedelten Landesteilen entsprechen, um neue Formen der Versorgung zu ermöglichen? Wenn dem so ist, wäre eine explizite Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Chance für die Zukunft der von Abwanderung und niedrigen Geburtenraten geplagten Gebiete. Wie aber könnte solch ein Ordnungsrahmen für das Schrumpfen aussehen?

Der demografische Wandel zwingt die deutsche Regionalplanung zum Umdenken. Eine gefühlte Ewigkeit lang ging es in dieser Disziplin – zumindest in der alten Bundesrepublik – um das Steuern und Verwalten von Wachstum: Mehr Menschen mit steigenden Einkommen benötigten immer mehr Wohnraum, Verkehrsflächen, Bürogebäude und Gewerbegebiete. Politisch unterstützt von Eigenheimzulage, Pendlerpauschale und hohen Investitionen in den Straßenbau wuchs eine vielfältige Infrastruktur durch das Land und sorgte selbst in abgelegenen Gebieten für einen weitgehenden Ausgleich räumlicher Disparitäten.

Dieses Wachstumsprinzip funktioniert heute nicht mehr. Und zwar weniger, weil die Bevölkerung Deutschlands bereits vor einigen Jahren ihr historisches Maximum erreicht hat und ungeachtet der hohen Zuwanderungszahlen in der jüngeren Vergangenheit mittelfristig weiter abnehmen dürfte, sondern weil die Bevölkerungsentwicklung regional höchst unterschiedlich verläuft und der demografische Wandel das Land zunehmend in Gewinner- und Verliererzonen teilt.

Während wirtschaftlich und kulturell attraktive Großstädte und Metropolregionen auch künftig demografisch stabil bleiben oder sogar wachsen dürften, verlieren periphere ländliche Räume, aber auch Zentren, in denen einst alte Industrien zu Hause waren, nahezu ungebremst Einwohner. Besonders dramatisch ist die Lage in den östlichen Flächenländern, wo nach der Wende der Exodus vor allem junger Menschen einsetzte. Weil diese Verluste zu keinem Zeitpunkt kompensiert werden konnten, sind

durch die fortgeschrittene Alterung der Bewohner weitere Bevölkerungsverluste programmiert. Etwa zwei Drittel aller ländlichen Gemeinden in den neuen Bundesländern verlieren derzeit im Schnitt mehr als 1 % ihrer Einwohner pro Jahr.

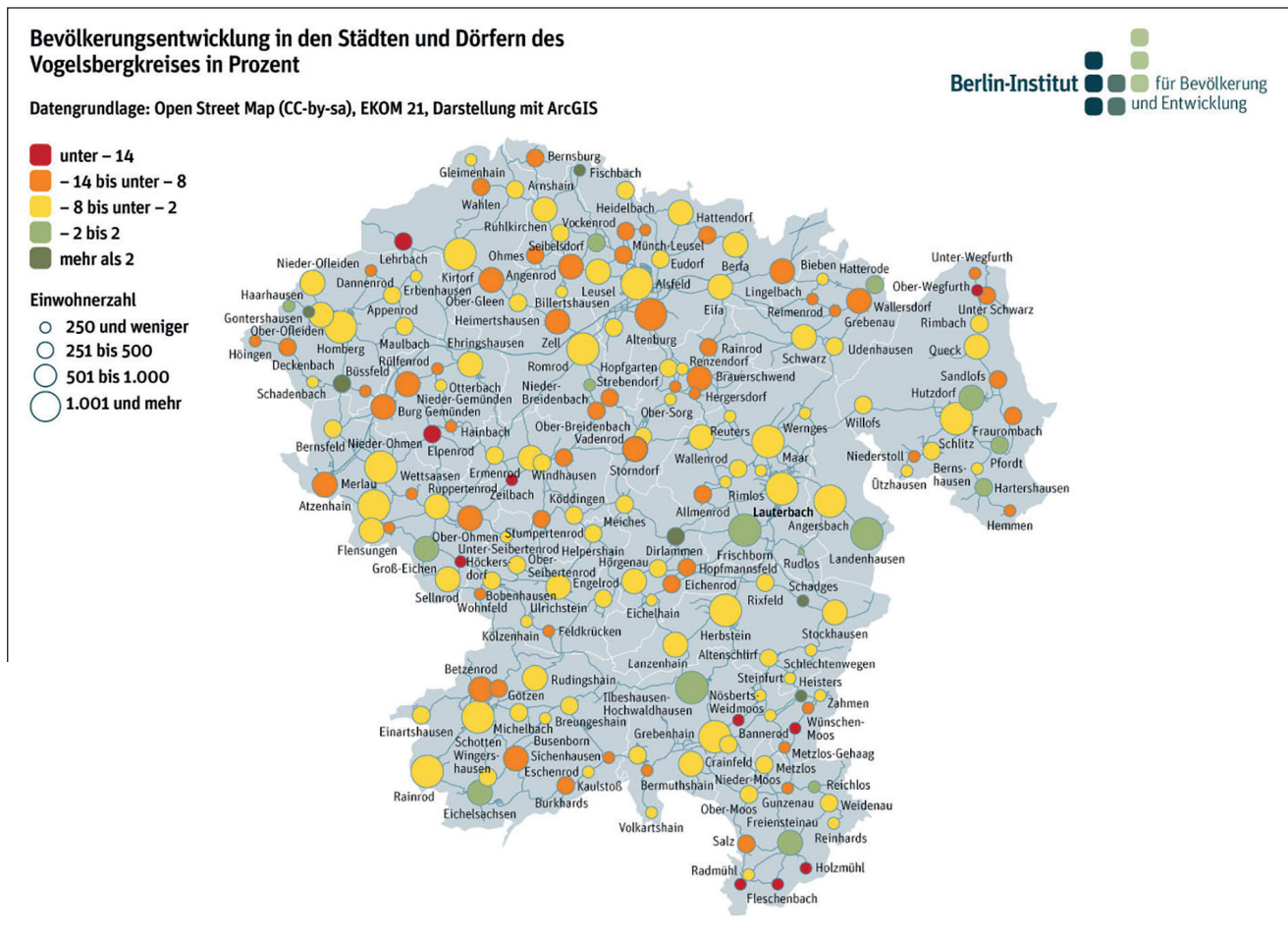
Doch bei aller Dramatik: Die Siedlungsstruktur passt sich lediglich den veränderten Wirtschaftsstrukturen an, so wie es historisch immer der Fall war. Daran dürfte sich auch künftig nichts ändern, weshalb mit einer grundsätzlichen Trendwende der regional-demografischen Entwicklung nicht zu rechnen ist.

Erstens konzentrieren sich in modernen Wissensgesellschaften wertschöpfungsintensive Branchen sowie attraktive Arbeits- und Ausbildungsplätze in großstädtischen Regionen. Dort findet sich jene kritische Masse an Forschungseinrichtungen und Unternehmen, in denen kluge Köpfe kreative Ideen in neue Produkte und Dienstleistungen verwandeln, also Arbeit schaffen. In den Jahren zwischen 1999 und 2009 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Zentren mit mehr als 500 000 Einwohnern um fast 4 % zu, während sie bundesweit stagnierte. Viele der entlegenen ländlichen Gebiete verloren dagegen Arbeitsplätze.

Zweitens sind die Kinderzahlen auf dem Land anders als früher längst nicht mehr so hoch, dass sie die traditionelle Abwanderung junger Menschen ausgleichen könnten.

Drittens bleiben als Folge der Abwanderung Schulen und Ämter, Buslinien, Geschäfte und Bankschalter unternutzt, unterschrei-

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Dörfern des Vogelsbergkreises



ten Grenzen der Tragfähigkeit und müssen geschlossen werden. Diese Abwertung der Versorgung treibt speziell junge Familien zur weiteren Abwanderung.

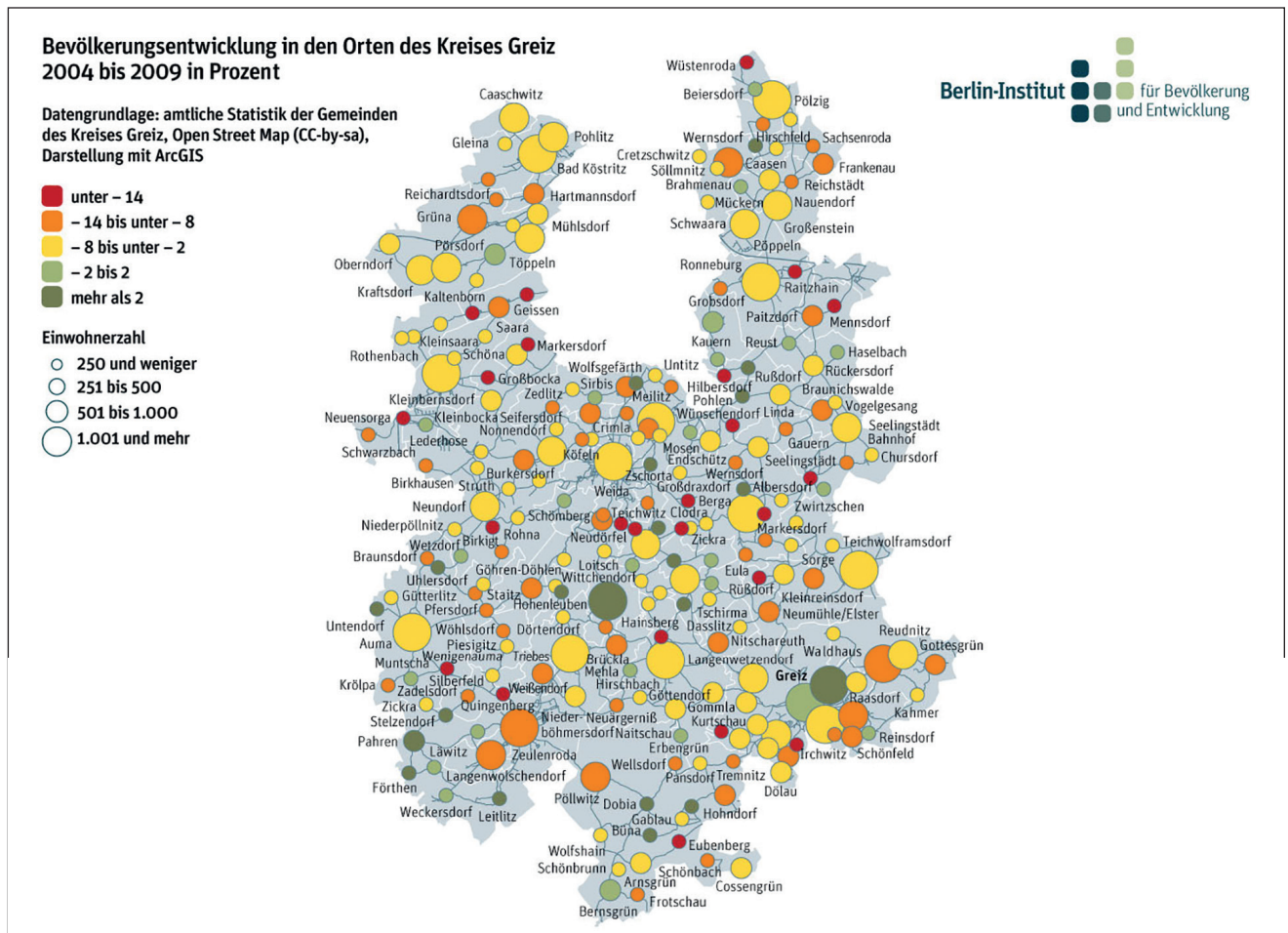
Und viertens machen heute auch auf dem Land junge Menschen tendenziell höhere Bildungsabschlüsse. Sie gehen anschließend auf der Suche nach einem Ausbildungs- und Arbeitsplatz in die Zentren und kehren selten zurück.

Diese Entwicklung, die sich in vielen ländlichen Regionen zu einem fatalen Kreislauf aus Abwanderung, Einwohnerschwund und Erosion der öffentlichen Infrastruktur hochgeschaukelt hat, ist längst kein Ostphänomen mehr, sondern hat auch den Bayerischen Wald, Oberfranken, den Harz, die Hocheifel oder die Südwestpfalz erfasst. Weltweit ist diese Entwicklung in praktisch allen Industrienationen und auch schon in den ersten Schwellenländern zu beobachten – in Japan wie in China, in Rumänien

und Bulgarien genau wie in Spanien oder Italien. Konzepte, wie dieser Trend generell zu brechen wäre, gibt es keine. Im Gegenteil: Hierzulande haben fast 25 Jahre Aufbau Ost gezeigt, dass sich periphere Gebiete auch mit massiven Subventionen nicht stabilisieren lassen. Auch ein fürsorglich planender und versorgender Staat kann kaum noch etwas dafür tun, dass sich die Lebensverhältnisse in ökonomisch schwachen ländlichen Gebieten auch nur annähernd an jene der wirtschaftsstarken Metropolen angleichen.

Die wachsenden regionalen Unterschiede rütteln an einem jahrzehntealten Grundsatz bundesdeutscher Politik: dem Ziel, in allen Regionen des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren. Dazu müssten die Standards der Versorgung in jedem Winkel der Republik auf einem Niveau gehalten werden, das schon heute in weiten Bereichen nicht mehr zu erreichen ist. Und zwar weder finanziell noch technisch,

Abbildung 2
Bevölkerungsentwicklung in den Orten des Kreises Greiz



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

denn viele der existierenden Infrastrukturen lassen sich bei stark rückläufigen Einwohnerzahlen kaum noch zu vertretbarem Aufwand betreiben: Krankenhäuser brauchen in allen Abteilungen eine Mindestzahl von operativen Eingriffen, damit die Ärzte nicht aus der Routine kommen; in weiterführenden Schulen lassen sich bei wenigen Schülern nicht ausreichend Fachlehrer vorhalten; Kläranlagen und Wasserleitungen arbeiten bei Unterausnutzung nicht mehr technisch einwandfrei.

Auch die finanziellen Spielräume der betroffenen Gebiete werden kleiner. Denn wo die Bevölkerung schrumpft und Arbeitsplätze verloren gehen, verlieren die Kommunen an Steuereinnahmen, an Wirtschafts- und Kaufkraft sowie an Pro-Kopf-Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Zudem gehen den Kommunen der Schrumpfreionen Gebührenzahler verloren. Mit Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im

Jahr 2020 entfallen überdies für die ostdeutschen Flächenländer weitere Einnahmen. Auch die EU-Fördermittel dürften sich verringern.

De facto entwickeln sich also die regionalen Lebensbedingungen im Hinblick auf Bevölkerungsdichte, Erreichbarkeit und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in hohem Tempo auseinander. Deshalb steht dem grundgesetzlich verbrieften Passus der Gleichwertigkeit nicht nur die Realität im Wege. Er verhindert zudem auch einen realistischen Umgang mit dem demografischen Wandel, der das Leben der verbleibenden Anwohner verbessern könnte. Fatalerweise erzwingt gerade der Anspruch auf die Gleichwertigkeit und die damit verbundene Befolgung sämtlicher Gesetze, Regeln und Richtlinien das Schließen von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge. Weil es praktisch untersagt ist, der ländlichen Bevölkerung eine Versorgung zweiter Klasse anzubieten, also eine Infrastruktur und

Leistungen, die nicht sämtlichen Landes-, Bundes- und EU-Normen entsprechen, bleibt als Alternative oft nur, dass in den entsprechenden Bereichen gar keine Versorgung mehr geleistet werden kann.

Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es nicht besser wäre, einem Zahnarzt entgegen der ärztlichen Berufsordnung zu genehmigen, ältere Patienten auch mit einer rollenden Praxis aufzusuchen. Könnte die freiwillige Feuerwehr in einem kleinen Dorf nicht auch unter weniger hohen Standards arbeiten als in einer dicht besiedelten Gegend? Oder ist es sinnvoll, den Transport von Personen, Gütern des täglichen Bedarfs und Medikamenten in ein- und demselben Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs mit getrennten Gesetzen für die Personen- und die Güterbeförderung zu verunmöglichen? All diese Alternativen zur klassischen Versorgung können sich erst entfalten, wenn akzeptiert würde, dass gewisse ländliche Gebiete eben nicht als gleichwertig zum Rest der Republik zu betrachten sind, sondern Ausnahmen brauchen, weil sie anders sind.

Das Prinzip von Normen und Gesetzen ist, Beständigkeit und Beharrlichkeit zu schaffen. Eine Gesellschaft, die sich jedoch wie hierzulande in den ländlichen Räumen erneuern muss, braucht genau das Gegenteil von Beharrlichkeit. Sie braucht den Mut, andere Wege zu gehen, Neues auszuprobieren, notfalls auch unsinnige Gesetze herauszufordern.

Die Politik hat es bisher versäumt, dafür einen Ordnungsrahmen aufzustellen. Um das Schrumpfen planerisch zu begleiten, müsste sie den Menschen in den betroffenen Regionen erstens Klarheit über die zu erwartenden Daseinsbedingungen geben. Um herauszufinden, welche Dichte von infrastruktureller Versorgung in den Regionen jeweils zu leisten und welche finanzielle Förderung dazu nötig ist, müsste der gesamte ländliche Raum nach demografischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Kriterien mit der Perspektive 2030 analysiert und kategorisiert werden. Als Ergebnis läge dann eine erste Einschätzung der künftigen Potenziale der Regionen vor. Dies würde den Menschen die notwendigen Informationen liefern, um bei der Wahl ihres Wohnortes wichtige Lebens- und Investitionsentscheidungen treffen zu können oder, falls nötig, in eine besser versorgte Gemeinde umzuziehen.

Die Politik sollte zweitens den Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen gewährleisten, ohne dass die Kosten für Bürger und Kommunen untragbar werden. Dazu ist es nötig, den Bewohnern der Schrumpfreionen die Freiheit zu geben, technische und soziale Innovationen ohne Blockade durch Bürokratie und untaugliche Gesetze umzusetzen. In den Gemeinden des ländlichen Raums treiben Instanzen von Land, Bund und Europäischer Union, die sich auch noch überlagern, die Kosten der öffentlichen Infrastruktur mit unflexiblen Standards in die Höhe. Diese sind häufig am Wachstum orientiert und auf dicht besiedelte urbane Räume zugeschnitten und deshalb oft ungeeignet für schrumpfende ländliche Gebiete.

Gesetzliche Vorschriften und infrastrukturelle Standards sollten daraufhin überprüft werden, welche Konsequenzen sie unter Schrumpfungsbedingungen für ländliche Räume haben. So lässt sich identifizieren, welche Vorschriften an die spezifischen Erfordernisse des schrumpfenden ländlichen Raums angepasst werden müssen. Starre Vorgaben für bestimmte technische Lösungen, etwa zentrale Kläranlagen bei der Abwasserversorgung, hinderliche Regularien bei der Personenbeförderung und der ärztlichen Versorgung oder Normgrößen für die Kinderzahlen von Grundschulen sollten aufgegeben werden, um innovative und kostensparende Lösungen zu ermöglichen. Das erfordert ein grundsätzliches Umdenken öffentlichen Handelns – nämlich einen „zulassenden“ und nicht alles regelnden Staat. Das neue Leitbild der Entwicklung wäre dann nicht mehr die Gleichwertigkeit, sondern eine Vielfalt von angepassten Lösungen und Lebensbedingungen.

Drittens sollte die Politik in Schrumpfreionen Gebietsreformen vorantreiben. Denn eine kleinteilige kommunale Struktur von Gemeinden mit wenigen Einwohnern, die kaum handlungsfähig und deshalb vom Kreis, vom Land und von Förderprogrammen abhängig sind, erschwert die Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung. Das trifft besonders für Thüringen und Rheinland-Pfalz zu, die zu den Bundesländern mit den kleinsten Gemeinden zählen. Kleine Gemeinden konkurrieren unter Schrumpfungsbedingungen um Einwohner und finanzielle Zuwendungen und bilden,

unabhängig vom eigenen Entwicklungspotenzial, eine Lobby für eine Verteilung von Fördermitteln „mit der Gießkanne“. Hier ist eine Bildung von Großgemeinden empfehlenswert, die dann jedoch mehr finanzielle und mehr Entscheidungsbefugnisse erhalten müssen.

Viertens ist die langfristige Wirksamkeit der vielfältigen Programme unterschiedlicher Geldgeber zur Förderung von Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur oder von Bauprojekten zu überprüfen. Diese Programme folgen selten einem gemeinsamen Ziel und zeigen noch seltener nachhaltige Wirkung. In den seltensten Fällen können sie nach Ende der Förderung mit kommunalen Mitteln fortgeführt werden. Sie treffen auch kaum die Bedürfnisse der Regionen, sondern werden häufig nur deshalb beantragt, weil sie vorhanden sind.

Ein Teil dieser Mittel sollte in Regionalkontingenten gebündelt werden – in finanziellen Budgets, die den Regionen ohne detaillierte Zweckbindung zur Verfügung stehen. Dies erhöht die Handlungsautonomie der Regionen. Über die Verwendung sollten gewählte Vertreter der Gemeinden auf Grundlage eines langfristig angelegten Plans zur Regionalentwicklung entscheiden. Sie stehen damit unter der Aufsicht ihrer Wähler und müssen sich mit ihnen über die Verwendung der Mittel auseinandersetzen. Weil die Fördermittel überkommunal vergeben werden, müssen Gemeindevertreter verschiedener Kommunen gemeinsam und bürgernah entscheiden, ob diese in eine Ortsumfahrung, ein neues Gewerbegebiet, in barrierefreies Wohnen oder in den Erhalt der Grundschule investiert werden. Auf diese Weise können zudem übergeordnete Infrastrukturen wie Schulen, der öffentliche Nahverkehr oder Gesundheitszentren interkommunal geplant werden – während sich Investitionen in nicht zukunftsfähige Ortsteile und Einrichtungen vermeiden lassen.

Letztlich ist es fünftens angeraten, aus bestimmten Orten den organisierten Rückzug

anzutreten. Schon heute stehen in peripheren Gebieten zunehmend Wohnhäuser und Wirtschaftsgebäude leer und verfallen. Die Versorgungslage der verbliebenen, meist älteren Bewohner ist oft prekär, vor allem wenn ihnen im Alter ein eigenes Auto fehlt. Es zeigt sich vermehrt, dass diese Menschen gerne innerhalb ihrer Heimatregion in die nächste größere Stadt ziehen würden. Dort erwarten sie kürzere Wege zum Arzt, zum Einkaufen oder zu kulturellen Einrichtungen, und nur dort können sie auch barrierefreie Wohnungen finden. Wo immer ein solcher Wunsch vorhanden ist, sollten diese Personen dabei unterstützt werden, ihren Wohnort dorthin zu verlagern, wo sich eine bessere Versorgung bietet. Zur Not wären sie auch teilweise für den Verlust ihrer alten Immobilien zu entschädigen. Denn weil für diese Häuser kaum noch etwas zu erlösen ist, scheuen viele Menschen den Umzug in die nächste Stadt. Sie sind „Gefangene im Eigenheim“.

Der Vorteil solcher Umzüge wären zum einen bessere Lebensbedingungen für die Betroffenen, zum anderen die Kostensparnis für die Versorgung in der Fläche. Daneben helfen sie, regionale Zentren mit ihren Infrastrukturangeboten zu stabilisieren. Denn nur funktionsfähige Zentren können dauerhaft jene Leistungen vorhalten, die auch für die Menschen in den umliegenden Dörfern zur Verfügung stehen müssen.

Ein Festhalten an dem Paradigma der Gleichwertigkeit behindert all diese Entwicklungen. Gleichzeitig ist der Staat aus finanziellen Gründen immer weniger in der Lage, eine Gleichwertigkeit zu gewährleisten. Der Anspruch darauf taugt bestenfalls für Sonntagsreden und ist in Wirklichkeit längst zu einer leeren Hülse geworden, der die Menschen vor Ort zunehmend enttäuscht und verärgert zurücklässt und im schlimmsten Fall populistischen Parteien in die Arme treibt.

Literatur

Weitere Informationen zum Thema finden Sie in folgenden Publikationen des Berlin-Instituts, alle verfügbar unter www.berlin-institut.org:

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2011: Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2013: Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2015: Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin.

Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch „gleiche“ Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens

Ludwig Scharmann

Bedingt durch den Bevölkerungsrückgang wurden in Sachsen – wie in den anderen ostdeutschen Ländern – seit Mitte der 1990er-Jahre Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und kommunale Verwaltungseinrichtungen geschlossen. Zahlreiche Standorte – im Bildungsbereich sicher mehr als ein Drittel – sind seitdem vor allem im ländlichen Raum verschwunden. Mit diesem „Rückzug aus Fläche“ stellte sich in Sachsen schon frühzeitig die Frage, wie diese Anpassung der Infrastruktur an die demografischen und finanziellen Ressourcen gestaltet werden und welches Versorgungsniveau für eine alternde und schwindende Bevölkerung als zufriedenstellend angesehen werden kann. Dabei wurde das Gestaltungsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse innerhalb Sachsens bislang nie infrage gestellt, zumal der Freistaat auch künftig noch ein vergleichsweise dicht besiedeltes Land ist. Umso mehr thematisiert wird daher seit einiger Zeit das Problem der Gewährleistung von Standards der Daseinsvorsorge in den – wenn auch vergleichsweise wenigen – Regionen mit dünner Besiedlung und/oder Lagenachteilen. Raumordnung und Landesplanung in Sachsen haben sich mit Modellvorhaben schon seit 2004 praktisch mit diesen Herausforderungen beschäftigt und zusammen mit den Fachplanungen die Eignung von Mindeststandards kritisch diskutiert. Der Beitrag versucht, diesen Diskurs auch vor dem Hintergrund einer räumlich zunehmend polarisierenden Entwicklung innerhalb Sachsens zu beleuchten und dabei auch das selbst gesteckte Ziel des Landes zu berücksichtigen, in absehbarer Zeit zu den wettbewerbsstärksten Großregionen Europas aufzuschließen.

Nach fast flächendeckenden Bevölkerungsverlusten in den 1990er-Jahren verläuft die demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen zunehmend regional differenziert: Während die Großstädte Leipzig und Dresden wieder deutlich wachsen, müssen nahezu alle ländlichen Regionen – einschließlich ihrer grund- und mittelzentralen Kommunen – weiterhin mit den Folgen zurückgehender Einwohnerzahlen umgehen. Zudem gilt: Wegen der vergleichsweise dichten Besiedelung in Sachsen befinden sich – im Unterschied zu den anderen ostdeutschen Ländern – nur einige wenige Regionen am Rande der „Grenzen der infrastrukturellen Tragfähigkeit“; diese wenigen Regionen aber stellen für die Landes- und Regionalplanung in Sachsen bei der Umsetzung des Gestaltungszieles „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ besondere Herausforderungen dar.

1 Bevölkerungsrückgang in Sachsen

Wie die anderen ostdeutschen Länder hat auch der Freistaat Sachsen seit 1990 an Bevölkerung verloren: rund 730 000 Men-

schen, also fast anderthalb mal so viel wie in der Landeshauptstadt Dresden wohnen. Bis 2025 wird nach den vorliegenden Prognosen die Anzahl um weitere rund 270 000 Einwohner zurückgehen. Wenn zu diesem Zeitpunkt dann von nur noch ca. 3,8 Mio. Einwohnern im Freistaat Sachsen zu reden ist, bedeutet dies in einem historisch kurzen Zeitraum von 35 Jahren – also etwa einer Generation – einen Bevölkerungsrückgang von ca. 22 %.

Zudem ist dieser Prozess in Sachsen schon länger signifikant, indem die Bevölkerungsbilanz hier nicht erst seit den 1990er-Jahren, sondern bereits seit über 50 Jahren negativ ist. Also auch zu DDR-Zeiten gab es in Sachsen durchgängig Wanderungsverluste.

Sachsen weist dennoch auch heute noch einen wichtigen Unterschied zu anderen Ländern auf: So ist der Freistaat ein für ostdeutsche Verhältnisse ausgesprochen dicht besiedeltes Land und auch im gesamtdeutschen Vergleich haben – außer den Stadtstaaten – nur Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eine signifikant höhere Siedlungsdichte als Sachsen.

Dr. Ludwig Scharmann
Sächsisches Staatsministerium
des Innern
Abteilung 4: Landesentwicklung,
Vermessungswesen,
Sport
Ludwig.Scharmann@smi.
sachsen.de
Der Verfasser ist in der Obersten
Raumordnungsbehörde
des Freistaates Sachsen tätig.
Er vertritt hier aber seine
persönliche Auffassung.

Erfreulich aus sächsischer Sicht ist zudem der Umstand, dass in einigen Regionen inzwischen eine gewisse Stabilität und teilweise sogar wieder Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen sind: Die beiden größten Städte Leipzig und Dresden sowie einige ihrer Umlandgemeinden werden auch künftig stabile bis wachsende Einwohnerzahlen aufweisen. So lag Leipzig beim Wanderungsgewinn 2013 unter den 15 größten Städten Deutschlands mit einem Saldo von 20,5 Personen je 1000 Einwohner mit deutlichem Abstand an der Spitze, während Dresden bei der Geburtenzahl mit 11,6 Kindern je 1000 Einwohner (zusammen mit München) auf Platz eins rangierte. Dank dieser Entwicklungen sind etwa die Einrichtungen der Bildungsinfrastruktur in beiden Großstädten aktuell bereits überlastet, sodass dort derzeit wieder neue Kindergärten und Schulen errichtet werden.

Gleichwohl: In weiten Teilen Sachsens stellt sich auch künftig die Frage, wie Staat und Gesellschaft mit einer zurückgehenden Bevölkerung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge umgehen – und dies vor allem in den besonders bevölkerungsarmen Regionen.

2 Besondere Aufmerksamkeit für Regionen mit dünner Besiedelung und lagebedingten Nachteilen: Erfahrungen aus Modellvorhaben der Raumordnung seit 2004

Im Unterschied zum Landesdurchschnitt sind in Sachsen vor allem die im Norden gelegenen Heidelandschaften zwischen Bad Dübener Heide im Westen und Bad Muskauer Heide im Osten sehr dünn besiedelt. Hier sinkt die Einwohnerdichte auf z.T. deutlich unter 50 Einwohner/km². Aber auch einige der Mittelgebirgsregionen vom Vogtland über das Erzgebirge bis zum Zittauer Bergland weisen eine unterdurchschnittliche Siedlungsdichte auf. Zusätzlich wirkt sich auch noch die Grenzlage zu Tschechien und Polen und eine vergleichsweise ungünstige Erreichbarkeit der Großstadtreionen Chemnitz-Zwickau, Dresden und Leipzig aus.

Diese räumlichen Disparitäten innerhalb Sachsens waren für die Landesplanung schon 2004 Anlass, mit Modellvorhaben der Raumordnung die Folgen des demografischen Wandels in einigen der besonders betroffenen Regionen zu untersuchen.

