



Ländliche Räume gleichberechtigt entwickeln

Warum Metropolstrategien nicht zielführend sind

Ein Argumentarium

In Anbetracht demografischer Veränderungen, fiskalischer Zwänge und globaler Wirtschaftstrends wird unter dem Stichwort „Metropolstrategie“ bzw. „Metropolenförderung“ wiederholt darüber diskutiert, staatliche Entwicklungsimpulse auf einige wenige „metropolitane Wachstumskerne“ zu konzentrieren, die dann als „Leuchttürme“ auf die umliegenden (ländlichen) Räume ausstrahlen sollen. Diese an verschiedenster Stelle in diversen Zusammenhängen anzutreffenden Überlegungen betreffen den Einsatz von Mitteln der regionalen Wirtschaftsförderung, die Entwicklungsplanungen der Länder, die Raumordnung sowie die künftigen Zuschnitte raumwirksamer Infrastruktur. Hierbei wird oftmals unter dem Stichwort „Starke stärken“ von einem Entwicklungsvorrang wirtschaftlich stark entwickelter Städte ausgegangen, während das angrenzende ländliche Umland und periphere ländliche Räume im Wesentlichen auf eine Erholungs-, Naturerlebnis- und Wohnfunktion reduziert werden.

Derartige Überlegungen spielen etwa im Rahmen der sog. Städtischen Dimension bei der Neukonzeption der EU-Kohäsionspolitik für die Förderperiode ab 2014 ebenso eine Rolle wie auf Bundes- und Länderebene. Ein aktuelles Beispiel ist der Bericht des Zukunftsrates des Freistaates Bayern, der als unabhängiges Beratungsgremium der Landesregierung insbesondere eine starke Fokussierung von Entwicklungsimpulsen auf städtische „Leistungszentren“ empfiehlt. Die in solchen Diskussionen vorgebrachten Argumente folgen zumeist demselben Muster und vermögen bei näherer Betrachtung nicht zu überzeugen.

Die nachfolgende Argumentationshilfe greift die üblicherweise verwandten Argumentationsmuster auf. Sie verfolgt den Zweck einer Unterstützung ländlicher Räume und ihrer Akteure in den anstehenden oder laufenden Diskussionen und zeigt auf, warum Metropolstrategien nur vordergründig überzeugen und tatsächlich weder für ländliche Räume noch für die volkswirtschaftliche Entwicklung Deutschlands insgesamt zielführend sind.

I. Metropolstrategien verkennen die mit einem hohen volkswirtschaftlichen Stabilisierungswert verbundene mittelständisch geprägte und dezentrale Wirtschaftsstruktur Deutschlands und widersprechen dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse

Behauptet wird...

Eine unveränderte Fortführung der Landesentwicklungsplanung sei für die Zukunft keine Option. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit seien Investitionen vor allem in die wirtschaftlich prosperierenden städtischen „Leistungszentren“ zu lenken. Ländliche Räume seien im Vergleich zu den städtischen Agglomerationen „Rest- und Entleerungsräume“ bzw. „Zwischenräume“. Die Zukunft gehöre dem Wettbewerb der Metropolen.

Richtig ist...

Ländliche Räume stellen in Bezug auf städtische Ballungszentren eigenständige und gleichberechtigte Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsstandorte dar, die die dezentrale Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur Deutschlands entscheidend prägen. Metropolstrategien zerstören die für die wirtschaftliche Stabilität Deutschlands wichtigen dezentralen mittelständischen Strukturen und hebeln den Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse aus.

Die Metropolsicht

Erst jüngst hat der Bayerische Zukunftsrat gefordert, die Förderung der Landesentwicklung stärker auf städtische „Leistungszentren“ zu fokussieren. Anderenfalls werde die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Freistaats gefährdet. Neuesten Prognosen zufolge würden ab 2030 mehr als 60 % der Weltbevölkerung in Städten leben. Es gebe sogar einen globalen Trend hin zu Megacities (über 10 Mio. Einwohner). Städte seien gerade für junge und hoch qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv, da sie durch die Dichte an Lehr-, Forschungs- und Produktionseinrichtungen (Universitäten und Unternehmen) ein Zentrum für Innovationen und Unternehmertum darstellen. Einer OECD-Studie zufolge wiesen Metropolregionen deshalb eine über 20 % höhere Produktivität als der Rest der jeweiligen Nation auf. Zudem zeige sich, dass der globale Wettbewerb der Nationen von einem „Wettbewerb der Metropolen“ abgelöst werde. Letztere gelte es deshalb zu stärken.

