

Gleichwertigkeit aus der Sicht der ARL

Einführungsvortrag auf der Sächsischen Regionalplanertagung 2021 in Dresden („Gleichwertige Lebensverhältnisse in Sachsen – Befunde und Handlungserfordernisse“) am 7.10.2021

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

im Namen des Präsidiums der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft begrüße ich Sie ebenfalls sehr herzlich und freue mich, dass wir als Partner dieser Veranstaltung dabei sind. Ich danke allen, die diese Tagung über Monate hinweg mit großer Sorgfalt organisiert haben, vor allem Frau Dr. Russig und ihrem Team, und natürlich denjenigen, die heute und morgen einen Beitrag zum Gelingen dieser Tagung leisten.

„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind seit einigen Jahren wieder in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit gerückt – sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern und Regionen. Wir sprechen über ein Thema, das die sehr grundsätzliche Verantwortung des Staates für die Chancengleichheit der Menschen in allen Teilräumen adressiert und deswegen von fundamentaler gesellschaftspolitischer Bedeutung ist. Und deswegen ist es auch wichtig, dass wir es seit einigen Jahren im engen Zusammenhang mit der Frage räumlicher Gerechtigkeit diskutieren. Für die Raumordnung ist dieser Gerechtigkeitsdiskurs von hoher Bedeutung, weil damit auch eine neue ethisch-normative Fundierung für das politische Ziel räumlicher Gleichwertigkeit gelegt wird.

Wie wichtig wir als Akademie diesen Diskurs nehmen, zeigt sich darin, dass wir ihn unter dem Titel „Just Spaces? Gemeinwohl und Gerechtigkeit in räumlicher Planung und Entwicklung“ zum Gegenstand unserer Jahrestagung 2020 gemacht haben. Zwar konnte diese Tagung pandemiebedingt nicht real stattfinden, aber wir haben die Inputs im Heft 1-2/2020 unserer Nachrichten der ARL und auf unserer Homepage dokumentiert - ich empfehle sie Ihrer besonderen Beachtung!

Die politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit für räumliche Gerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse sehe ich zu einem wesentlichen Teil als Reaktion auf die Auswirkungen neoliberaler Politik, die in den 1980er Jahren aus dem Großbritannien Margaret Thatchers auf den Kontinent überschwappte. Diese Politik, die vor allem auf freie Märkte und einen Rückzug des Staates setzte, hat in den 1990er Jahren auch in Deutschland viele Anhänger erreicht und zur Privatisierung wichtiger Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge geführt. Heute wissen wir, dass der Verkauf von Verkehrsunternehmen, Wasserbetrieben, Abfallbetrieben und kommunalen Wohnungsbeständen die Handlungsfähigkeit vieler Kommunen drastisch eingeschränkt und zu vielen Fehlentwicklungen geführt hat.

Es bedurfte allerdings erst der globalen Finanzkrise 2008/2009 und ihrer weltweiten Folgen, um vielen Menschen die Augen zu öffnen und eine tiefgreifende gesellschaftspolitische Neuorientierung auf den Weg zu bringen. Erschütternd war, wie destabilisierend wenig regulierte Märkte und das extrem renditeorientierte, ja kriminelle Handeln einzelner Akteure die Wirtschaft und ganze Staaten destabilisieren können. Diese Erfahrung führte zu einem erneuten Bedeutungsgewinn staatlicher Regulierung und zu einer höheren Wertschätzung der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Bevor ich auf aktuelle Erfordernisse eingehe, möchte ich mit einem kurzen Rückblick ins Gedächtnis rufen, dass die raumordnerische Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in der Vergangenheit gar nicht so unumstritten war, sondern dass wir immer wieder um ihre zentrale politische Rolle kämpfen müssen.

Seine eigentliche Programmatik entwickelte der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ erst in den 1970er Jahren. Hierzu trug wesentlich eine Diskussion Ende der 1960er Jahre zu der Frage bei, wie mit räumlichen Ungleichheiten umzugehen wäre. Es standen sich damals sehr polarisiert die Strategien einer „aktiven“ und einer „passiven“ Sanierung zurückgebliebener Gebiete gegenüber. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung definierte 1968 Gebiete, „in denen eine passive Sanierung durch Abwanderung“ vorzunehmen sei. Und der Beirat für Raumordnung empfahl im Folgejahr, die „Passivsanierung“ dort anzuwenden, „wo das Entwicklungspotenzial des betreffenden Gebietes weder zur Industrieansiedlung noch zur Förderung des Fremdenverkehrs ausreicht“.