Hierfür wurden zwei Modellregionen ausgewählt: das Westerzgebirge und die Region Oberlausitz-Niederschlesien. Beide Regionen sind sehr ausgeprägt vom Bevölkerungsrückgang in Sachsen betroffen. Verglichen mit dem Zeitpunkt der Wiedervereinigung wird im Jahre 2025 im Durchschnitt jeder dritte Einwohner weniger dort leben. Einige Kommunen in diesen Modellregionen haben aktuell (2014) bereits mehr als die Hälfte ihrer Einwohnerzahl gegenüber 1990 verloren, darunter Johanngeorgenstadt (Erzgebirge) sowie Weißwasser und Hoyerswerda (Oberlausitz-Niederschlesien). Bis 2025 wird sich die Bevölkerung hier auf eine Größenordnung von nur noch einem Drittel gegenüber dem Ausgangsniveau von 1990 reduziert haben. Diese Entwicklung hat gravierende Einschnitte vor allem in der infrastrukturellen Versorgung und der Finanzausstattung der Kommunen zur Folge. Insbesondere mit Blick auf die Frage der kommunalen Finanzen haben Bund und Land 2005 noch ein drittes Regionalprojekt in Sachsen gefördert: das Modellvorhaben „Infrastruktur und demografischer Wandel“ in der Lommatzschener Pflege (vgl. Winkel 2006). Das aktuellste Modellvorhaben lief zwischen 2011 und 2014 in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge und wurde konzeptionell mit der Vorlage einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ (vgl. Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2014) abgeschlossen. Noch bis Ende 2015 werden aber zwei Umsetzungsprojekte zur Betreuung älterer Menschen sowie zur Mobilität mit Förderung von Bund (BMVI) und Land (SMI) durchgeführt.

Anliegen in den vier Modellregionen war es, eine öffentliche Diskussion über den Umgang mit Schrumpfungprozessen auszulösen und ergebnisoffen zu führen. Stagnierende oder auch rückläufige demografische Entwicklungen haben umfassende Folgen in allen Feldern einer nachhaltigen Entwicklung: Dies trifft für die Wirtschaftsentwicklung und ihre räumliche Differenzierung ebenso zu wie für die Bereiche der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und die Entwicklung von Natur und Landschaft. Insbesondere im Bereich der Siedlungsentwicklung bestehen die Gebäude und die sie verbindenden Infrastrukturen aus langlebigen Anlagen und besitzen somit ein erhebliches Beharrungsvermögen. Wenn sich also ihre Nutzungsin-

tenazität reduziert, führt dies nicht automatisch zu ihrer Schrumpfung. Erst durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die jeweils verantwortliche Fachplanung – wie etwa im Bereich der Stadtentwicklung – werden diese Infrastrukturen um- oder zurückgebaut.

Der übergreifende Ansatz bei der Gewährleistung einer nachfragegerechten und wirtschaftlich tragfähigen Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge kommt dabei jedoch häufig zu kurz. Er ist ein tradiertes Kernanliegen der Landes- und Regionalplanung auch in Sachsen, dem diese sich vor allem wegen ihres koordinierenden Anspruchs stellen muss. Die Erfahrungen in den Modellregionen bestätigen dabei: Das Zentrale-Orte-Konzept mit seiner damit intendierten räumlichen Bündelung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ist ein Schlüssel für die Sicherung eines effizienten Betriebs von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen. Damit wird auch in geringer verdichteten Regionen ein akzeptables Erreichbarkeitsniveau gewährleistet (vgl. SMI 2005).

Entgegen ursprünglichen Erwartungen erwiesen sich bestehende rechtliche Normen nicht immer als Hauptursache für unterbliebene oder unzureichend vollzogene Anpassungen bei der Infrastruktur. Bei konsequenter Ausschöpfung des Ermessens- und Gestaltungsrahmens bestehen auch auf der kommunale Ebene ausreichende Möglichkeiten, sich vorsorgend auf die absehbaren Folgen des demografischen Wandels einzustellen, wie Einzelprojekte in der Sozialraum-, Schul- und Altenhilfeplanung exemplarisch gezeigt haben (vgl. Glantz/Scharmann 2009). So ist nach der ärztlichen Zulassungsordnung in Kommunen mit Versorgungsbedarf die Einrichtung von Zweigpraxen möglich, sodass auch in kleineren Gemeinden die hausärztliche Versorgung zumindest an einzelnen Wochentagen aufrechterhalten werden kann. Überdies kann gem. § 105 Abs. 5 SGB eine Kommune mit Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) sogar selbst als medizinischer Leistungserbringer agieren und hierzu einen Arzt beschäftigen, sofern die hausärztliche Versorgung ansonsten nicht gewährleistet werden kann. Auch im Schulbereich konnte in Sachsen vor allem in den 1990er-Jahren durch das genutzte Modell der Außenstellen für Sekundarschulen und

Gymnasien auf Nachfrageveränderungen recht flexibel reagiert werden. Hervorzuheben ist außerdem, dass gerade bei den Beruflichen Schulzentren freie Kapazitäten im ländlichen Raum zur Entlastung der Schulimmobilien in den Großstädten genutzt werden konnten.

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch regelmäßig bei der Gestaltung der fachärztlichen Versorgung im ländlichen Raum: Hier konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung innovativer und tragfähiger Konzepte noch immer an bestehenden (bundes-) einheitlichen Zuständigkeiten und Normen scheitert. Kernpunkt sind dabei auch (Mindest-)Standards. Ebenfalls problematisch ist der Umstand, dass lang wirkende Zweckbindungen aus der Gewährung von Fördermitteln für Schulen, Kläranlagen und ähnlichen sowohl eigentlich sinnvollen Maßnahmen zum Rückbau als auch einer Nutzungsänderung entgegenstehen: Anpassungen unterbleiben, weil die Kommunen ansonsten Fördermittel an Land, Bund oder die EU zurückzahlen müssten.

3 Aus den regionalen Beispielen lernen: Standards der Daseinsvorsorge auf Landesebene

In der Fachdiskussion über die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels nahm in den letzten Jahren die Frage einer Anpassung der Standards der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle ein. Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zum Themenkomplex demografischer Wandel und Daseinsvorsorge weisen wiederholt auf die Bedeutung regional angepasster Standards der Daseinsvorsorge hin. Der auch im Raumordnungsgesetz in § 1 Abs. 2 verankerten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung mit „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ kann man sich nur dann annähern, wenn in allen Teilräumen eine hinreichende Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert ist.

Angesichts der teilweise wenig praxisnah geführten Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Unsicherheit, welche Standards in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge denn nun konkret einer Anpassung bedürfen, entschloss sich die Landesentwicklung in

Sachsen erstmals im Herbst 2007 dazu, eine Studie auszuschreiben, die den Themenkomplex „Standards der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels“ näher beleuchten sollte. Im Wesentlichen gefordert waren eine Bestandsaufnahme und Bewertung der für die Landesentwicklung in Sachsen relevanten Standards der Daseinsvorsorge sowie Hinweise zu Anpassungsbedarf und ggf. notwendigen ergänzenden Standards. Außerdem sollten bereits bestehende oder andiskutierte alternative Angebots- und Organisationsformen in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge erfasst, bewertet und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf sächsische Verhältnisse grob geprüft werden.

Ein methodischer Schwerpunkt dieser Studie war die aktive Einbeziehung aller Ressorts der sächsischen Staatsregierung sowie weiterer Akteure der Landes- und Regionalentwicklung, wie der Regionalen Planungsstellen, des Sächsischen Städte- und Gemeindetags, des Sächsischen Landkreistags u. a. im Rahmen von mehreren Workshops. Auftragnehmer der Studie, die mit nahezu gleichem Forschungsdesign später zweimal auch für die Bundesebene übernommen wurde¹, war das IfS-Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin (vgl. IFS 2009).

Der Studie lag eine der dem Aufgabenbereich der Landesentwicklung entsprechende Definition der räumlich relevanten Mindeststandards der Daseinsvorsorge zugrunde, mit der eine deutliche Abgrenzung gegenüber den Kompetenzbereichen der Fachressorts vorgenommen wurde. Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge werden definiert als verbindliche Vorgaben der öffentlichen Hand zum Umfang der Ausstattung oder zur Erreichbarkeit/Zugänglichkeit von Leistungen, Infrastruktureinrichtungen und -netzen der Daseinsvorsorge, die die für eine Region zu erhaltende oder anzustrebende Untergrenze der Verfügbarkeit für Nutzer bzw. Zielgruppen festlegen. Damit erfolgte eine Abgrenzung gegenüber anderen Kennziffern und Standards wie fachlichen Qualitätskriterien, wirtschaftlichen Tragfähigkeitskriterien oder Orientierungswerten der Planung.

Im Ergebnis ergab sich eine differenzierte Übersicht und Bewertung von 44 für die

Landesplanung relevanten Standards in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Vor-/Entsorgung, Verkehr, Kommunikation, Kultur/Sport, Sicherheit/Ordnung und Handel/Dienstleistung (siehe Tabelle). Rund die Hälfte der erhobenen Standards ist allgemein verbindlich, während die übrigen Standards nur die Verwaltung binden. Die Festlegungen erfolgen häufig durch das Land oder den Bund, selten durch die Region. Hier zeigt sich vor dem Hintergrund der Forderung nach – an die jeweiligen regionalen Verhältnisse angepassten – Standards ein entsprechender Handlungsbedarf. 22 (regionale) Standards waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch in der Diskussion, wovon einige zwischenzeitlich im Rahmen der Genehmigung von fortgeschriebenen Regionalplänen auch verbindlich wurden.

Alternativen zu den herkömmlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, mit denen neue Wege der Bereitstellung oder Erreichbarkeit von Einrichtungen oder Leistungen beschritten werden und die auch unter veränderten demografischen und finanziellen Bedingungen eine angemessene Versorgung gewährleisten, finden sich vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Verkehr/Mobilität und Handel/Dienstleistung.

Wie bereits angedeutet, belegen auch die in den sächsischen Modellregionen entwickelten Alternativen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge zwei wesentliche Tendenzen: Zum einen wird ein starker Trend zu rechtlichen Erleichterungen beschrieben und zum anderen wird es für durchaus möglich gehalten, wirtschaftlich tragfähige Projekte mit privaten Trägern zu entwickeln bzw. diese mit entsprechenden Angeboten zu beauftragen. So engagiert sich der private Sektor vor allem bei alternativen Konzepten für die Nahversorgung und bei Dienstleistungen. Gleichwohl muss bedacht werden, dass die Übernahme durch Private bei Unterschreiten der Wirtschaftlichkeitsgrenze nicht mehr funktioniert. Gerade am Beispiel der Internetversorgung im ländlichen Raum lässt sich belegen, dass ein angemessener Standard ohne eine gleichzeitige Übernahme der Gewährleistungsverantwortung und die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel durch den Staat in allen vom Einwohnerrückgang betroffenen ländlichen Räumen nicht erreichbar ist.

(1) Durchgeführt 2009–2010 vom DISR – Deutsches Institut für Stadt und Raum e. V., Berlin (vgl. BMVBS 2010) und 2013–2014 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erneut unter Federführung des IfS-Berlin („Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung“).

Tabelle
Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen (im Freistaat Sachsen)

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/Umfang der Einrichtung/ des Angebots)		Ebene	Name
Grundschule	–	einzügig/mind. 15 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Grundschule	eine pro Grundzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 30 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelschule	–	zweizügig/mind. 40 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Mittelschule	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gymnasium	–	dreizügig/mind. 60 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Gymnasium	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schulen für Kinder mit sonder- pädagog. Förderbedarf	eine pro Mittelzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufliche Schulzentren/über- betriebl. Bildungstätten	eine pro Mittelzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufsschulen	- (nur Zitierung des nicht mehr gültigen LEP)	mehrzügig	Schulnetzverordnung Sachsen	L	Sachsen
Berufsschulen	eine pro Kreis	- (gemäß Landesvorgaben)	Beschluss Regionalverband	R	Meckl. Seenplatte
Weiterbildungseinrichtungen (VHS u. a. Träger)	eine pro Oberzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Weiterbildungseinrichtungen (VHS u. a. Träger)	–	2 400 Unterrichtsstunden pro 40 000 EW/Kreis/Jahr	WeiterbildungsVO Brandenburg	L	Brandenburg
Kindergarten	Rechtsanspruch auf Platz im Gebiet des örtlichen Trägers der Kinder-/Jugendhilfe (Kreis)	–	Gesetz über Kindertages- einrichtungen	L	Sachsen
Kindergarten im ländlichen Raum	–	Kindergärten ab einer Größe von 7 Bedarfsplätzen	Bay. Kinderbildungs/-be- treuungsG	L	Bayern
Schwangerenberatungsstellen	–	mind. ein(e) Berater(in) pro 40 000 EW	Schwangerschafts-konflikt- gesetz	B	Bund
Ehe-, Familien- und Lebens- beratungsstellen	Erreichbarkeit an einem Tag mit öffentl. Verkehrsmitteln	–	Richtlinie Familienförderung	L	Sachsen
Anlagen des ländlichen Kultur- erbes	–	für Förderfähigkeit Öffnungszeiten: Wochenende + 1 Wochentag	Förderrichtlinie ILE	L	Sachsen
Musikschule	–	150 h/Woche	Brandenburgisches Musik- schulG	L	Brandenburg
Ärzte-Allgemeinmediziner	–	in ländl. Kreisen: 1 842 EW/Arzt (125 % von 1 474 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Ärzte-Kinderarzt	–	in ländl. Kreisen: 39 757 EW/Arzt (150 % von 26 505 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Ärzte-Frauenarzt	–	in ländl. Kreisen: 20 545 EW/Arzt (150 % von 13 697 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Apotheken	Apothekenmonopol/Abgabe Arzneimittel nur durch Apotheken; ständige Dienst- bereitschaft (außerhalb der Ladenschlusszeiten Zusam- menarbeit von Apotheken)	Offizin, Labor, Lagerraum (Vorrat Wochenbedarf), Nacht- dienstzimmer, insg. mind. 110 m ² , ggf. Zweigapotheke mit kleineren Räumen/ohne Labor	Apothekenbetriebsordnung, ApothekenG, ArzneimittelG	B	Bund
Krankenhäuser	–	regionale Bedarfsdeckung Bet- ten; regionale Bedarfsberech- nung nach Einwohnerzahl (Ist/ Zukunft), Bettennutzungsgrad, regionaler Krankenhaushäufig- keit, Verweildauer	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen
Kinderklinik	max. 40 km Anfahrtsweg	–	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen

Fortsetzung Tabelle

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrichtung/ des Angebot)		Ebene	Name
Sozialpsychiatrischer Dienst	eine Stelle pro Kreis/ kreisfreier Stadt	–	SächsPsychKG/Landes- psychiatrieplan/SMS	L	Sachsen
Psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen	gemeindenah: max. 30 Minu- ten Anfahrtsweg	–	Landespsychiatrieplan 1993/SMS	L	Sachsen
Sozialtherapeutische Wohn- stätten (stationär)	–	10 Wohneinheiten je 100 000 EW zusätzlich zu (in 1993) vorhandenen Plätzen	Landespsychiatrieplan 1993/SMS	L	Sachsen
ÖPNV in Gemeinden des ländlichen Raums	–	2 Fahrpaare/Werktag; Hin-/ Rückfahrt in Halbtages- und Tageszeitraum	Regionalplan Westsachsen 2001	R	Westsachsen
Schiennetz, verschiedene Ausbauabschnitte	–	Ausbaustandards zwischen 80 und 200 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schiennetz, Teil im überregionalen Korridor	–	Reisegeschwindigkeit 90 bis 100 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schiennetz, paneuropäisches	–	Ausbaustandard 160 km/h (Korridor III) bzw. 300 km/h (Korridor IV)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
internationaler Flughafen	mind. 1 Flughafen in Sachsen	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
stationäre Einrichtungen der Briefbeförderung	Gemeinden ab 2 000 EW; in Landkreisen mind. 1 Filiale pro 80 km ²	–	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Briefkasten	1 000 m in zusammen- hängend bebauten Wohnge- bieten; werktägliche Leerung	–	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Telefon-Festnetzanschluss	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Telekommunikationsgesetz	B	Bund
Rundfunk/Fernsehen	flächendeckende Versorgung durch öffentlich- rechtliche Rundfunkanstalten	–	Rundfunkstaatsvertrag	B	Bund
Breitbandversorgung*	Zielgröße 100 %/ flächendeckende(r) Anschluss (-möglichkeit)	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Wasserversorgung	flächendeckender Anschluss (100 %-Anschlussquote)	–	Trinkwasser-VO	B	Bund
Elektrizität	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Energiewirtschaftsgesetz	B	Bund
Gas	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Energiewirtschaftsgesetz	B	Bund
Abwasserentsorgung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100 %-Abnahmequote)	–	Sächsisches Wassergesetz	L	Sachsen
Abfallbeseitigung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100 %-Abnahmequote)	–	Kreislaufwirtschafts- und AbfallG	B	Bund
Rettungsdienst (Notfallrettung)	Hilfsfrist von 12 Min., davon max. 10 Min. Fahrtzeit (bei 95 % der Einsätze)	–	SächsBRKG/ SächsLRettDPVO	L	Sachsen
Polizeirevier	1 Revier pro kreisfreier Stadt/Kreis in der bis zum 21.07.2008 gültigen Gliederung	–	Feinkonzept SMI 2006	L	Sachsen

Fortsetzung Tabelle

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrichtung/ des Angebot)		Ebene	Name
Oberzentrum	90 Min. ÖPNV-Erreichbarkeit ZO-Einrichtungen, mehrere 100 000 EW Verflechtungs- bereich; 1 pro Planungs- region	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelzentrum (im ländlichen Raum)	60 Min. Erreichbarkeit ZO-Einrichtungen ÖPNV; 45 000 EW Verflechtungs- bereich; 20 000 EW Ort	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Grundzentrum (im ländlichen Raum)	30 Min. Erreichbarkeit ÖPNV; 7 000 EW Verflechtungs- bereich/3 000 EW im ZO; 250 SV Beschäftigte/1 000 EW; 1 000 SV Beschäftigte	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen	verschiedene je nach Typ (z. B. bestimmte Bildungseinrichtungen)	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen

* Der LEP Sachsen sieht flächendeckende Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen auf dem jeweils neuesten Stand der Technik vor; Breitbandversorgung stellt die aktuelle handlungsorientierte Interpretation der Landesregierung dar.

Quelle: Glantz/Scharmann 2010: 104–105.

Die Vorschläge für die Einführung neuer oder die Modifizierung bereits bestehender Standards stießen nicht immer auf eine positive Resonanz bei den betroffenen Ressorts. Gesehen wurde vor allem weiterer Handlungsbedarf in der Setzung von Mindeststandards u. a. beim ÖPNV bzw. der Mobilität (z. B. Vorschlag eines Standards zur siedlungsstrukturell gestalteten Mindestbedienung unter Berücksichtigung alternativer Bedienformen) und im Bereich Soziales (u. a. neue Standards für Beratungsangebote wie Sucht-/Drogenberatung, Familienhilfe sowie für Kinderbetreuung, Altenhilfe/-pflege, Behindertenhilfe). Die fachübergreifende Diskussion von Mindeststandards mit dem Ziel einer Minimalregelung hat sich trotzdem als schwierig erwiesen, denn teilweise wurde der Verzicht auf den Vorschlag eines Mindeststandards als Abwertung der jeweiligen Daseinsfunktion gewertet.

Einigkeit bestand bei allen Beteiligten darüber, dass zwar Standards in einem gewissen Umfang erforderlich sind, um ein akzeptables Niveau in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge – das sind in erster Linie Bildung, Gesundheit und ÖPNV/Mobilität (Sicherung der Erreichbarkeit) – zu sichern. Die Standards selbst sollten – insbesondere bezüglich der Vorgaben für die Art der Leistungserbringung – so flexibel gestaltet sein, dass sie ausreichende Optionen auch für Ausnahmen und alternative Lösungen

bieten, insbesondere da die alternativen Formen der Bereitstellung mittlerweile ein wesentliches Potenzial für die Sicherung der Daseinsvorsorge darstellen. Grenzen einer derartigen Flexibilität sind aber durch die Qualität der Versorgung selbst weiterhin fest vorgegeben.

Auch von der Raumordnung insgesamt wird eine zunehmende Flexibilisierung gefordert. Die in den Regionen sehr unterschiedlich verlaufenden Entleerungsprozesse sowie die unterschiedlichen regionalen (Entwicklungs-)Potenziale erfordern regional angepasste Lösungen, die im regionalen Konsens zu entwickeln sind. Den Trägern der Landes- und Regionalplanung kommt dabei eine entscheidende Rolle zu sowohl als Moderator und Koordinator der regionalen und Ressortinteressen, als Initiator von Modellprojekten und Alternativen als auch insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK). Das ZOK mit seinem Prinzip der dezentralen Konzentration eignet sich auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels als Grundgerüst für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Insoweit für einzelne Einrichtungen die Grenzen der Tragfähigkeit an einzelnen Standorten unterschritten werden, sind Formen der Teilung als auch der Bündelung von Aufgaben als Alternativen zu diskutieren. Neue Wege der Bereitstellung sollten sich künftig vorrangig am

Output, d.h. am Ergebnis der bereitzustellenden Leistung, und nicht mehr an ihrem Aufwand zum Vorhalten einer Einrichtung/ Dienstleistung orientieren.

Insbesondere die Kommunen in ländlichen Regionen müssen die Vorteile regionaler Kooperationen im Rahmen des ZOK zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge anerkennen. Aufgabenteilung sowie Aufgabenbündelung als zentrale Elemente dieser Kooperation erfordern einen regionalen Konsens und eine Wertediskussion darüber, welche Leistungen künftig in einer Region unverzichtbar sind und wer sie erbringen soll. Die finanzielle Tragfähigkeit kann ein Kriterium im Rahmen dieser regionalen Abwägung sein, die Qualitätskriterien für einzelne Standards können aber auch von der Region entsprechend höher gewichtet werden. Die in diesem Sinne festgelegten Mindeststandards öffentlicher Leistungen für eine Region bedeuten eine Selbstbindung der Kommunalverwaltungen, sollten aber auch den Anspruch auf eine den Aufgaben angemessene Mindestfinanzausstattung materiell begründen.

Die Landesplanung in Sachsen hat mit dieser – 2010 nochmals aktualisierten – Untersuchung einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um die Frage der Mindeststandards geliefert. Der durch die Workshops eingeleitete Dialog mit den Ressorts der Staatsregierung und weiteren Akteuren war ein wesentlicher Bestandteil bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans (vgl. LEP 2013).

Nachdem sich die Raumordnung in Sachsen schon mit dem LEP 2003 von den zuvor noch üblichen Ausstattungskatalogen für zentrale Orte verabschiedet hatte, brachte der fortgeschriebene LEP 2013 einerseits eine weitere Flexibilisierung im Spannungsfeld zwischen den zur Sicherung eines angemessenen Mindestangebots im Bereich der Daseinsvorsorge notwendigen Festlegungen im Rahmen des ZOK und andererseits Normenklarheit bei raumordnerischen Festlegungen, die ausreichenden Spielraum für regionale Aushandlungsprozesse zulassen sollen. Damit verbunden ist allerdings auch die allgemeine Vorgabe, dass diese regionalen Aushandlungsprozesse nicht zu zusätzlichen Ressourcentransfers von außerhalb führen dürfen. Gleichwohl ist – wie oben bereits angedeutet – auch der Frage nachzugehen, ob einige der am stärksten vom de-

mografischen Wandel betroffenen Regionen nicht durch eine gesonderte gebietliche Ausweisung von dieser Vorgabe – im Sinne einer Ausnahmeregelung – ausgenommen werden sollten. Die – auch in Sachsen – übliche Differenzierung zwischen „Verdichtungsraum“ und „ländlichem Raum“ ist hierfür zweifelhaft zu pauschal.

4 Räumliche Differenzierung der Mindeststandards zulassen?

Tragfähigkeitsprobleme für Infrastruktur und Versorgungssysteme beschränken sich nicht nur auf die ländlichen Räume, sondern auch auf Standorte in den Verdichtungsräumen. Entgegen landläufiger Erwartungshaltung kann der Staat diese aus dem Bevölkerungsverlust resultierenden Folgen durch die Bereitstellung finanzieller (Zusatz-)Mittel allenfalls sporadisch und auch nur kurzfristig abmildern, nicht aber beseitigen. Insofern sind verteilungspolitisch motivierte Forderungen eines vermehrten räumlichen Finanzausgleichs auch innerhalb eines Bundeslandes problematisch.

Dies gilt umso mehr, als der ländliche Raum insgesamt ohnehin überproportional in den Genuss öffentlicher Mittel kommt. So konnte das BBSR empirisch belegen, dass die ländlichen Kreise in Deutschland bei der Gewährung nahezu aller raumwirksamen Mittel „eine stark überdurchschnittliche Begünstigung“ aufweisen, bei wichtigen Förderprogrammen wie etwa dem Städtebau, der wirtschaftsnahen Infrastruktur (GRW), dem Arbeitsmarkt oder der einzelbetrieblichen Regionalförderung einwohnerbereinigt sogar mehr als das Doppelte der verdichteten städtischen Kreise (vgl. BBSR 2010, S. 4).

Auch für Sachsen trifft dieser Befund – wie Erhebungen aus 2009 belegen – tendenziell ebenfalls zu:² Mit 807 € je Einwohner lagen die Fördermittel für den ländlichen Raum damals deutlich über denen der Verdichtungsräume mit 595 € je Einwohner. Innerhalb der sächsischen Verdichtungsräume gibt es zudem erhebliche Unterschiede; so entfielen je Einwohner auf die Verdichtungsräume Dresden 723 €, Chemnitz-Zwickau 538 € und Leipzig 519 €. Noch größer sind die Unterschiede, wenn nur die Städte betrachtet werden: Die Werte belaufen sich dann für Dresden auf 857 €, für Chemnitz

(2)
Die Werte wurden aus den öffentlich zugänglichen Antworten der Sächsischen Staatsregierung u. a. zu den Landtags-Drucksachen 5/4744, 5/6423, 5/692, 5/7125 sowie aus der Datenbank INKAR 2010 des BBSR errechnet. Eine entsprechende Auswertung aus der landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX (www.forderung.sachsen.de) ist zwar möglich, aber (noch) nicht öffentlich zugänglich.

auf 655 € und für Leipzig auf 571 €. Darüber hinaus dürften die Perspektiven ländlicher Räume auch unter den Bedingungen eines gewandelten Staatsverständnisses mit der Privatisierung wesentlicher Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge künftig noch schwieriger werden.

Eine Politik des finanzpolitischen Ausgleichs greift demnach auch mit Blick auf die sich dem regionalen und internationalen Standortwettbewerb stellenden starken Regionen – jedenfalls auf der Ebene eines Bundeslandes – zu kurz: Denn auch den meisten der verdichteten Räume fehlt es bereits heute an den erforderlichen finanziellen Ressourcen – und in absehbarer Zeit auch an Menschen.

Inspiziert durch die Vorlage der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, deren Neufassung von 2013 sich derzeit im Konsultations- und Abstimmungsverfahren befindet, ist der Zusammenhang zwischen dem Leit-

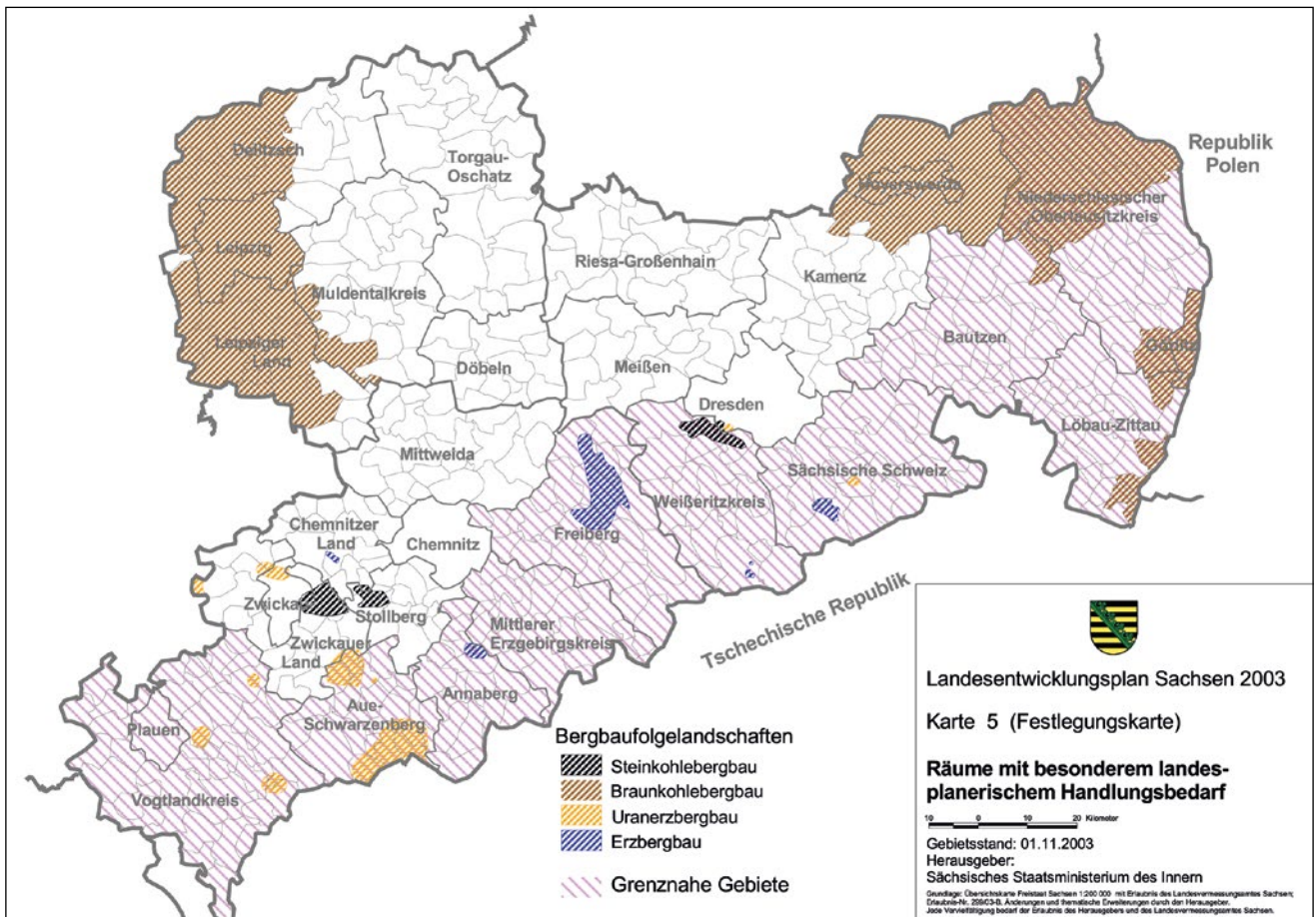
bild der Sicherung der Daseinsvorsorge und dem der regionalen Wettbewerbsfähigkeit bei der Fortschreibung des LEP als (rechts-) verbindlichem Instrument in Sachsen intensiv diskutiert und bei der Bewertung bisheriger Strategiewege offen evaluiert worden.

In den Fokus geraten ist dabei auch das Instrument der Ausweisung von Räumen „mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf“, das bereits im LEP 2003 für Bergbaufolgelandschaften und die grenznahen Gebiete zu Polen und Tschechien angewandt worden ist (vgl. Karte 1). Bei der Novellierung des Landesplanungsgesetzes ist die Ausweisung von Räumen „mit besonderen Sanierungs-, Entwicklungs- und Förderaufgaben“ explizit neu eingefügt worden.³

Ob derartige besondere Gebietskategorien sowohl für Problem- als auch für Potenzialregionen genutzt werden sollten, wird – nicht nur in Sachsen – kontrovers diskutiert. Weitgehendes Einvernehmen besteht aber

(3) Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) vom 11. Juni 2010, § 3 Abs. 2.

