

Jens S. Dangschat

## **Disparitäten, räumliche**

S. 425 bis 438

URN: urn:nbn:de:0156-5599387



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Disparitäten, räumliche

## Gliederung

- 1 Zielsetzungen und Widersprüche
- 2 Definition
- 3 Dimensionen und Messebenen räumlicher Disparitäten
- 4 Erklärungsansätze zur Entstehung räumlicher Disparitäten
- 5 Abbau räumlicher Disparitäten mittels Raumplanung?
- 6 Gleichwertige Lebensbedingungen vor dem Hintergrund zunehmender Disparitäten
- 7 Debatten um das Raumverständnis

Literatur

Der Abbau räumlicher Disparitäten hat sowohl innerhalb der Europäischen Union (EU), als auch innerhalb der Nationalstaaten Verfassungsrang. Dennoch haben sich die Disparitäten auf nahezu allen Maßstabsebenen in den letzten Jahrzehnten (wieder) verstärkt. Der Grund hierfür ist das Spannungsverhältnis aus Wachstums- und Ausgleichspolitik bzw. der Widerspruch aus den Zielsetzungen einzelner Fachpolitiken gegenüber den eher schwachen Instrumenten der Kohäsionspolitik.

## 1 Zielsetzungen und Widersprüche

---

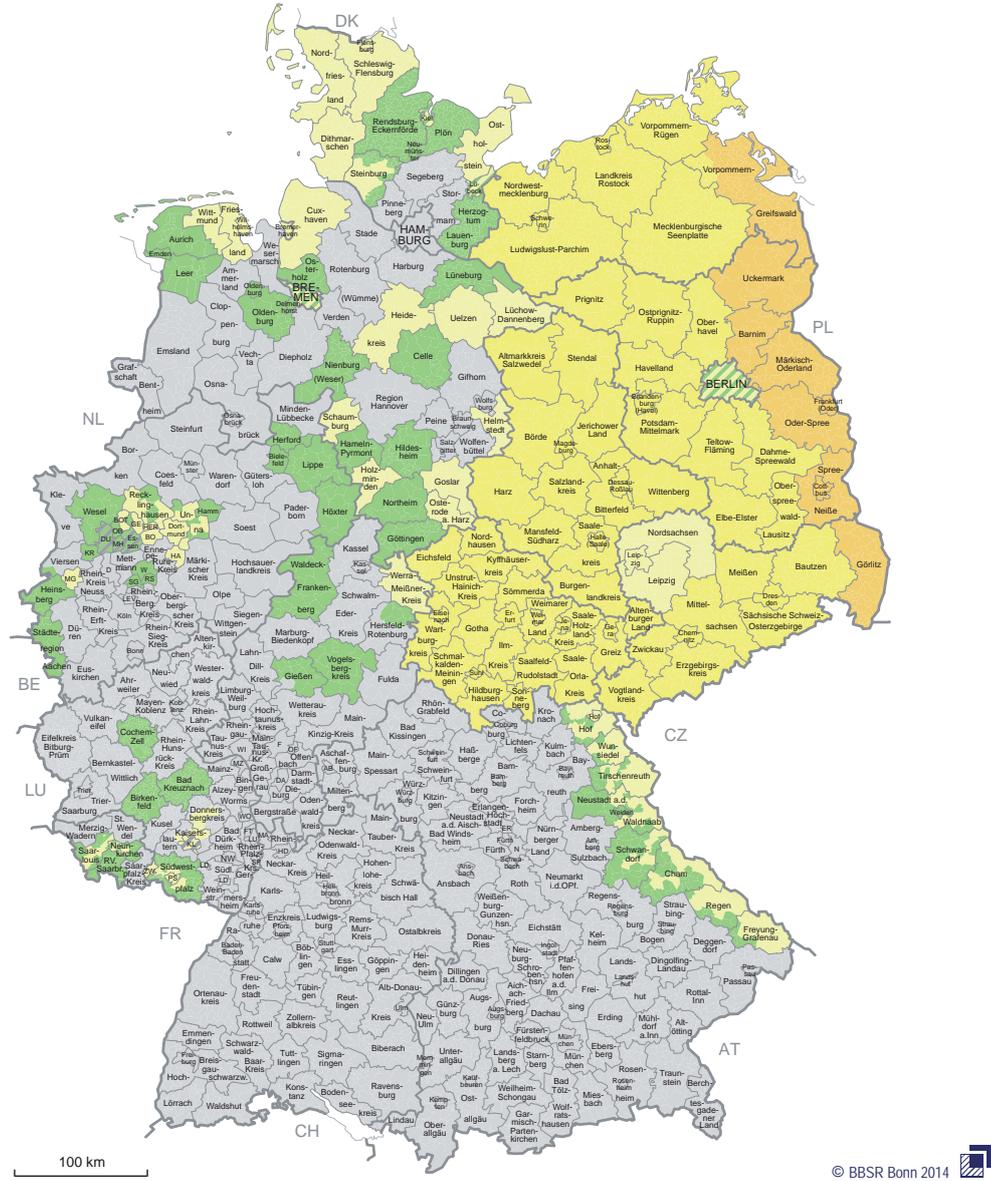
Jede  $\triangleright$  *Stadt* und jede  $\triangleright$  *Region* haben ihre Eigenheiten, die sie mehr oder weniger lebenswert machen. Manche Orte haben mehr Ausbildungsplätze, andere besitzen dafür eine größere Anzahl an sozialen Einrichtungen ( $\triangleright$  *Soziale Infrastruktur*) oder an naturnahen Erholungsräumen. Diese Besonderheiten sind relative Stärken bzw. Schwächen, die die Herausforderungen für die jeweilige Entwicklung darstellen ( $\triangleright$  *Raumentwicklung*). Trotz aller Unterschiede sollte jedoch eine gewisse  $\triangleright$  *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* zwischen allen Stadtteilen, Kommunen und Regionen, aber auch Nationalstaaten bestehen oder es sollten zumindest in den wesentlichen Bereichen der Daseinsvorsorge Mindeststandards eingehalten werden, was letztlich der Staat zu gewährleisten habe (vgl. ARL 2016: 2 f.). Ein wesentliches Ziel der  $\triangleright$  *Raumordnung* und Landesplanung ( $\triangleright$  *Landesplanung, Landesentwicklung*) in der Bundesrepublik Deutschland ist es daher, gleichwertige Lebensverhältnisse her- und sicherzustellen. Dieser Auftrag leitet sich aus Art. 20 und Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) in seiner vereinigungsbedingten Überarbeitung im Jahr 1994 ab (bis dahin ging man von „einheitlichen Lebensverhältnissen“ als Zielsetzung aus).