Ländliche Räume werden bei solchen Betrachtungen – ungeachtet der spezifisch städtischen Probleme wie hohe Arbeitslosigkeit, Schaffung sozialer Brennpunkte, Umweltverschmutzung, Ressourcenverbrauch etc. – regelmäßig als per se „problembeladen und demographisch instabil“ wahrgenommen. Rich-

Contra:

Diese pauschal abwertende Wahrnehmung des ländlichen Raums wird dem Charakter ländlicher Gebiete keinesfalls gerecht. Sie sind aus folgenden Gründen keine zu vernachlässigende „Restgröße“, sondern leistungsfähige Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsstandorte:

1. Deutschland hat ausgeprägt dezentrale Strukturen mit hoher Stabilität

- Nach den Raumkategorien des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung haben 60,6 % der Fläche Deutschlands siedlungsstrukturell eine ländliche Prägung, während 20,3 % der Fläche überwiegend städtisch und 19,1 % teilweise städtisch geprägt sind. Metropolstrategien sind demgegenüber zentralistisch angelegt und verkennen die dezentrale Siedlungsstruktur und die gewachsenen föderalen Zusammenhänge in Deutschland.
- Wie die Siedlungsstruktur ist auch die Wirtschaftsstruktur in Deutschland dezentral geprägt. Es existiert eine Vielzahl größerer, mittlerer und kleinerer wirtschaftlicher Zentren – auch im ländlichen Raum. Wie die rasche konjunkturelle Erholung nach der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise verdeutlicht hat, verdankt die Bundesrepublik ihre Wirtschaftskraft vor allem den kleinen und mittelständischen Unternehmen, die gerade im ländlichen Raum angesiedelt sind, und schöpft aus ihrer gewachsenen dezentralen Wirtschaftsstruktur ein hohes Maß an ökonomischer Stabilität.

tig daran ist, dass ländlich geprägte Räume vielfach vor besonderen sozio-ökonomischen Herausforderungen stehen, da sie in höherem Maße von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind. Es kommt dann häufig zu der bekannten „Negativspirale“: Junge Menschen mit guter schulischer oder beruflicher Ausbildung wandern vermehrt aus strukturschwachen ländlichen Räumen ab, mit negativen Folgen für die dortige Alters- und Sozialstruktur. Der Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führt wiederum zum Verlust von Kaufkraft und realer Steuerkraft. Abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur mit erneut negativen Auswirkungen auf die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung. Bereits heute zeichnet sich in vielen ländlichen Räumen ein Mangel an Fachkräften ab, was deren wirtschaftliche Perspektiven und die Standortattraktivität für Investoren weiter verschlechtert.

Ländliche Räume werden bisweilen im Zusammenhang mit raumordnerischen Prozessen und Planungen als „Rest- und Entleerungsräume“ oder „Zwischenräume“ in Bezug auf städtische Agglomerationen bezeichnet.

2. Ländlicher Raum ist Standort vieler kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von Industrie, Forschung und Innovation

- 60 % der deutschen Arbeitsplätze sind außerhalb der großen Städte angesiedelt; über die Hälfte der Ausbildungsplätze in Deutschland werden von Unternehmen, Betrieben und Verwaltungen bereitgestellt, die außerhalb der Ballungszentren agieren und 57 % der deutschen Wirtschaftsleistung erbringen. An dieses Potenzial muss angeknüpft werden, um die Leistungsfähigkeit weiterzuentwickeln und auszubauen.
- Die Wirtschaft des ländlichen Raums wird oft vorschnell auf die Landwirtschaft reduziert. Neben landwirtschaftlicher Wertschöpfung prägen aber insbesondere kleine und mittlere Unternehmen aus Mittelstand und Handwerk den Standort und die Wirtschaftsstruktur. Zudem sind viele flächenabhängige Industrieunternehmen – so z.B. der Ernährungs-, der chemischen Industrie oder des Maschinenbaus – hier angesiedelt. Diese dezentrale und stark differenzierte Branchenstruktur ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die gute wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands.
- Neben vielen traditionellen Unternehmen ist im ländlichen Raum eine Vielzahl innovativer Firmen in der Forschung und Entwicklung tätig. Der ländliche Raum kann zudem eine Reihe von Weltmarktführern – sog. Hidden Champions – vorweisen.
- Ländliche Räume haben insofern nicht nur eine Naturerlebnis- und Erholungsfunktion für die Menschen aus den städtischen Ballungszentren, sondern sind ihrerseits wichtige und gleichberechtigte Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsräume.