Karte 1
Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf im LEP 2003



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

darüber, dass es insbesondere innerhalb des ländlichen Raumes in Sachsen einige Gebietseinheiten gibt, die nach den Kriterien Lage und Siedlungsdichte deutlich ungünstigere Voraussetzungen aufweisen. Für derartige Problemregionen besteht in Bezug auf die Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge ein erheblicher Handlungsbedarf.⁴ Ohne raumordnerische Steuerung wird es eben nicht in allen, aber in einigen der ländlichen Regionen künftig zu einem unkoordinierten Rückzug von Anbietern öffentlicher und privater Dienste kommen, der die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der verbleibenden Bevölkerung gefährdet. Sehr problemorientiert widmet sich die Raumordnung in Österreich diesen Fragen, wo – auch bedingt durch die Herausforderung der die Kulturlandschaft prägenden Bergdörfer – im Zusammenhang mit der Neufassung des Raumentwicklungskonzeptes (vgl. ÖREK 2011) eine Diskussion über räumlich nachvollziehbare Kriterien bei der Gewährung von Präferenzen staatlichen Handelns innerhalb des dortigen ländlichen Raumes – also jenseits des tradierten Stadt-Land-Gegensatzes – eingesetzt hat.

(4) Dies hat BMELV 2011 zum Anlass genommen, mit dem Modellvorhaben „LandZukunft“ periphere Regionen indikatorengestützt auszuwählen, um hier neue Ideen und Instrumente im Umgang mit wirtschaftlichen und strukturellen Problemen zu erproben (vgl. Margarian/Küpper 2011). Auch in Mecklenburg-Vorpommern sieht der aktuelle Entwurf des Landesraumentwicklungsplanes (LEP 2016) die Gebiets-einheit „Ländlicher Raum mit besonderen demografischen Herausforderungen“ mit insgesamt sieben Strukturmerkmalen vor.

(5) Eine aus der Sicht der Raumordnung nicht befriedigende räumliche Differenzierung stellt etwa das sog. Schulschließungsmoratorium der Sächsischen Staatsregierung vom 3. November 2010 dar, wonach bis zum Schuljahr 2014/15 „keine staatliche Mittelschule im ländlichen Raum geschlossen [wird], die mindestens einzügig eine Eingangsklasse“ bilden kann; zuvor war mindestens die Zweizügigkeit erforderlich. Der ländliche Raum umfasst in Sachsen über 80 % der Landesfläche und knapp 45 % der Einwohner.

Da, wie bereits ausgeführt, die für die Daseinsvorsorge relevanten (Mindest-) Standards durchweg auf Bundes- und Landesebene definiert und zudem fast ausschließlich von den Fachplanungen festgelegt werden, finden die für die Raumordnung ansonsten kennzeichnenden Koordinations- und Abstimmungsprozesse der fachübergreifend und räumlich arbeitenden Disziplinen nicht statt.

Zugleich unterscheiden die Fachplanungen nicht – oder nicht hinreichend – nach dem Prinzip räumlicher Differenzierung. Mit anderen Worten: Standards gelten im Allgemeinen landes- oder sogar bundesweit, sodass insbesondere im dünn besiedelten ländlichen Raum bei Tragfähigkeitsproblemen in der für die Daseinsvorsorge erforderlichen Infrastruktur allenfalls einzelfallbezogene Lösungen gesucht werden – häufig auf politischem Wege.

Diese wenig transparente und im Sinne des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse nur suboptimale Vorgehensweise zu verbessern war Anlass für die Einführung der skizzierten regional differenzierten Handlungsstrategie der Raumordnung. Es geht im Prinzip darum, den Fachplanun-

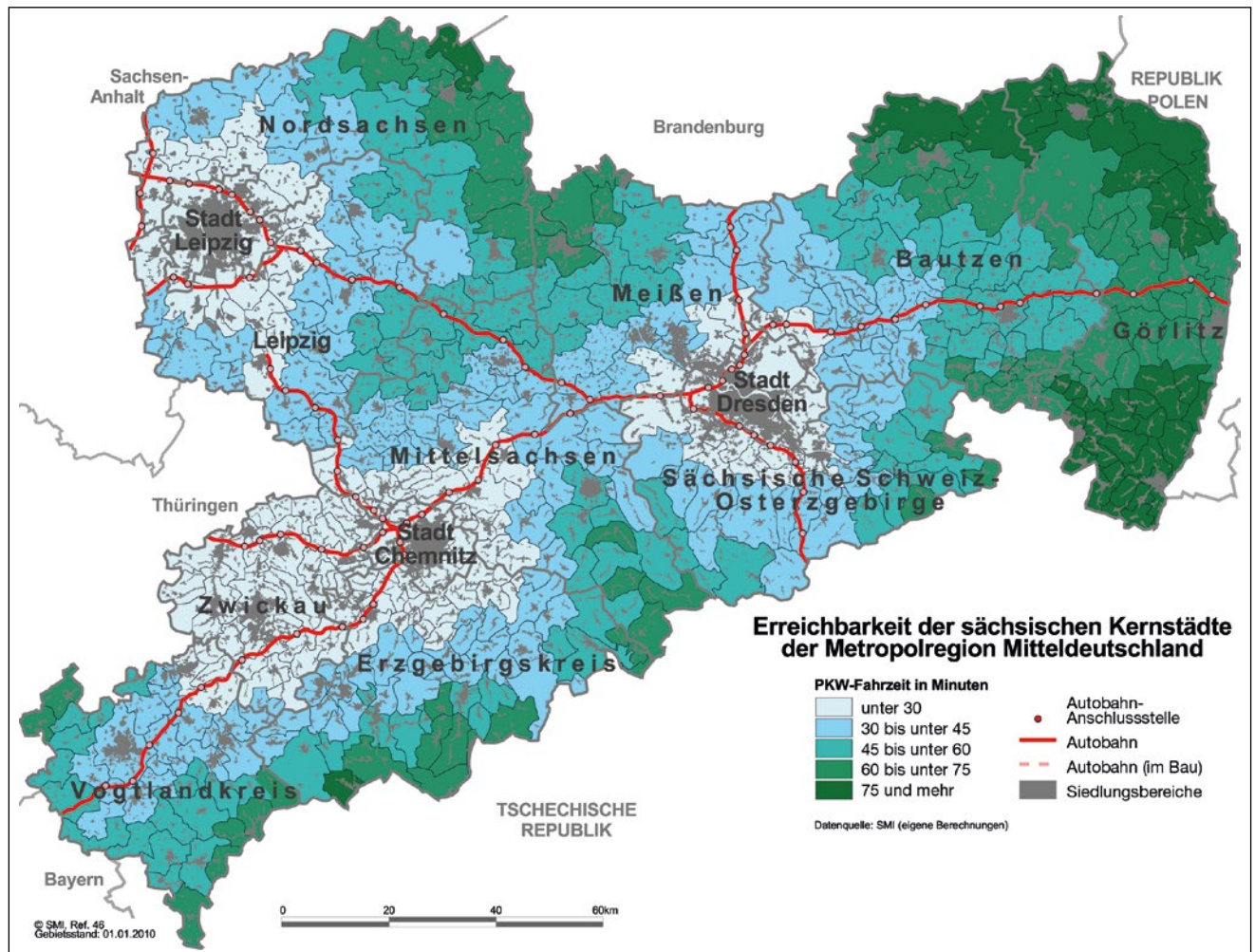
gen eine Raumkulisse vorzulegen, die eine gesicherte Grundlage zur Abweichung und Modifizierung fachlicher Standards darstellen kann. Denkbar wäre etwa die Frage: Wo sollte zum Erhalt eines Schulnetzes eine geänderte Schüler-Lehrer-Relation – als Ausnahmetatbestand – zulässig sein und wo nicht? Insbesondere der letztere Aspekt ist wichtig, da eine generelle – pauschale – Besserstellung aller ländlichen Regionen nur zu einer – ebenfalls pauschalen – Benachteiligung der Verdichtungsgebiete führen kann, wobei diese – etwa Dresden und Leipzig – wieder steigende Kinder- und Schülerzahlen aufweisen und daher bereits aktuell an die Grenzen der Bildungsinfrastruktur stoßen.⁵

Analogien gelten aber auch für nahezu alle anderen Fachplanungen von der medizinischen Versorgung bis zum Verkehrswegebau. Zugleich ist zu bedenken, dass sich die Großstadtregionen Sachsens – also die Kerne der Europäischen Metropolregion Mitteldeutschland sowie die Landeshauptstadt Dresden – in einem Wettbewerb mit anderen nationalen und europäischen Regionen befinden, der auch hier eine auskömmliche Ressourcenausstattung erfordert.

Dieser Frage nachgehend wurden möglichst alle verfügbaren Rauminformationen auf ihre Eignung untersucht: Auf der Grundlage von über 120 berücksichtigten Einzelindikatoren und insgesamt 22 aggregierten Leitindikatoren konnte die gesamte Landesfläche Sachsens räumlich analysiert und schließlich in Schwerpunkträume geclustert werden. Danach ergibt sich ein besonderer Handlungs- und Entwicklungsbedarf sowohl für Teile der Verdichtungsgebiete als auch für Teile des ländlichen Raumes. Wirtschaftliche Entwicklungspotenziale liegen dabei nicht nur – aber vor allem – in den Großstadtregionen Chemnitz-Zwickau, Dresden und Leipzig. Entwicklungshemmnisse haben dagegen ihre Ursache dabei durchweg entweder in einer sehr geringen Siedlungsdichte oder in einer vergleichsweise ungünstigen verkehrlichen Anbindung an die Kerne der Metropolregion (vgl. Karte 2). Sie kumulieren in Fällen, wo beide Einflussfaktoren zusammentreffen – mit der Folge, dass dann auch die für den Bürger relevanten Angebote der Daseinsvorsorge gefährdet sind.

Letzteres trifft in Sachsen vor allem für die im Norden des Landes gelegenen Heide-

Karte 2
Erreichbarkeit der sächsischen Kernstädte der Metropolregion Mitteldeutschland

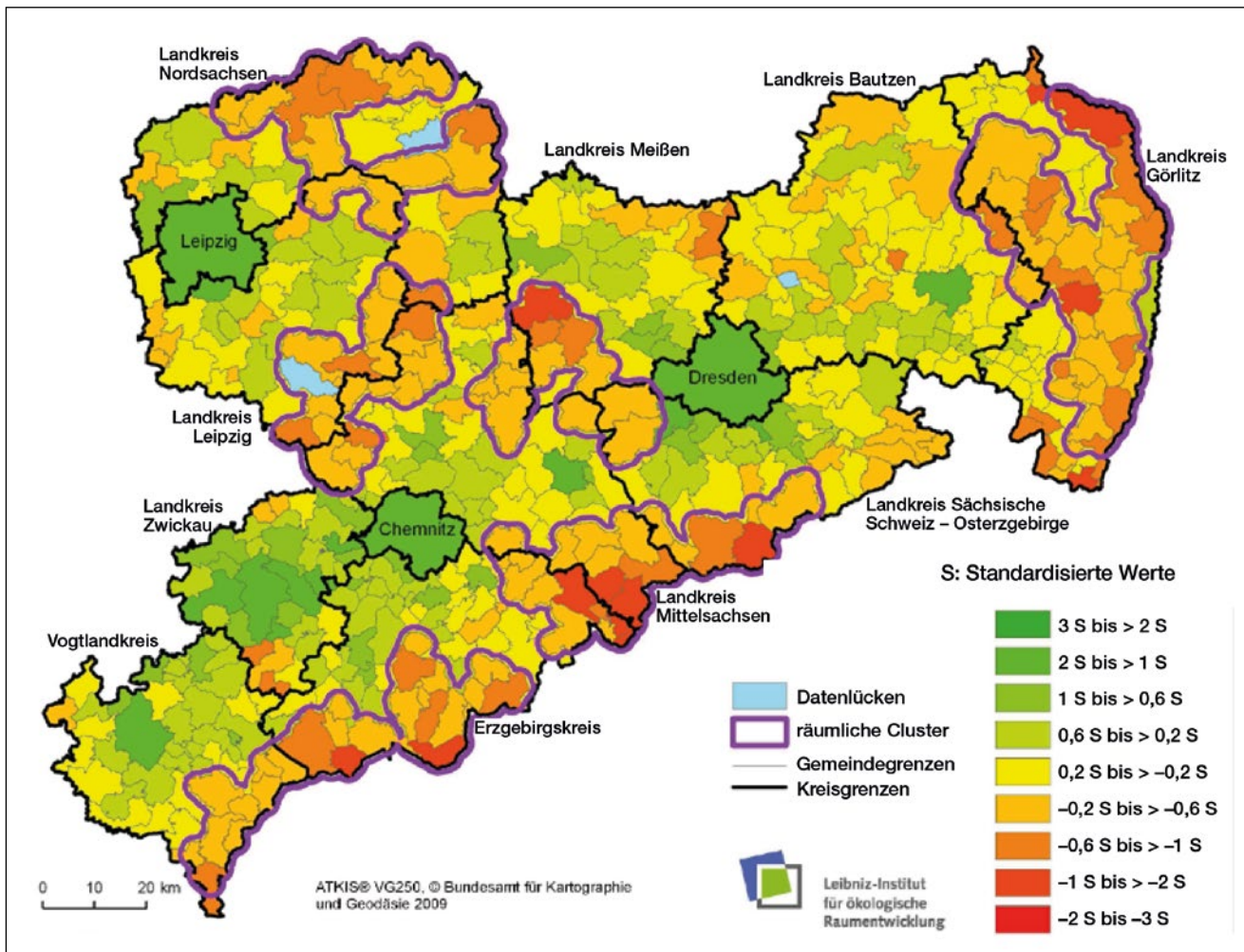


Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

landschaften zu. Auch für einige – aber nicht alle – der bisher in der Kategorie „Grenznahe Gebiete“ gefassten Raumeinheiten besteht nach diesen Befunden Handlungsbedarf (vgl. Karte 3). Umgekehrt allerdings muss auch festgestellt werden, dass für weite Teile des im LEP 2013 ausgewiesenen ländlichen Raumes keine „flächendeckende“ Gefährdung der Daseinsvorsorge zu erwarten ist, die die Einführung einer besonderen landesplanerischen Entwicklungsstrategie rechtfertigen würde.

Dass der LEP 2013 letztlich dann doch keine diesbezüglichen Problem- und Potenzialgebiete ausweist, ist Ergebnis einer politischen Entscheidung. Die Befunde aus der räumlichen Analyse und die diskutierten Optionen für raumordnerisches Handeln haben allerdings verdeutlicht, dass der für die Folgen des demografischen Wandels und die Lebensqualität erforderliche – zusätzliche – Ressourceneinsatz zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit unbedingt auf wenige wirklich betroffene Regionen zu

Karte 3
Raumcluster Sachsen: Sicherung der Daseinsvorsorge



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

begrenzen ist. Dies gilt für den Freistaat Sachsen und für die anderen ostdeutschen Länder in besonderer Weise, als durch den Rückgang der Osttransfers bis 2019 und der EU-Strukturfondsmittel bis 2020 hier spezifische Herausforderungen absehbar sind.

5 Fachübergreifende Förderung zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge

Mit planerischen Vorgaben allein sind die Herausforderungen jedoch ohnehin nicht zu bewältigen. Erst mit der Verknüpfung von formellen und informellen Instrumenten lassen sich aus regional initiierten Projekten auch übertragbare und praxisnahe Lösungen entwickeln. Bundesweit und

selbst begrenzt auf Sachsen gilt, dass hier ausreichend dokumentierte Zusammenstellungen von „guten Beispielen“ aus den Modellregionen zur Verfügung stehen, die nunmehr weiter konkretisiert und (endlich) in Bezug auf ihre Umsetzung praktikabler gemacht werden sollten.

Um gemeinsam mit den regionalen Akteuren konkrete Umsetzungsprojekte zu initiieren, stehen in Sachsen gesonderte Fördermittel zur Verfügung: Umsetzungsprojekte können über die Förderrichtlinie Regionalentwicklung (kurz: FR-Regio) des Sächsischen Staatsministeriums des Innern⁶ unterstützt werden. Diese seit Mitte der 1990er-Jahre erfolgreich eingesetzte Förderrichtlinie war auch Vorbild für entsprechende Instrumente in anderen Ländern. Zudem gibt es noch die Förderricht-

⁽⁶⁾ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio) vom 25. April 2013.

linie „Demografie“ der Staatskanzlei, aus der innovative und übertragbare kleinere Projekte außerhalb der Verdichtungsräume Dresden und Leipzig finanziert werden können. Schließlich sind – wie überall in Deutschland – auch die ELER-Programme für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu nennen, die derzeit für die neue Förderperiode bis 2020 fortentwickelt werden. Auch hierüber können beispielgebende Projekte umgesetzt werden.

Unverzichtbar ist dabei aber eine Harmonisierung der Planungsinstrumente im Rahmen von ressortübergreifenden Konzepten. Hierzu stellt der aktuelle LEP 2013 mit seiner neuen Ausrichtung (schlank, adressatenbezogen, integrativ mit Verkehr und Umweltprüfung) einen programmatischen Rahmen dar.

Instrumentell ist in Sachsen mit einem Kabinettsbeschluss zur „Harmonisierung der Planungsinstrumente“ ebenfalls ein wichtiger Schritt gemacht worden. Trotz unterschiedlicher räumlicher und sachlicher Förderkulissen müssen die in der Regionalentwicklung tätigen Ressorts für Wirtschaft, Landwirtschaft, Stadtentwicklung und Landesplanung die jeweils vorliegenden räumlichen Entwicklungskonzepte des jeweils anderen berücksichtigen – auch bei der Vergabe von Fördermitteln. Zugleich sollen Tatbestände einer Doppelförderung ebenso ausgeschlossen sein wie die vielfach beklagten Förderlücken zwischen Stadt und Land.

Voraussetzung für eine tatsächliche Harmonisierung ist jedoch der ressortübergreifende Konsens und eine verbindliche Abstimmung über die – ggf. auch „nur“ federführend anzusiedelnden – Zuständigkeiten. Dies wurde bei der Erarbeitung und Umsetzung des „Handlungskonzeptes Demografie“⁷ bereits praktiziert.

Förderung übertragbarer und praxisnaher Lösungen in den „Impulsregionen“

Vor diesem Hintergrund hat das Sächsische Innenministerium im Herbst 2013 erstmals den Wettbewerb „Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge“ ausgeschrieben. Dabei hat eine unabhängige Jury auf der Basis der eingereichten Wettbewerbsbeiträge vier Regionen identifiziert, die sowohl aufgrund ihrer demografischen Ausgangslage als auch mit

Blick auf ihre eingereichten Lösungsvorstellungen das Potenzial für eine „Impulsregion“ bieten. Dies sind der Vogtlandkreis, Reichenbach O.L. mit dem Landkreis Görlitz, der Erzgebirgskreis und der Landkreis Nordsachsen. Bei der Entwicklung dieser Impulsregionen sollen die mit dem demografischen Wandel verbundenen Aufgabenstellungen modellhaft angegangen, möglichst praktisch umgesetzt und als beispielgebende Lösungen zur Nachahmung in anderen Teilen Sachsens weiterentwickelt werden. Hierfür stellte der Freistaat Sachsen im Doppelhaushalt 2013/14 insgesamt 7,6 Mio. € – für investive Projekte zur Verfügung, die auf der Grundlage der FR-Regio finanziell unterstützt werden können.⁸ Im Gegensatz zu den bisherigen Modellvorhaben in Sachsen – und wohl auch in Deutschland insgesamt – werden damit nicht nur Konzepte und Strategien zur Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge gefördert, sondern ausdrücklich auch konkrete – investive – Umsetzungsprojekte. Dabei gilt allerdings weiterhin der der FR-Regio zugrunde liegende Vorrang der Fachförderung, sodass investive Maßnahmen nur dann gefördert werden können, wenn sich das Vorhaben durch einen innovativen und fachlich übergreifenden Ansatz auszeichnet.

6 Ausblick: Strategie und Handlungsfelder

Das Gestaltungsprinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch den demografischen Wandel zunehmend infrage gestellt: Die Tragfähigkeit technischer Infrastrukturen – ÖPNV, Straßen, Wasser- und Energieversorgung –, sozialer und kultureller Infrastrukturen sowie von Einrichtungen im Bereich Handel, Dienstleistung und öffentliche Verwaltung ist an das Vorhandensein eines ausreichenden Bevölkerungspotenzials gebunden. Diese Infrastrukturen bzw. Daseinsgrundfunktionen werden künftig nicht mehr in dem gewohnten Maße flächendeckend vorgehalten werden können, da dies nicht mehr finanzierbar sein wird.

Unter Berücksichtigung regionaler Stärken, Schwächen und Bedürfnisse müssen die Standards der Grundversorgung daher neu definiert werden. Dabei sollte der Blick künftig weniger auf die baulichen Einrich-

(7) Den demografischen Wandel gestalten. Handlungskonzept, Beschluss der Sächsischen Staatsregierung am 27. April 2010.

(8) Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge. www.landesentwicklung.sachsen.de/19765.htm [abgerufen am 19.01.2015].

tungen der Daseinsfürsorge selbst als vielmehr auf ihre Funktionen und Möglichkeiten der Arbeitsteilung gerichtet werden. Erreichbarkeiten sind anzupassen, unter Einbeziehung neuer Medien nicht immer nur räumlich zu definieren und oft dort zu verbessern, wo durch die (dezentrale) Bündelung von Einrichtungen auch weiterhin ein Zugang breiter Bevölkerungsschichten gewährleistet sein soll. Entsprechende Lösungsansätze zu finden war ein Anliegen für die oben skizzierten Modellregionen der Raumordnung in Sachsen. Hier sind neue Wege für die Ausgestaltung der Lebensbedingungen und der Infrastrukturoptimierung aufgezeigt worden. So ist für Sachsen durch die Ausrichtung der Schulnetze auf die zentralen Orte bei gleichzeitiger räumlicher Orientierung des ÖPNV auf diese Knotenpunkte nicht nur eine vergleichsweise günstige Erreichbarkeit gelungen, sondern überdies auch eine weitgehende Zukunftssicherheit für Schüler, Eltern, Lehrer und nicht zuletzt die kommunalen Schulträger gewährleistet: Mittelzentren werden auch bei Unterschreiten der Schülerzahlen künftig Standorte für Oberschulen⁹ und Gymnasien bleiben und auch in den Grundzentren wird mindestens ein Grundschulstandort gesichert. Für die übrigen Schulstandorte kann diese Bestandsicherheit dagegen nicht erwartet werden.

Bei allen Überlegungen, für die Menschen auch angesichts spürbar verringerter finanzieller Spielräume eine Grundversorgung in einem Umfang bereitzustellen, dass eine der gesellschaftlichen Entwicklung angemessene Lebensqualität gewährleistet ist, muss als ein grundlegender Handlungsansatz die Stärkung der regionalen Kompetenzen und mit diesen auch eine verstärkte regionale Kooperation im Vordergrund stehen.

Unter Beteiligung aller relevanten regionalen Akteure, d. h. auch der betroffenen Bürger, sind regionale Prioritäten zur Verteilung und Erreichbarkeit von Infrastrukturen und zur entsprechenden Verwendung von Mitteln zu setzen und regional sowie mit den übergeordneten (landesplanerischen) Zielen abzustimmen. Um zu Lösungen zu kommen, die auch auf die spezifischen regionalen Bedingungen zugeschnitten sind, müssen in den Regionen intensive Diskussionen über die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen geführt werden. Die Region ist die relevante Planungs- und Entscheidungsebene für die Anpassung an den demografischen Wandel. Diese konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet auch, dass die regionale und dann letztlich auch kommunale Ebene – entsprechend abgestimmte Planungen vorausgesetzt – weitestgehend autonom über den Einsatz der finanziellen Ressourcen entscheidet, die ihr der Staat zur Verfügung stellt (vgl. Scharmann 2010).

Mit der Durchführung der Modellvorhaben und der Thematisierung der Gewährleistung landesweiter Standards der Daseinsvorsorge hat die Raumordnung in Sachsen eine Leitbilddiskussion angestoßen, die die Konsequenzen der künftigen Schrumpfungprozesse sowohl auf der Landesebene als auch auf der der Region offengelegt hat. Nicht der Wunschgedanke nach nie abreißendem Wachstum, sondern eine realistische Einschätzung der noch verbleibenden regionalen bzw. lokalen Entwicklungspotenziale muss die Leitbilddiskussion und die aus ihr entwickelten Planungen bestimmen. Gerade für eine Region mit schwindenden finanziellen und demografischen Ressourcen ist es besonders wichtig, aufbauend auf den eigenen Stärken Entwicklungsziele zu definieren, die auch ohne großes quantitatives Wachstum erreichbar sind.

(9) „Oberschule“ ist die neue Bezeichnung des bislang als „Mittelschule“ in Sachsen etablierten weiterführenden Bildungsangebotes der Sekundarstufe I. Diese Schulform bietet sowohl einen Hauptschul- als auch einen Realschulabschluss, sodass eine Oberschule i. d. R. mindestens zweizügig geführt werden muss.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2014: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 – geeignete Handlungsansätze für die Regionalentwicklung in den drei mitteldeutschen Ländern? Stellungnahme der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen (Leitung: L. SCHARMANN), 11 S., Hannover.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2010: Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2010. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2006: Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010. Berlin.
- Glantz, C.; Scharmann, L., 2009: Regionale Differenzierung erfordert regionale Anpassungsstrategien. Erfahrungen aus den sächsischen Modellvorhaben zum demographischen Wandel im Westerzgebirge und in der Region Oberlausitz-Niederschlesien. In: Ländliche Räume, BBSR-Online-Publikation 34/2009, S. 90–110. Bonn.
- IFS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2009: Standards der Daseinsvorsorge – Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Berlin.
- IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2011: Bestimmung von Gebieten mit besonderem landesplanerischen Handlungs- und Entwicklungsbedarf in Sachsen auf der Basis von Leitindikatoren. Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, 127 S., Dresden.
- Küpper, P.; Maretzke, S.; Milbert, A.; Schlömer, C., 2013: Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete. Zugriff: http://www.demografieortal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Methodik_Abgrenzung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [abgerufen am 19.01.2015].
- Landesentwicklungsplan 2013. Sächsisches Staatsministerium des Innern. Dresden.
- Margarian, A.; Küpper, P., 2011: Identifizierung peripherer Regionen mit strukturellen und wirtschaftlichen Problemen in Deutschland. Berichte über Landwirtschaft 89(2), S. 218–231.
- Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK), 2011, Beschluss vom 04.08.2011. Wien.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertzebirge (Hrsg.), 2014: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Radebeul.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), 2006: Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Expertenkommission „Demografischer Wandel in Sachsen“. Dresden.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.), 2008: Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission. Dresden.
- Scharmann, L., 2010: Demographische Herausforderungen in Sachsen. Problemlagen, Strategien und Handlungsfelder. In: Knappe, E. (Hrsg.): Geographische Tätigkeitsfelder von der Feldforschung zur Planungspraxis, S. 19–36. Leipzig (Leibniz-Institut für Länderkunde).
- Scharmann, L., 2011: Demographischer Wandel und Lebensqualität in Sachsen: Erfordern „besondere Probleme“ auch „besonderen landesplanerischen Handlungsbedarf“? In: Statistischer Quartalsbericht III/2011, S. 34–37. Leipzig (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen).
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), 2005: Zukunftschancen in Sachsen – regionale Modellvorhaben zum demographischen Wandel. Dresden.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), 2008: Materialien zum demographischen Wandel in sächsischen Kommunen. Dresden.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.), 2012: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen. www.statistik.sachsen.de/bevprog/ [abgerufen am 19.01.2015].
- Winkel, R. (wiss. Begl.), 2006: Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum: Lommatzcher Pflege. Modellvorhaben der Bundesraumordnung. Dresden.

Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge?

Klaus Einig

Die Erhaltung bzw. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen gehört traditionell zu den wichtigsten Zielen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern und wird vor allem durch die Sicherung der Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge zu erreichen versucht. Betrachtet man den Zusammenhang zwischen dem Raumordnungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, muss als vermittelnder Faktor ihre Erreichbarkeit berücksichtigt werden. Denn das Angebot insbesondere der sozialen Infrastruktur ist nicht flächendeckend im Raum verortet, sondern verteilt sich sehr ungleich über die Gemeindegebiete in Deutschland. Mit dem Instrument der zentralen Orte versucht die Raumordnung, in Versorgungsräumen ein angemessenes Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge zu zumutbaren Entfernungen zu gewährleisten. Welche Vorgaben Zentrale-Orte-Konzepte der Länder zur Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und zur Erreichbarkeit zentraler Orte enthalten, wird in diesem Beitrag untersucht.

1 Bedeutung des Gleichwertigkeitsziels für die Raumordnung

Die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik gilt traditionell als ein zentrales, wenn nicht sogar als das wichtigste Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt aus Sicht der Raumordnung vor allem die Gewährleistung des Zugangs zu Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und bestimmte Standards der Infrastrukturausstattung voraus (MKRO 2007: 7). Nach dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung von Deutschland kommt es darauf an, „künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu gewährleisten (ebd.: 18).

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist ein hochgradig unbestimmter Rechtsbegriff mit der Funktion eines Sammelbegriffs. In der Literatur sucht man vergebens eine abschließende Liste, welche Leistungen zur Daseinsvorsorge zählen. Die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation/Breitband, öffentlichem Nahverkehr, Postdienstleistungen, die Abfall- und Abwasserentsorgung, Rettungsdienste, Brand- und Katastrophenschutz sowie Polizei wird ebenso zur Daseinsvorsorge gerechnet wie

die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen, Kulturangebote, ärztliche Versorgung, Gesundheits- und Pflegedienste, Sportangebote, Kinderbetreuung und Schulbildung (LEP Thüringen 2014: 19). Eine moderne Interpretation versteht Daseinsvorsorge „als flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (= sozial verträglichen) Preisen“ (Knorr 2005: 35). Diese Definition blendet aber die wichtige Erreichbarkeit aus, die für das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung von zentraler Bedeutung ist. Viele Leistungen der Daseinsvorsorge werden nicht flächendeckend im Raum angeboten. Eine wohnortnahe Versorgung wird nur für Güter und Dienstleistungen der Nah- und Grundversorgung als politisches Versorgungsziel verfolgt. Viele Einrichtungen des mittel- und langfristigen Bedarfs werden nur in ausgewählten Gemeinden angeboten. Dadurch wird die Erreichbarkeit zu einer kritischen Größe der Daseinsvorsorge.