Das Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG) sieht daher vor, dass im „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ seien. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Raumordnung die Aufgabe, mit ihren Instrumenten und Maßnahmen dazu beizutragen, die bestehenden räumlichen Disparitäten in ihrem jeweiligen Gebiet abzubauen bzw. nicht entstehen zu lassen (Ausgleichsfunktion). Diese Aufgabe wurde insbesondere im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) festgelegt, das von der Mehrheit des Deutschen Bundestages am 23.04.1975 beschlossen wurde. Ziel war es dabei, in Gebieten mit besonders ausgeprägten Strukturschwächen vor allem mit Mitteln der  $\triangleright$  *Infrastrukturpolitik* ( $\triangleright$  *Infrastruktur*) Entwicklungsimpulse auszulösen, um auf diese Weise zum Abbau der räumlichen Disparitäten beizutragen.

Darüber hinaus gibt es innerhalb des subsidiären Systems Europas ( $\triangleright$  *Subsidiarität*) eine Reihe von Konzepten (Europäisches Raumentwicklungskonzept – EUREK und die Territoriale Agenda – TA), Gesetzen und Instrumenten wie Strukturfonds [Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE), Europäische Sozialfonds (ESF) und Kohäsionsfonds], bzw. URBEM-Programme oder Interreg-Programme. Seit 2007 ist die Trennung nach strukturbedingten Zielgebieten aufgehoben und zugunsten von drei Zielen – Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Territoriale Zusammenarbeit – zusammengefasst worden ( $\triangleright$  *Europäische Raumentwicklungspolitik*). Auch wenn die (räumliche) Kohäsionspolitik weitgehend der DG Regio zugeordnet ist, sind die Rahmensetzungen (Maastricht-Vertrag, Lissabon-Vertrag und Europa 2020) auf höchster Ebene der Europäischen Union (EU;  $\triangleright$  *Europäische Union*) verankert, während der „Erfolg“ in der DG Economics and Financial Affairs über ein Scorebord gemessen und analysiert wird.

