

2 Raumentwicklung in Deutschland

2.1 Regionale Disparitäten

Das Territorium der Bundesrepublik ist von unterschiedlich hoch verdichteten Agglomerationen einerseits und von ländlich-peripheren, eher dünn besiedelten Gebieten andererseits, geprägt. Großräumig wurde seit Kriegsende von einem Nord-Süd-Gefälle zwischen den Metropolregionen Rhein-Ruhr und Rhein-Main und dem wirtschaftlich schwächeren Süddeutschland ausgegangen. Ab den 1980er-Jahren scheint sich dieser Trend aufgrund des Aufstiegs von Regionen in Süddeutschland umzukehren, während sich seit der Wiedervereinigung eher ein West-Ost-Gefälle ergibt. Aber auch altindustrielle urbanisierte Räume gelten heute als strukturschwach, während einige ländliche Regionen hohe Wachstumsraten aufweisen (Müller & Sträter 2008: 251). Diese regionalen Disparitäten sind typisch für kapitalistische Wirtschaftssysteme. Unternehmen siedeln sich seit der Industrialisierung an Orten mit Rohstoffvorkommen oder begünstigter Verkehrslage an. Arbeitskräfte wandern wiederum zu den Zentren, an denen sich viele Betriebe befinden. Aufgrund geringer Transaktionskosten wird die Bildung urbaner Räume begünstigt (ebd.). Bis heute gelten diese städtischen Regionen als Motoren von Innovation und Wirtschaftsentwicklung. Im Gegensatz dazu fällt die Abgrenzung „ländlicher Räume“ schwer, da unter diesem Begriff meist alle Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume zusammengefasst werden. Als Indikatoren werden vor allem die Siedlungsdichte und -struktur, Zentralität und Erreichbarkeit herangezogen. Gemeinden des ländlichen Raumes gelten durch ihren hohen Anteil von land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzung häufig als wirtschaftlich „benachteiligt“ und strukturschwach (Henckel et al. 2010: 284). Sie zeichnen sich vor allem durch eine geringe Besiedlungsdichte, eine niedrige Ausstattung im Bereich der Daseinsvorsorge und wenige Arbeitsplätze aus. Insgesamt kann das Arbeitsplatzangebot nicht die Nachfrage nach Stellen decken, sodass häufig Pendlerströme in größere Agglomerationen stattfinden (Winkel & Lüdigg 2010: 237f.). Nach Angaben des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung aus dem Jahr 2005 macht der so genannte „Peripherieraum“ rund 58 Prozent der Fläche Deutschlands aus, in ihm lebt jedoch nur rund ein Viertel der Bevölkerung (Henckel et al. 2010: 285).²

Diese kurz skizzierten Raumstrukturen wurden seit Gründung der Bundesrepublik als „gesellschaftliche Funktionsstörung“ wahrgenommen und bedürfen nach Ansicht der Raumplanung einer Änderung. Diese hat daher die Aufgabe, unterschiedliche Interessen und Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und bewegt sich in einem Zielsystem zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Eckpfeilern mit der Förderung von gleichzeitigem Wachstum und Ausgleich zwischen den Regionen (Müller & Sträter 2008: 277). Grundlage der Raumordnung ist das 1965 verabschiedete Raumordnungsgesetz, das dem Bund eine *rahmensetzende* Kompetenz für die territoriale Gestaltung

² Hierbei ist aber anzumerken, dass die Kategorie „Peripherie“ längst nicht für alle ländlichen Regionen gilt, da zahlreiche Räume, vor allem in Süddeutschland Wachstum aufweisen (Henckel et al. 2010: 284ff.).

des Landes und dem Ausgleich zwischen den Teilregionen des Bundesgebietes zugestehen soll. Das Leitbild des Gesetzes ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

„Leitvorstellung (...) ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ (Raumordnungsgesetz, §1, Abs. 2).