Das wichtigste Instrument der Raumordnung, mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird, ist das Zentrale-Orte-Konzept. Durch das System zentraler Orte soll in einem Land die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und einem komplexen Leistungsbündel öffentlicher Daseinsvorsorge

Klaus Einig
Wissenschaftlicher Projektleiter
Referat I 1 Raumentwicklung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Seit 1.2.2015
Der Ministerpräsident des
Landes Schleswig-Holstein
– Staatskanzlei –
Abt. 3 Landesplanung
Ref. 32 Regionalentwicklung
und Regionalplanung
klaus.einig@stk.landsh.de

zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gesichert werden. Das Raumordnungsgesetz verpflichtet mit § 8 Abs. 5 ROG die Länder zur Ausweisung zentraler Orte, überlässt ihnen aber die konkrete Ausgestaltung ihrer Zentrale-Orte-Konzepte, die traditionell zur Herstellung bzw. Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse eingesetzt werden (vgl. Einig 2008; Beirat für Raumordnung 2009: 13). Zentrale-Orte-Konzepte gelten in Deutschland als flächendeckend implementiert (Blotevogel 2005: 1311). Nach § 2 Abs. 2 ROG sind insbesondere die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in den zentralen Orten zu bündeln. Jeder zentrale Ort soll nicht nur seine eigenen Bewohner mit den hier räumlich konzentrierten Einrichtungen und Dienstleistungen versorgen, sondern auch die Bevölkerung in Umlandgemeinden, die zu seinem Verflechtungsraum zählen. Damit allerdings die Versorgung der Bevölkerung auch im dünner besiedelten ländlichen Raum effizient funktioniert, ist eine gute Anbindung der Gemeinden des Verflechtungsbereichs an die zentralen Orte insbesondere über den öffentlichen Personennahverkehr eine wichtige Voraussetzung. Im dünn besiedelten ländlichen Raum mit seiner geringen Nachfragerdichte sind die bestehenden Netze zentraler Orte allerdings sehr weitmaschig, sodass hier eine gute Erreichbarkeit und eine gute Bedienungsqualität mit dem ÖPNV nur mit hohen Kosten gewährleistet werden können (Blotevogel 2002a: 37).

2 Hauptstufen der Zentrale-Orte-Konzepte

Die räumliche Ballung der Einrichtungen und Infrastruktur ist ein entscheidendes Merkmal von zentralen Orten, weshalb sie auch als Standortagglomeration bzw. als räumliches Standortcluster bezeichnet werden (Blotevogel 2005: 1307). Als zentraler Ort wird in den meisten Ländern die einzelne Gemeinde angesehen. In Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland wird der zentrale Ort vom Hauptort innerhalb einer Gemeinde repräsentiert. In Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt wird das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet innerhalb einer Gemeinde als zentraler Ort bestimmt und in Niedersachsen und Hessen werden die Siedlungsgebiete

innerhalb einer Gemeinde als zentraler Ort festgelegt, wo sich die zentralörtlichen Einrichtungen bereits bündeln bzw. in Zukunft konzentrieren sollen. Zentralörtliche Statusfestlegungen nimmt vorrangig die Landesplanung vor, während die Regionalplanung in fast allen Ländern die Festlegung der zentralen Orte auf der untersten Ebene bestimmt. Sehr frühzeitig wurde durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) versucht, die Ausweisungspraxis zentraler Orte und die Unterscheidung der einzelnen Hierarchiestufen zwischen den Ländern abzustimmen und zu vereinheitlichen. In ihrer ersten EntschlieÙung zu zentralen Orten aus dem Jahr 1968 konnte sich auf einen vierstufigen Aufbau der Zentrale-Orte-Systeme geeinigt werden (vgl. MKRO 1968). Diese Grundarchitektur, gebildet aus Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren, hat sich allerdings nicht durchsetzen können. Mittlerweile ist sie durch eine dreistufige Grundeinteilung in den meisten Ländern verdrängt worden, die neben Ober- und Mittelzentren nur noch Grundzentren als Hauptklassen unterscheidet. In einer weiteren EntschlieÙung aus dem Jahr 1972 wurden Mittelzentren und ihre Verflechtungsbereiche (die sogenannten Mittelbereiche) thematisiert, Richtwerte für ihre Mindestbevölkerung und Orientierungswerte für die zumutbare Erreichbarkeit von Mittelzentren bestimmt sowie ein Musterausstattungskatalog definiert (vgl. MKRO 1972). Eine inhaltlich vergleichbare EntschlieÙung für die Oberzentren konnte erst 1983 realisiert werden (vgl. MKRO 1983). Noch heute wird auf die Definitionen von Schwellen- und Richtwerten der MKRO-EntschlieÙungen zurückgegriffen. Insbesondere sind hier die Werte für die Mindestbevölkerung von Mittel- und Oberbereichen zu nennen, deren Ziel die Sicherung der Tragfähigkeit zentraler Orte ist. Von dem sehr breiten Spektrum öffentlicher Daseinsvorsorge wurde in den Ausstattungskatalogen der MKRO für Mittel- und Oberzentren aber nur ein verhältnismäßig kleiner Ausschnitt berücksichtigt. Hierzu gehören insbesondere Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-, Verwaltungs- und Verkehrseinrichtungen. Im Vergleich zu den Musterausstattungskatalogen der MKRO aus den 1970er- und 1980er-Jahren fallen die Aussagen der Ländern heute zur Ausstattung zentraler Orte erheblich reduzierter aus.

3 Oberzentren

An der Spitze der Hierarchie zentraler Orte stehen die Oberzentren. Sie sollen nach der ursprünglichen Vorstellung der MKRO eine möglichst vielfältige Ausstattung mit hochrangigen Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten, um den spezialisierten, höheren Bedarf zu decken. Diese zentralörtlichen Einrichtungen und Infrastrukturen weisen eine überregionale bis landesweite Bedeutung auf. Zum hochwertigen Bedarf werden vor allem Güter und Dienstleistungen gerechnet, die erheblich seltener nachgefragt werden als Güter des alltäglichen Bedarfs.

Die Verflechtungsbereiche von Oberzentren werden Oberbereiche genannt. In den meisten Landesentwicklungsplänen wird

aufgrund der großräumigen Überschneidungen der Verflechtungsräume von Oberzentren auf ihre Abgrenzung verzichtet. Um eine ausreichende Auslastung der hier gebündelt angebotenen zentralörtlichen Einrichtungen zu garantieren, legte die MKRO 1983 folgende Orientierungswerte für Oberzentren und Oberbereiche fest: In einem Oberzentrum sollte die Einwohnerzahl $\geq 100\ 000$ betragen und im mitversorgten Oberbereich voll entwickelter Oberzentren $\geq 500\ 000$. Für Oberzentren mit Lage im dünn besiedelten ländlichen Raum wurden diese Orientierungswerte allerdings relativiert. Damit in ländlichen Räumen ebenfalls oberzentrale Einrichtungen angeboten werden können, sind hier vielfach auch Orte mit deutlich geringerer Bevölkerungszahl als Oberzentren ausgewiesen worden.

Tabelle 1
Als typisch für Oberzentren angesehene Einrichtungen

Funktionsbereich	für Oberzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	hochwertige Bildungseinrichtungen (Universität, Fachhochschule, Berufsakademie), Zentral- und Fachbibliothek, überregional bedeutsame Museen, Schauspielhaus/Oper, Kongresszentrum oder vergleichbare Mehrzweckhalle
Soziales und Sport	Sportstadien und -hallen, überregional bedeutsame Sportstätten
Gesundheit	Krankenhaus der Maximalversorgung, Schwerpunktkrankenhäuser
Wirtschaft und Einzelhandel	Sitz von großen Unternehmen, leistungsfähige und attraktive Innenstadt mit Einkaufszentren, Warenhäusern und Fachgeschäften
Verwaltung und Behörden	oberste und obere Landesbehörden, höherrangige Einrichtungen der Gerichtsbarkeit und der Polizei
Verkehr	ICE-/IC-Haltepunkt, Anschluss an den internationalen Schienenverkehr, Einbindung in das transeuropäische Verkehrsnetz über leistungsfähige Fernverkehrsstraßen

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

4 Mittelzentren

All jene Versorgungsfunktionen, die unterhalb der oberzentralen Aufgaben angesiedelt sind, die aber über eine rein örtliche Grundversorgung hinausgehen, sollen in Mittelzentren angeboten werden. Sie dienen der Deckung des gehobenen Bedarfs, der vielfach mit einem regionalen Bedarf gleichgesetzt wird.

Die Verflechtungsbereiche von Mittelzentren werden als Mittelbereiche bezeichnet. In den Entschließungen von 1968 und 1972 nennt die MKRO keine Orientierungsgrößen für die Einwohnerzahl von Mittelzentren, aber Richtwerte für die Mindestbevölkerung eines Mittelbereiches, die gegeben sein sollte, um eine ausreichende Auslastung der Einrichtungen im Mittelzentrum zu gewährleisten. Danach sollte die Ein-

Tabelle 2
Als typisch für Mittelzentren angesehene Einrichtungen

Funktionsbereich	für Mittelzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	mehrzügig geführte weiterführende allgemeinbildende (Realschule, Gymnasium) und berufsbildende Schulen, Förderschulen, Fachschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschule), größere Bibliothek
Soziales und Sport	Sport- und Großveranstaltungshalle, die sowohl für Kultur- als auch für Sportveranstaltungen genutzt werden kann, Stadion, Schwimmbäder, Einrichtungen der Jugendarbeit
Gesundheit	breit gefächertes Altenpflege- und -betreuungsangebot, ein Spektrum an Fachärzten, Krankenhaus der Regional- und der Zentralversorgung
Wirtschaft und Einzelhandel	mehrere Kreditinstitute, Geschäftsstellen von Versicherungen, Handels- und Wirtschaftsorganisationen, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten des gehobenen Bedarfs und Kaufhäuser, Einzelhandelsangebote mit aperiodischen Sortimenten, freie Berufe und Dienstleistungen mit differenziertem Angebot
Verwaltung und Behörden	Sitz oder Außenstelle von Landesbehörden, Gerichten und Kreisverwaltungen, Agentur für Arbeit, Finanzamt, Einrichtungen der Polizei
Verkehr	gute und schnelle Verkehrsanbindung an benachbarte Oberzentren, Umsteigefunktion SPNV – ÖPNV, ÖPNV-Knotenpunktfunktion

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

wohnerzahl des Mittelbereiches mindestens $\geq 40\ 000$ betragen. In dünn besiedelten Räumen wird ein reduziertes Einwohnerpotenzial angesetzt. Hier sollte ein Mittelbereich mindestens 20 000 Einwohner erreichen.

5 Grundzentren, Unter- und Kleinzentren

Auf der untersten Stufe der Hierarchie stehen Unter- und Kleinzentren. In vielen Ländern werden mittlerweile aber nur noch Grundzentren ausgewiesen. Sie alle sind allein auf die Deckung der alltäglichen Grund- und Nahversorgung ausgerichtet und weisen daher auch die kleinsten Verflechtungsräume auf, die einheitlich als Nahbereiche bezeichnet werden und mindestens ein Bevölkerungspotenzial von

5 000 Einwohnern aufweisen sollten, um eine tragfähige Auslastung der Einrichtungen im jeweiligen zentralen Bezugsort zu ermöglichen (vgl. MKRO 1968). Unterzentren weisen eine bessere Ausstattung mit Einrichtungen der Grundversorgung auf als Kleinzentren.

Die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen werden von den Ländern weitgehend konsistent den verschiedenen Hierarchieebenen der Zentrale-Orte-Konzepte zugeordnet (vgl. Greiving/Winkel/Flex/Terfrüchte 2014). Trotz der Vereinheitlichungsbemühungen der MKRO hat sich die Ausweisungspraxis zentraler Orte in den Ländern immer weiter ausdifferenziert und auseinanderentwickelt. Dies gilt sowohl für die Einführung intermediärer Sonderformen, die quasi Positionen zwischen den einzelnen Zentrale-Orte-Klassen belegen (z.B.

Tabelle 3
Als typisch für Grund- und Unterzentren angesehene Einrichtungen

Funktionsbereich	für Grund- und Unterzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	Grundschulen, Mittelschulen, Angebote der Erwachsenenbildung
Soziales und Sport	Einrichtungen für den Breitensport, Kindertageseinrichtung, Jugendfreizeitanlagen, Einrichtungen für Familien und Senioren
Gesundheit	Arztpraxen und Apotheke, ambulante Pflege und ambulante medizinische Versorgung, Betreuungsangebote für ältere Menschen
Wirtschaft und Einzelhandel	ausreichendes Einzelhandelsangebot zur Deckung des über die örtliche Nahversorgung hinausgehenden Bedarfs (typischerweise mit periodischen Sortimenten), Finanzdienstleistungen (Bankfiliale, Versicherungen), Postfiliale oder Postpoint
Verwaltung und Behörden	Kommunalverwaltung, Feuerwehr
Verkehr	qualifizierter ÖPNV-Knotenpunkt, ÖPNV-Verbindung zum Mittelzentrum

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) oder außerhalb der Hierarchie angesiedelt sind (z.B. Stadtrandkerne), als auch für Verbundlösungen, bei denen von mehreren zentralen Orten arbeitsteilig höherstufige Versorgungsleistungen realisiert werden sollen (z.B. zentralörtlicher Städteverbund, Zentrum in Funktionsteilung, funktionsteilige zentrale Orte). Große Unterschiede existieren auch bei den Ausweisungskriterien, die von den Ländern angewendet werden, um zentralörtliche Einstufungen und insbesondere Hochstufungen vorzunehmen (Greiving/Winkel/Flex/Terfrüchte 2014: 42 ff.). Die divergierende Praxis der Einstufung des zentralörtlichen Status von Gemeinden und Städten hat in den Ländern sehr unterschiedliche Systeme zentraler Orte entstehen lassen. Während einige Länder versuchen, mit möglichst wenigen zentralen Orten eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen zu gewährleisten, wurde in anderen Ländern die Zahl zentraler Orte kontinuierlich ausgeweitet. Insbesondere in den Ländern, wo sich die Tragfähigkeit von zentralörtlichen Einrichtungen durch den Rückgang der Bevölkerung deutlich verringert hat, sind mittlerweile umfangreiche Reformen der Zentrale-Orte-Konzepte umgesetzt worden (vgl. Dehne/Kaether 2007; vgl. Greiving/Winkel/

Flex/Terfrüchte 2014). Dies hat vor allem in den ostdeutschen Ländern zu einer erheblichen Reduktion der Zahl ausgewiesener zentraler Orte geführt. In den besonders gravierend vom demografischen Wandel betroffenen dünn besiedelten, peripheren Teilräumen, wo das Netz zentraler Orte traditionell deutlich dünner ausfällt, werden allerdings auch Grenzen der Reduktion deutlich. Von der Landesplanung werden deshalb in Teilräumen, die aufgrund fehlender größerer Städte nicht ausreichend mit mittelzentralen Einrichtungen versorgt werden können, auch Gemeinden als Mittelzentrum toleriert, die nur begrenzt den Ausweisungskriterien entsprechen.

6 Ausstattung zentraler Orte mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Die wichtigsten Dokumente, die Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte enthalten, sind Landesentwicklungspläne und -programme, die für das gesamte Landesterritorium die Grundlinien der angestrebten Raumentwicklung vorgeben. Traditionell definieren Ausstattungskataloge in Landesentwicklungsplänen, welche Leistungen der Daseinsvorsorge auf welcher Hierarchiestufe eines Zentrale-Orte-Systems von Staat, Gemeinden und Fachplanungen an-

Tabelle 4
Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte mit zentralörtlichen Einrichtungen

Land	ausgewerteter Raumordnungsplan	Aussagen zur Ausstattung beziehen sich auf					Nennung von Einrichtungen	Aussagen zu Einrichtungen überwiegend in der Begründung
		OZ	MZ	GZ	UZ	KZ		
Baden-Württemberg	LEP 2002	ja	ja	–	ja	ja	beispielhaft	ja
Bayern	LEP 2013	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Berlin-Brandenburg	LEP B–B 2009	ja	ja	–	–	–	beispielhaft	ja
Hessen	LEP 2000	ja	ja	–	ja	–	beispielhaft	ja
Mecklenburg-Vorpommern	LEP M–V 2013 Entwurf	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Niedersachsen	LROP 2014 Entwurf	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Nordrhein-Westfalen	LEP 2013 Entwurf	–	–	–	–	–	–	–
Rheinland-Pfalz	LEP 2008	ja	ja	–	–	–	–	ja
Saarland	LEP Siedlung 2006	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Sachsen-Anhalt	LEP 2010	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Sachsen	LEP 2013	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Schleswig-Holstein	LEP 2010	ja	–	–	ja	–	beispielhaft	ja
Thüringen	LEP 2014	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja

Quelle: eigene Auswertung in Kraft befindlicher Landesentwicklungspläne und -programme sowie aktueller Entwürfe

zubieten sind. Sie informieren aber auch die private Wirtschaft darüber, welche Einrichtungs- und Infrastrukturangebote der Daseinsvorsorge an welchen Orten gewährleistet werden sollen. Landesentwicklungspläne können theoretisch die Ausstattung von zentralen Orten mit zentralörtlichen Einrichtungen verbindlich regeln, indem die entsprechenden Vorgaben als Ziel der Raumordnung oder als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden. Nur auf diese Weise können sie mit einer raumordnungsrechtlichen Bindungswirkung ausgestattet werden, die für Gemeinden, Fachplanung und vor allem für das Land selbst eine verbindliche Rechtsfolge nach sich zieht. Es ist allerdings auch möglich, dass Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte ausschließlich Orientierungsfunktionen erfüllen und einen reinen Informationscharakter aufweisen. Ursprünglich waren Ausstattungskataloge ein weit verbreiteter Bestandteil von Landesentwicklungsplänen und -programmen. Heute finden sich in Landesentwicklungsplänen keine detaillierten Ausstattungskataloge mehr.

Um die faktische Relevanz von Aussagen zur Ausstattung in Zentrale-Orte-Konzepten beurteilen zu können, wurden alle im Dezember 2014 in Kraft befindlichen oder als Entwurf vorliegenden Landesentwicklungspläne und -programme untersucht. Nicht berücksichtigt wurden Raumordnungspläne der Stadtstaaten.

Konkrete Ausführungen zur Ausstattung zentraler Orte mit zentralörtlichen Einrichtungen sind ausschließlich im Begründungsteil der Pläne enthalten. In allen Landesentwicklungsplänen wird auf detaillierte Ausstattungskataloge zugunsten einer Aufzählung von exemplarischen Beispielen verzichtet. Die Beispiellisten fallen überwiegend knapp und ausschnitthaft aus, vergleicht man sie mit den Aufzählungen von Einrichtungen in Landesentwicklungsplänen der 1980er-Jahre. Bewusst wird der Eindruck von Vollständigkeit vermieden. Für die Kommunen und die Fachplanung ist nicht ausreichend klar bestimmt, wer dafür verantwortlich sein soll, dass die exemplarisch aufgeführten Einrichtungen auch bereitgestellt werden.

Ausführungen in Landesentwicklungsplänen und -programmen informieren in der Regel nur über die Zuordnung bestimmter Einrichtungen zu den jeweils unterschiede-

nen Klassen zentraler Orte. Diese Ausführungen sind meistens raumordnungsrechtlich unverbindlich. Eine Ausnahme stellt der Änderungsentwurf des Landes-Raumordnungsprogramms von Niedersachsen von 2014 dar. Hier wird durch ein Ziel der Raumordnung normiert, dass die Einrichtungen des spezialisierten höheren Bedarfs in Oberzentren, die Einrichtungen des gehobenen Bedarfs in Mittelzentren und die Einrichtungen des allgemeinen täglichen Bedarfs in Grundzentren zu sichern und zu entwickeln sind (LROP Niedersachsen 2014: Ziel 5.2.5, S. 13). Das Landesentwicklungsprogramm von Thüringen von 2014 weist als Grundsatz der Raumordnung die jeweils von Ober-, Mittel- und Grundzentren zu erbringenden Funktionsbereiche aus (LEP Thüringen 2014: 24 ff.). Im Begründungsteil werden diese Funktionen durch beispielhafte Nennungen von Einrichtungen unterstrichen. Explizit wird darauf hingewiesen, dass die Auflistungen nicht abschließend sind und nur einen exemplarischen Charakter aufweisen. Das Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 2008 enthält im Begründungsteil eine Tabelle mit Einrichtungen, die einen Orientierungsrahmen für die Ausstattung von Oberzentren, Mittelzentren und Mittelbereichen vorgibt und exemplarisch Mindestversorgungsstandards für diese Zentralitätsstufen setzt (LEP IV Rheinland-Pfalz 2008: 88). Von diesen Aussagen gehen allerdings keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen aus. So soll ein Konflikt mit dem Ziel der Raumordnung vermieden werden, wonach als zentraler Ort ausgewiesene Gemeinden „in Eigenverantwortung Umfang und Qualität des zentralörtlichen Versorgungsniveaus“ definieren und sichern (LEP IV Rheinland-Pfalz 2008: 86). In Rheinland-Pfalz sind somit die zentralen Orte selbst dafür verantwortlich, „die für ihren Versorgungsbereich unabdingbaren Ausstattungsmerkmale zu definieren“ (Rojahn 2010: 8).

Standards im Sinne von eindeutig definierten, freiwillig beschlossenen oder verbindlich vorgegebenen Versorgungsnormen, die präzise die gemeinten Einrichtungen bestimmen und Aussagen zur Qualität und Kapazität des gewünschten Angebotes enthalten, konnten in keinem Landesentwicklungsplan identifiziert werden. Auch als Mindeststandards können die Ausführungen der Landesentwicklungspläne

und -programme zur Ausstattung mit Einrichtungen nicht interpretiert werden. Es finden sich keine Aussagen in Raumordnungsplänen, dass eine bestimmte Mindestversorgung in zentralen Orten nicht unterschritten werden sollte bzw. darf. Nur der Landesentwicklungsplan von Rheinland-Pfalz verwendet im Zusammenhang mit der Einrichtungsausstattung zentraler Orte den Begriff des Mindeststandards. Die Inhaltsanalyse der aktuellen Landesentwicklungspläne belegt, dass Ausstattungskataloge nicht mehr zu den typischen Bestandteilen von Landesentwicklungsplänen und -programmen zählen.

7 Bedeutung der Erreichbarkeit zentraler Orte für die Daseinsvorsorge

Alle Länder müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die im Verflechtungsbereich zentraler Orte lebende Bevölkerung ausreichend gut die Einrichtungen im zentralen Ort erreichen kann. Welche Entfernung dabei zumutbar ist, beschäftigt

die Raumordnungspolitik schon sehr lange. Nach den MKRO-Entscheidungen von 1968, 1972 und 1983 sollte ein Unter- oder Kleinzentrum möglichst in 30 Minuten, ein Mittelzentrum bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in 60 Minuten und Einrichtungen in Oberzentren mit einem Zeitaufwand im Individualverkehr von 60 Minuten und bei Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln von 90 Minuten erreichbar sein. Die Länder haben ihre Erreichbarkeitsrichtwerte für zentrale Orte weitgehend an den MKRO-Entscheidungen ausgerichtet (Döhne/Gruber 1976: 61). Vonseiten der Bundesraumordnung wurde für Mittelbereiche die Grenze des Zumutbaren im öffentlichen Personenverkehr bereits in der Vergangenheit mit etwa 30 Minuten Zeitaufwand deutlich ehrgeiziger gezogen (ROB 1974: 28). Jahrzehnte später gelten die Erreichbarkeitsempfehlungen der MKRO-Entscheidungen immer noch als realistische Orientierungswerte (vgl. ARL 2001). Auch die Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung (RIN) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen aus

Tabelle 5
Richtwerte für die Erreichbarkeit zentraler Orte der ARL und der RIN

zentraler Ort	Reisezeitrichtwerte ARL	Reisezeitrichtwerte Richtlinie Integrierte Netzgestaltung (RIN)	
	Reisezeit im öffentlichen Personenverkehr (in Min.)	Reisezeit mit dem Pkw (in Min.)	Reisezeit im öffentlichen Personenverkehr (in Min.)
Grundzentren	≤ 30	≤ 20	≤ 30
Mittelzentren	≤ 60	≤ 30	≤ 45
Oberzentren	≤ 90	≤ 60	≤ 90

Quelle: Blotvogel 2002b: 301 f.; Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2008

Tabelle 6
Übersicht quantifizierter Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte in aktuellen Landesentwicklungsplänen und -programmen

Landesentwicklungspläne und -programme	quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte		
	Grundzentren	Mittelzentren	Oberzentren
Baden-Württemberg	–	–	–
Bayern	–	–	–
Berlin-Brandenburg	–	MIV: 30 Min., max. 45 Min., von MZ zum nächsten MZ in 60 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 90 Min.
Hessen	–	ÖPNV: 60 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 60 Min.
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	–
Niedersachsen	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	–	–	–
Rheinland-Pfalz	–	ÖPNV: 45 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.
Saarland	–	ÖPNV: 30 Min.	–
Sachsen	–	ÖPNV: 45 Min.	ÖPNV: 90 Min.
Sachsen-Anhalt	ÖPNV: 30 Min. MIV: 15 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.
Schleswig-Holstein	–	–	–
Thüringen	ÖPNV: 30 Min. MIV: 20 Min.	ÖPNV: 45 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.

Quelle: eigene Zusammenstellung

dem Jahr 2008 baut auf den Erreichbarkeitswerten der MKRO-Entscheidungen auf (siehe Tab. 4). Ein deutlicher Unterschied zu den Empfehlungen des Ad-hoc-Arbeitskreises zu zentralen Orten der ARL und der RIN besteht bei den Mittelzentren. Während die RIN von einer Mindesterreichbarkeit von 45 Minuten ausgeht, hält die ARL einen Richtwert von 60 Minuten für realistisch. Bedenkt man, dass seit den frühen Entscheidungen der MKRO erhebliche Mittel in den Ausbau der Straßen- und Schieneninfrastruktur geflossen sind, um Reisezeiten zu verbessern, und zusätzlich die Dichte des Zentrale-Orte-Systems in vielen westdeutschen Ländern durch Ausweisung neuer Zentren immer weiter erhöht wurde, dann erscheint ein kritischer Umgang mit den Erreichbarkeitsrichtwerten der MKRO angebracht. In vielen Teilräumen sind diese Werte überholt. Dies belegen beispielsweise die erheblichen Reisezeitverbesserungen für sächsische zentrale Orte, die seit der Wiedervereinigung realisiert werden konnten (LVP Sachsen 2012, Anlage 3).

Mittels einer Inhaltsanalyse wurde ermittelt, welche Länder überhaupt Aussagen zur Erreichbarkeit ihrer zentralen Orte vorhalten und wie der Rechtscharakter dieser Vorgaben einzuschätzen ist. Alle aktuellen Landesentwicklungspläne, die im Dezember 2014 als Entwurf vorlagen bzw. in Kraft waren, wurden in der Inhaltsanalyse berücksichtigt.

Während sich Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte in fast allen aktuellen Landesentwicklungsplänen finden, konnten quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte nur für sieben Flächenländer nachgewiesen werden (siehe Tab. 6). Dies erstaunt, da alle Zentrale-Orte-Konzepte der Länder die Wichtigkeit einer guten Erreichbarkeit aus den Verflechtungsbereichen betonen. Wenn quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit vorgenommen werden, erfolgt in der Regel auch eine Unterscheidung der Pkw- und ÖV-Erreichbarkeit. In wenigen Fällen werden die gleichen Werte für ÖV und MIV angesetzt (Hessen/Berlin-Brandenburg). Überwiegend fallen die Erreichbarkeitswerte für den ÖV höher aus als für den MIV. In einem Fall liegen die Erreichbarkeitswerte für den ÖPNV doppelt so hoch wie für den MIV (Sachsen-Anhalt). Meistens liegt der ÖV etwa ein Drittel über den Erreichbarkeitsrichtwerten des MIV.

Deutliche Unterschiede können im Vergleich mit den Erreichbarkeitsrichtwerten der MKRO und der ARL festgestellt werden. Während sich für die Grundzentren Erreichbarkeit mit dem ÖV auch in den Landesentwicklungsplänen der Wert von 30 Minuten durchgesetzt hat (auch wenn hier nur aus zwei Ländern Orientierungswerte vorliegen), sind die Orientierungswerte für die Mittelzentren Erreichbarkeit deutlich unter den 60 Minuten der Richtwerte von MKRO und ARL angesiedelt. Nur zwei Pläne verwenden den 60-Minuten-Orientierungswert. Von drei Ländern wird stattdessen ein Wert von 45 Minuten verfolgt und zwei Länder halten eine Erreichbarkeit der Mittelzentren von 30 Minuten für realistisch. Bei der Erreichbarkeit der Oberzentren wird von allen Landesentwicklungsplänen, außer in einem Fall, die von MKRO/ARL/RIN vorgesehene Orientierungsmarke von 90 Minuten im ÖV angesetzt. Ob die Unterschiede des Richtwertbezugs etwas mit den zwischen den Ländern bestehenden Unterschieden der Raumstruktur und der Städtedichte zu tun haben, ist schwer abzuschätzen. Interessanterweise werden von einigen Ländern, die deutlich abweichende Siedlungs- und Bevölkerungsdichten aufweisen, die gleichen Orientierungswerte für die Zentren Erreichbarkeit verwendet.

Die normativ-verbindliche Verankerung quantifizierter Erreichbarkeitsaussagen ist ein Sonderfall. Nur die Landesentwicklungspläne von Berlin-Brandenburg und Thüringen weisen quantifizierte Erreichbarkeitsvorgaben als Grundsatz der Raumordnung aus. Eine Festlegung als Ziel der Raumordnung konnte nicht nachgewiesen werden. In allen anderen Fällen werden Erreichbarkeitswerte nur in der Begründung aufgeführt. Die meisten Aussagen zur Erreichbarkeit in Raumordnungsplänen weisen somit keine raumordnungsrechtliche Bindungswirkung auf. Entsprechend werden die quantifizierten Aussagen zur Erreichbarkeit in einigen Raumordnungsdokumenten als nicht verbindliche Orientierungswerte bezeichnet. Dies erfolgt allerdings auch in den beiden Ländern, die als einzige die quantifizierten Erreichbarkeitsziele als Grundsatz der Raumordnung ausgewiesen haben. Hier ist man sich bewusst, dass die Aussagen eines Grundsatzes der Raumordnung nur eine Gewichtungsvorgabe für ihre Adressaten enthalten und im Rahmen nachfolgender Abwägungsent-

scheidungen keine vergleichbare determinierende Wirkung entfalten können wie ein Ziel der Raumordnung.

Eine Qualifizierung der Orientierungswerte als Mindeststandard erfolgt in keinem der untersuchten Pläne. Nur in Rheinland-Pfalz werden die Erreichbarkeitswerte als Mindestversorgungsstandard bezeichnet. Unklar bleibt hier allerdings, ob mit dem Wert eine nicht zu unterschreitende Schwelle der Zumutbarkeit bestimmt wird. Angesichts der Unverbindlichkeit quantifizierter Orientierungswerte erscheint es nicht sachgerecht, diese Werte als Mindeststandard zu bezeichnen. Ein Standard ist eine verbindliche Norm oder im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung bindend. Beides trifft nicht für die Orientierungswerte der Zentrenreichbarkeit in Landesentwicklungsplänen und -programmen zu.

Ein Schwachpunkt der meisten Raumordnungspläne ist das Fehlen von Aussagen zur angestrebten Bedienungsqualität im ÖV zur Erschließung zentraler Orte (ROB 1974: 28). In fast allen Raumordnungsplänen wird der Adressat der quantifizierten Orientierungswerte nicht bestimmt. Entsprechend werden auch keine genauen Handlungsaufträge formuliert. Eine Ausnahme stellen die Pläne aus Sachsen und Berlin-Brandenburg dar. Hier wird die Verkehrsplanung als Adressat genannt und im Falle von Sachsen darauf verwiesen, welche Werte der Zentrenreichbarkeit der Landesverkehrsplan Sachsen 2025 berücksichtigt. In diesem Sinne gibt der Raumordnungsplan nicht der Fachplanung vor, mit welchen Erreichbarkeitsrichtwerten gearbeitet werden soll, sondern umgekehrt bestimmt der Verkehrsplan, was die Raumordnung als Orientierungswerte für die Erreichbarkeit zentraler Orte ansetzen soll.