Auf nationaler Ebene werden gleichwertige Lebensverhältnisse neben Fachpolitiken (regionale Strukturpolitik) vor allem durch die Gemeinschaftsaufgaben (nach Art. 91 a, b und Art. 104 a IV GG, z.B. zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) angestrebt, die insbesondere nach der deutschen Vereinigung große Bedeutung erlangten (s. Abb. 1). Mit dem „Aufbau Ost“ als wesentlichem Teil der Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) ist die Zielvorgabe verbunden, in den neuen Bundesländern ein selbst tragendes Wirtschaftswachstum zu erreichen, um die Transferabhängigkeit zu reduzieren und die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen.

Abbildung 1: GRW-Fördergebiete 2014–2020



© BBSR Bonn 2014

Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe  
 "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Zeitraum 2014 - 2020  
 in gemeindegrenzscharfer Abgrenzung

- Prädefiniertes C-Fördergebiet
- Prädefiniertes C-Fördergebiet mit Grenzschlag gemäß Rz. 176 Regionalleitlinien
- Nicht prädefiniertes C-Fördergebiet
- Nicht-prädefiniertes C-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- D-Fördergebiet
- D-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- Teilweise nicht prädefiniertes C-, teilweise D-Fördergebiet
- Nicht-Fördergebiet

Datenbasis: BMW  
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011  
 Bearbeitung: G. Lackmann

Name Landkreis  
 Name kreisfreie Stadt (bei Platzmangel ersatzweise Nennung des Kfz-Kennzeichens)

— Grenze Landkreis bzw. kreisfreie Stadt  
 — Grenze Bundesland

Quelle: BBSR 2014

## Disparitäten, räumliche

Dass dieses Ziel bislang nicht erreicht worden ist und auch auf absehbare Zeit nicht erreicht werden wird, ist letztlich auch darauf zurückzuführen, dass zum einen einige Fachpolitiken gezielt andere Ziele verfolgen und dass zum anderen innerhalb der Raumentwicklungspolitik konträre Ziele verfolgt werden: Neben das Ziel des regionalen Ausgleichs und der Stabilität („Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume“) ist zunehmend das Wettbewerbsprinzip, d. h. das Wachstumsprinzip („Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung“) gestellt worden (vgl. Domhardt/Benzel/Kiwitt 2011: 219 ff.), in Folge dessen die Disparitäten eher forciert wurden.

Innerhalb Europas haben sich zwar die wirtschaftlichen Abstände zwischen den „neuen“ und den „alten“ Mitgliedsstaaten verringert, gleichzeitig hat sich aber das Nord-Süd-Gefälle zwischen den Mitgliedsstaaten verstärkt. Auf den NUTS-1- bis NUTS-3- sowie den LAU-1- und LAU-2-Ebenen haben sich zudem die Abstände zwischen den und innerhalb der Regionen überwiegend vergrößert (vgl. Kramar 2006). Gleiches gilt für Deutschland – auch jenseits der strukturellen Unterschiede zwischen West und Ost (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2015a; Krause/Schneider/Stilling 2015), was letztlich zu erheblichen Unterschieden in der Belastung der kommunalen Haushalte führt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015).

Die Ursachen liegen vor allem in der starken politischen Orientierung am Wettbewerbsprinzip, das infolge der geforderten „angemessenen“ Antwort auf die Herausforderungen durch die Globalisierung in Konkurrenz zu Nordamerika und Südostasien EU-weit an Bedeutung gewinnt. Die Kohäsionspolitik ist gegenüber den Fachpolitiken hinsichtlich der Mittel und Instrumente deutlich unterlegen (vgl. Kunzmann 2014). Diese Entwicklungen haben schließlich zu Diskussionen darüber geführt, ob, mit welchen Mitteln, bis zu welchem Grade und durch wen ein räumlicher Ausgleich von welchen Disparitäten vom Staat noch gewährleistet werden kann und sollte (vgl. die Debatte hierzu in ARL 2016).

## 2 Definition

---

Unter räumlichen (oder auch regionalen) Disparitäten werden alle Abweichungen der Teilräume beispielsweise der Bundesländer oder der Kreise gegenüber dem Wert der übergeordneten Maßstabsebene („paritätische Referenzverteilung“), beispielsweise dem Nationalstaat, verstanden. Die Abweichungen werden meist in Statistiken numerisch und in Karten über Klassen mit entsprechenden Kennzeichnungen beschreibend dargestellt. Zur (vergleichenden) Analyse bedient man sich entsprechender Verteilungsanalysen (Varianzanalysen auf der Basis von Streuungen, Gini-Koeffizienten, Unterschieden zwischen oberen und unteren Quantilen – meist Quartilen, Quintilen oder Dezilen – sowie den Abständen zwischen den Extremwerten) oder der Abweichung vom arithmetischen Mittel.