Schlussfolgerung: Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse gilt unverändert

Nach wie vor ist zu Recht das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet Richtschnur für die Entwicklung des Gesamttraums der Bundesrepublik. Damit ist nicht die Herstellung identischer Lebensverhältnisse gemeint, da einheitliche Lebensverhältnisse aufgrund der Heterogenität der deutschen Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen von vornherein unrealistisch sind. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse bedeutet jedoch Chancengleichheit für alle Teilräume gemäß ihren jeweiligen regionalen Entwicklungspotenzialen. Es greift die bestehenden mittelständischen und dezentralen Strukturen auf und fördert so eine hohe volkswirtschaftliche und soziale Stabilität.

Ohne Frage stellt der demografische Wandel die Politik vor große Herausforderungen. Bundes- und Landespolitik dürfen aber die demografischen Entwicklungen nicht lediglich nachzeichnen oder diese gar verschärfen, sondern müssen eine gleichmäßige Entwicklung im gesamten Bundesgebiet sicherstellen. Dies ist die Aufgabe einer zukunftsfähigen und an Chancengleichheit orientierten Raumordnungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik.

Dieses auf einen gewissen Ausgleich der Entwicklungschancen und Gleichwertigkeit gerichtete Ziel steht in keinerlei Widerspruch dazu, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes insgesamt sowie die Teilhabe möglichst sämtlicher Teile der Bevölkerung an Wohlstand und Wertschöpfung zu realisieren; im Gegenteil bedeutet eine einseitige Fokussierung auf Leistungszentren eine faktische Abkehr von anderen Gebieten und die Vernachlässigung ihrer wirtschaftlichen Potenziale, die letztlich auch zulasten der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung insgesamt geht.

II. Die Förderung von „Wachstumskernen“ strahlt negativ auf ländliche Räume aus und erschwert deren Ausgangsbedingungen zusätzlich

Behauptet wird...

Durch eine verstärkte Förderung von Ballungszentren können auch die ländlichen Gebiete profitieren und positive Wachstumsimpulse erhalten.

Richtig ist...

Die Festlegung von großstädtischen Investitionsschwerpunkten im Zusammenhang mit der Landesentwicklungsplanung, der einzelbetrieblichen Förderung sowie der Infrastrukturförderung benachteiligt die ländlichen Strukturen und führt zu einem Wachstum der großen Städte zulasten des ländlichen Raumes. So entfernen sich durch Bündelung wirtschaftlicher Entwicklung in wenigen Zentren abgelegene ländliche Räume noch mehr vom ökonomischen Geschehen und damit von Wertschöpfung und Wohlstand.

Die Metropolsicht

Befürworter einer Metropolstrategie führen regelmäßig an, dass die Metropolen gleichsam als „Leuchttürme“ auf die umliegenden Regionen positiv ausstrahlen und Wachstumsimpulse setzen. In gleicher Weise betonte auch unlängst der Bayerische Zukunftsrat, dass die Landeshauptstadt München die wirtschaftliche Entwicklung des Umlands positiv beeinflusst, weshalb das Münchener Umland im Freistaat die Region mit dem stärksten Bevölkerungswachstum und dem höchsten Durchschnittseinkommen sei. Durch die Konzentration von Ressourcen könnten in städtischen Leistungszentren etwa in den Bereichen Forschung, Kultur, universitäre Bildung und internationale Anbindung „wirtschaftlichere und qualitativ hochwertigere Lösungen“ angeboten werden.

Die ländliche Bevölkerung könne – trotz des Abbaus vergleichbarer Strukturen vor Ort – durch eine verbesserte verkehrliche Anbindung ihrerseits von der wirtschaftlichen Stärke dieser Zentren profitieren und durch den Zugang zu Bildung und Kultur ihre Lebensqualität wesentlich steigern.

Contra:

Bei dieser Argumentation handelt es sich um einen Fehlschluss, da ländliche Räume tatsächlich von einer Fokussierung auf „Wachstumskerne“ unter dem Strich negativ betroffen sind:

1. Positive Ausstrahlungswirkung lässt sich nicht verallgemeinern

- Selbst der Bayerische Zukunftsrat räumt ein, dass sich das Beispiel München bereits nicht auf die Region Nürnberg-Erlangen-Fürth übertragen lässt. Insofern sind Ausstrahlungseffekte immer einzelfallspezifisch und können nicht als „Blaupause“ übertragen werden. Zu unterschiedlich sind die siedlungsstrukturellen, wirtschaftlichen und verkehrlichen Verflechtungen zwischen Metropolen und ihrem Umland. Gerade im elektronischen und digitalen Zeitalter setzt eine unternehmerische Verbindung zudem immer weniger eine räumliche Nähe voraus.