Völlig unklar bleibt in Raumordnungsplänen der Landesplanung, wie die faktischen Erreichbarkeitsverhältnisse der zentralen Orte im motorisierten Individualverkehr und im öffentlichen Personenverkehr wirklich beschaffen sind und wie sie sich entwickelt haben. Von Landesseite wird die Einhaltung von Erreichbarkeitsrichtwerten für zentrale Orte in der Regel nicht im Rahmen eines Monitorings untersucht, z. B. im Rahmen der laufenden Raumbbeobachtung. Eine positive Ausnahme stellt die Karte zum Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Leitbilder und Handlungsstrategien für die

Raumentwicklung in Deutschland dar (vgl. MKRO 2007). Hier wurden die Erreichbarkeitsverhältnisse von Mittelbereichen auf der Grundlage der Erreichbarkeitsrichtwerte der MKRO untersucht und Räume identifiziert, die Erreichbarkeitsdefizite aufweisen.

8 Schluss

Die Inhaltsanalyse hat deutlich gemacht, 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. Grundsätzlich ist die Raumordnung legitimiert, um mittels eines Ziels der Raumordnung einen Standard für die Mindestausstattung von zentralen Orten zu bestimmen. So könnten beispielsweise präzise die Einrichtungen eingegrenzt werden, die zur Mindestausstattung zentraler Orte bestimmter Hierarchiestufen anzusehen sind. Es könnten auch Aussagen zur Angebotsqualität von Einrichtungen enthalten sein, die in einem zentralen Ort einer bestimmten Hierarchiestufe grundsätzlich vorgehalten werden sollte. Ein entsprechender Standard kann auch flexibel angelegt sein, indem über eine Regel-Ausnahme-Struktur das Ziel der Raumordnung auch gegenüber Abweichungen vom Mindestangebot geöffnet wird. Der Kern der Norm würde dann den Mindestbestand vorzuhaltender Einrichtungen definieren und die Ausnahmen würden die Bedingungen bestimmen, die ein Abweichen von der Regel ermöglichen. Ähnlich könnte auch bei der Definition von Mindeststandards für die Zentrenreichbarkeit vorgegangen werden. Mindeststandard der Erreichbarkeit zentraler Orte könnten ebenfalls als Ziel der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Struktur definiert werden, z. B. in Form von maximal zumutbaren Pkw- und ÖV-Reisezeiten. Über die Definition von Ausnahmen können die Bedingungen bestimmt werden, wann eine Überschreitung des Mindeststandards möglich ist.

Warum verzichtet die Raumordnung aber auf die Definition von Mindeststandards für die Ausstattung zentraler Orte und ihre

Erreichbarkeit? Eindeutig kann diese Frage auf der Grundlage der Inhaltsanalyse nicht beantwortet werden. Es drängen sich aber verschiedene Vermutungen auf. Das Vermögen des Staates, das Angebot von öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge im Raum zielorientiert zu gewährleisten, wird nicht nur von Kritikern, sondern auch von der Landesplanung selbst skeptisch bewertet. Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind schon aufgrund überlasteter öffentlicher Haushalte nicht in allen zentralen Orten zu halten oder gar ausbaubar (Reichel 2009: 108). Da der Landesplanung das begrenzte Finanzierungs- und Unterhaltungspotenzial der öffentlichen Hand bewusst ist, verzichtet sie auf unrealistische Gestaltungsansprüche und ist deshalb zurückhaltend mit der verbindlichen Vorgabe von Versorgungsstandards. Außerdem will die Landesplanung keinen kommunalen Rechtsanspruch auf vorzuhaltende zentralörtliche Einrichtungen unterstützen (Dehne/Kaether 2007: 10). Dies belegt auch die folgende Textpassage aus dem aktuellen Landesentwicklungsprogramm von Bayern: „Aus der Festlegung als Zentraler Ort ergibt sich für die Gemeinden kein unmittelbarer Anspruch auf die Bereitstellung der jeweiligen zentralörtlichen Einrichtungen.“ (LEP Bayern 2013: 23)

Durch vergleichbare Beweggründe kann auch die Zurückhaltung bei der Setzung von Erreichbarkeitsnormen motiviert sein. Sobald in einem Raumordnungsplan verbindliche Aussagen zur Zumutbarkeit von Wegedistanzen getroffen werden, macht sich der Plangeber in rechtlicher Hinsicht angreifbar. Dies belegt beispielsweise die Rechtsprechung zur Zumutbarkeit von Schulwegen. Nach einem Urteil des sächsischen OVG (AZ 2 BS 247/05 vom 10.11.2005) kommen als Orientierung für die Organisation des ÖPNV für die einfache Wegstrecke von Schülern maximale Fahrzeiten von 30 Minuten für Grundschulen und 45 Minuten für Mittelschulen und Gymnasien in Betracht. Werden von einem Landesentwicklungsplan Reisezeiten für die Erreichbarkeit zentraler Orte zugrunde gelegt, die deutlich über den gerichtlich bestätigten Zumutbarkeitsschwellen liegen, ergeben sich für die Raumordnungspolitik erhebliche Probleme. Wenn in Einzelfällen keine zumutbaren Schulerreichbarkeiten gewährleistet werden können, müssen auch Schulstandorte in nicht zentralen Orten erhalten

bleiben oder es müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit von Schulen realisiert werden (z.B. Taxigutscheine für Schüler). Entsprechend entwickelt der Landesentwicklungsplan von Sachsen keine eigenen Orientierungswerte für die Erreichbarkeit, sondern übernimmt die durch das sächsische OVG bestätigten Werte für den ÖPNV im Schülerverkehr (LEP Sachsen 2013: Begründung zu Grundsatz 6.3.1, S. 166).

Von einem Teil der Planungsforschung wird die geringe Konkretheit und Unverbindlichkeit der Landesentwicklungspläne in Bezug auf die Ausstattung zentraler Orte nicht als Mangel wahrgenommen. Der Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL, der sich Anfang 2000 mit der Reform der Zentrale-Orte-Konzepte der Länder beschäftigt hat, hält Ausstattungs-kataloge zwar nicht für völlig entbehrlich, da sie zur Erläuterung und Verständigung über die meistens nur sehr allgemein definierten zentralörtlichen Hierarchieebenen beitragen. „Erforderlich ist dafür jedoch nur eine beispielhafte Auflistung typischer Einrichtungen auf den vier Zentralitätsstufen.“ (ARL Ad-hoc Arbeitskreis 2001: 17) Sehr fraglich ist es allerdings, ob beispielhafte Aufzählungen ein Substitut für Mindeststandard sein können. Für die Raumordnung müsste „die Einhaltung von Mindeststandards der räumlichen Verfügbarkeit wichtig“ sein (Stielike 2010: 136). Auch das Gleichwertigkeitsziel fordert von der Raumordnungspolitik eine Orientierung an Mindeststandards. Ungenaue Angaben über die Ausstattung zentraler Orte und unverbindliche Aussagen über anzustrebende Reisezeiten reichen aber nicht aus, um mithilfe von Zentrale-Orte-Konzepten vorzuhaltende Mindestausstattungen zu definieren (Hahne/von Rohr 1999: 49), wie sie gerade in den dünn besiedelten peripheren Räumen von zentralen Orten erwartet werden (Beirat für Raumordnung 2009: 13). Gerade hier sollte die öffentliche Hand nicht auf Mindeststandards verzichten (Beirat für Raumordnung 2005: 10). Eine konkretisierende Festlegung der Mindeststandards, die zentrale Orte nach dem zentralörtlichen Ordnungsmodell für den Gesamttraum erfüllen sollten, wird auch von planungsrechtlicher Seite für möglich und geboten gehalten (Spannowsky 2011: 99). Eine Diskussion über Mindeststandards für Ausstattung und Erreichbarkeit zentraler Orte ist überfällig.

Literatur

- ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes“, 2001: Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Kurzfassung. Hannover.
- Beirat für Raumordnung, 2005: Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 21. September 2005. In: BMVBS (Hrsg.): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung. 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Bonn, S. 75–92.
- Beirat für Raumordnung, 2009: Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen. Stellungnahme des Beirates für Raumordnung, verabschiedet auf der Sitzung am 29.06.2009.
- Blotevogel, H. H., 2002a: Evaluierung des Zentrale-Orte-Systems und ihre Auswirkungen auf die Regionalplanung. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In: Arbeitsmaterial. Hannover: ARL, S. 19–40.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.), 2002b: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217, Hannover.
- Blotevogel, H. H., 2005: Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307–1315.
- Dehne, P.; Kaether, J., 2007: Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Werkstatt: Praxis, Heft 49, Bonn.
- Döhne, U.; Gruber, R., 1976: Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern: Synopse der den Landesentwicklungsplänen I und II für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechenden Inhalte der Entwicklungspläne der anderen Bundesländer. Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsfor- schung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Einig, K., 2008: Regulierung öffentlicher Daseinsvor- sorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewähr- leistungsstaat. Informationen zur Raumentwick- lung, H. 1/2, S. 17–40.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswe- sen, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung, 2008: Richt- linien für integrierte Netzgestaltung (RIN). Köln.
- Greiving, S.; Winkel, R.; Flex, F.; Terfrüchte, T., 2014: Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Län- dern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten der Allgemeinen Res- sortforschung im Auftrag des BMVI und des BBSR, unveröffentlichter Endbericht.
- Hahne, U.; Rohr, G. von, 1999: Das Zentrale-Orte- System in Schleswig-Holstein. Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvor- schlägen. Flensburger Regionale Studien, Band 10. Flensburg: Institut für Geographie der Universität Flensburg.
- Knorr, A., 2005: Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturalpolitik. In: Beiträge aus dem Institut für Verkehrs- wissenschaft an der Universität Münster, H. 157, Göttingen, 31–53.
- LEP Baden-Württemberg, 2002: Landesentwicklungs- plan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, Zugriff: http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan_2002.PDF [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Bayern, 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern. 1. September 2013, Bayerische Staats- regierung, München, Zugriff: http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP B-B, 2009: Landesentwicklungsplan Berlin-Bran- denburg. Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Län- der Brandenburg und Berlin, Zugriff: [www. http:// gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_bb_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_bb_broschuere.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Hessen, 2000: Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000. Wiesbaden, Zugriff: [http:// www.dfid.de/Downloads/LEP_Hessen_2000.pdf](http://www.dfid.de/Downloads/LEP_Hessen_2000.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP IV Rheinland-Pfalz, 2008: Landesentwicklungs- programm Rheinland-Pfalz. Kapitel 3 Daseinsvor- sorge. Mainz, Zugriff: [http://www.mwkel.rlp.de/ File/Kapitel-3-Daseinsvorsorge-pdf/](http://www.mwkel.rlp.de/File/Kapitel-3-Daseinsvorsorge-pdf/) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Mecklenburg-Vorpommern, 2013: Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklen- burg-Vorpommern. Schwerin, Zugriff: [http://www. regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/ Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_ Regionalentwicklung/Fortschreibung_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_ Regionalentwicklung/Fortschreibung_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP NRW, 2013: Entwurf des Landesentwicklungs- plans Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Zugriff: http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid =28696&fileid=94615&sprachid=1 [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Saarland, 2006: Landesentwicklungsplan Saar- land, Teilabschnitt „Siedlung“, In: Amtsblatt des Saarlandes, Nr. 29, S. 963 ff., Zugriff: [http://www. saarland.de/dokumente/thema_bauen_und_ wohnen/LEP_Siedlung_2006.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_bauen_und_ wohnen/LEP_Siedlung_2006.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Sachsen-Anhalt, 2011: Verordnung über den Lan- desentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen- Anhalt. Magdeburg, Zugriff: [http://www.landes- recht.sachsen-anhalt.de/jportal/](http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/) [abgerufen am 14.12.2014].
- LEP Schleswig-Holstein, 2010: Landesentwicklungs- plan Schleswig-Holstein 2010. Kiel, Zugriff: [http:// www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/ Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch_ LEP_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/ Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch_ LEP_blob=publicationFile.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Sachsen, 2013: Landesentwicklungsplan Sach- sen. Dresden, Zugriff: [http://www.landesentwick- lung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/ LEP_2013.pdf](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/ LEP_2013.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Thüringen, 2014: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel. Erfurt, Zugriff: [http://tlwva.thueringen.de/de/publikati- onen/pic/pubdownload1534.pdf](http://tlwva.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1534.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LROP Niedersachsen 2014: Lesefassung des Landes- Raumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP) 2012 mit eingearbeiteten Änderungen des Ent- wurfs der Verordnung zur Änderung der Verord- nung über das LROP von 2014. Hannover, Zugriff: http://www.ml.niedersachsen.de/download/88379/ Lesefassung_LROP_2012_mit_Aenderungen_Ent- wurf_2014.pdf [abgerufen am 4.3.2015].
- LVP Sachsen 2012: Landesverkehrsplan Sachsen 2025. Hrsg: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Dresden.

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1968: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 8. Februar 1968, abgedruckt im Kommentar zum Raumordnungsgesetz.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1972: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Vom 15. Juni 1972, abgedruckt im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, S. 146 ff.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1983: Oberzentren. Entschließung vom 16. Juni 1983.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2007: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. Berlin.
- Niedersächsische Landesregierung, 2012: Handlungskonzept demografischer Wandel der Niedersächsischen Landesregierung 2012. Hannover, Zugriff: www.niedersachsen.de/download/65785 [abgerufen am 14.12.2014].
- Reichel, F., 2009: Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems am Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg. In: Eich-Born, M. (Hrsg.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Norddeutschland. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 345, Hannover, S. 104–123.
- ROB – Raumordnungsbericht 1974, 1975: Schriftenreihe Raumordnung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.004. Bonn.
- ROP Niedersachsen, 2008: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. Fassung vom 8. Mai 2008. Hannover, Zugriff: http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7 [abgerufen am 11.12.2014].
- Rojahn, G., 2010: Das „Zentrale-Orte-Konzept“. In: Ministerium des Inneren und für Sport (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. 27. April 2010, Mainz, S. 8–22.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2012: Landesverkehrsplan Sachsen. Dresden.
- Spannowsky, W., 2011: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung. Gutachten der allgemeinen Ressortforschung im Auftrag des BMVBS. Kaiserslautern.
- Stielike, J. M., 2010: Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C., Glasauer, H., Pohlan, J., Pott, A.; Kirchberg, V. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010, Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 129–140.
- Strubelt, W., 2005: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Kecskes, R.; Wagner, M.; Wolf, C. (Hrsg.): Angewandte Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–285.

Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft?

Sebastian Elbe
Rainer Müller

Der Artikel leistet einen Diskussionsbeitrag zu der Frage, inwieweit der Anspruch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch als Bürgeraufgabe zu verstehen ist bzw. inwieweit die Partizipation der Zivilgesellschaft in diesem Aufgabenbereich zu einer Überforderung der Zivilgesellschaft führen kann.

Der Beitrag stellt hierfür zunächst einen kurzen Abriss über die Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie des Begriffs der Selbstverantwortungsräume dar, bevor versucht wird zu definieren, was unter Partizipation zu verstehen ist.

Im zweiten Teil wird auf diesen Grundlagen am Beispiel des Zentrale-Orte-Systems als formelles Planungsinstrument und am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben als informelle Instrumente der Planung und Entwicklung schlaglichtartig aufgezeigt, welche Voraussetzungen für eine Partizipation der Bürger bei öffentlichen Planungen und Entscheidungen bzw. öffentlicher Leistungserbringung notwendig wären und ob eine stärkere Partizipation sinnvoll wäre.

Der Artikel soll einen Diskussionsbeitrag zu der Frage leisten, inwieweit der Anspruch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch als Bürgeraufgabe zu verstehen ist bzw. inwieweit die Partizipation der Zivilgesellschaft in diesem Bereich zu einer Überforderung der Zivilgesellschaft führen kann.

Der Beitrag stellt hierfür zunächst einen kurzen Abriss über die Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie des Begriffs der Selbstverantwortungsräume dar, bevor versucht wird zu definieren, was unter Partizipation zu verstehen ist.

Im zweiten Teil wird auf diesen Grundlagen unter der Überschrift „Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe“ am Beispiel des Zentrale-Orte-Systems als formelles Planungsinstrument und am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben als informelle Instrumente der Planung und Entwicklung schlaglichtartig aufgezeigt, welche Voraussetzungen für eine Partizipation der Bürger bei öffentlichen Planungen und Entscheidungen bzw. öffentlicher Leistungserbringung notwendig wären.

1 Der Hintergrund der Debatte

Es gibt nunmehr seit Jahren eine lebhaftere Diskussion über das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, über dessen Interpretation sowie über die Methoden und Instrumente zur Erreichung dieses Ziels.

Die Daseinsvorsorge ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Diskussionen, sodass es sinnvoll erscheint, zunächst kurz den inhaltlichen Rahmen und aktuellen Stand der Debatte aufzuzeigen und eine Arbeitsdefinition aufzustellen, was unter Partizipation der Zivilgesellschaft zu verstehen ist.

1.1 Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Im Jahr 2006 kam das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in seiner Raumordnungsprognose 2020/2050 zu dem Ergebnis, dass der andauernde Schrumpfungsprozess in vielen ländlichen, aber auch städtischen Räumen nicht aufzuhalten ist (BBR 2006: 14). Dass gerade Junge abwandern, beschleunigt in betroffenen Regionen den ohnehin stattfindenden demografischen Wandel zusätzlich (Aring 2010: 765 f.). Die Folgen zeigen sich bereits in einigen Regionen Ostdeutschlands: Infrastruktureinrichtungen sind nicht mehr ausgelastet und werden geschlossen. Es droht eine „wirtschaftliche und soziale Polarisierung“ zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen (Sinz 2006: 610). Vor dem Hintergrund dieser schon länger bekannten Entwicklungen wurde in den vergangenen Jahren mehr und mehr deutlich, dass die traditionelle Ausgleichspolitik in der Raumplanung einer Überarbeitung bedarf (Blotevogel 2006: 464).

Dr. Sebastian Elbe
Geschäftsführender
Gesellschafter von SPRINT
Rainer Müller
SPRINT – wissenschaftliche
Politikberatung (GbR)
elbe@sprintconsult.de
mueller@sprintconsult.de

Zwischen 2003 und 2006 wurden in einer breiten politischen und fachlichen Diskussion daher neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland erarbeitet (Aring/Sinz 2006: 43). Im Jahr 2006 wurden schließlich die „Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland“ vom BMVBS veröffentlicht, die sich den Problemen unter Beibehaltung des Grundsatzes der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ stellten. Laut ihnen soll die Raumplanung entlang von drei Leitbildern erfolgen: Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“, Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ und Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (BMVBS 2006).

Der Entwurf der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 3. Juni 2013, BMVI 2014) führt das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ fort und enthält als ersten Handlungsansatz die „konsequente Nutzung des Zentrale-Orte-Systems zur Steuerung von Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen“. Aus diesem Grund wird im zweiten Teil des Beitrags das Zentrale-Orte-System vor dem Hintergrund der Partizipation der Zivilgesellschaft diskutiert.

Mit den Leitbildern im Jahr 2006 ging auch eine Neugewichtung des Ausgleichsauftrags einher (BMVBS 2006: 27). Bereits während des Prozesses über die Ausrichtung der Leitbilder entwickelte sich ein kontroverser Diskurs. Während die Majorität darin eine folgerichtige Entscheidung, ausgelöst durch Umweltveränderungen (Globalisierung, demografischer Wandel, europäische Integration etc.), sah und von einer erforderlichen Neuinterpretation der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sprach (Blotevogel 2006: 464 f.; Aring/Sinz 2006: 54, 56), sahen besonders Vertreter der ländlichen Regionen darin eine implizite „Vernachlässigung ländlicher Räume“ und eine Verletzung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes (Aring/Sinz 2006: 48). Der Vorwurf einiger: „Das Papier atme einen neoliberalen Zeitgeist und es rücke zu sehr von der Ausgleichsorientierung der Regionen ab“ (ebd.: 54). Entsprechend wird die Diskussion um einen Strategiewechsel weg von der Ausgleichs- hin zur Wachstumsorientierung sehr polarisiert geführt (Herfert 2007: 452; Blotevogel 2006: 452).

Aring und Sinz (2006: 45, 48) vertreten in dieser Debatte den Ansatz, dass in schrumpfenden Regionen eine Verdichtung auf Klein- und Mittelstädte weiter angestrebt werden soll. Metropolregionen sollen zum künftigen „Wachstumsmotor“ Deutschlands werden. Sie begründen ihre Haltung mit dem Entwicklungsauftrag, den die Raumplanung bei der Schaffung von Wachstum und Innovation hat. Lutter (2006: 449) legt dagegen bei der Suche nach neuen Standards für die Daseinsvorsorge Wert darauf, die Versorgungsqualität nicht zu verschlechtern. Neben der Tragfähigkeit einer Einrichtung soll auch die Erreichbarkeit berücksichtigt werden.

In das Lager der Kritiker lässt sich auch Hahne einordnen. Er reagiert mit entschiedener Ablehnung auf Vorschläge, Absiedlungsprozesse an Schwundstandorten durch Zahlung von Wegzugprämien oder gar Streichung von Versorgungs- und Gewährleistungsstandards zu beschleunigen (Hahne 2009: 3). Derartige Forderungen stellt etwa das Berlin-Institut (2007: 30; vgl. Beitrag von Klingholz in diesem Band). In einer späteren Veröffentlichung aus dem Jahr 2009 (und auch 2014) geht das Berlin-Institut sogar noch weiter: Seine Analyse kommt zu dem Ergebnis, „dass die grundgesetzlich festgelegte ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ nicht mehr gewährleistet werden kann“ (Berlin-Institut 2009: 33). Für Hahne (2009: 1, 3) stellen derartige Äußerungen einen Verstoß gegen grundlegende Prinzipien des Sozialstaats und gegen das Freiheitspostulat dar. Zudem sieht er das Verlassen aufgebauter Strukturen als eine „Verschwendung vorhandener Infrastrukturen“ und Verschüttung möglicher Zukunftserträge. Optionswerte künftigen Nutzens würden übersehen.

Er übersieht dabei nicht die Notwendigkeit struktureller Anpassungen. Infrastrukturen sollen verkleinert werden. Reicht dies nicht aus, ist über eine Bündelung der Leistungen nachzudenken. Zudem sollen bei schwacher Auslastung zeitliche Verfügbarkeiten eingeschränkt werden. Bündelung und Einschränkung in der zeitlichen Verfügbarkeit heißt z. B., dass eine Bäckerei auch Briefe annimmt und Zeitschriften verkauft. Ist die Auslastung dann noch immer nicht gegeben, können Öffnungszeiten reduziert werden. Alternativ können auch mobile Versorgungseinheiten eine Lösung

darstellen, wie etwa ein Lesemobil (ebd.: 5 ff.). Hahne (ebd.: 18) ist es hierbei wichtig, lokale Ansätze für Regionen zu finden, die an ihre individuellen Stärken und Schwächen anknüpfen.

Hahne sieht die Notwendigkeit, den Problemen in Regionen mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung mit neuen Konzepten zu begegnen. Er weist auf die Unterschiede und Eigenheiten von Regionen hin. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Akteursstruktur: Es gibt nicht in jeder Region gleich viele engagierte Menschen. Auch ihre Bereitschaft, sich zu engagieren, kann sehr unterschiedlich sein. Dabei behält Hahne sich einen grundsätzlichen Optimismus bei, was die künftige Rolle der problematischen Regionen angeht. Seine Forderungen beinhalten umfassende (Neu-)Investitionen in schwindende Gemeinschaften. Außerdem setzen einige seiner Maßnahmen voraus, dass sich der private Sektor am Umbau der Infrastruktur beteiligt. Ob eine solche Bereitschaft vorhanden ist, ist eine wichtige Frage. Sein Verschwendungsvorwurf in Bezug auf vorhandene Infrastrukturen ist sicher begründet, impliziert jedoch gleichzeitig die Unmöglichkeit, Fehlentwicklungen oder zum Erliegen gekommene Prozesse abubrechen bzw. rückzubauen. Hahnes Konzept inhärent ist daher, insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen, ein erhebliches Investitionsrisiko.

Kaltenbrunner (2006: 393 ff.) schreibt in seiner Anmerkung zum Thema gleichwertige Lebensverhältnisse, dass diese als Ziel nicht vernachlässigt werden sollten, allerdings in den letzten Jahren überstrapaziert worden seien. Man könne Förderung nur dann umverteilen, wenn das benötigte Sozialprodukt vorher irgendwo erwirtschaftet wurde. Er hebt hervor, dass der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf der Konvergenztheorie aufbaut. Diese besagt, dass in Ballungsgebieten mittelfristig negative Konsequenzen wie durch Zuzug entstehende Jobknappheit, ein Mehr an Kriminalität, steigende Grundpreise und schlechtere Umweltbedingungen in Erscheinung treten, die dazu führen, dass das Umland an Attraktivität gewinnt. Investoren richten in der Folge ihre Aufmerksamkeit auf Standorte außerhalb der Wirtschaftszentren. Aus diesem Mechanismus folgte die Politik in der Vergangenheit, dass unterentwickelte

Räume durch eine Anstoßförderung in erfolgreiche Wirtschaftsregionen verwandelt werden könnten. Empirisch zeigte sich jedoch in den letzten Jahren, dass einige Regionen zwar tatsächlich wuchsen, andere hingegen immer tiefer in der Bedeutungslosigkeit versanken. Der Grund hierfür lag in der Entstehung eines Wettbewerbs zwischen den Regionen, welcher von der Theorie nicht hinreichend einbezogen wurde. Das wissenschaftliche Fundament der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erwies sich in der Folge als brüchig.

Diese Position unterstützt im Grunde Hahne: Die Ausgangslage und Leistungsfähigkeit von Regionen ist höchst unterschiedlich. Darüber hinaus kann abgeleitet werden, dass sich Entwicklung nicht automatisch von den Städten in die umliegenden Regionen ausbreitet und somit jede Region in hohem Maße selbst für ihre Entwicklung verantwortlich ist. Ob sie diese Verantwortung wahrnehmen will und dies auch kann, hängt dann wiederum von der Akteursstruktur vor Ort ab. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass keiner der Autoren die Notwendigkeit von Veränderungen negiert. Nur eine Minderheit fordert eine Abkehr vom Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die gesamte Diskussion dreht sich, wie Sinz bereits 2006 feststellte, um das Finden der richtigen Balance zwischen notwendigen Konzentrationen und der Aufrechterhaltung von gewissen Standards der Daseinsvorsorge (Sinz 2006: 611). Zur Aufrechterhaltung dieser Standards stellt sich insbesondere in strukturschwachen und dünn besiedelten Räumen die Frage, inwieweit die Bürgergesellschaft einen Beitrag zur Finanzierung dieser Standards leisten kann und muss. Geht man davon aus, dass sie einen Beitrag leisten muss, und denkt dies konsequent zu Ende, drängt sich die Idee der „Selbstverantwortungsräume“ auf.

1.2 Selbstverantwortungsräume: Begriff oder Konzept?

Der Begriff „Selbstverantwortungsräume“ wurde 2010 von Aring geprägt. In seinem Beitrag aus dem Jahr 2010 hat sich Aring für eine Konzentration auf das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ ausgesprochen. In diesem Zusammenhang fällt bei ihm der Begriff der Selbstverantwortungsräume. Er ist das Produkt seiner Überlegungen zu

den Folgen einer schrumpfenden Bevölkerung in ländlichen Räumen und den damit einhergehenden Problemen wie dem Rückgang sozialer Infrastrukturen – Schulen, Krankenhäuser, aber auch Lebensmittelversorgung etc. (Aring 2010: 765 f.). Er stellt die These auf, dass in naher Zukunft der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr garantiert werden kann (ebd.: 766).

Gegenüber Kritikern, die in dieser These eine „Aushöhlung des Gleichheitspostulats“ sehen, weisen Aring/Sinz bereits 2006 darauf hin, dass ländliche Regionen aufgrund ihrer starken sozioökonomischen, ökologischen und kulturellen Unterschiede schon lange keine „homogene Problemkategorie“ mehr bilden. Dies lege eine unterschiedliche räumliche Behandlung nahe (Aring/Sinz 2006: 48). Diesem Gedanken folgend, fordert Aring (2010: 771) in seinem aktuellen Beitrag einen neuen Gesellschaftsvertrag, der auf diese räumlichen Unterschiede mit unterschiedlichen Regularien reagiert.

Aring möchte zudem den Blick für Chancen eröffnen, die solche Entwicklungen bieten. Er verweist in seinem Lösungskonzept auf Staaten wie Norwegen und Schweden, in denen Leben in schwach besiedelten Strukturen erfolgreich stattfindet. Als Grund für die unterschiedliche Wahrnehmung der regionalen Infrastruktur durch die Betroffenen nennt er unterschiedliche Konzepte des Gesellschaftsvertrags. Deutschland müsse hin zu einem Vertragsmodell wie in den genannten skandinavischen Staaten, das auf unterschiedliche räumliche Anforderungen mit unterschiedlichen Regularien reagiert (ebd.: 770 f.). Im Kern heißt dies bei Aring: Kleinkommunen sollen aufgelöst und in Großkommunen zusammengefasst werden. Diese sind mit mehr Selbstverwaltungsrechten/-zwang auszustatten. Die Landkreise werden aufgelöst. Ihre Aufgaben werden auf die neuen Großkommunen übertragen. Für größere Aufgaben eignen sich kommunale Zweckverbände. Zur Bewältigung dieser Aufgaben müssen die Kommunen natürlich finanziell stärker ausgestattet werden (ebd.: 774 f.). Infrastrukturelle Angebote werden stärker zentralisiert.¹

Durch die Zentralisierung entstehen zwei räumliche Kategorien: Garantieräume und Selbstverantwortungsräume. Die Kommunen fokussieren ihre Ressourcen auf die

Garantieräume. In den Selbstverantwortungsräumen wird nur ein Mindestniveau öffentlicher Daseinsvorsorge garantiert. Diesem Zwang zur Selbstverantwortung stehen jedoch Freiräume gegenüber. Denkbar wäre etwa eine Verringerung von Steuerlast und Regelungsdichte. Künftig wäre mit der Wahl eines Wohnortes also auch die Entscheidung verbunden, wie man leben möchte. Aring (ebd.: 776 f.) geht bei seiner Konzeption davon aus, dass seine Vorschläge unter den Betroffenen Widerstand hervorrufen. Gleichzeitig merkt er an, dass von den Maßnahmen nur ein kleiner Teil der Bevölkerung betroffen sei. Zudem würden die Einschnitte auf lange Sicht durch die Vorteile, nämlich die Zurückgewinnung von Gestaltungsspielräumen, aufgewogen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der von Aring geprägte Begriff der Selbstverantwortungsräume sich in der Diskussion um den Strukturwandel zwischen Stadt und Land auf längere Sicht nicht durchsetzen konnte. Allerdings stehen Arings Selbstverantwortungsräume für einen bestimmten Lösungsansatz, der sich in der Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen gebildet hat.

Es bleibt kritisch anzumerken, dass vor allem der Zwang zur Selbstverantwortung problematisch ist: Was nutzen Gestaltungsspielräume, wenn keine Ressourcen vorhanden sind, um sie aktiv zu nutzen? Der Begriff der Ressourcen bezieht sich hierbei explizit nicht nur auf finanzielle Mittel, die im Zweifel von vorgelagerten Ebenen transferiert werden könnten, sondern erneut auf die Akteursstruktur vor Ort bzw. deren Kompetenzen, Gestaltungsspielräume aktiv auszugestalten. Hierzu zählt sowohl die Verwaltung vor Ort als auch die Zivilgesellschaft. Letztere umso mehr, weil im vorgestellten Konzept mindestens implizit vorausgesetzt wird, dass die Bürger sehr viel stärker als bisher partizipieren und auch Verantwortung übernehmen sollen.