Häufig werden einzelne Indikatoren zu Indices zusammengeführt (Lebensqualität,  $\triangleright$  *Nachhaltigkeit*, smartness), um ein zugespitztes Ergebnis zu erzielen. Solche komplexen Maße sind zwar für den politischen Diskurs relevant (insbesondere in Rankings), geben aber kaum einen Hinweis auf notwendige Veränderungen der Steuerung. Relevanter sind hingegen Indices zu Subdimensionen und Hinweise auf die Steuerbarkeit in Ratings und Benchmarks.

In einer Betrachtung der verschiedenen methodischen Ansätze zur Analyse der territorialen Kohäsion kommen Chilla und Neufeld (2014: 18) jedoch zum Ergebnis, dass die Entwicklung innerhalb Europas hinsichtlich zunehmender bzw. abnehmender Kohäsion „maßgeblich von den ausgewählten Indikatoren und den zugrundeliegenden Messmethoden“ abhängt. Dabei kann jedoch nicht unterschieden werden, ob es an einer gewissen methodischen Absicht oder eben daran liege, dass die Indikatoren-Werte keinen einheitlichen Verlauf nehmen. Daher müsse die Raumbewertung ausgeweitet, vereinheitlicht und auf eine stärkere theoretische Basis gestellt werden.

Diese Logik der Beschreibung und Analyse von Ausstattungen der räumlichen Einheiten entspricht traditionellen Input-Output-Überlegungen, wobei man davon ausgeht, dass relativ ähnliche Ausstattungen (bezogen auf Einwohner- bzw. Beschäftigtenzahlen) auch ähnliche Lebensbedingungen bewerten. Dieses wird jedoch bestritten, denn wie die Indikatorwerte der Struktur- und Ausstattungsmerkmale tatsächlich wirksam werden (outcome), unterscheidet sich in sozialer und räumlicher Hinsicht (vgl. ARL 2016: 6 f.). Die Diskrepanz aus Output und Outcome kann zum einen in unterschiedlichen Formen und Graden der Effektivität der *Governance* gemessen werden und zum anderen werden gleiche „objektive“ Sachverhalte von sozialen Gruppen unterschiedlich wahrgenommen und bewertet (subjektive Lebensbedingungen). Daher werden insbesondere in Fallstudien auch qualitative Informationen verarbeitet (vgl. Pohl 1998).

Die formal-statistische Definition wird hinsichtlich ihrer Interpretation zudem unter zwei Aspekten kritisch diskutiert. Erstens: Warum ist die Verteilung der übergeordneten Maßstabsebene ein Orientierungspunkt? Eine Anpassung an den Durchschnitt der Referenzebene würde eine Gleichverteilung auf unterer Maßstabsebene bedeuten, die es historisch niemals gegeben hat, die von den treibenden gesellschaftlichen Kräften eher unterlaufen wird und die vermutlich auch von niemand wirklich gewollt wird (vgl. Mäding 2010: 197). Daher die zweite Frage: Welche Abweichung ist tolerierbar bzw. funktional sinnvoll? Und: Welche Mindeststandards sind notwendig, wünschenswert und unter welcher Kombination von Akteuren (Staat, Markt, Zivilgesellschaft) und Aktionen/Maßnahmen erreichbar (absolut bzw. relativ in Abweichung vom Orientierungsmaß)? Hier wird schnell deutlich, dass zum einen normative Standards von Gerechtigkeit (Verteilungs-, Besitzstands- oder Leistungsgerechtigkeit?) eine Rolle spielen und zum anderen auch pragmatische Argumente, wobei eine Umsetzung in die Praxis mit den bestehenden Ressourcen oftmals geringer freier Investitionsmittel und fehlenden (aber auch nicht genutzten) Instrumenten möglich zu sein scheint.