Es war der damalige Bundeskanzler Brandt, der der passiven Sanierung eine klare Abfuhr erteilte und in seiner Regierungserklärung vom 28.10.1969 zur aktiven Sanierung ländlicher Räume durch eine „wachstumsorientierte Strukturpolitik“ aufrief. Einen inhaltlichen Meilenstein stellte 1975 das Bundesraumordnungsprogramm dar, das unter dem gesellschaftspolitischen Leitziel „Verbesserung der Lebensqualität für alle Bürger“ stand und ausdrücklich „gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger“ betonte.

Auch wenn sich damit die Gegenposition zur passiven Sanierung durchgesetzt hatte, führte diese Entwicklung nicht durchweg zu einer gestärkten Raumordnung. Zwar wurden seit 1969 insbesondere über die GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Mittel für die regionale Entwicklung bereitgestellt, doch war hier die Raumordnung weitgehend außen vor und die damals praktizierte Ansiedlungspolitik der verlängerten Werkbänke hat, wie wir heute wissen, nicht zu einer wirklich nachhaltigen Strukturverbesserung in peripheren Räumen geführt. Nicht zu vergessen, dass auch staatliche Institutionen nicht immer im Sinne der Raumordnung wirkten, wie manche Entscheidungen bei Behörden- und Gerichtsstandorten und ganz besonders die Stilllegungspolitik der damaligen Deutschen Bundesbahn zeigten.

Zur Wahrheit gehört, dass die Bundesraumordnung der 1980er Jahre nur noch wenig Einfluss auf die Bundespolitik und die tatsächliche Raumentwicklung hatte. Sicherlich hatten einige Landesplanungen mehr Einfluss, doch zeigten sich damals mit den fehlenden eigenen Finanzmitteln, der Dominanz der nicht immer in regionalen Kategorien denkenden Wirtschaftsressorts und der fehlenden Verbindlichkeit raumordnerischer Vorgaben für Fachressorts die charakteristischen Grundprobleme, die sich wie ein roter Faden bis heute durch die Geschichte der bundesdeutschen Raumordnung ziehen.

Verblüffend ist, dass lange Zeit selbst unter Fachleuten umstritten war, ob sich die Verpflichtung zur Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse unmittelbar aus dem Grundgesetz ableiten ließ. Tatsächlich sprach die Verfassung lange von der „Einheitlichkeit der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse“. In Art. 72 findet sich heute der Begriff „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“, doch geht es dabei um das Gesetzgebungsrecht des Bundes. Gelegentlich wurde auch die Auffassung vertreten, das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verpflichte zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Inzwischen besteht rechtliche Klarheit, dass sich aus dem Grundgesetz nicht direkt ein Verfassungsauftrag zur Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lässt.

Mit der Vereinigung der deutschen Staaten stand auch die Raumordnung vor ihrer wohl größten Herausforderung und angesichts sehr unterschiedlicher räumlicher Strukturen rückte das Gleichwertigkeitsziel erneut in den Mittelpunkt. Die ARL hat 1992 in die damals gebildete gemeinsame Verfassungskommission die Empfehlung eingebracht, den Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufzunehmen. Dazu sollte Art. 20 Abs. 1 GG ergänzt werden um den Satz „Bund und Länder sind verpflichtet, auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen den Ländern hinzuwirken.“ Bekanntlich wurde dieser Empfehlung nicht gefolgt und die Aufnahme des Prinzips in das Raumordnungsgesetz im Jahr 1997 war hierfür kein wirklicher Ersatz.

Wie weit sich manche Politiker in dieser sehr neoliberal geprägten Zeit vom Geist des Bundesraumordnungsprogramms entfernt hatten, zeigte 2004 das bekannte Interview des Bundespräsidenten Köhler mit dem Magazin Focus. Er räumte ein, dass es überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen gebe, und fuhr fort: „Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat“.