2. Effekt des „Mitziehens“ strukturschwächerer Landesteile ist äußerst begrenzt

- Auch die Betrachtung von Landkreisen im Umland von Berlin, Leipzig oder Dresden belegt, dass wirtschaftliche Kerne nur über eine sehr begrenzte Ausstrahlungswirkung verfügen. Vielmehr ist etwa am Beispiel von Berlin und den umgebenden tortenstückartig angeordneten Landkreisen zu beobachten, wie die Teilhabe an der wirtschaftlichen Dynamik der Hauptstadt bereits innerhalb

eines Radius von 50 km spürbar nachlässt. Selbst wirtschaftlich erfolgreiche Landkreise wie Oberhavel oder Teltow-Fläming bestehen neben einem prosperierenden hauptstadtnahen Kreisteil in großem Maße aus „Hinterland“, das sehr ländlich geprägt und strukturschwach ist. Gleiches gilt etwa für den Landkreis Ostvorpommern, in dem die wirtschaftliche Stärke der Ferieninsel Usedom nur äußerst begrenzt ins Landesinnere ausstrahlt.

3. Festlegung von Investitionsschwerpunkten beschleunigt die Abkoppelung peripherer Räume

- Wie die Beispiele Berlin, Leipzig oder Dresden zeigen, profitieren ausschließlich die umliegenden Landkreise von der wirtschaftlichen Dynamik des Ballungsraums, während die zum Teil schwierigeren Ausgangsbedingungen ländlicher Räume durch die weitere Stärkung der städtischen Zentren noch zusätzlich verschärft werden. Abgelegene Räume werden so noch weiter abgekoppelt.
- Es ist wenig plausibel, die wirtschaftliche Kraft eines Landes in wenigen Ballungszentren zu bündeln und gleichzeitig davon auszugehen, dass die davon ausgenommenen ländlichen und/oder peripheren Regionen dann noch eine echte Entwicklungsperspektive haben.

Schlussfolgerung: Wachstum zulasten des ländlichen Raumes schafft „Armenhäuser in der Fläche“

In der Konsequenz der Metropolstrategie wachsen die städtischen Kerne vor allem zulasten der nicht mehr zum unmittelbaren Verflechtungsbereich der Metropole gehörenden Landesteile, die fortan aufgrund der Konzentration der Entwicklungsimpulse z.B. über Fördermittel auf die Zentren keine Unterstützung mehr bei der Entfaltung eigener wirtschaftlicher Potenziale erhalten und damit in ihrer Wettbewerbsposition sogar noch komparative Nachteile haben.

Ohne die gleichberechtigte und -wertige Unterstützung von Wachstumspotenzialen kann es den ländlichen Räumen nicht gelingen, in Zeiten wirtschaftlichen Strukturwandels, demografischer Veränderungen und Globalisierung zu einer selbsttragenden ökonomischen Struktur zu gelangen bzw. diese zu erhalten. Die Folge sind ländliche Räume, die dauerhaft alimentiert werden müssen und nicht aus eigener Kraft lebensfähig sind. Binnenwanderungen und räumliche Disparitäten würden verstärkt und der demografische Wandel und seine negativen Folgewirkungen verschärft. Es wäre nur eine Frage der Zeit, bis erneut „Armenhäuser in der Fläche“ entstehen würden, die einst mit Hilfe staatlicher Unterstützung erst zu prosperierenden Regionen entwickelt wurden (z.B. Emsland, ostbayerische Grenzgebiete).

III. Stärken stärken statt Starke stärken

Behauptet wird...

Anstelle der fortgesetzten Förderung mit der Gießkanne sind Fördermittel künftig verstärkt auf die städtischen Metropolen zu konzentrieren, um die volkswirtschaftliche Wertschöpfung insgesamt zu steigern.

Richtig ist...

Metropolstrategien betrachten nur eindimensional die Summe von Wertschöpfung insgesamt, blenden Folgewirkungen aus und vernachlässigen die räumliche Sicht auf sämtliche Landesteile und Bevölkerung. Die gut entwickelten – meist großstädtischen – Gebiete bedürfen in den wenigsten Fällen einer Unterstützung, weil sie bereits über eine selbsttragende Branchenstruktur verfügen. Daher müssen gerade vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher finanzieller Ressourcen Fördermittel auf die strukturschwachen Regionen mit Entwicklungspotenzialen konzentriert werden. Einseitige Förderung von Metropolen geht hingegen zulasten der Volkswirtschaft insgesamt.