Auf EU-Ebene sind Schwellenwerte pragmatisch festgelegt worden. Danach haben Regionen, deren BIP pro Kopf den europäischen Durchschnitt um 25% unterschreitet, einen Anspruch auf die Einordnung als Ziel 1-Gebiet. Diese Anpassung ist jedoch nicht als „Deckelung“ der erfolgreichsten Regionen gedacht, sondern als „Aufholprogramm“ für die „Schlusslichter“. Für das Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) Scoreboard wurde ein akzeptabler Bereich regionaler Unterschiede durch die Definition von Unter- und Obergrenzen der jeweiligen Entwicklung festgelegt (vgl. Chilla/ Neufeld 2014: 17).

### 3 Dimensionen und Messebenen räumlicher Disparitäten

---

Grundsätzlich lassen sich alle erhältlichen Statistiken in ihrer räumlichen Verteilung darstellen. Relevant für Fragen räumlicher Disparität sind jedoch vor allem Struktur- und Verlaufsdaten der Dimensionen Wirtschaft, Infrastruktur, Baustruktur, Umwelt und Soziales. Von Belang für die Wirtschaft sind insbesondere die Daten zur Wirtschaftskraft (gemessen anhand des umstrittenen BIP), zur Steuer- und Kaufkraft, zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Im Hinblick auf Bau- und Infrastruktur sind es Ausstattungs- und Auslastungsgrade sowie Erreichbarkeiten (gemessen in Isochronen), hinsichtlich der Umwelt sind es die Qualität der Medien Wasser und Luft sowie das Ausmaß der Versiegelung. Die gesellschaftliche Dimension wird dargestellt nach gesamtheitlichen Daten (Bevölkerungszahl,  $\triangleright$  *Migration*, natürlicher Bevölkerungssaldo), nach sozioökonomischen Daten (Einkommen, Bildung, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug), nach soziodemografischen Daten (aktuell vor allem der Altersaufbau, der Ausländeranteil bzw. der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, Geburtenraten und Sterberaten) sowie nach Gesundheitsindikatoren (laufende Raubeobachtung). Um unterschiedlich große Teilräume miteinander vergleichen zu können, werden die Daten auf die jeweils relevante Grundgesamtheit bezogen (Einwohnerzahl, Anzahl der Beschäftigten, der Personen im Erwerbsalter, der Frauen im gebärfähigen Alter etc.).

Für die Bewertung der räumlichen Disparitäten ist zudem die räumliche Maßstabsebene relevant, für die Ebene der Bundesländer und der Gemeinden insbesondere der Finanzausgleich ( $\triangleright$  *Länderfinanzausgleich*), der jedem Bundesland und den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen soll, die eigenen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass sie sich in ähnlicher Weise entwickeln können (Chancengleichheit). Durch die unterschiedliche Zusammensetzung der Branchen und die unterschiedlichen Modernisierungsverläufe hat sich in der alten Bundesrepublik Deutschland ein Süd-Nord-Gefälle entwickelt (vgl. Sinz/Strubelt 1986), das nach der Wiedervereinigung durch ein bis heute andauerndes West-Ost-Gefälle überlagert wurde (vgl. Gornig/Häußermann 1993; zum regionalen Gefälle innerhalb der neuen Mitgliedstaaten der EU vgl. Krätke/Heeg/Stein 1997). Aktuell haben sich zudem die Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie vergrößert. Durch das Ausmaß und die Beständigkeit der räumlichen Disparitäten und letztlich auch vor dem Hintergrund gestiegener Wachstumskonkurrenz unter den Regionen Europas wird dieser solidarische Ausgleich seit geraumer Zeit jedoch infrage gestellt.

Für die Bewertung von Disparitäten innerhalb von Regionen sind Erreichbarkeiten und Ausstattungen von großer Bedeutung ( $\triangleright$  *Zentraler Ort*), wohingegen insbesondere innerhalb der Großstadt-Regionen die ungleiche Verteilung der Wohnstandorte von sozialen Gruppen, vorwiegend von Ausländern und Migranten, aber auch von Haushalten mit niedriger Bildung, geringem und unsicherem Einkommen, von besonderer Relevanz ist ( $\triangleright$  *Segregation*). Allerdings wird der Ansatz räumlicher Disparitäten im Sinne der Beschreibung ungleicher Verteilung nach Strukturmerkmalen im Raum und deren Interpretation hinsichtlich des gesellschaftlichen Zusammenhalts stark kritisiert (vgl. Dangschat/Alisch 2014), weil damit ein aus sozialwissenschaftlicher Sicht unzureichendes Verständnis von  $\triangleright$  *Raum* verbunden ist und weil Strukturdaten wenig bis nichts über das Zusammenleben vor Ort aussagen (vgl. Blasius/Friedrichs 2009). Mehr Erklärungskraft wird der lokalen politischen Kultur, den sozialen Netzen und den Erwartungshaltungen der sozialen Gruppen zugeschrieben (vgl. Anhut/Heitmeyer 2000), die letztlich in erster Linie durch die Zugehörigkeit zu einem sozialen  $\triangleright$  *Milieu* erklärbar sind. Um die Konzentration sozialer Gruppen