Dieses sozialpolitische Ausgleichsziel ist auch im Grundgesetz festgelegt („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, Art. 72, Abs. 2), wobei hier von einer *räumlichen Herstellung* gleichwertiger Bedingungen nicht die Rede ist (Müller & Sträter 2008: 253).

2.2 Das Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine nach wie vor zentrale Zielformulierung deutscher Raumpolitik (Henckel et al. 2010: 197). In den letzten fünfzig Jahren war dieses Ziel jedoch stetigen Veränderungen unterworfen, da unterschiedliche Maßnahmenkonzepte eingesetzt wurden. Die Ausrichtung der Raumordnungspolitik auf die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen zwischen den Teilen des Bundesgebiets fand zunächst in der Annahme statt, dass Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum Umverteilungspotenziale für die Raumgestaltung produzieren würden. Zur Umsetzung wurden zahlreiche Raumplanungsinstitutionen und -kompetenzen vor allem auf Landes-, Regional- und Gemeindeebene mit einem umfassenden Schwerpunkt bei der Landesplanung eingeführt (Kühne 2012: 57). Es wird dabei impliziert, dass ländliche Gebiete besonders entwicklungsschwach seien und an eine imaginäre Mitte – den Bundesdurchschnitt – herangeführt werden sollen (Müller & Sträter 2008: 264).

Die räumliche Entwicklung aller Teilräume der Bundesrepublik sollte so stattfinden, dass diese der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dienen, wie es das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 vorsah. Dies definiert wiederum gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als wesentliche Grundlage der Chancengleichheit. Als herzustellendes Ziel wurde ein qualitativ und quantitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung angesehen (Müller & Sträter 2008: 261). Unterstützend stehen dazu seit den 1970er-Jahren zahlreiche Förderinstrumente zur Verfügung, vor allem die so genannte „Gemeinschaftsaufgabe“ zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Ausgeprägte Förderkompetenzen besitzen vor allem die Bundesländer aufgrund ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (Kühne 2012: 56).

Bereits ab den 1970er-Jahren wurde das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgrund von Veränderungen in der Weltwirtschaft, einer strukturellen Verringerung des Wirtschafts-

wachstums sowie einer stagnierenden Bevölkerungsentwicklung als nicht realisierbar kritisiert (Müller & Sträter 2008: 256). Weiter intensiviert wurde die Diskussion um den Gleichwertigkeitsgrundsatz seit der Wiedervereinigung. Zunehmend rückten seit den frühen 90er-Jahren andere veränderte Rahmenbedingungen der Raumentwicklung wie der demographische Wandel, Globalisierung oder Nachhaltigkeit in das Zentrum des Diskurses (Aring 2006: 614). Statt einer Stärkung ländlicher Räume wurde nun die Konzentration der räumlichen Planung stärker auf Metropolregionen als Wachstumszentren gelenkt, die nicht länger einen Teil ihrer Wirtschaftskraft für strukturschwache Regionen abgeben und dadurch eine internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten sollten (Müller & Sträter 2008: 263). Kühne (2012: 50) beschreibt die Zeit ab 1990 auch als „Deregulierungsphase“ der Raumordnung, die durch eine Prozessorientierung geprägt ist. Die aktuell gültigen „*Leitbilder und Handlungsperspektiven der Raumentwicklung in Deutschland*“ aus dem Jahr 2006 sind dementsprechend durch die Fokussierung auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit geprägt (Henckel et al. 2010: 294). Es wird davon ausgegangen, dass sich die traditionellen Gegensätze zwischen Stadt und Land in eine vielfältige heterogene Raumstruktur aufgelöst haben. Damit entwickeln sich auch Wachstum und Schrumpfung eher kleinräumig, innerhalb und zwischen Agglomerationsräumen oder ländlichen Gebieten (Müller & Sträter 2008: 269).