Um die Diskussion um Garantie- und Selbstverantwortungsräume weiter zu vertiefen, wird im zweiten Teil des Beitrags am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben diskutiert, welche Voraussetzungen für die Verantwortungsübernahme und eine Partizipation der Zivilgesellschaft an den Entscheidungen und deren Umsetzung notwendig sind. Dies ist sehr voraussetzungsvoll und wird, wie später zu zeigen

(1) Die jüngste Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt geht in diese Richtung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die dann entstehenden Einheitsgemeinden eine höhere Handlungsfähigkeit aufweisen werden. Oft zitiertes Beispiel ist die neu entstandene Einheitsgemeinde der Hansestadt Gardelegen, die mit einer Fläche von rund 630 km² in Deutschland nun auf Platz 3 hinter Berlin (891 km²) und Hamburg (755 km²) rangiert und ca. 23 000 Einwohner hat.

sein wird, durch den demografischen Wandel und tendenziell zunehmende regionale Disparitäten beim bürgerschaftlichen Engagement erschwert.

1.3 Partizipation – eine Arbeitsdefinition

Partizipation ist laut Heinelt (2008: 24) ein entscheidendes Element der Demokratie. Dies spiegelt sich nicht nur in der normativen Begründung wider, dass die Betroffenen von Entscheidungen ein Mitspracherecht im Prozess der Entscheidungsfindung haben sollten, sondern auch darin, dass der Entscheidungsprozess mit einem Diskurs einhergeht, in dem die unterschiedlichen Positionen begründet werden müssen.

Die Forschung zu Partizipation ist ein fester Bestandteil der Demokratieforschung. Während sie sich traditionell auf Wahlen konzentrierte, gibt es seit den 1960er-Jahren eine Hinwendung zu alternativen Formen politischer Beteiligung, wie etwa Bürgerbewegungen, Proteste, soziale Bewegungen und sonstige Beteiligung von Bürgern. Die zentrale Erkenntnis der Forschung in diesem Bereich ist, dass sich die Formen politischer Partizipation in den vergangenen Jahrzehnten ausdifferenziert haben (Priller 2011: 20).

Priller (ebd.: 13) fasst nach Durchsicht einiger Untersuchungen zusammen, dass unter bürgerschaftlichem Engagement in der Regel individuelles Handeln verstanden wird, „das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet“. Oftmals wird der Begriff eng gefasst und bezieht sich lediglich auf das Engagement in institutionalisierten Arrangements wie Vereinen und Parteien. Diese enge Fassung ignoriert jedoch nach Prillers Ansicht alltagsnäheres, wohlfahrtsrelevantes Engagement auf individueller Ebene.

Bei der Bewertung der künftigen Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements fallen die Einschätzungen zwiespältig aus: Die eine Seite propagiert die Krise des bürgerschaftlichen Engagements. Sie zieht Daten von Vereinen und Verbänden heran, die einen Rückgang des ehrenamtlichen Engagements beklagen und denen es zunehmend schwerfällt, Mitglieder langfristig zu binden. Dies trifft insbesondere für traditionsreiche Organisationen zu.

Die Gegenseite widerspricht und unterstreicht, dass die Bereitschaft zu Engagement sogar gestiegen ist. Allerdings hat sich die Form verändert. Regelmäßigkeit und Dauer des Engagements sind heute unbeständiger als früher und projektbezogen. Traditionelle Zugehörigkeit ist rückläufig, was gerade althergebrachten Organisationsprobleme beschert (ebd.: 15 f.).

Für die Partizipation der Zivilgesellschaft im Bereich Daseinsvorsorge hat diese Entwicklung enorme Auswirkungen: Wie sollen Funktionen der Daseinsvorsorge durch das Ehrenamt einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung dauerhaft erbracht werden? Dem gegenüber stehen jedoch die vielen Projektbeispiele auf der kommunalen und insbesondere dörflichen Ebene, z. B. im Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ des BMUB oder „Land und Leute“ der Wüstenrot-Stiftung. Sie zeigen, wie viel persönliches Engagement auf dieser kleinräumigen Ebene projektbezogen vorhanden ist. Dies ist ein weiterer Punkt: Persönliches Engagement findet kleinräumig statt – selbst die regionale Ebene ist hierfür oftmals schon zu groß gefasst.

1.4 Zivilgesellschaft – eine Arbeitsdefinition

Es gibt eine Fülle von Definitionen zum Thema Zivilgesellschaft. Diese können grob in drei Konzepte eingeteilt werden. Evers schlägt vor, die verschiedenen Konzepte nicht als Widerspruch zueinander, sondern als Ergänzung zu sehen (Evers 2011: 135 ff.).

Zivilgesellschaft als „Dritter Sektor“

Die Zivilgesellschaft als der „Dritte Sektor“ ist eigentlich eine Negativdefinition, denn sie bezeichnet die Aktivität in einer Gesellschaft, die bleibt, wenn man Markt, Staat und Familie herausnimmt (Evers 2001: 136 f.). Der Dritte Sektor produziert laut Putman (ebd.) als einziger Sektor Sozialkapital, d. h. Kooperationen, Gemeinwohlorientierung, Vertrauen und demokratische Tugenden. Folglich ist im Konzept die Arbeit von Vereinen, Nichtregierungsorganisationen oder Non-Profit-Organisationen nicht einfach ein Produkt von Demokratie, sondern für diese konstituierend (ebd.).

Die große Schwäche des Ansatzes ist die Abgrenzung der Sektoren voneinander. Wo beginnt der eine Sektor und wo endet ein

anderer? Sind Parteien eher der Zivilgesellschaft oder eher dem Sektor der Politik zuzuordnen? Was haben professionalisierte Interessenverbände wie Greenpeace oder der World Wide Fund for Nature noch mit lokalen Vereinen gemein (ebd.: 138)?

Für die folgenden Ausführungen ist wichtig, dass unter Zivilgesellschaft nicht Interessensvertreter, sondern insbesondere Einzelpersonen verstanden werden, die ehrenamtlich an Partizipationsprozessen teilnehmen und nicht von ihrer Institution in einen solchen Prozess „entsendet“ werden.

Zivilgesellschaft als Konflikt- und Konsensbildung im Medium Öffentlichkeit

In dem von Habermas geprägten Konzept beschreibt Zivilgesellschaft ein Qualitätsniveau des öffentlichen Diskurses, welches von allgemeiner Zugänglichkeit und Gleichberechtigung geprägt ist. In diesem Klima ist es den unterschiedlichen Akteuren möglich, im Streit der Meinungen das bestbegründete Argument zu erarbeiten. Problematisch ist hier jedoch die Voraussetzung eines gleichen Zugangs zum Forum, der in der Realität meist nicht gegeben ist. Das Forum wird meist von einflussreichen Akteuren dominiert. Mittel- oder Kompetenzmangel anderer führt zu deren Unterrepräsentierung (ebd.: 142 ff.).

Dieses Phänomen ist auch in Beteiligungsprozessen auf der regionalen und lokalen Ebene sehr gut zu beobachten. In Workshops und anderen Beteiligungsformaten sind oft die „üblichen Verdächtigen“ zu finden, die nicht wirklich dem Ehrenamt wie oben definiert entsprechen. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: zum einen die Themennähe der unterschiedlichen Beteiligungsverfahren in Verbindung mit, gerade in strukturschwachen Regionen, der dünneren Akteursdichte. Es gibt schlicht und ergreifend nicht so viele interessierte Aktive, die dann zum anderen auch noch Termine tagsüber in der regulären Arbeitszeit wahrnehmen könnten. Die Terminwahl beeinflusst den Kreis der Teilnehmenden: Während bei Terminen unter der Woche in der regulären Arbeitszeit Vertreter aus der Verwaltung in der Regel gut teilnehmen können, müssen sich ehrenamtlich tätige (siehe Definition oben) oder private Akteure einen Tag Urlaub nehmen. Hierdurch

entsteht ein Ungleichgewicht an Zeit und anderen Ressourcen bis hin zur Situation, dass es keine Menschen mehr gibt, die sich für ein bestimmtes Thema engagieren können und wollen.

Zivilgesellschaft als Qualitätsmerkmal der Gesamtgesellschaft

Der dritte konzeptionelle Zugang zum Begriff Zivilgesellschaft ist definiert als ein Set von Werten und Tugenden, die als gutes oder richtiges Verhalten gelten und so der Allgemeinheit dienlich sind. Dies können in einem Konzept der Wert von Dissens und die Fähigkeit zum Widerspruch sein, im anderen ist es die Bereitschaft, den Eigensinn zu zügeln. Diese Umgangsformen sind in die Handlungslogik der Akteure eingebettet und durchdringen deren soziales Verhalten. Sie sind historisch gewachsen, variieren räumlich und verändern sich im Zeitverlauf (ebd.: 144–148).

Der dritte konzeptionelle Zugang sensibilisiert für einen zentralen Aspekt des Themas Zivilgesellschaft, der bisher unbeachtet blieb: die unterschiedlichen Auffassungen dazu, was dem Gemeinwohl dienlich sein kann. Während es in der einen Region obligatorisch sein mag, Mitglied des Schützenvereins zu sein, gilt dies in einer anderen Region möglicherweise als skurril. Solche Strukturen sind oft über lange Zeiträume gewachsen. Versuche, Menschen zu Engagement zu bewegen, müssen solche regionalen Eigenheiten berücksichtigen. Noch kritischer könnte man in dem Zusammenhang fragen, ob gewachsene Normen und Sitten, die einer Beteiligungskultur entgegenstehen, überhaupt von außen in eine gewünschte Richtung entwickelt werden können.

Für die weiteren Überlegungen sind Elemente aus allen drei dargestellten Konzepten relevant, geht es doch um die Frage, inwieweit Ehrenamt und persönliches Engagement aktiviert und genutzt werden können (Dritter Sektor), welche Rahmenbedingungen und Herausforderungen dabei zu bewältigen sind (u. a. Dominanz bestimmter Akteure) und ob das Qualitätsmerkmal durch zu hohe Anforderungen beschädigt werden kann. Vereinfachend soll zudem vorab noch einmal festgehalten werden, dass Partizipation im Folgenden als wesentlich mehr als nur reine Informa-

tion oder eine einfache Beteiligung verstanden werden soll. Es geht um Teilhabe. Bei einer einfachen vierstufigen Einteilung gehört die Teilhabe zur höchsten Stufe: Entscheidungen treffen und Risiko teilen. Dem vorgelagert sind Konsensbildung, Konsultation und Information.

- Information: Einweg-Kommunikation von der zuständigen Behörde, sodass die betroffenen Akteure davon erfahren
- Konsultation: erlaubt den Akteuren, sich zu äußern
- Diskussion und Konsensbildung: Unterschiedliche Strategien und Lösungen werden mit dem Ziel einer gemeinsamen Vereinbarung diskutiert.
- Entscheidungen treffen und Risiko teilen: Alle Akteure sind direkt mit für die Entscheidungen verantwortlich und teilen die Risiken der Entscheidung.

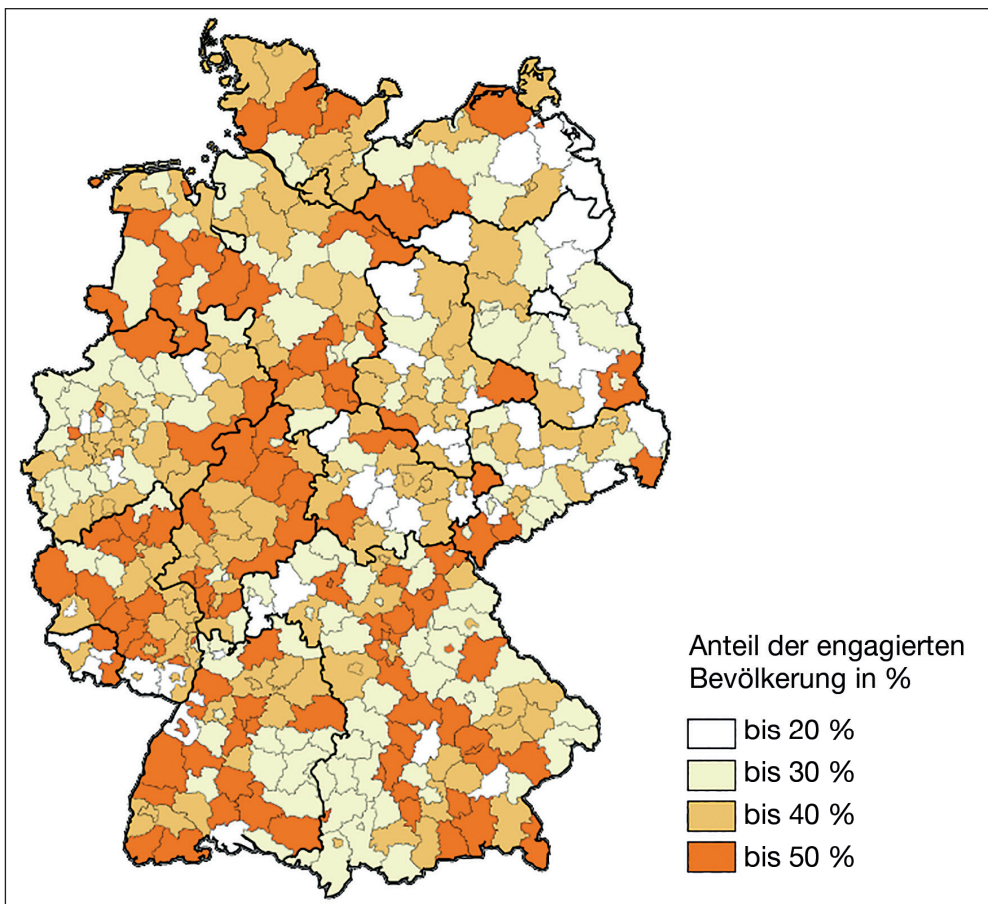
Um die Anforderungen auf der obersten Stufe erfüllen zu können, bedarf es zweierlei: Personen, die sich engagieren wollen, und Personen, die das auch können.

1.5 Regionale Disparitäten bei bürgerschaftlichem Engagement

Laut dem Engagementatlas, einer repräsentativen Untersuchung zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland, engagiert sich ca. ein Drittel der Bevölkerung ehrenamtlich. Die meisten davon sind zwischen 30 und 55 Jahren alt (Prognos/AMB Generali 2009: 39). Allerdings gibt es starke regionale Unterschiede in der Ausprägung des Engagements. Während es zwar auch Unterschiede entlang der Nord-Süd-Achse gibt, fällt besonders die Differenz zwischen West und Ost stark auf (ebd.: 18).

Darüber hinaus scheinen unterschiedliche soziale Faktoren Einfluss auf die Engage-

Karte 1
Anteil der engagierten Bevölkerung auf Ebene der Landkreise/Städte



Quelle: Prognos/AMB Generali, 2009: Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen. <http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content/314342/309588> [abgerufen am 07.11.2014].

mentbereitschaft zu haben: Ein hoher Anteil von Familien, eine hohe Kirchenbindung sowie eine hohe Geburtenrate wirken sich positiv auf ehrenamtliches Engagement aus. Interessant ist dabei besonders der Einfluss von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Ein schlechtes Angebot hier führt gleichfalls zu einem höheren Anteil engagierter Bürger.

Negativ auf Engagement wirken sich hingegen vergleichsweise hohe Kriminalitätsraten und andere soziale Problemfaktoren aus, etwa eine hohe Arbeitslosigkeit oder eine Abhängigkeit von sonstigen Transferzahlungen (ebd.: 39). Skeptisch hinsichtlich des gesellschaftlichen Mehrwertes des bürgerschaftlichen Engagements macht der hohe Anteil von Tätigkeitsfeldern im Zusammenhang mit Freizeit, Geselligkeit und Sport (zusammen 35,9%) (ebd.: 10). Im Gegensatz dazu liegt die Quote der Engagierten in den Bereichen Politik, Interessenvertretung, Engagement für Ältere sowie Umwelt und Tierschutz jeweils unter 5% (ebd.: 39).

Eine weitere aktuelle Studie mit dem Thema „Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung“ (Lenk et al. 2014) beinhaltet u. a. die folgenden zentralen Erkenntnisse: Die finanzielle Bürgerbeteiligung ist bei Kommunen bekannt, wird aber selten eingesetzt. Dort, wo sie erfolgt, findet sie hauptsächlich im freiwilligen Aufgabenbereich der Kommune statt (Schwimmbad, Bibliothek etc.), der selbst den kleinsten Aufgabenbereich darstellt. Insbesondere im Bereich der technischen Infrastrukturen oder bei Aufgaben, die Fachwissen und stetiges Management oder Kapital benötigen, scheint die finanzielle Bürgerbeteiligung ungeeignet zu sein. Kapitalbeteiligungen erfolgen in der Regel dort, wo auch Gewinnerwartungen realistisch sind, wie z. B. bei erneuerbaren Energien. Insbesondere die Auslagerung von Aufgaben an Bürger wird kritisch gesehen, erfolgt nur selten und dann eher als Ergänzung (etwa Bürgerbusse als Ergänzung zum ÖPNV), da hier auch rechtliche Bedenken bestehen. Zentral ist auch, dass es für die finanzielle Bürgerbeteiligung gebildete und kapitalkräftige Bürger braucht. Die fehlen jedoch häufig in Regionen, die von Abwanderung geprägt sind.

2 Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe?

Vor dem oben beschriebenen Hintergrund sollen im Folgenden Möglichkeiten der Partizipation der Bürger im Kontext formeller und informeller Planungs- und Entwicklungsinstrumente diskutiert werden. Als formelles Planungsinstrument wird das Zentrale-Orte-System herangezogen, da dieses ein zentrales Instrument der Landes- und Regionalplanung bei der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist und auch im Entwurf der neuen Leitbilder der Raumordnung 2013 als Instrument hervorgehoben wird. Die Diskussion der Partizipation im Bereich der informellen Instrumente wird am Beispiel der mittlerweile sehr zahlreichen Förderprogramme, Modellvorhaben und Wettbewerbe geführt.

2.1 Partizipation bei formellen Instrumenten: Zentrale-Orte-System

Das Zentrale-Orte-System (ZOS) ist ein normsetzendes Instrument der institutionalisierten räumlichen Landes- und Regionalplanung, das eine gestufte Festlegung von Funktionen und Erreichbarkeiten beinhaltet. Die Zuweisung von bestimmten Einrichtungen an zentralen Orten verfolgt im Wesentlichen das Ziel, einen optimalen Versorgungsgrad der Bevölkerung in einem polyzentralen und gestuften Städte- und Siedlungssystem zu gewährleisten und gleichzeitig disperse Versorgungs- und Siedlungsstrukturen zu verhindern. Das ZOS kann so gut wie alle Funktionen der räumlichen Entwicklung umfassen, insbesondere auch die Daseinsvorsorge. Die grundlegende Idee des ZOS ist somit die Steuerung der räumlichen Entwicklung und damit auch die Steuerung öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Problematisch ist, dass das ZOS zwei zentrale Schwächen aufweist:

1. Fokussierung auf Wachstum: Das ZOS ist nicht auf Schrumpfungsprozesse ausgerichtet. Dies zeigt sich sehr gut daran, dass die Hauptreaktion auf Schrumpfungsprozesse darin besteht, die Schwellenwerte für die Strukturen im Bereich der Erreichbarkeit herauf- und die für Tragfähigkeit herabzusetzen.
2. Passiver Charakter: Das ZOS legt lediglich fest, wo zentrale Einrichtungen ent-

stehen oder sein sollten bzw. wo sie nicht sein dürfen. Zur Umsetzung dieser Festlegung in die Realität fehlen der institutionalisierten Planung entsprechende Instrumente.

Elbe/Kunert (2011) kommen zu dem Schluss, dass das ZOS derzeit konzeptionell wachstums- und linear orientiert und zu starr für qualitative Veränderungen ist. Für eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge bedarf es anpassungsfähigerer Systeme, die nicht nur bereits eingetretene Zustände abbilden, sondern notwendige und kontinuierliche Veränderungsprozesse gestalten können.

Hinzu kommt, dass sowohl Funktionen als auch Tragfähigkeiten und Erreichbarkeiten politisch normativ und top down festgelegt werden. Was bisher nur sehr selten und modellhaft stattfindet, wie z. B. im Rahmen des MORO „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“, ist der Einbezug der Bevölkerung: Welche Ansprüche und Erwartungen haben die Bewohner? Dabei geht es selbstverständlich nicht darum, eine unrealistische Wunschliste aufzustellen, um durch die Unmöglichkeit der Umsetzung eine größtmögliche Enttäuschung zu realisieren. Im Gegenteil: Es geht um eine ernsthafte Beteiligung und Auseinandersetzung der Politik und Verwaltung mit der Bevölkerung über das, was wünschenswert und machbar ist. Wenn Partizipation ernst gemeint ist, dann ist damit eben auch eine der schwierigsten Aufgaben insgesamt verbunden: Prioritäten setzen und entscheiden, was wichtig und machbar ist und was nicht.

Wie könnte nun das ZOS um den Aspekt der Partizipation erweitert werden? Hierzu muss zunächst geklärt werden, in welchen Bereichen Partizipation überhaupt möglich ist: Bei *privaten Einrichtungen* bestehen grundsätzlich keine Eingriffsmöglichkeiten über das ZOS. Fällt eine Einrichtung unter die betriebliche Wirtschaftlichkeitsgrenze, wird der Standort geschlossen. Aufgehalten werden kann dies nur in Einzelfällen durch einen staatlichen Eingriff in den Markt, z. B. über Subventionen oder Rekommunalisierung. Beides ist möglich und wird aktuell durchgeführt, ist aber kein Lösungsansatz in Bezug auf die Erhöhung der Steuerungswirkung des ZOS. Unter partizipativen Gesichtspunkten dreht sich diese Einschätzung: Es kann sehr wohl im Rahmen eines Beteiligungsprozesses entschieden werden,

dass eine aktuell betriebswirtschaftlich nicht tragfähige Einrichtung, wie z. B. ein Lebensmittelladen, erhalten werden soll. Diese Entscheidung ist aber nur dann sinnvoll, wenn auch die entsprechenden Konsequenzen von den an der Entscheidung Beteiligten getragen werden. Das heißt, es muss dann auch Verantwortung übernommen werden und es müssen Ressourcen für den Betrieb bereitgestellt werden. Dies können kommunale oder private Mittel und Leistungen (z. B. über die Gründung einer e.G.) sein.

Bei *öffentlichen Einrichtungen* (z. B. Schulen, Verwaltung) löst das ZOS derzeit systematisch einen Zentralisierungssog aus. Bei sinkender Auslastung (z. B. rückläufigen Schülerzahlen) werden die Standorte reduziert und in der Regel auch zentralisiert: Im Sinne der Aufrechterhaltung der Zentralität wird Standorten in der Stadt der Vorrang vor solchen im ländlichen Raum gegeben. Politisch-normativ wären ebenso gut andere Entscheidungen möglich.

Ebenso möglich wäre die Beteiligung der Bevölkerung, allerdings mit sehr vielen komplizierten Herausforderungen: In zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Infrastruktur sind (zu) viele Ebenen und institutionalisierte Akteure beteiligt und zu viele gesetzliche Regelungen, die dann auch noch (wahl-)periodisch geändert werden. Das klassische Beispiel ist die Bildungs- und Schulpolitik, die auf der Ebene der Grundschulen zusätzlich durch die fehlende Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit zerrieben wird.

Als Zwischenbilanz kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass das ZOS als zentrales formelles Instrument der räumlichen Planung strukturell und systematisch nicht in der Lage ist, Schrumpfungsprozesse aktiv zu gestalten. Es ist reaktiv und hängt wahrscheinlichen oder bereits eingetretenen Entwicklungen hinterher. Es wäre somit nicht besonders zielführend, dieses Instrument um partizipative Aspekte zu ergänzen. Dies wäre nur dann sinnvoll, wenn die genannten Aspekte ernsthaft Berücksichtigung finden würden, insbesondere die Definition der vorzuhaltenden Leistungen der Daseinsvorsorge und der Ertüchtigung des ZOS mit wirksamen Umsetzungsinstrumenten.

2.2 Partizipation bei informellen Instrumenten

Partizipation hat dann Sinn, wenn sie nicht nur zu Beginn, d.h. bei der Planung, sondern auch in der Umsetzung erfolgt und entsprechende Verantwortlichkeiten nach sich zieht: Wenn tatsächlich etwas vor Ort verändert werden kann. Ansonsten kann man es auch ehrlicher Weise bei einer einfachen Beteiligung im Sinne einer Informationsabfrage und Ideensammlung belassen.

Wenn Partizipation dahingehend gedacht wird, dass neben der Setzung von Prioritäten und der Planung auch die Umsetzung aktiv mitgestaltet werden soll, dann hätte dies sehr weitreichende Konsequenzen für den notwendigen Rahmen. Der Ausgangspunkt müsste eine klassische Aufgabenkritik sein: Welche Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge sollen erbracht werden (Prioritätensetzung zusammen mit der Bevölkerung), welche Instrumente und welche Ressourcen (Geld, Personal, Sachmittel) stehen zur Verfügung bzw. müssen hierfür noch zur Verfügung gestellt werden? Letztere Frage stellt sich vor dem Hintergrund der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem in Bezug auf die Finanzierung durch die übergeordneten Ebenen, da die kommunale Ebene in der Regel nicht mehr über finanzielle Spielräume verfügt.

Die oben angeführte notwendige Aufgabenkritik findet jedoch nur sehr eingeschränkt statt, weil der Ausgangspunkt normalerweise eine Finanzeinsparungsdebatte ist. Dieser infrastrukturelle Offenbarungseid der öffentlichen Hand vor allem auch im Bereich der Daseinsvorsorge wäre an sich ein guter Anlass, um mit einer ernsthaften Aufgabenkritik zu beginnen. Doch selbst wenn eine Aufgabenkritik stattfände, würde die staatliche Regulierung zunächst erhalten bleiben, selbst wenn der Leistungserbringer nicht mehr die öffentliche Hand wäre, sondern in Bürgerhand läge. Insofern ist die bereits begonnene Diskussion über die Änderung der staatlichen Regulierung im Bereich Daseinsvorsorge, d.h. der Rückzug auf das notwendige Mindestmaß im Sinne einer Gefahrenabwehr und staatlich garantierter Mindeststandards, der notwendige, wenn auch der schwierigere Weg.

Zur Vermeidung von Missverständnissen noch einmal der Hinweis: Die zuvor genannten Mindeststandards sind dabei

nicht an der Bevölkerung, Fläche oder Erreichbarkeit top down zu orientieren, sondern an der Qualität der zu erbringenden Leistung. Als Grundvoraussetzung müsste interkommunale Zusammenarbeit nicht mehr eingefordert werden, sondern eine Selbstverständlichkeit darstellen. Es wäre ein Widerspruch: Wenn von den Bürgern ein höheres Maß an Selbstverantwortung, Engagement und Kooperation erwartet wird, dann kann dies sicherlich auch von den Kommunen und den kommunalen Vertretern erwartet werden.

Nicht zu vernachlässigen sind zudem die bereits vorhandenen sogenannten Innovationsklauseln und gesetzliche Ausnahmeregelungen. Aber ebenso wie Modellvorhaben und die Sammlung von guten und besten Beispielen lenken diese auch von der eigentlich notwendigen Debatte und den damit verbundenen Entscheidungen ab: Schrumpfung findet statt und Schrumpfung ist keine Katastrophe, sondern nur ungewohnt. Das wirklich Gute am demografischen Wandel ist seine hohe Berechenbarkeit: Wenn eine Region bis zum Jahr X prognostiziert um 30% schrumpft und die Berechnungen liegen um 30% daneben, dann ist die Richtung und Dimension trotzdem klar erkennbar. Ein Agieren anstelle von Reagieren wäre möglich. Da hilft auch nicht der durchaus richtige Hinweis, dass es noch unvorhergesehene Entwicklungen geben könnte. Das kann sicherlich für einige Kommunen und Regionen zutreffen. Aber deswegen darauf zu setzen und zu warten, wäre nicht die richtige Entscheidung.

Es gibt aktuell eine Vielzahl informeller Planungs- und Entwicklungsinitiativen, die die Daseinsvorsorge adressieren. Diese werden von unterschiedlichen Ministerien und Behörden auf EU-, Bundes- und Landesebene ausgelöst und eine Beteiligung der Bevölkerung ist oftmals eine Grundvoraussetzung zur Teilnahme an diesen Initiativen. Zu nennen sind hier insbesondere die Erstellung der Leader- und ILE-Bewerbskonzepte (fast flächendeckend in den ländlichen Räumen in Deutschland) sowie Modellvorhaben wie das MORO „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“, „LandZukunft“ bzw. „Land(auf)Schwung“ oder auch die Klimaschutzkonzepte. Inhaltlich kommt es zwischen den Initiativen mehr und mehr zu Überlappungen, sodass man durchaus

feststellen kann, dass die Abstimmung zwischen den Fachministerien ausbaufähig ist.

Zu beobachten ist auch die Tendenz, relativ großzügig die Erstellung von Konzepten zu fördern oder über Wettbewerbe Mittel zur Sammlung von Projektbeispielen zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung von konkreten Projekten zur Umsetzung der Konzepte findet dann zum Teil nicht oder finanziell nicht ausreichend ausgestattet (nur einzelne Modellprojekte) statt. Denn Letzteres kostet richtig Geld und bedarf neben einer Anschubfinanzierung auch eines Geschäftsmodells in der Nutzungsphase, d.h. eines Finanzierungsmodells für den eigentlichen Betrieb.

Eine zweite Tendenz ist die Fokussierung auf Daten, Planungen auf regionaler Ebene und Bestandsanalysen. Die übergeordneten konzeptionellen Arbeiten sind im Grunde aber schon sehr weit fortgeschritten. Dies sieht man deutlich daran, dass sich die Empfehlungen aus Studien auf der Bundesebene wiederholen. Es besteht weniger ein Wissensproblem als vielmehr ein Umsetzungsproblem. Hierzu zählt auch der viel zu langsame Transfer von Erkenntnissen aus Modellvorhaben und Wettbewerben in die Regelförderung und Verwaltungspraxis, sofern dieser überhaupt stattfindet.

Unter Partizipationsaspekten ist problematisch, dass mittlerweile nahezu jedes Modellvorhaben eine (breite) Beteiligung als Grundvoraussetzung einfordert. Durch die oben beschriebene Themennähe und die Überlappungen im Bereich Daseinsvorsorge stellt sich in der Folge bei einer Vielzahl von Initiativen „Beteiligungsmüdigkeit“ bei den Akteuren ein. Zudem wird viel Energie in der Mitwirkung bei der Erstellung von (Bewerbungs-)Konzepten gebunden, die dann aufgrund der fehlenden und nicht ausreichenden Finanzierung kaum umgesetzt werden können (s. o.). Auf der Umsetzungsebene, d.h. in der Betriebsphase, wird es dann ebenfalls bei Fragen wie „Was kommt nach dem Leerstandskataster?“ eng.