im Raum angemessen einordnen zu können, bedarf es vor allem auch qualitativer Ansätze (über die Konstruktion der sozialräumlichen Einheiten) und einer Typologie entlang meist übersehener soziokultureller Eigenschaften (Habitus, soziales Milieu, ▶ *Lebensstile*).

Eine beschreibende Analyse der räumlichen Disparitäten in Deutschland liefert der Online-Atlas zur Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Hier finden sich die jeweils aktuellen Karten u.a. zu Bevölkerungsentwicklung, Bildung, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Umwelt, Öffentlichen Haushalten, Verdiensten und Einkommen, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung sowie zu Nachhaltigkeits-, und Sozialindikatoren (Verfügbares Einkommen, Armutsgefährdung). Durchgängig zeigen sich in den Karten drei sich überlagernde Gefälle: West-Ost, Süd-Nord, Großstadt-Ländlicher Raum; gleiches gilt für Europa.

## 4 Erklärungsansätze zur Entstehung räumlicher Disparitäten

---

Theorien und Analysen empirischer Regelhaftigkeiten haben das Ziel, die Unterschiede im regionalen Wachstum zu beschreiben, zu erklären und ggf. zu prognostizieren (▶ *Regionalökonomik*). Während man ursprünglich noch von einem Gleichgewichtsansatz ausging (vgl. Hirschman 1958, 1967), setzte sich mit Myrdal (1957) Ende der 1950er Jahre die These durch, dass kaum regulierte Wettbewerbsstrategien die wirtschaftliche räumliche Ungleichheit verstärken. Erst später wurden vermittelnde Faktoren wie Transaktionskosten, lokale politische Kultur sowie Managementkultur (der Innovation), Kommunikation und technisch-organisatorische Bedingungen einbezogen. Friedmann (1972) konzentrierte sich erstmalig explizit auf Einstellungen gegenüber dem ökonomischen und sozialen Wandel (▶ *Sozialer Wandel*) und die daraus abgeleiteten Politik- und Managementstile sowie die Organisationsformen. Daraus entstand die Forderung, das endogene Potenzial von Regionen zu ermitteln und vielfältig zu fördern (vgl. Friedman/Forest 1988).

Einen großen Einfluss auf die regionale Strukturpolitik haben die Arbeiten von Roberto Camagni, dem Leiter des GREMI-Institutes, genommen (vgl. Camagni 2002, 2008, 2009; Camagni/Capello 2013). Ausgehend von Studien über regional verankerte ‚innovative Milieus‘ geht er davon aus, dass das lokal/regional vorhandene Potenzial nur dann im Sinne der Optimierung ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit ausgeschöpft werden kann, wenn traditionelle Positionen überwunden werden.

Dazu müssen die Gegenüberstellungen und Konkurrenzen von öffentlichen und privaten Gütern zugunsten von Eigentümer-Netzwerken (Club-Güter) und der gemeinsamen Verwertung kollektiver Güter aufgehoben werden (s. Tab. 1). Das hätte den Vorteil, dass die jeweiligen Träger von ▶ *Sozialkapital* (Reputation und Vertrauen in die und zwischen den Institutionen, institutionelle Ziele) und Humankapital (unternehmerisches Denken, Kreativität, Know-how und weitere Soft Skills) zueinander in Beziehung treten, kooperieren, gemeinsame Aktionen durchführen und daraus eine kollektive Kompetenz erarbeiten, d.h. ein „Beziehungskapital“ erwerben. Zusätzlich sollten materielle und immaterielle Güter über Netzwerke Agglomerationsvorteile ermöglichen

Disparitäten, räumliche

(▷ Netzwerke, soziale und organisatorische; ▷ Agglomeration, Agglomerationsraum). Eine besondere Bedeutung käme der Forschung zu, die nicht nur ihre Ergebnisse in die Praxis tragen müsse, sondern auch Start-ups ermöglichen sollte.