Die Metropolsicht

Befürworter von Metropolstrategien nehmen zumeist die volkswirtschaftliche Leistung einer Nation (Deutschland) oder eines Teils (z.B. Bayern) zum Ausgangspunkt und fragen angesichts leerer Kassen der öffentlichen Haushalte, mit welcher Förderstrategie das BIP der betrachteten Einheit am höchsten gesteigert werden kann.

Sie gelangen regelmäßig zu der Schlussfolgerung, dass die höchste Produktivität in den Verdichtungsräumen liegt und daher eine Konzentration der Förderung auf die Metropolen den höchsten Ertrag je eingesetztem Euro verspricht. Die bisherige „Gießkannenförderung“ sei aufzugeben.

Betrachtet wird von den Befürwortern der Metropolstrategien stets nur die Summe der wirtschaftlichen Wertschöpfung - getragen durch das Ansinnen, die ökonomische Entwicklung insgesamt zu steigern. Dabei ist zunächst nicht von Belang, in welchen Landesteilen diese Wertschöpfung generiert wird. Erst in einem zweiten Schritt wird über die Frage nachgedacht, wie möglichst viele Gebiete an dieser Wertschöpfung partizipieren können, beispielsweise über verkehr-

Contra:

Richtig ist, dass eine Konzentration von Entwicklungsimpulsen sinnvoll ist. Diese muss allerdings bedarfsgerecht und verträglich erfolgen wie die nachfolgenden Aspekte zeigen:

1. Gut entwickelte großstädtische Ballungszentren bedürfen keiner zusätzlichen Förderung

- Große Städte wie beispielsweise München, Frankfurt oder Hamburg verfügen über eine selbsttragende und wachsende Wirtschaftsstruktur, die keiner staatlichen Förderung mehr bedarf.
- Eine zusätzliche Förderung der großen Ballungszentren birgt stattdessen die Gefahr einer Verstärkung der schon heute bestehenden Agglomerationsprobleme und zeitigt entsprechend hohe Folgekosten.

2. Strukturschwache Landesteile müssen weiter unterstützt werden

- Metropolstrategien blenden die sozialen Folgekosten aus, die aufgrund der reinen Konzentration auf die Ballungszentren in den übrigen Regionen drohen. Wesentlich und unverzichtbar für eine gleichmäßige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in allen Teilräumen Deutschlands ist deshalb weiterhin eine Wirtschaftsförderung, die vor allem Potenziale unterstützt, die ohne Hilfestellung nicht zur Entfaltung gebracht werden könnten.

liche Anbindung an die Leistungszentren.

- Die Förderung strukturschwacher Räume ist keine Förderung mit der Gießkanne. Das Zentrale-Orte-Konzept und die raumplanerische Festlegung von Ober-, Mittel- und Unterezentren dienen bereits heute der – verträglichen – Konzentration bestimmter Ressourcen und zielen auf eine räumlich ausgewogene flächendeckende wirtschaftliche Entwicklung.

3. Förderung nach Strukturschwäche ist erfolgreich

- Die Wirtschaftsförderung nach Strukturschwäche ist erfolgreich. Allein von 2007 bis 2009 sind mit 4,1 Mrd. € aus der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Investitionen der Wirtschaft im Umfang von ca. 26,2 Mrd. € angestoßen worden. In den geförderten Betrieben ist es zu einem überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs und Lohnzuwachs um 4,6 % bzw. 6 % gekommen.
- Ebenso ist die Förderung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Deutschland erfolgreich, der ebenfalls nach dem maßgeblichen Kriterium der Wertschöpfung in den Regionen zur Beseitigung wirtschaftlicher und infrastruktureller Entwicklungsrückstände – insbesondere ländlichen Raum – zum Einsatz kommt.

Schlussfolgerung: Tragfähige Entwicklung in allen Landesteilen ist bester Garant für Wohlstand und gesellschaftliche Stabilität

Landesentwicklung hat den Auftrag, ausgleichend auf die Strukturen im Land zu wirken. Ziel ist, möglichst alle Landesteile an der wirtschaftlichen und sonstigen Entwicklung partizipieren zu lassen. Nur durch eine breit getragene wirtschaftliche Entwicklung ist eine gleichmäßige und sozial verträgliche Steigerung der Wertschöpfung möglich. Ziel muss daher sein, zu einer selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung in allen Teilräumen zu gelangen und die jeweiligen regionalen Entwicklungspotentiale zu unterstützen, statt eine breite Alimentation an sich tragfähiger Strukturen zu fördern. Dies ist der beste Garant für gesellschaftliche und soziale Stabilität.