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist zudem zu hinterfragen, inwieweit die Ausgangsbedingungen in den adressierten Kommunen oder Regionen vergleichbar sind und ob diese Art der Förderung insgesamt der richtige Lösungsansatz ist: Modellvorhaben sind oftmals Wettbewerbsverfahren, die

eine Anschubfinanzierung leisten. Im Bereich der Daseinsvorsorge werden aber vor allem dauerhafte Finanzierungsmodelle benötigt, um einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten zu können.

Auffällig ist, dass seitens der Politik und Verwaltung trotz eingeschränkter Finanzierung gleichzeitig der Anspruch erhoben wird, sehr viel stärker als bisher vorhandene und neue Aktivitäten zu koordinieren. Die Modellvorhaben des Bundes adressieren hier normalerweise die regionale Ebene (Planungsregionen, Landkreise etc.). Viele der über bürgerschaftliches Engagement initiierten und getragenen Projekte (siehe den Wettbewerb „Land und Leute“ der Wüstenrot-Stiftung oder die Projekte im Wettbewerb „Menschen und Erfolge“) sind jedoch sehr kleinräumig z.B. auf Dorfebene und müssen nicht wirklich koordiniert, sondern unterstützt werden, damit es solche Lösungen gibt. Hierzu bedarf es Freiräume und nicht Koordination.

3 Fazit

Selbstverantwortungsräume, Stabilisierungsräume – oder wie auch immer man sie nennen mag – sind konzeptionell eher noch am Anfang. Und selbst wenn die Idee konzeptionell am Ende wäre – und das ist an dieser Stelle durchaus positiv und konstruktiv gemeint –, so würde sie nur einen eingeschränkten Lösungsbeitrag liefern können: Wie viel Bevölkerung, wie viel Fläche und wie viele Funktionen der Daseinsvorsorge lassen sich so adressieren?

Bei der Partizipation der Zivilgesellschaft muss somit geklärt werden,

- zu welchem Zweck sie erfolgen soll, d.h. was man damit erreichen will (siehe vierstufige Einteilung in Bezug auf Teilhabe oben),
- in welchen Bereichen (formelle und informelle Instrumente) und
- in welcher Phase (Konzept, Initiierung, Dauerbetrieb) sie erfolgen soll sowie
- ob die adressierten Menschen diese Anforderungen auch erfüllen können (Zivilgesellschaft als Qualitätsmerkmal, s. o.).

Hinzu kommt, dass gerade in schrumpfenden Räumen die möglichen aktiven Bürger,

die den Anforderungen einer Selbstorganisation gewachsen wären, immer weniger und auch älter werden. Es wird somit immer seltener möglich sein, alles sich selbst zu überlassen. Außerdem müsste man mindestens zwei Bevölkerungsgruppen unterscheiden: diejenigen, die in einem Ort geboren wurden oder dort schon sehr lange leben und nicht weg wollen oder es ohne dauerhafte fremde Hilfe nicht können, und diejenigen, die in neue Wohngebiete oder in disperse Siedlungsstrukturen ziehen, obwohl ein hoher Leerstand im Innenbereich herrscht, und die dann die (zukünftigen) Kosten in die Höhe treiben (werden). In der Konsequenz werden zwei Dinge vollkommen offensichtlich: Erst wenn der Leerstand im Innenbereich adressiert wurde, kann es um neue Wohngebiete im Außenbereich gehen. Und da kommt auch schon der eigentliche Kernpunkt: Gesetzliche Regelungen, die jedes Haus in jedem Ort schützen, nur weil es alt ist, sind zu überdenken. Was nutzt ein dem Verfall preisgegebenes, denkmalgeschütztes Gebäude, bei dem nur noch die Standsicherheit gewährleistet wird, in einem Ort, in dem keiner mehr wohnt? Da geht es allenfalls noch ums Prinzip, nicht mehr um die Realität. Muss jedes Haus in jedem Dorf die nächsten 100 Jahre konserviert werden?

Partizipation im Rahmen der institutionalisierten Planung ist in der Regel wichtig und notwendig. Allerdings werden die Pläne und Konzepte nur bedingt umgesetzt, weil der Planung wirksame Umsetzungsinstrumente hierfür fehlen bzw. die finanziellen Mittel für Investitionen und erst recht für den langfristigen Betrieb nicht vorhanden sind. In Zukunft könnte die Entwicklung ein weiteres Mal in die falsche Richtung laufen: Konzepte werden großzügig von mehreren Ministerien parallel gefördert, weil hierdurch die politische Handlungsfähigkeit kostengünstig nach außen transportiert werden kann. Für die Erstinvestitionen stehen dann sehr viel weniger Mittel zur

Verfügung – aber es gibt sie noch. Der Betrieb ist dann ganz vor Ort zu tragen. Eine solche Entwicklung gab es auch mal bei Spaßbädern, nur dass eine solche Entwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge vollkommen spaßfrei wäre.

In den Zielsetzungen der Förderprogramme, die systematisch zeitlich befristet sind, finden sich demografischer Wandel und Daseinsvorsorge fast flächendeckend wieder – alles unter Beteiligung der Bevölkerung für vergleichsweise wenig Geld. Eigentlich sind jedoch keine Fördermittel, sondern Mittel aus den Regelhaushalten dauerhaft zur Verfügung zu stellen, weil Fördermittel genau nur die ersten beiden Schritte finanzieren dürfen (Konzept und Initiierung). Dann müssten die Haushaltsmittel greifen.

Vorschläge wie Regionalbudgets helfen hier auch nur bedingt weiter. Selbst wenn man Regionalbudgets grundsätzlich befürwortet, sind zwei Herausforderungen zu lösen: Erstens ist die Regionalisierung von immer knapper werdenden Mitteln keine Lösung an sich und zweitens müssen die Akteure vor Ort auch die Kompetenzen haben, ein solches Budget mit öffentlichen Mitteln verwalten zu können. Und damit sind wir zurück beim Kern der Diskussion, die geführt werden müsste: die Änderung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf der Basis der Aufgabenkritik. Dann würde eventuell auch deutlich werden, dass Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe nur eingeschränkt mit einer sehr weitgehenden Partizipation („Entscheidungen treffen und Risiko teilen“; s. o.) vereinbar ist und die Forderung nach mehr Engagement der Zivilgesellschaft eine Überforderung auslöst. Modellvorhaben und gute Beispiele können dafür sogar den Blick verstellen und ablenken, weil sie suggerieren, dass es alle schaffen können, wenn nur der Wille da ist. So einfach ist es aber leider nicht.

Literatur

- Aring, J., 2010: Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt 2010 (Hrsg.). Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin, S. 764–777.
- Aring, J.; Sinz, M., 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland: Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. *disP – The Planning Review*, 42 (165), S. 43–60.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2006: Raumordnungsprognose 2020/2050. Kurzfassung von Bericht Band 23. Bonn.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007: Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages. Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009: Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014: Entwurf Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (03.06.2013).
- Blotvogel, H., 2006: Neuorientierung in der Raumordnungspolitik? Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion. *Raumforschung und Raumordnung*, 64 (6), S. 460–472.
- Elbe, S.; Kunert, S., 2011: Change Management in der Regionalentwicklung – Gestaltung regionaler Transformationsprozesse: Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge im (strukturschwachen) ländlichen Raum. In: Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (Hrsg.): Regionalentwicklung in der Altmark. Regional verbunden – überregional vernetzt. Aachen: Shaker, S. 33–50.
- Evers, A., 2011: Der Bezugsrahmen „Zivilgesellschaft“. Unterschiedliche Definitionen und ihre Konsequenzen für die Engagementforschung. In: Priller, Eckard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*. Berlin: LIT (Philanthropie, Band 2), S. 135–151.
- Hahne, U., 2009: Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. *Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung*, 1, S. 2–25.
- Heinelt, H., 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance. Baden-Baden.
- Herfert, G., 2007: Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? *Raumforschung und Raumordnung*, 65 (5), S. 435–455.
- Kaltenbrunner, R., 2006: Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik? *Informationen zur Raumentwicklung*, (6/7), S. 393–395.
- Lenk, T. et al., 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Hoppenberg, Wolter (Hrsg.), Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Bertelsmann Stiftung.
- Lutter, H., 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung*, 64 (6) S. 441–450.
- Priller, E., 2011: Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen. In: Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*. Berlin: LIT (Philanthropie, Band 2), S. 11–40.
- Prognos/AMB Generali, 2009: Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen. Zugriff: <http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content/314342/309588> [abgerufen am 20.08.2014].
- Sinz, M., 2006: Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. *Informationen zur Raumentwicklung*, (11/12), S. 605–612.
- Vester, F., 1980: *Neuland des Denkens: Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter*. Stuttgart.

Gleichwertigkeit messen

Rupert Kawka

Unterschiedliche, zum Teil auch überschneidende Ideen zu einem empirisch unterlegten Monitoring der gleichwertigen Lebensverhältnisse gibt es seit vielen Jahrzehnten, aber die Frage, wie Gleichwertigkeit quantitativ erfasst werden kann, ist immer noch aktuell. Der Beitrag macht einen Vorschlag, wie die im Raumordnungsgesetz festgelegten Bereiche der infrastrukturellen, sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Gleichwertigkeit empirisch untersetzt werden können. Ferner werden auch Mindest- oder Eckwerte genannt, an denen sich die regionalen Ausprägungen der einzelnen Indikatoren messen lassen. Daran kann ersehen werden, ob bestimmte Standards in einem Teilraum verletzt sind. Auf diese Weise müssen auch nicht Bundesdurchschnitte bemüht werden, die zwar einfach zu berechnen sind, aber nur eine eingeschränkte Aussagekraft haben. Darüber hinaus wird ein flexibles räumliches Bezugssystem vorgeschlagen, da die Indikatoren in verschiedenen regionalen Kontexten gemessen werden sollten.

1 Einleitung – oder wozu soll überhaupt gemessen werden?

Die Frage, wie sich Gleichwertigkeit messen lässt, ist so alt wie das Postulat, und sie ist immer noch aktuell. So setzt der Bayerische Landtag (2014: 2) für die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ an zweiter Stelle der Aufgabenbeschreibung die Frage, ob es „[...] eine zureichende Anzahl an messbaren Indikatoren für die Feststellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen [gibt] und welche [...] das [sind].“ Dies zeigt, dass es kein Messkonzept gibt, das allgemein anerkannt ist und abschließende Aussagen zu den Unterschieden bei der regionalen Gleichwertigkeit trifft. Ebenso macht die derzeitige Diskussion um ein qualitatives Wachstum „beyond GDP“ und um die Bewertung der regionalen Lebensqualität – sei es mit regionalstatistischen Daten oder subjektiven Bewertungen – Folgendes deutlich: Die Frage, wie lebenswert oder wie (un-)gleichwertig eine Region ist, wird in vielen Ländern und auch multinational nicht über die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Entwicklung auf kleinräumiger Ebene isoliert betrachtet, sondern soll über einen integrierten Ansatz beantwortet werden.

Dieser Ansatz erscheint plausibel, aber neben Antworten bringt er auch neue Fragen mit sich: Was soll überhaupt gemessen werden? Mit welchen statistischen Kennziffern soll gearbeitet werden? Sollen alle Aspekte gleich gewichtet sein oder gibt es Unterschiede bezüglich ihrer Wertigkeit? Können negative Ergebnisse durch positive kom-

pensiert werden? Und schließlich: Wenn gleichwertig nicht gleich ist, ab wann kann dann von Ungleichwertigkeit gesprochen werden?

Der aktuelle Koalitionsvertrag bekennt sich zu einer gleichwertigen Entwicklung in Stadt und Land als politisches Ziel (CDU, CSU, SPD 2013: 96). Viele Handlungsfelder in der Raumordnung und anderen Fachplanungen liegen zudem auf der Hand, ebenso ist von vielen Regionen, insbesondere den vom demografischen Wandel besonders betroffenen Teilräumen, bekannt, dass dort die gleichwertigen Lebensverhältnisse in Gefahr sind. Ist somit dann doch bereits das meiste beantwortet? Eine empirisch untersetzte räumliche Betrachtung, in Analogie z.B. zur Gebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, bietet einen Mehrwert durch eine neutrale Diskussionsgrundlage, um einen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Damit ist ein Monitoring, inwiefern regionale Lebensbedingungen gleichwertig sind, wichtig und prinzipiell unabhängig von der Tatsache, wann der Staat eingreifen muss. Die Daten der amtlichen Statistik, angereichert um alternative Datenquellen, können hierzu einen Beitrag leisten, weil sie ein vergleichbares Bild für alle Regionen zeichnen.

Im bekannten Altenpflegeurteil hat das Bundesverfassungsgericht eine Grundlage für ein solches Monitoring gelegt: Zwar bezieht sich der wichtige Satz gleich zu Beginn des Urteils auf das Eingreifen des Bundes („Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich

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

die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben [...]“), das Gericht weist aber im Folgenden auch darauf hin, dass der Fall auch schon dann eintritt, wenn „[...] sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (Bundesverfassungsgericht 2002). Dies zielt auf ein Monitoring ab – unabhängig davon, ob bzw. wie sich das bundesstaatliche Sozialgefüge auseinanderentwickelt hat. Dabei ist das bundesstaatliche Sozialgefüge auch als ein integriertes Konzept zu verstehen, das für das pragmatische Vorgehen wiederum in einzelne Aspekte untergliedert werden muss – z.B. soziale Infrastruktur, Arbeitsplatzangebot oder ökologische Situation. Insofern kann ein empirisch unterlegtes Monitoring Handlungsfelder aufzeigen, wo einzelne und kumulierte Defizite bestehen, und dies ist eine gesellschaftliche und politische Fragestellung (vgl. Hübler 2005: 56; Helbrecht 2009: 15).

Angesichts der vielfältigen Aspekte beim Begriff des bundesstaatlichen Sozialgefüges muss – und sollte – am Ende auch kein Gesamtindex der Gleichwertigkeit stehen, der schwer zu interpretieren ist, weil er die einzelnen Aspekte miteinander verrechnet, der eventuell ein Gewichtungsschema erfordert und der letztlich sogar Defizite bei bestimmten Themen überkompensieren könnte. Dies ist auch nach von Wilamowitz-Moellendorff (1986: 143) nicht möglich, denn „[g]enerell kann man davon ausgehen, dass sich die einzelnen Teilbereiche nicht gegeneinander verrechnen lassen“. Auch diese Diskussion wurde bereits in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ geführt: Solch ein Gesamtindex sei z.B. wegen der Gewichtung methodisch angreifbar und verhindere einen Blick, „auf welchen Lebensbereich eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesamtwertes zurückzuführen ist“ (Deutscher Bundestag 2013: 14). Dies wiederum lenkt auch den Blick auf das Ziel eines Monitorings: Wenn es einen gesellschaftlichen und politischen Diskurs anregen möchte, müssen die empirischen Grundlagen allgemein nachvollziehbar sein. Ob dann z.B. Gleichwertigkeit auch als Anerkennung von Differenz bezüglich vergleichbarer Lebensumstände stärker verstanden wird (vgl. Barlösius 2006: 17) und verschiedenartige

Maßstäbe für unterschiedliche Raumtypen (vgl. Beirat für Raumordnung 2007: 18 f.) gesetzt werden, ist eine andere Frage, der aber nicht durch methodische Verfahren vorgegriffen werden darf, wie etwa einen Gesamtindex und die Interpretation der quantitativen Ergebnisse.

2 Was soll gemessen werden?

Die Einleitung hat bereits deutlich gemacht, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in mehreren Dimensionen gemessen werden kann und sich nicht wie das Bruttoinlandsprodukt in einem einzigen Wert darstellen lässt. Bereits bei diesem Schritt treffen unterschiedliche Denkweisen aufeinander, denn die Vorstellungen zur Gleichwertigkeit haben sich über die Zeit verändert (vgl. Strubelt 2004). So hat z.B. das Konzept der nachhaltigen Raumentwicklung erst im Laufe der Zeit an Bedeutung gewonnen, bis es heute gemäß dem Raumordnungsgesetz die Leitvorstellung ist, dass diese „zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen“ führt (ROG § 1 [2]). In diesem Zusammenhang könnte die Idee aufkommen, dass schon die nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit ihren Schlüsselindikatoren (vgl. Statistisches Bundesamt 2014) ein Gleichwertigkeitsmonitoring ist. Tatsächlich gibt es eine gewisse Schnittmenge zwischen ihr und dem hier vorgestellten Ansatz, wie im Folgenden ersichtlich wird. Aber viele Indikatoren, z.B. zur Staatsverschuldung oder zur internationalen Verantwortung, sind keine regionalen Themen; andere, wie etwa die Infrastrukturversorgung, fehlen dafür, und die Daseinsvorsorge ist ein unbestrittener Aspekt im Zusammenhang mit der Gleichwertigkeit.

Somit ist zuerst die Frage zu klären, welche Teilaspekte die Gleichwertigkeit umfasst, denn diese Themen müssen im späteren Verlauf mit Indikatoren untersetzt werden. Dazu gab es in der Vergangenheit verschiedene Vorschläge, wobei auch solche zum verwandten Thema der Lebensqualität einbezogen wurden. Dabei zeigen sich recht große Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede.

Eine frühe Arbeit dazu stammt vom Beirat für Raumordnung aus dem Jahr 1976 (Aka-

demie für Raumforschung und Landesplanung 1988: 264 ff.). Die Dimensionen lauten Umweltqualität, Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur, materielle Infrastruktur und personelle Infrastruktur, wobei der Übergang zwischen den beiden letztgenannten Themen fließend ist.

Von Wilamowitz-Moellendorff (1986: 140 f.) unterscheidet zwischen monetären und nichtmonetären Bestandteilen bei der Gleichwertigkeit. Monetäre Aspekte sind das Gesamteinkommen, das private Vermögen und der Konsum, zur nichtmonetären Dimension zählt er das Angebot auf den Faktormärkten, das Versorgungsniveau mit Konsumgütern und das Versorgungsniveau mit kollektiven Gütern.

Das Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 2008 fordert ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse und benennt damit die Dimensionen, die in ein Indikatorenkonzept gehören sollen. Darüber hinaus wird der Aspekt der Innovationen genannt. Im Jahr 2012 hat die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage bekräftigt, dass sie sich für eine Ausgeglichenheit in diesen fünf Teilbereichen über den Gesamtraum der Bundesrepublik und seinen Teilräumen einsetzt (Deutscher Bundestag 2012: 1).

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ der Jahre 2011 bis 2013 zielt zwar nicht – wie der Name schon besagt – auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ab, aber sie bietet trotzdem wichtige Anhaltspunkte. Hier werden die drei Dimensionen materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe sowie Ökologie betrachtet. Bei der Diskussion gab es allerdings keine politische Einigung, wobei die Differenzen zwischen den Parteien auf der Ebene der einzubeziehenden Dimensionen gering waren und eher im sprachlichen Bereich liegen. So befürwortet die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2013: 3) in ihrem Wohlstandskompass eine Viergliederung in ökologische Dimension (Natur- und Ressourcenverbrauch), sozioökonomische Dimension (Einkommensverteilung), gesellschaftliche Dimension (Lebenszufriedenheit) und ökonomische Dimension (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit). Die Bundestagsfraktion Die Linke (2013: 9) benennt in ihrem Trio der Lebens-

qualität die Dimensionen Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Qualität der Gesellschaft bzw. Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens sowie ökologische Tragfähigkeit.

Ebenso zielt das Gutachten des Conseil d'Analyse Économique und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011: 30) aus dem Jahr 2011 nicht auf Gleichwertigkeit ab, bietet aber einen weiteren Orientierungsrahmen, welche Dimensionen als wichtig erachtet werden. Auch hier ähneln sich die Oberthemen: Sie lauten Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit.

Der Raumordnungsbericht 2011 (BBSR 2012: 17) differenziert in seinem Monitoringansatz zwischen Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt.

Die OECD (2014: 51) gliedert ihre Dimensionen zur Messung des Wohlbefindens sehr stark auf. Sie unterscheidet grundlegend zwischen den materiellen Bedingungen und der Lebensqualität. Zur ersten gehören das Einkommensniveau und die Einkommensverteilung, die Arbeitsplätze, die Wohnsituation, der Gesundheitsstatus, die Ausbildung und Fähigkeiten sowie die Umweltsituation, zur letzten die persönliche Sicherheit, das bürgerschaftliche Engagement und die Regierungsführung, der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, das Verhältnis Arbeit und Freizeit, die sozialen Beziehungen und die subjektive Einschätzung des Wohlergehens.

In der Gesamtschau wird eine große Schnittmenge deutlich: Wirtschaft und der damit verbundene Wohlstand werden von allen sieben Indikatorenkonzepten genannt, Umwelt und Infrastruktur von jeweils fünf und die sozialen Verhältnisse von vieren. Somit kann dies als ein weitgehender Konsens gelten. Die Unterschiede sind zum Teil durch die Ausrichtung der Konzepte bedingt, denn die Enquete-Kommission und der Conseil d'Analyse Économique/Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben keine regionale, sondern eine gesamtstaatliche Sichtweise, sodass sie bestimmte Themen nicht einbeziehen.

Darüber hinaus werden in einzelnen Konzepten die folgenden Themen benannt: Das Raumordnungsgesetz führt die kulturellen Verhältnisse an, der Raumordnungsbericht die demografische Situation sowie den Wohnungsmarkt und die OECD den Gesundheitsstatus, die Ausbildung und Fähigkeiten, die persönliche Sicherheit, das bürgerschaftliche Engagement und die Regierungsführung, das Verhältnis Arbeit und Freizeit, die sozialen Beziehungen und die subjektive Einschätzung des Wohlergehens. Die Einbeziehung dieser Aspekte ist abzuwägen. Die zusätzliche Dimension aus dem Raumordnungsgesetz kann kraft seiner Rechtsgültigkeit als verbindlich gelten. Hingegen sind die beiden Aspekte Demografie und Wohnungsmarkt – auch im Hinblick auf die dabei gewählten Indikatoren im Raumordnungsbericht – zu diskutieren. Sicherlich ist die Lebenserwartung ein Ausdruck regionaler Gleichwertigkeit, und dieser Aspekt wird auch von der OECD, der Enquete-Kommission und dem deutsch-französischen Gremium als wichtig erachtet. Allerdings sind die Bevölkerungsentwicklung und der Anteil der über 75-Jährigen sowie der unter 15-Jährigen, wie im Raumordnungsbericht geschehen, kein Ausdruck regional unterschiedlicher Lebensverhältnisse, sondern ein grundlegender Einflussfaktor, der auch jenseits der politischen Handlungsmöglichkeiten liegt. Ebenso ist es kein Politikziel, eine gleichwertige Hauspreis-Einkommensrelation für Standard-Einfamilienhäuser in allen Regionen Deutschlands zu erreichen, auch wenn der Raumordnungsbericht 2011 in seiner empirischen Untersetzung so verfährt. Dieser Aspekt liegt jenseits des Gleichwertigkeitspostulats und ist eine Konsequenz aus den Einkommensverhältnissen und der demografischen Situation.

Einige der Dimensionen, die die OECD einbezieht, brauchen auch im Kontext der Gleichwertigkeit nicht weiter verfolgt zu werden. Dies trifft auf das Verhältnis Arbeit und Freizeit zu, ebenso auf die subjektive Einschätzung des Wohlergehens sowie die sozialen Beziehungen, denn es geht nicht um individuelle, sondern um regionale Gleichwertigkeit. Dieses Argument betrifft auch die Ausbildung und die Fähigkeiten, denn gleichwertige Lebensverhältnisse müssen durch das Angebot an Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen gewähr-

leistet sein, ihre individuelle Inanspruchnahme kann die Politik nicht beeinflussen. Hier gilt allerdings: Es ist auch ein staatliches Ziel, dass alle jungen Menschen ausbildungsfähig sind, sodass im späteren Verlauf die Schulabbrecherquote einbezogen wird. Die Regierungsführung, wie ebenfalls von der OECD vorgeschlagen, ist deutschlandweit auch auf der kommunalen Ebene einheitlich geregelt, hingegen gibt es regionale Unterschiede beim bürgerschaftlichen Engagement. Auch wenn die Zivilgesellschaft im Rahmen des aktivierenden Staates immer mehr gefordert ist und einen Beitrag zur Lebensqualität sowie auch zu gleichwertigen Lebensverhältnissen leistet, ist dies kein originärer Teil eines Messkonzeptes zur Gleichwertigkeit: Das Grundgesetz zielt auf die Zuständigkeiten bezüglich des staatlichen Handelns ab, nicht auf die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft. Die noch ausstehende Dimension der OECD, die persönliche Sicherheit, ist regional unterschiedlich ausgeprägt und ein staatliches Handlungsfeld, sodass auch dieser Bereich einbezogen werden sollte.

Insofern werden im Folgenden die Dimensionen Wirtschaft, Umwelt, Infrastruktur, Sozialstruktur sowie Kultur weiter betrachtet. Die Ergänzung um die Aspekte Innovation und Grundbildung, Lebenserwartung sowie persönliche Sicherheit ist dabei unproblematisch, weil sie sich in die fünf Dimensionen gut einfügen lassen.

3 Wie soll gemessen werden?

Die oben genannten Dimensionen sind noch nicht voneinander abgegrenzt. Dies geschieht im folgenden Abschnitt, denn die Argumentation mit den ausgewählten Indikatoren kann dies unterstützen. Dabei zeigt sich auch: Ohne eine Operationalisierung können die Dimensionen nicht empirisch unterlegt werden und bleiben wünschenswerte, aber nicht umsetzbare Konstrukte, die die weitere Diskussion nicht unterstützen. So versuchte Gatzweiler (1983: 29), den bereits zitierten Vorschlag des Beirates für Raumordnung empirisch umzusetzen, stellte aber gleich fest, dass er nur eine eingeschränkte Messung erlaubt und aus praktischen Gründen nicht alle damals aufgenommenen Kriterien umgesetzt werden können. Auch von Wilamowitz-Moellen-

dorff (1986: 143) erwartete Schwierigkeiten bei der empirischen Verwirklichung seines Ansatzes wegen der verfügbaren Datenlage.

Ein Messkonzept muss somit verschiedene Anforderungen erfüllen:

- Ein Indikator darf nicht nur deshalb einbezogen werden, weil er eben verfügbar ist, aber doch nur eine Proxy-Variable für einen Sachverhalt darstellt. Somit muss jeder Indikator die Dimensionen gut abbilden.
- Die Indikatoren müssen sich auf das Postulat der Gleichwertigkeit beziehen sowie für die regionale Ebene eine Relevanz besitzen, aber nicht jede regionale Disparität einbeziehen. Vielmehr müssen sie die entsprechenden politischen und gesetzlich intendierten Handlungsfelder messen.
- Das Messkonzept muss auch außerhalb von Fachkreisen nachvollziehbar sein und darf keine relevanten Aspekte vernachlässigen, damit es akzeptiert werden kann. Das erfordert einen Kompromiss zwischen einer breiten Aussagekraft bei einer Beschränkung auf möglichst wenige Indikatoren. Einen Datenkatalog von 167 Variablen, wie es der Beirat für Raumordnung in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts vorschlug, ist nicht zielführend und kann dazu führen, dass die wesentlichen Handlungsfelder hinter einer Indikatorenvielfalt verschwinden.

Mit diesen Kriterien müssen nun Daten gesucht werden, die die Dimensionen hinsichtlich ihrer regionalen Ausprägungen messen.

Die sozialen Verhältnisse sollen Disparitäten abbilden, die Auswirkungen auf die Gesellschaft haben. Bildung ist dabei ein erster Aspekt, der über die Zahl der Schulabbrecher als Indikator für das Bildungspotenzial operationalisiert werden kann. Dieser Wert zeigt auch zukünftige Probleme in einer Region an, weil Jugendliche ohne Hauptschulabschluss Schwierigkeiten haben, einen Ausbildungsplatz und einen Beruf zu finden. Im Zeitvergleich wird auch deutlich, dass hohe Schulabbrecherquoten über die Jahre persistieren, sodass sich ungünstige Strukturen regional verfestigen können. Die Sicherheit ist ein weiteres Grundbedürfnis und ein gesellschaftlich relevanter Aspekt, sodass er bei der Dimension der sozialen

Verhältnisse einbezogen werden muss. Die polizeiliche Kriminalstatistik listet hierzu die Zahl der Straftaten in einer Region auf. Als weiterer Unterpunkt bei der sozialen Dimension zählt die unterschiedlich starke soziale Spreizung, denn große soziale Unterschiede in einer Region können schwer als gleichwertig angesehen werden. Die Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen sind hierbei ein zentraler Indikator, weil er unterschiedliche Personengruppen umfasst, so z.B. die Kinder in Haushalten von Arbeitslosen, Menschen mit Erwerbsminderung oder Senioren, die eine Grundsicherung erhalten. Ferner sind im Zusammenhang mit den sozialen Verhältnissen auch die regionalen Unterschiede bei der Lebenserwartung zu nennen. Sie können einerseits durch räumliche Faktoren beeinflusst werden, sie spiegeln aber andererseits auch besondere gruppenspezifische Verhaltensweisen wider, z.B. beim Alkoholkonsum, beim Rauchen oder bei der Sporthäufigkeit. Auch wenn eine Studie aus Niedersachsen zeigt, dass es zwar große räumliche Disparitäten beim exzessiven Alkoholkonsum von Jugendlichen gibt, diese aber nicht durch regionale Faktoren erklärt werden können (vgl. Driefert/Hoffmeister 2010), gibt einen Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand und Arbeitslosigkeit (vgl. Robert Koch-Institut/Statistisches Bundesamt 2003). Damit ist diese gruppenspezifische Situation wiederum zumindest teilweise durch regionale Strukturen beeinflusst. Statt der Lebenserwartung wird aber an dieser Stelle die vorzeitige Sterblichkeit vorgeschlagen, weil hierzu Zielwerte in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung genannt werden. Dies erleichtert die spätere Interpretation.

Die infrastrukturellen Verhältnisse weisen darauf hin, wie Bewohnerinnen und Bewohner in den Regionen an Chancen teilhaben können. Hierzu zählt eine gute Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren, in denen z.B. Krankenhäuser und weiterführende Schulen zu finden sind. Aber auch wohnortnah muss es eine Ausstattung von Hausärzten und Grundschulen geben, sodass von Gleichwertigkeit gesprochen werden kann. Ebenso hat die Verkehrsinfrastruktur eine hohe Bedeutung. Helbrecht (2009: 20/21) spricht zwar in diesem Zusammenhang davon, dass „[...] ein Mindestmaß an Mobilität und Kommunikation

sicherzustellen [ist]“. Dieses Mindestmaß müsste nicht unbedingt eine schnelle Erreichbarkeit von Autobahnen und Fernbahnhöfen umfassen. Allerdings beschreibt z.B. der Landesverkehrsplan Sachsen das Ziel, dass die Bewohner einer dortigen Gemeinde möglichst innerhalb von 30 Minuten einen Autobahnanschluss erreichen sollen (Freistaat Sachsen 2012: 40). Insofern sollten die Autobahnen einbezogen werden. Hingegen sind Fernbahnhöfe ein oberzentrales Merkmal, und dieses Kriterium ist bereits durch die Erreichbarkeit von Oberzentren abgedeckt. Wichtig ist auch die virtuelle Erreichbarkeit und Teilhabe, sodass die Breitbandversorgung ebenfalls mit einem Indikator unterlegt wird.