Tabelle 1: Eine theoretische Taxonomie der Komponenten des Territorialen Kapitals

Rivalität / Materialität	Materielle Güter (hart)	Gemischte Güter (hart & weich)	Immaterielle Güter (weich)
<b>Private Güter</b>	<b>Privat festgelegter Kapital-Stock:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzielle externe Effekte (hart)</li> <li>• Zoll-Güter (Ausschluss aus der Nutzung von Gütern)</li> </ul>	<b>Relationale private Dienstleistungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Externe Verbindungen für Unternehmen</li> <li>• Transfer von Ergebnissen aus Forschung und Entwicklung</li> <li>• Universitäts-Ausgründungen</li> </ul>	<b>Humankapital:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmerische Einstellung</li> <li>• Kreativität</li> <li>• Privates Know-how</li> <li>• Finanzielle externe Effekte (weich)</li> </ul>
<b>Club-Güter</b>  <b>„Unreine“ öffentliche Güter</b>	<b>Eigentümer-Netzwerke / kollektive Güter:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschaft</li> <li>• Kulturerbe (private „Ensembles“)</li> </ul>	<b>Kooperations-netzwerke:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategische Allianzen in F&amp;E</li> <li>• Public Private Partnership</li> <li>• Verfügen über Boden und kulturelle Ressourcen</li> </ul>	<b>Beziehungskapital:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperationsbereitschaft</li> <li>• Bereitschaft zu kollektivem Handeln</li> <li>• Kollektive Kompetenzen</li> <li>• Interessenverband</li> </ul>
<b>Öffentliche Güter</b>	<b>Ressourcen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Natürliche Ressourcen</li> <li>• Kulturelle Ressourcen</li> <li>• Soziales Overhead-Kapital: Infrastruktur</li> </ul>	<b>Agenturen zur Übertragung von Ergebnissen aus F&amp;E:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erweiterte Instrumente</li> <li>• Verbundenheit</li> <li>• Agglomerations- und Bezirks-ökonomie</li> </ul>	<b>Soziales Kapital:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionen</li> <li>• Verhaltensmuster/ Werte</li> <li>• Vertrauen, Reputation</li> </ul>

Quelle: Camagni 2009: 123; eigene Übersetzung

Im Zentrum des „innovativen Kreuzes“ (in Tabelle 1 grau hinterlegt) stehen kooperative Netzwerke aus strategischen Allianzen von Forschung und Entwicklung, verschiedene Formen von *Public-Private Partnership* und eine Governance, die die jeweiligen lokalen/regionalen kulturellen Ressourcen nutzt.

## 5 Abbau räumlicher Disparitäten mittels Raumplanung?

---

Die Infrastrukturpolitik – also „die Gesamtheit der Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen der politischen Entscheidungsträger, die darauf abzielen, die wachstums-, integrations-, ver- und entsorgungsnotwendigen Basisfunktionen des Wirtschaftsgeschehens in einer Region zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar bereitzustellen“ (Jochimsen 1994: 495) – gilt als das zentrale Feld dafür, um bestehende räumliche Disparitäten abzubauen.

Mit einer regionalen Strukturpolitik werden in der Regel drei Ziele verfolgt: Wachstums-, Stabilitäts- und Ausgleichziele (vgl. Eckey 1994: 816). Während jede Region vor allem das erstgenannte, zumindest aber das zweitgenannte Ziel verfolgt, obliegt es insbesondere dem politisch-administrativen System auf der übergeordneten Ebene, die Ausgleichsziele zwischen den Regionen festzulegen, die entsprechenden Instrumente bereitzustellen und Maßnahmen über Empfehlungen, Informationen, und die Festlegung von Rahmenbedingungen durch Anreizsysteme, Ge- und Verbote zu setzen.

Ob, in welchem Umfang und hinsichtlich welcher Dimension räumliche Disparitäten verringert bzw. pro-aktiv verhindert werden sollen, hängt neben deren Ausmaß zum einen von den bestehenden Strategien, Instrumenten und Maßnahmen und zum anderen von den Präferenzen der jeweiligen politisch-administrativen Systeme ab, die sich vor allem in der Ausrichtung der Fachpolitiken zeigen – es ist also letztlich eine normative Frage. Für die Notwendigkeit zum Abbau (allzu) großer Disparitäten werden in der Regel zwei Argumente genannt: Erstens entstünden sowohl in den Wachstumsregionen als auch in den schrumpfenden Regionen Kosten aufgrund überlasteter und nicht ausgelasteter Infrastrukturen und die Preise (beispielsweise für Bauland oder Wohnraum) würden in Wachstumsregionen unnötig stark steigen bzw. in Schrumpfungsbereichen verfallen (vgl. Dangschat 2009). Zweitens führen zu große Disparitäten zu sozialem Unfrieden, zum Verlust des gesellschaftlichen Zusammenhalts und einem Vertrauensverlust gegenüber Politik und (planender) Verwaltung, was sich nicht zuletzt auch negativ auf die Produktivität auswirke.