Diese geradezu paradigmatische Abkehr vom sozialstaatlichen Raumordnungsverständnis hat zahlreiche Reaktionen provoziert, die letztlich die raumordnerische Position gestärkt haben. Wir dürfen allerdings nicht die Augen davor verschließen, dass die Raumordnung trotzdem instrumentell nicht gestärkt wurde und es weiterhin Kräfte gibt, die sich gegen das politische Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse positionierten.

Wie ein Paukenschlag wirkte im Jahr 2013 eine Publikation des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung mit dem Titel „Vielfalt statt Gleichwertigkeit“. Gefordert wurde die „Abschaffung des grundgesetzlichen (sic!) Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und es sollte ermittelt werden, „in welchen Gebieten die Bürger langfristig nicht mehr mit weiterführenden Schulen, mit fachärztlicher Versorgung oder der Instandhaltung aller Verbindungsstraßen rechnen können.“ Das Institut hielt derartige Einschränkungen langfristig ohnehin nicht für vermeidbar, weswegen sie planerisch begleitet und frühzeitig realistische Alternativen aufgezeigt werden sollten. Die „Schließung einzelner Dörfer“ gehörte zu den Vorschlägen, die bundesweit auf besonders kritische Resonanz stießen.

Die Vorstöße gegen die Gleichwertigkeit haben auch in der ARL zu Diskussionen geführt. Im Kern hat sich die ARL über die Jahrzehnte hinweg immer wieder für das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse eingesetzt, wobei sie auch immer wieder Weiterentwicklungen und Neuinterpretationen gefordert hat. Solche Justierungen sind erforderlich, weil ein gesellschaftspolitisches Ziel im zeitlichen Verlauf immer wieder neuen Herausforderungen ausgesetzt ist. Und es bedarf neben einer wissenschaftlichen Untermauerung einer ethisch-normativen Fundierung, wie sie aktuell über den Gerechtigkeitsdiskurs erreicht wird.

Auch das von einem ARL-Arbeitskreis unter Leitung von Rainer Danielzyk erstellte Positionspapier „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken“ der ARL aus dem Jahr 2016 knüpfte ausdrücklich an die damals noch sehr jungen Gerechtigkeitsdiskurse an. Im Mittelpunkt stand eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Verständnisses von Gleichwertigkeit. Vor allem aber betonte das Positionspapier wieder stärker als zuvor die staatliche Verantwortung.

Seit der Neubildung der Bundesregierung im März 2018 ressortiert die Raumordnung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Im Zuge der insbesondere von Minister Seehofer forcierten „Heimatstrategie“, zu der auch eine neue Behördenstandortpolitik gehört, hat die Raumordnung auf Bundesebene neuen Schub bekommen. Es waren ganz besonders die Diskussionen über „abgehängte Regionen“ und das Aufblühen des Rechtspopulismus, die zur Einsetzung der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ geführt haben. Gemeinsam mit den Ländern sollte die Kommission „Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland“ erarbeiten.

Schon im Mai 2019 lagen die Ergebnisse der von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppen vor. Drei Bundesministerien haben ihre Schlussfolgerungen im Dokument „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ präsentiert und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zur „prioritären Aufgabe der Politik der nächsten Dekade“ erklärt. Dazu haben wir als ARL-Präsidium eine umfassende Stellungnahme vorgelegt, aus der ich einige Kernpunkte nennen möchte:

- Als wichtiges Signal haben wir die mit dem Plan zum Ausdruck kommende politische Bedeutung des Themas bezeichnet. Positiv haben wir auch bewertet, dass nicht mit vereinfachten Klischees von Ost und West sowie Stadt und Land argumentiert wird und wohltuend differenziert auf die große Spannweite regionaler Entwicklungsstände hingewiesen wird.
- Angesichts der hochgesteckten Ziele für die Kommissionsarbeit haben wir es jedoch als Schwäche des kooperativen Föderalismus gewertet, dass Bund und Länder nicht in der Lage waren, sich pragmatisch auf gemeinsame Grundlinien bundesweiter Politik zu verständigen.
- Den Schulterchluss des für Raumordnung zuständigen Ressorts mit der Landwirtschaftspolitik und der Familienpolitik haben wir als guten Einstieg in eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklung bezeichnet. Kritisch haben wir jedoch gesehen, dass die Empfehlungen an die Fachpolitiken nicht in der Bundesregierung abgestimmt oder gar mit konkreten Finanzierungsansätzen unterlegt wurden.
- Mit besonderem Interesse haben wir die Empfehlung zur Stärkung der Zentralen Orte und die Anregung zur Kenntnis genommen, „der Bund sollte die Raumordnung mit einem eigenständigen Förderinstrument unterlegen, um gezielt Impulse in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf geben zu können“. Wir haben jedoch darauf hingewiesen, dass beide Punkte im Plan nicht weiter konkretisiert werden und auch nicht auf Mindeststandards für die Ausstattung der zentralen Orte eingegangen wird.

Die erfreulich klare Lagebeurteilung des Plans für Deutschland erzeugt eine große Erwartungshaltung, wie der Bund künftig gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen will. Allerdings stehen wir gerade am Ende einer Legislaturperiode und wir alle wissen nicht, welchen Stellenwert die

Raumordnungspolitik und der Einsatz für gleichwertige Lebensverhältnisse im Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung haben wird.

Ich möchte nun die Handlungsansätze zusammenfassen, die aus meiner persönlichen Sicht künftig für die Raumordnung in Bund und Ländern von zentraler Bedeutung für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind.

- Erstens komme ich noch einmal auf die Aufnahme gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz zurück. Die vor rund 30 Jahren von der ARL vorgeschlagene Ergänzung erscheint mir weiterhin eine geeignete Diskussionsgrundlage zu sein.
- Damit dieses Anliegen eine breite politische Unterstützung findet, muss Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik wieder als wichtiges und lohnendes Politikfeld platziert werden. Das Bestehen eines Ministeriums für Regionalentwicklung in Sachsen ist für mich, ebenso wie die kürzlich erfolgte Schaffung eines Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen in Baden-Württemberg, in diesem Sinne ermutigend.
- Mit einer finanziellen Unterlegung der Raumordnung könnte diese über ihre Pläne hinaus gestaltend und unterstützend tätig werden. Raumwirksame Mittel sowohl aus den EU-Strukturfonds als auch aus der klassischen Regionalförderung sollten endlich bei der Raumordnung etatisiert werden. Dass wir die Kärnerarbeit machen und andere als freundliche Geldboten auftreten, darf aus meiner Sicht nicht so bleiben.
- Bei der Adressierung der Raumordnungspolitik auf allen Ebenen sollte stärker auf die unterschiedlichen Raumstrukturtypen und ihre jeweiligen Handlungserfordernisse eingegangen werden. Wichtig ist, dass ein Raumbild entsteht, das natürlich laufend entsprechend den tatsächlichen Entwicklungen justiert werden muss.

Auf zwei aus meiner Sicht sehr wesentliche Ansätze zur Schaffung von Gleichwertigkeit möchte ich etwas vertieft eingehen.

Erstens geht es mir noch einmal um die Zentralen Orte, die auch künftig das entscheidende Instrument sein werden, gleichwertige Lebensverhältnisse und wesentliche Aspekte räumlicher Gerechtigkeit zu garantieren. Allerdings liegt die entscheidende Schwäche des Systems in seiner fehlenden Verbindlichkeit. Dass BBSR hat jüngst die Ausstattung von zentralen Orten bilanziert und zeigt beispielsweise, dass es nicht selbstverständlich ist, in einem MZ ein Krankenhaus vorzufinden. Und in der Erläuterung zum bayerischen LEP wird ausdrücklich betont, dass sich für die Gemeinden aus der Festlegung als zentraler Ort „kein unmittelbarer Anspruch auf die Bereitstellung der jeweiligen zentralörtlichen Einrichtungen“ ergibt. Diese Unverbindlichkeit muss ein Ende haben. Wer Gleichwertigkeit will, muss klarstellen, was flächendeckend in einem Mittelzentrum zumindest an öffentlicher Infrastruktur zu erwarten ist, etwa eine gymnasiale Oberstufe oder ein Krankenhaus. Wir brauchen realistische Mindeststandards, die – und das ist mir wichtig! – auch für periphere und strukturschwache Räume realisierbar sind. Ergänzend zum Thema der Mindestausstattung möchte ich hier auch noch einmal auf die Dotierung der zentralörtlichen Funktionen im kommunalen Finanzausgleich eingehen. Ich habe große Sympathien für die Bundesländer, die das praktizieren, weil das sowohl die Raumordnung als auch den Gleichwertigkeitsansatz stärkt.