Bei den wirtschaftlichen Verhältnissen bietet es sich an, das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen als Maß für die ökonomische Leistungsfähigkeit zu verwenden. Das ist ein zentrales sowie anerkanntes Maß und auch geeigneter als das BIP je Einwohner, weil bei der Relativierung mit den Erwerbstätigen das Arbeitsortprinzip zum Tragen kommt. Darüber hinaus ist die Arbeitslosenquote ein wesentlicher Indikator, denn sie zeigt die Möglichkeiten an, die die regionale Wirtschaftsstruktur und -entwicklung für die dortigen Menschen bereithält. Vielfach werden auch die Einkommenshöhe und die Einkommensverteilung als Indikatoren genannt. Wenn allerdings Gleichwertigkeit auf das Sozialstaatsprinzip abzielt (vgl. das nachfolgende Kapitel) und nur eine grundlegende Ausstattung in den Regionen einfordert, dann ist die Angleichung der Einkommen in Deutschland kein Thema in diesem Zusammenhang (siehe auch Köhl 1977: 30, anderer Ansicht ist z.B. Tönnies 1994: 34). Ein Basiseinkommen ist durch das Sozialgesetzbuch gewährleistet, sodass hier die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in ganz Deutschland bereits erreicht ist. Starke intraregionale Unterschiede beim Einkommen können zwar zu Spannungen innerhalb der Gesellschaft führen, womit dieser Indikator schon eine Aussagekraft hat. Allerdings ist dieser Aspekt bereits durch den Anteil der Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen abgedeckt. Als weiteren Aspekt bei den wirtschaftlichen Verhältnissen fordert das Raumordnungsgesetz § 2 (2) in seinen Grundsätzen der Raumordnung, dass Entwicklungspotenziale zu sichern sind, und hierzu zählt auch die Innovationskraft. Ein

anerkanntes Maß sind dabei die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bezogen auf das BIP, die auch einen Hinweis auf die zukünftigen Entwicklungschancen in einer Region geben.

Gerade bei den ökologischen Verhältnissen kann eine Vielzahl von Indikatoren genannt werden, die die Belastung der Luft, des Wassers und des Bodens anzeigen. Hier kommt aber das Problem der Operationalisierung besonders zum Tragen, denn das Messnetz ist nicht immer so kleinräumig, dass regionale Unterschiede abgebildet werden können. Insofern grenzen die verfügbaren Daten die empirische Umsetzung stark ein, aber trotzdem gibt es entsprechende Informationen für die drei Elemente: Für die Luftqualität bietet sich die Feinstaubbelastung an, weil hier auch eine direkte Gesundheitsgefährdung gegeben ist. Ebenso könnte die Luftbelastung mit Stickstoffdioxid einbezogen werden, aber bei den Grenzwertüberschreitungen scheint es sich weniger um eine regionale als vielmehr um eine lokale Besonderheit zu handeln, weil es sich nach dem Umweltbundesamt (2014) dabei um Messstationen in der Nähe von verkehrsreichen Straßen handelt. Die Belastung des Wassers kann über die Gewässergüte der Fließgewässer abgebildet werden, und bei den Böden stehen Informationen zur Eutrophierung und Versauerung seitens des Umweltbundesamtes zur Verfügung. Im Folgenden wird nur die Eutrophierung, d.h. der Stickstoffüberschuss, vorgeschlagen, weil dieser Indikator auch in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufgenommen ist. Ein zu hoher Stickstoffeintrag führt u. a. zu einer verringerten Artenvielfalt und zu einer Belastung des Grund- und Trinkwassers (vgl. Umweltbundesamt 2010).

Der Aspekt der Kultur ist schwieriger zu operationalisieren, weil es sich hierbei um ein sehr heterogenes Gebiet handelt. Wenn sich die Indikatoren aber auf grundlegende Sachverhalte beziehen sollen, fallen keine hochrangigen Museen darunter, sondern kulturelle Angebote auf einem Basisniveau. Dies kann durch die Erreichbarkeiten von Volkshochschulen und von öffentlichen Bibliotheken sowie von soziokulturellen Zentren beschrieben werden. Letztere werden z.B. vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg (2008) als zusätzliches Ausstattungskriterium für ein Mittelzentrum vorgeschlagen bzw. wurden auch vom Landtag

Tabelle 1
Indikatoren für Gleichwertigkeit und ihre Quellen

Dimension/Indikator	Quelle
soziale Verhältnisse	
vorzeitige Sterblichkeit ¹	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Anteil der Schulabbrecher	Regionaldatenbank Deutschland
Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen	Regionaldatenbank Deutschland
Straftaten je 100 000 Einwohner	Bundeskriminalamt
infrastrukturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit der Oberzentren	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Erreichbarkeit der Mittelzentren	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Hausärzte	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Grundschulen	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Erreichbarkeit von Autobahnen	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Breitbandversorgung	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
wirtschaftliche Verhältnisse	
BIP je Erwerbstätigen	Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder
Arbeitslosenquote	Bundesagentur für Arbeit
Ausgaben für Forschung und Entwicklung bezogen auf das BIP	Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
ökologische Verhältnisse	
Feinstaub (PM ₁₀)	Umweltbundesamt
ökologischer Zustand der Fließgewässer	Umweltbundesamt
Eutrophierung des Bodens	Umweltbundesamt
kulturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit von Volkshochschulen	Volkshochschulverband Baden-Württemberg e. V.
Erreichbarkeit von öffentlichen Bibliotheken	Deutscher Bibliotheksverband
Erreichbarkeit von soziokulturellen Zentren	Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren e. V.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Brandenburg (1993) als Schwerpunkt der Kulturförderung betrachtet, u. a. weil Jugendliche und junge Erwachsene die Zielgruppe sind.

4 Woran soll gemessen werden?

Der Gleichwertigkeitsbegriff suggeriert auf den ersten Blick, dass ein guter Zustand erreicht ist, wenn sich die Indikatorenprägungen aller Teilräume in der Nähe des Bundesdurchschnitts befinden. Entsprechend hat z. B. der Raumordnungsbericht 2011 (BBSR 2012: 18) verfahren. Gleichwertig bedeutet aber nicht gleich, und daraus abgeleitet ergibt sich die Frage, wie sehr die Werte für die einzelnen Regionen vom Bundesdurchschnitt abweichen dürfen, damit man noch von einer Gleichwertigkeit sprechen kann. Eine klare Antwort gibt es darauf nicht. Trotzdem „bedeutet Gleichwertigkeit auch keine Beliebigkeit der Lebensverhältnisse, der es an jeden Wertmaßstäben fehlt“ (Brandt 2006: 32), vielmehr sind Standard- und Mindestwerte nötig. „Werden diese Mindestwerte eingehalten, dann kann noch von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen

werden. Werden sie in mehreren Indikatorenbereichen unterschritten, dann können gleichwertige Lebensverhältnisse in Frage gestellt sein.“ (ebd.: 33) Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen (2005: 17) verweist auch auf das Sozialstaatsprinzip, wonach nur Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein garantiert werden müssen. Darüber hinaus legitimiert das Bundesstaatsprinzip die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse. Diese Ansicht gibt es schon lange, denn bereits in den siebziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts stellte Köhl (1977: 30) fest: „Im Grundgesetz werden jenseits des Existenzminimums keine konkreten Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheiten gefordert, es lassen sich verfassungsrechtlich solche Maßnahmen nicht deduzieren.“ Auch Gatzweiler (1983: 32) sieht Sollwerte als Zielgrößen als relevant an. Auf diese Weise wird auch nicht die Frage aufgeworfen, welches Maß der Abweichung davon noch als tolerierbar gilt, denn jegliche Unterschreitung eines Mindeststandards gilt dann als ungleichwertig. Von diesem Prinzip wird im Folgenden nur einmal beim BIP abgewichen: Ein Bewerten anhand des

(1)
Die Daten können im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung berechnet werden.

Tabelle 2
Eckwerte für die Interpretation der Variablenausprägungen

Dimension	Eckwert und Quelle
soziale Verhältnisse	
vorzeitige Sterblichkeit	gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie bei Männern höchstens 190 und bei Frauen 115 Todesfälle je 100 000 Einwohner
Anteil der Schulabbrecher	höchstens 10 % laut Nachhaltigkeitsstrategie
Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen	in Anlehnung an die Vollbeschäftigungsquote maximal 3 %
Anzahl der gemeldeten Straftaten	Bis zu etwa 5 500 Straftaten pro 100 000 Einwohner in Landkreisen und ca. 9 500 Straftaten pro 100 000 Einwohner in Städten werden seitens der Presse und einzelner Polizeidirektionen als sicher bezeichnet, bis zu 7 000 Straftaten pro 100 000 Einwohner gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie.
infrastrukturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit von Oberzentren	Erreichbarkeitsradius von 60 bis 90 Min. im Individualverkehr als Empfehlung der Landesentwicklungspläne
Erreichbarkeit von Mittelzentren	30-Minuten-Erreichbarkeitsradius im Individualverkehr als Empfehlung der Landesentwicklungspläne
Versorgung mit Hausärzten	ein Hausarzt auf 1 671 Einwohner bezogen auf die Mittelbereiche gemäß der Bedarfsplanungs-Richtlinie des Bundesministeriums für Gesundheit
Versorgung mit Grundschulen	maximal 8 km zwischen Wohn- und Schulort gemäß Kommunale Spitzenverbände/Thüringer Kultusministerium (2006)
Erreichbarkeit von Autobahnen	Erreichbarkeit in 30 Min.
Breitbandversorgung	Gemäß der Breitbandstrategie der Bundesregierung soll eine flächendeckende Verfügbarkeit von 50 Mbit/s erreicht werden.
wirtschaftliche Verhältnisse	
BIP je Erwerbstätigen	75 % des Bundesdurchschnitts in Anlehnung an die EU-Förderung
Arbeitslosenquote	3 % gilt als Vollbeschäftigung.
Ausgaben für Forschung und Entwicklung bezogen auf das BIP	gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie 3 % des BIP
ökologische Verhältnisse	
Feinstaub (PM ₁₀)	Nach europäischer Richtlinie beträgt der zulässige Jahresmittelwert 40 µg/m ³ .
ökologischer Zustand der Fließgewässer	Gewässergüte II
Eutrophierung des Bodens	Die Nachhaltigkeitsstrategie setzt einen Grenzwert beim Stickstoffüberschuss von 80 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche.
kulturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit von Volkshochschulen	gemäß den Landesentwicklungsplänen eine mittelzentrale Funktion, entsprechend maximal 30 Min. Erreichbarkeit
Erreichbarkeit von Bibliotheken	Bibliotheken in Unter- und Kleinzentren sollen mindestens ein gut sortiertes Angebot an Kinder- und Jugendliteratur, die notwendigen Lernmaterialien für Schule, Aus- und Weiterbildung, Belletristik sowie Sachliteratur zur Orientierung im Lebensalltag bereitstellen. Entsprechend soll die Erreichbarkeit ca. 15 bis 20 Min. betragen.
Erreichbarkeit von soziokulturellen Zentren	Die Funktion wird Mittelzentren zugeschrieben, daher sollten sie in maximal 30 Min. erreichbar sein.

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf Allgemeine Zeitung 2014, Augsburger Allgemeine 2014, Bundesministerium für Gesundheit 2012: § 11, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2009, Europäische Gemeinschaften 2000, Europäische Union 2008, Freistaat Sachsen 2012, Kreis Viersen 2014, Landesverband Baden-Württemberg im Deutschen Bibliotheksverband ca. 2007, Landkreis Regensburg 2014, Lauenburger Online-Zeitung 2013, Metropolnews 2013, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2015, Polizeidirektion Lüneburg 2014, Polizeiinspektion Hildesheim 2014, Polizeipräsidium Ulm 2014, Städte- und Gemeindebund Brandenburg 2008, Stadt Meppen 2012, Statistisches Bundesamt 2014, Weber 2014; siehe auch Beitrag von Einig in diesem Band.

Durchschnittswerts ist an dieser Stelle ein anerkanntes Maß bei der EU-Förderpolitik, daher wird es auch verwendet.

Somit müssen Maßstäbe gefunden werden, die als Bewertung dienen können. Dabei können keine neuen Eckwerte definiert werden, vielmehr sollen solche Kriterien verwendet werden, die bereits existieren und schon begründet sind. Diese können sich – wie im Umweltbereich – an gesund-

heitlichen oder ökologischen Tatsachen orientieren, sie können aber auch Setzungen aus Fachplanungen sein, die allgemein anerkannt sind. Wenn jedoch von Mindeststandards als Untergrenze gesprochen wird, dann ist eine Differenzierung nach Raumtypen schwierig, auch wenn sich z. B. der Beirat für Raumordnung (2007: 18 f.) für ein „Leitbild differenzierter Kohäsion“ und gerade gegen die flächendeckende De-

definition von Mindeststandards ausspricht. Diese sind grundsätzlich zwar möglich, allerdings müssen sie erst im Rahmen eines politischen Diskurses entschieden werden. Tabelle 2 listet die möglichen Eckwerte auf.

5 Wo soll gemessen werden?

Das Grundgesetz spricht von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, häufig wird ergänzt, dass es sich hierbei um alle Teilräume handeln soll. Damit stellt sich die Frage, was unter einem Teilraum verstanden werden kann. Dies ist ein unspezifischer Begriff, der in der Regel mit administrativen oder analytischen Einheiten übersetzt wird. Der Raumordnungsbericht 2011 (BBSR 2012: 17) hat darauf eine mögliche Antwort gegeben: „Als ungeeignet gilt die Gemeindeebene. Angemessener erscheinen Raumordnungsregionen. Wird hier allerdings nicht die intraregionale Verteilung der statistischen Merkmale in der Region gemessen, verfälschen die Mittelwerte für diese sehr großen Räume, die häufig durch Stadt-Land-Gefälle oder wirtschaftsstrukturell benachteiligte Teilräume geprägt sind, die wirklichen Verhältnisse der Lebensbedingungen zu sehr. Für diese vergleichende Analyse wurden deshalb die Landkreise und kreisfreien Städte als Untersuchungsebene ausgewählt.“ Fraglich ist, ob es sich bei größeren Teilräumen um ein Verfälschen der Mittelwerte handelt. Vielmehr kann auch argumentiert werden, dass gerade dies zu einer wünschenswerten Glättung der Mittelwerte führt: Wenn unterschiedlich ausgestattete Teilräume nahe beieinander liegen und z.B. die öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder die Arbeitsplätze auch von dem schlechter gestellten Raumausschnitt gut erreichbar sind, dann kann das nicht als Verfälschung bezeichnet werden. Gerade das Konzept der zentralen Orte mit seiner Bündelung der sozialen Infrastruktur zielt darauf ab. Gatzweiler (1988: 30) plädiert daher für eine Betrachtung auf der Ebene der Raumordnungsregionen. Aber diese sind für manche Indikatoren ein zu großes Bezugssystem, denn z.B. die Breitbandversorgung muss wohnortnah erfolgen. Starre räumliche Bezugssysteme und das einheitliche Definieren von Teilräumen sind somit nicht zielführend, vielmehr muss der Raumbezug mit dem je-

Tabelle 3
Räumliches Bezugssystem

Indikator	räumlicher Bezug
soziale Verhältnisse	
vorzeitige Sterblichkeit	Die Landkreise und kreisfreien Städte sind eine Aggregation, um individuelle Einflüsse auszugleichen, zeigen aber gleichzeitig den regionalen Kontext an.
Anteil der Schulabbrecher	Einzugsgebiet von maximal 16 km um den Haupt- bzw. Regelschulort gemäß Kommunale Spitzenverbände/Thüringer Kultusministerium (2006)
Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen	Idealerweise die Gemeindeebene, da diese die Kosten für die Unterkunft tragen müssen. Die Daten liegen aber nur aggregiert auf der Kreisebene vor.
Straftaten	Wohnortnah, weil das Sicherheitsbedürfnis dort am stärksten zum Tragen kommt. Als kleinste verfügbare räumliche Differenzierung bietet das Bundeskriminalamt hierzu die Landkreise und kreisfreien Städte an.
infrastrukturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit von Oberzentren	Erreichbarkeitsradius von 60 bis 90 Min. im Individualverkehr als Empfehlung der Landesentwicklungspläne
Erreichbarkeit von Mittelzentren	30-Min.-Erreichbarkeitsradius im Individualverkehr als Empfehlung der Landesentwicklungspläne
Hausärzte	Mittelbereiche gemäß der Bedarfsplanungs-Richtlinie des Bundesministeriums für Gesundheit (2012)
Grundschulen	Einzugsgebiet von maximal 8 km um den Schulort gemäß Kommunale Spitzenverbände/Thüringer Kultusministerium (2006)
Erreichbarkeit von Autobahnen	30-Min.-Erreichbarkeitsradius von den Autobahnanschlussstellen
Breitband	Eine Versorgung ist am Wohnort nötig, daher ist die Gemeindeebene relevant.
wirtschaftliche Verhältnisse	
BIP je Erwerbstätigen	siehe Arbeitslosenquote
Arbeitslosenquote	Laut SGB III, § 140 (4) sind Pendelzeiten von insgesamt 2,5 Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als 6 Stunden zumutbar. Entsprechend können die recht großen fünfzig Arbeitsmarktregionen von Kropp/Schwengler (2011) herangezogen werden, die aber auch kleiner als der 2,5-Stunden-Radius sind.
FuE-Ausgaben	siehe Arbeitslosenquote
ökologische Verhältnisse	
Feinstaub (PM ₁₀)	Die räumliche Auflösung ist durch die Dichte der Messstationen und die Extrapolierbarkeit festgelegt.
ökologischer Zustand der Fließgewässer	Der räumliche Bezug ist durch die Dichte der Messstationen selbst und die Dichte der Messstationen festgelegt.
Eutrophierung des Bodens	Die räumliche Auflösung ist durch die Dichte der Messstationen und die Extrapolierbarkeit festgelegt (vgl. Buitjes et al. 2011).
kulturelle Verhältnisse	
Erreichbarkeit von Volkshochschulen	mittelzentraler Einzugsbereich
Erreichbarkeit von öffentlichen Bibliotheken	Gemeinden bzw. Gemeindeverbände
Erreichbarkeit von soziokulturellen Zentren	mittelzentraler Einzugsbereich

Quelle: eigene Zusammenstellung

weiligen Indikator korrespondieren, insofern ist ein flexibler Umgang mit dem Begriff der Teilräume sinnvoll. Trotzdem wird im Folgenden deutlich, dass die Kreisebene beim räumlichen Bezug eine wichtige Rolle spielt – allerdings muss die Begründung themenspezifisch verlaufen und nicht im Vorhinein gesetzt werden. Tabelle 3 stellt die Raumbezüge für die Indikatoren vor.

6 Schlussbetrachtung

Jeder Vorschlag zu einem Monitoring fordert Kritik heraus. Ebenso tun das viele Eckwerte, weil sie sich oftmals mit individuellen Bedürfnissen und Maßstäben nicht decken. Aber ohne beides kann eine Diskussion nicht konkret geführt werden. So hat schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (2013) entschieden, welche Länge von Schulwegen zumutbar ist. Allein die Tatsache, dass sich dieses Gericht mit einem entsprechenden Fall beschäftigt hat und dass es hierzu bereits mehrere weitere Urteile gibt, zeigt, wie unterschiedlich die individuellen Vorstellungen von Schwellenwerten sein können – und dies lässt sich auch auf die Auswahl der Indikatoren übertragen.

Das vorgestellte Indikatorensystem umfasst 19 Merkmale, die die verschiedenen Aspekte von infrastruktureller, sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Gleichwertigkeit messen. Dies erscheint auf den ersten Blick als eine recht große Zahl, aber es sind im Durchschnitt nur etwa vier Indikatoren pro Dimension. Andere Studien, z. B. von der OECD, der Enquete-Kommission, der deutsch-französischen Kommission, und auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie liegen mit 20 bis 38 Indikatoren zahlenmäßig darüber. Dies zeigt

auch, dass es eine gewisse Anzahl von Variablen braucht, um die Bandbreite der einzelnen Aspekte innerhalb der Dimensionen abzubilden.

Das Indikatorensystem hat mehrere Vorteile: Erstens basiert es auf den Zielen des Raumordnungsgesetzes, es greift somit die gesetzlichen Forderungen auf. Zweitens schlägt es eine sparsame, aber doch recht breit aufgestellte Verwendung von einzelnen Indikatoren vor. Drittens sind alle Variablen auch auf der kleinräumigen Ebene verfügbar, sodass nicht als Ersatz auf die nächsthöhere Regionsebene zurückgegriffen werden muss. Somit können die Disparitäten auf der zutreffenden räumlichen Ebene gemessen werden. Viertens sind alle Indikatoren mit Schwellenwerten unterlegt, sodass Aussagen getroffen werden können, wann Mindeststandards verletzt sind. Fünftens wird ein flexibles räumliches Bezugssystem vorgeschlagen, das keine schematische Vorgehensweise erfordert und sich auch mithilfe des Erreichbarkeitsmodells des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung von administrativen Grenzen lösen kann. Damit kann es auf die räumlichen Belange eines jeden Indikators eingehen, und dies ermöglicht die Messung der Gleichwertigkeit in unterschiedlichen Raumkontexten.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1988: Anwendung gesellschaftlicher Indikatoren in der Regionalplanung. Arbeitsmaterial Nr. 131. Hannover.
- Allgemeine Zeitung, 2014: Kriminalstatistik: Mehr Straftaten als 2012 – Zahl der Wohnungseinbrüche in Mainz rückläufig. Zugriff: http://www.allgemeine-zeitung.de/lokales/mainz/nachrichten-mainz/kriminalstatistik-mehr-straftaten-als-2012-zahlder-wohnungseinbrueche-in-mainz-ruecklaeufig_13959651.htm [abgerufen am 15.1.2015].
- Augsburger Allgemeine, 2014: Verbrechen im Landkreis: Schwerpunkt in Schwabmünchen. Zugriff: <http://www.augsburger-allgemeine.de/schwabmuenchen/Verbrechen-im-Landkreis-Schwerpunkt-in-Schwabmuenchen-id30666167.html> [abgerufen am 15.1.2015].
- Barlösius, E., 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2006, S. 16–23.
- Bayerischer Landtag, 2014: Einsetzung einer Enquete-Kommission im Bayerischen Landtag „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/2482.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Beirat für Raumordnung, 2007: Empfehlung des Beirats für Raumordnung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“. Zugriff: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/empfehlung-raeumliche-ausgleichspolitik.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 25.11.2014].
- Brandt, E., 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation Nr. 13. Berlin.
- Builtjes, P. et al., 2011: Erfassung, Prognose und Bewertung von Stoffeinträgen und ihren Wirkungen in Deutschland. Umweltbundesamt Texte 38/2011. Dessau-Roßlau.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2013: Rechtssache H. gegen Deutschland (Individualbeschwerde Nr. 61145/09). Zugriff: http://www.bmjuv.de/SharedDocs/EGMR/DE/20130827_61145-09.html?nn=2363088 [abgerufen am 16.1.2015].
- Bundesministerium für Gesundheit, 2012: Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie). Bundesanzeiger, 31. Dezember 2012.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2009: Breitbandstrategie der Bundesregierung. Berlin.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2013: Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass. Zugriff: http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/enquete_wachstum/Wohlstandskompass.pdf [abgerufen am 16.12.2014].
- Bundestagsfraktion Die Linke, 2013: Sondervotum Bundestagsfraktion Die Linke, SV Prof. Dr. Ulrich Brand, SV PD Dr. Norbert Reuter, Sozial-ökologische Transformation als demokratischen, gerechten und emanzipatorischen Prozess gestalten. Zugriff: <http://www.axel-troost.de/article/7053.enquete-kommission-wachstum-wohlstand-lebensqualitaet-sondervotum-bundestagsfraktion-die-linke.html> [abgerufen am 16.12.2014].
- Bundesverfassungsgericht, 2002: Urteil vom 24. Oktober 2002, 2 BvF 1/01.
- CDU, CSU, SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Zugriff: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 15.12.2014].
- Conseil d'Analyse Économique/Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011: Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem, Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates. Paderborn.
- Deutscher Bundestag, 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalck, Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/10131 – Förderung ländlicher Räume und Städtebauförderung im Arbeitsbereich des Bundesministeriums Verkehr, Bau und Stadtentwicklung angesichts der demografischen Entwicklung. Drucksache 17/10302.
- Deutscher Bundestag, 2013: Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Abschlussbericht Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindicators“. Kommissionsdrucksache 17(26)87.
- Driefert, K.; Hoffmeister, R., 2010: Regionale Unterschiede im Alkoholkonsum von Jugendlichen. Statistische Monatshefte Niedersachsen, 1/2010, S. 8–14.
- Europäische Gemeinschaften, 2000: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 327/1 vom 22.12.2000.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 2013: Fünfte Sektion, Entscheidung Individualbeschwerde Nr. 61145/09 H. gegen Deutschland. Vgl. auch http://www.bmjuv.de/SharedDocs/EGMR/DE/20130827_61145-09.html?nn=2363088 [abgerufen am 15.1.2015].
- Europäische Union, 2008: Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa. Amtsblatt der Europäischen Union L 152/1 vom 11.6.2008.
- Freistaat Sachsen, 2012: Landesverkehrsplan Sachsen 2025. Dresden.
- Gatzweiler, H.-P., 1983: Die Ermittlung der Gleichwertigkeit regionaler Lebensbedingungen mit Hilfe von Indikatoren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges. Indikatoren, Potentiale, Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 140. Hannover, S. 25–62.
- Helbrecht, I., 2009: Deutschland, einig Vaterland? vorge, 3/2009, S. 13–22.
- Hübler, K.-H., 2005: Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Raumforschung und Raumordnung, 1/2005, S. 55–62.
- Köhl, W., 1977: Gleichwertigkeit oder Gleichheit. Zur Diskussion über Maßstäbe für die Infrastrukturausstattung. In: Lammers, G.; Heberling, G. (Hrsg.): Messung der Infrastruktur. Rahmenthema einer Vortragsreihe. Karlsruhe, S. 13–34.
- Kommunale Spitzenverbände, Thüringer Kultusministerium, 2006: Gemeinsame Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung der allgemein bildenden Schulen. Zugriff: https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbwk/bildung/schulwesen/empfehlungen/schulnetzplanung_empfehlung.pdf [abgerufen am 8.1.2015].

- Kreis Viersen, 2014: Polizei: Zahl der Einbrüche bleibt hoch. Zugriff: <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/viersen/polizei-zahl-der-einbrueche-bleibt-hoch-aid-1.4096890> [abgerufen am 15.1.2015].
- Kropp, P.; Schwengler, B., 2011: Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen – ein Methodenvorschlag. Raumforschung und Raumordnung, Februar 2011, Bd. 69, 1, S. 45–62.
- Landesverband Baden-Württemberg im Deutschen Bibliotheksverband, ca. 2007: An der Zukunft von Stadt und Land bauen. Kommunale Öffentliche Bibliotheken in Baden-Württemberg. Zugriff: http://www.bibliotheksverband.de/fileadmin/user_upload/DBV/positionen/Kommunale_oeffentliche_Bib_BaWue_2007.pdf [abgerufen am 12.12.2014].
- Landkreis Regensburg, 2014: Einer der sichersten Landkreise Bayerns – Landrätin Tanja Schweiger: „Wir dürfen uns nicht auf unseren Lorbeeren ausrufen“. Zugriff: <http://www.landkreis-regensburg.de/UnserLandkreis/Aktuelles.aspx?rssid=218c5f48-f294-4dc7-afd2-0907cb244a6e> [abgerufen am 15.1.2015].
- Landtag Brandenburg, 1993: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 18 der Fraktion der SPD, der Fraktion der F.D.P., der Fraktion BÜNDNIS zur Situation der kulturellen Infrastruktur und der Künstlerinnen und Künstler im Land Brandenburg. Drucksache 1/2477. Zugriff: http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w1/drs/ab_2400/2477.pdf [abgerufen am 15.12.2014].
- Lauenburger Online-Zeitung, 2013: Im Herzogtum Lauenburg lebt es sich recht sicher. Zugriff: <http://www.lauenburger-online-zeitung.de/index.php/regionales/item/6136-im-herzogtum-lauenburg-lebt-es-sich-recht-sicher> [abgerufen am 15.1.2015].
- Metropolnews, 2013: Polizeiliche Kriminalstatistik 2012. Zugriff: <http://www.metropolnews.info/mpn23955/heidelberg-und-rhein-neckar-kreis-heidelberg/sicherheit-und-praevention/polizeiliche> [abgerufen am 15.1.2015].
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015: Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz. Zugriff: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=223&bes_id=7507&aufgehoben=N&menu=0&sg=0 [abgerufen am 20.1.2015].
- OECD, 2014: How's Life in Your Region. Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making. Paris.
- Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2005: Gleichwertige Lebensverhältnisse. Landtag Nordrhein-Westfalen, 13. Wahlperiode, Informationen 13/1284. Düsseldorf.
- Polizeidirektion Lüneburg, 2014: Polizeikriminalstatistik (PKS) der Polizeiinspektion Lüneburg/Lüchow-Dannenberg/Uelzen. Zugriff: <http://www.pd-lg.polizei-nds.de/kriminalitaet/statistik/polizeikriminalstatistik-pks-der-polizeiinspektion-lueneburg-luechow-dannenberguelzen-573.html> [abgerufen am 15.1.2015].
- Polizeiinspektion Hildesheim, 2014: Aufklärungsquote auf Rekordhoch – Polizei Hildesheim bewertet die Straftatenentwicklung 2013. Zugriff: <http://www.presseportal.de/polizeipresse/pm/57621/2705660/pol-hi-aufklaerungsquote-auf-rekordhoch-polizei-hildesheim-bewertet-die-straftatenentwicklung-2013> [abgerufen am 15.1.2015].
- Polizeipräsidium Ulm, 2014: Region bleibt sicher – Kriminalitätsbilanz. Zugriff: <http://www.presseportal.de/polizeipresse/pm/110979/2721376/pol-ul-polizeipraesidium-ulm-region-bleibt-sicher-kriminalitaetsbilanz> [abgerufen am 15.1.2015].
- Robert Koch-Institut, Statistisches Bundesamt, 2003: Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Heft 52, Sterblichkeit, Todesursachen und regionale Unterschiede. Ohne Ortsangabe.
- Städte- und Gemeindebund Brandenburg, 2008: Stellungnahme zum Entwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Zugriff: http://www.stgb-brandenburg.de/lep_b-b.html [abgerufen am 7.1.2015].
- Stadt Meppen, 2012: Meppen ist eine sichere Stadt. Zugriff: <http://meppen.de/aktuelles-und-service/aktuelle-nachrichten/2012-03-16/meppen-ist-eine-sichere-stadt.html> [abgerufen am 15.1.2015].
- Statistisches Bundesamt, 2014: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2014. Wiesbaden.
- Strubelt, W., 2004: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Kecskes, R. (Hrsg.): Angewandte Soziologie. Wiesbaden, S. 247–285.
- Tönnies, G., 1994: Thesen zur Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im vereinten Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnungspolitik in Deutschland. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1993. Hannover, S. 31–34.
- Umweltbundesamt, 2010: Stickstoff – zuviel des Guten? Dessau-Roßlau. Zugriff: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4058.pdf> [abgerufen am 7.1.2015].
- Umweltbundesamt, 2014: Stickstoffdioxid-Belastung. Zugriff: <http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/stickstoffdioxid-belastung> [abgerufen am 7.1.2015].
- Weber, E., 2014: Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland. Fern, aber erreichbar. IAB-Kurzbericht 15/2014. Nürnberg.
- Wilamowitz-Moellendorf, U. von, 1986: Ansätze eines Konzepts zur Erfassung regionaler Lebensbedingungen in der Raumordnungspolitik. Bonn.