Besonders hervorzuheben ist hier das erste Leitbild von „Wachstum und Innovation“, das sowohl vom Inhalt als auch vom Umfang die wichtigste Zielsetzung darstellt. Im Zentrum stehen dabei die Metropolregionen als „Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (Sinz 2006: 607). Ihnen soll mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, da sie am stärksten von den räumlichen Folgen der Globalisierung und des europäischen Integrationsprozesses betroffen seien. Die Stärkung der so genannten „Stabilisierungsräume“ soll durch „Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen urbanen und peripheren Gegenden erreicht werden. Damit werden Regionen abseits der Metropolen abhängig von deren Wachstumspotenzial gemacht (Müller & Sträter 2008: 270ff.). Verwiesen wird weiterhin auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen mit dem Ziel, einen gleichberechtigten Zugang zu Einrichtungen und Diensten in zumutbarer Erreichbarkeit zu gewährleisten. Hierbei müssten aber auch finanzielle Sparzwänge auf Bundes- und Kommunalebene betrachtet werden, die dieser Sicherung im Wege stehen könnten (Sinz 2006: 610).

Insgesamt funktioniert die deutsche Raumordnung nur noch in Zusammenhang mit europäischen Institutionen, die große Aufgabenfelder der nationalen Raumordnungspolitik besetzt haben (Sinz 2006: 605). Zahlreiche Fördermittel werden EU-weit vergeben, beispielsweise durch den Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ELER oder den Strukturfonds EFRE (Förderdatenbank 2013). Das Leitbild zielt daher auch auf eine Politik, die im Sinne der Lissabon-Strategie der EU wirtschaftliche Wachstumsimpulse vermittelt. Damit soll es dazu beitragen, „Stärken zu stärken, Kräfte und Potenziale zu bündeln und vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaft-

ten zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken.“ (Aring 2006: 618).

Inwieweit diese veränderten Leitbilder tatsächlich eine endgültige Abkehr vom bisherigen Ausgleichsziel darstellen, ist umstritten. Einerseits werden die Konzepte als überfällige Reaktion auf schon lange bestehende Realitäten angesehen. Sie zeigen aber andererseits auch veränderte politische Ansprüche, Positionen und Prioritäten (Müller & Sträter 2008: 276). Wie Müller & Sträter (2008: 277) festhalten, zeigen diese „die Akzentuierung von wirtschaftlichen Interessen zu Lasten sozialer Ausgleichs- und ökologischer Schutzinteressen [als] durchgängiges Leitmotiv von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft“. Die Leitbilder stellen damit eine Annäherung an veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen dar und bilden Raum für die Diskussion, welche Lebensbedingungen überhaupt als gleichwertig gelten können und welche nicht. Es ist aber davon auszugehen, dass die Wachstumsorientierung in gewisser Weise das Gleichwertigkeitsprinzip untergräbt, was wiederum durch das Fehlen eines eigenen Leitbilds für den ländlichen Raum noch unterstützt wird (Sinz 2006: 607).

Die veränderten Schwerpunkte der Raumplanung wirken sich direkt auf lokaler Ebene aus. Hierauf soll in Kapitel 4.2 genauer eingegangen werden. Es sei jedoch an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass gerade ländliche Räume durch die skizzierten Prozesse, verbunden mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein schwieriges Umfeld vorfinden. So fällt die häufig nur am Rande stattfindende Betrachtung dieser Gebiete in der Raumplanung zusammen mit Schrumpfungsprozessen und dem demographischen Wandel. Gerade dieser Punkt ist auch für die Situation der ehemaligen Standortgemeinden in dieser Arbeit relevant, da hier die Auswirkungen veränderter Zielsetzungen von Raumordnung und -planung für den Konversionsprozess eine beachtliche Rolle spielten. Zunächst soll aber auf die Stationierung der Bundeswehr eingegangen werden, die ab den 1950er-Jahren auch als eine Maßnahme zur Stärkung ländlicher Räume betrachtet wurde.

Bundeswehrreform und Konversion
Nutzungsplanung in betroffenen Gemeinden

Müller, L.

2014, XIII, 98 S. 11 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04529-6