Zweitens halte ich es für dringend erforderlich, auch in eher ländlichen Regionen zu einer besseren Verzahnung von Siedlungsstruktur und Schienenverkehr zu kommen. Nur so können wir auch die Erreichbarkeit der zentralörtlichen Einrichtungen verbessern. Einige Bundesländer haben begonnen, die Möglichkeiten zur Reaktivierung von Schienenstrecken zu eruieren oder sind schon erfolgreich in der Umsetzung. Ich stehe uneingeschränkt hinter den Forderungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und der Allianz pro Schiene zur Streckenreaktivierung, wozu auch gehört, dass alle Mittelzentren an den Reisezugverkehr angebunden werden. Besonders viele Mittelzentren sind etwa in Bayern und Rheinland-Pfalz vom Schienenverkehr abgeschnitten, in Sachsen gibt es immerhin vier Mittelzentren abseits der Schiene.

Zum Abschluss möchte ich in dieser Runde noch auf unsere eigene Rolle als Regionalplanerinnen und Regionalplaner bei der Stärkung der Raumordnung eingehen. Ich fand es bemerkenswert, dass in den vielen medialen Diskussionen zur Gleichwertigkeit so gut wie nie die Raumordnung genannt wurde oder gar unsere Fachleute zu Wort kamen. Ähnliches gilt auch beim Klimaschutz, der obenan auf der politischen Agenda steht, wo wir es aber schwer haben, unsere Handlungsfelder zu platzieren - von kompakten und verkehrsreduzierenden Siedlungsstrukturen über verbindliche Freiräume und stringente Einzelhandelskonzepte bis hin zu Standorten für erneuerbare Energien und Strategien zur Klimawandelfolgenanpassung. Und auch das Thema Landschaftszersiedelung und Flächensparen interessiert die Menschen – in der Schweiz hat es über eine Volksbefragung sogar eine Verschärfung des Raumordnungsrechts gegeben. Bei der erfolgreichen Bearbeitung dieser Themen werden wir aber in der Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen!

Wir als Regionalplanerinnen und Regionalplaner können viel dafür tun, dass auch Politik und Öffentlichkeit erkennen, wie wichtig unserer Arbeit ist. Dafür müssen wir natürlich präsent sein und uns in die Diskussionen einbringen. Und im Alltag müssen wir immer wieder an unserer Performance arbeiten. Kommunikation und Erklären sind Kernbestandteile unserer Arbeitsplatzbeschreibung. Wir müssen immer wieder geduldig erklären, was und warum wir etwas tun. Wir müssen so reden und schreiben, dass uns die Menschen verstehen. Und natürlich müssen wir unsere Themen so aufarbeiten, dass auch der politische Mehrwert deutlich wird.

Nicht selten müssen wir eine Zielgruppe dort abholen, wo sie steht. Häufig habe ich erlebt, wenn ich für das zentralörtliche System argumentiert habe, dass mir viel Skepsis von Landtagsabgeordneten und aus der Kommunalpolitik entgegenschlug, weil sie Zentralisierung witterten. Wenn ich aber vor demselben Publikum für die Stärkung kleiner und mittlerer Städte als Anker in den ländlichen Regionen plädierte, erntete ich begeisterte Zustimmung.

Räumliche Gerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse sind zentrale Anliegen der Raumordnung und damit auch der Regionalplanung. Wie ich gezeigt habe, ist der Common Sense hierzu aber nicht selbstverständlich. Deswegen müssen wir uns ständig dafür engagieren und die notwendigen rechtlichen und finanziellen Instrumente einfordern. Und wir müssen immer wieder selbstbewusst zeigen, dass diese auch für den sozialen Frieden in der Gesellschaft wichtigen Themen bei uns in guten Händen sind.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!