Das erste Argument ist letztlich auch davon abhängig, inwieweit sich konkurrierende Räume in einem gemeinsamen gemeinwohl-orientierten Kontext befinden – ist das nicht der Fall, so dominiert gegenwärtig das Konkurrenzmodell zwischen den Regionen. Das zweite Argument hat auch für Deutschland eine zunehmende Relevanz, weil zum einen die regionalen Disparitäten in Deutschland zunehmen und zum anderen vor allem das Gefühl, an den Rand gedrängt oder übersehen zu werden, gerade in den strukturschwachen Regionen zunehmen und gleichzeitig die Identifikation mit dem Ort der Heimat verloren geht (vgl. Barlösius 2009, Bernt/ Liebmann 2013).

Um eine sinnvolle Verteilung der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen sicher zu stellen, wurde ein Hierarchiesystem der zentralen Orte eingeführt und die Siedlungsräume (*Siedlung/Siedlungsstruktur*) wurden nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration geordnet

## Disparitäten, räumliche

(vgl. Domhardt/ Benzel/Kiwitt et al. 2011: 206 ff.), was mit Beginn des 21. Jahrhunderts durch das Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ergänzt wurde. In den letzten 20 Jahren wurde jedoch deutlich, dass die Zentren von diesen Prinzipien deutlich stärker profitierten als das jeweilige Umland.

Durch die Konzepte der Metropolregionen und der funktionsräumlichen Arbeitsteilung wurde das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse und der ausgeglichenen Funktionsräume zugunsten des Prinzips der Chancengleichheit aufgegeben. Durch diesen Schwenk wurde die Konkurrenz zwischen den Regionen auf höherem Maßstab weiter verstärkt, der Siedlungsdruck auf die attraktiven Kerne erhöht und der ländliche Raum weiter entwertet. Wie die ESPON 1.1.1-Studie zeigen konnte, geht europaweit eine verstärkte Polyzentralität zwar mit einer Steigerung der Brutto-Wertschöpfung einher, aber auch mit der Zunahme sozialer Ungleichheit und einer stärkeren Belastung der Umwelt (vgl. Nordregio 2006: 80 f.). Auch die „Wettbewerbe der Ideen“ vergrößern die Abstände zwischen Städten und Regionen, weil in den kleinen und strukturschwachen Einheiten die „kritische Masse“ und oftmals die Expertise fehlen, an solchen Programmen erfolgreich teilzunehmen (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2015b).

Die Politik zum Ausgleich räumlicher Disparitäten ist seit mindestens zwei Jahrzehnten geprägt vom Widerspruch zwischen Zielsetzungen, die in den Präambeln europäischer Vertragstexte niedergeschrieben sind (territorial cohesion), und den präferierten und subventionierten Strategien (vgl. Biehl/Ungar 1994: 188; Gatzweiler/Milbert 2006; Eltges 2014: 12 f.). Das Prinzip „Stärken stärken“ unterstützt vor allem die ohnehin wirtschaftlich strukturstarke Zentren und Regionen und schwächt zumindest relativ die strukturschwachen, was insgesamt die räumlichen ökonomischen Ungleichheiten verstärkt, da die Entzugseffekte in den strukturschwachen Regionen größer sind als die Ausbreitungseffekte, die dort eher behindert sind (vgl. Myrdal 1974). Damit werden sämtliche Erkenntnisse aus Theorien des Wirtschaftswachstums billigend, wenn nicht gar wissentlich derart angewendet, dass die räumlichen Disparitäten auf allen Ebenen innerhalb Europas (wieder) zunehmen (vgl. Biehl/Ungar 1994: 188).

## 6 Gleichwertige Lebensbedingungen vor dem Hintergrund zunehmender Disparitäten

---

Den Schwenk in der regionalpolitischen Strategie in Deutschland hat der damalige Bundespräsident Köhler maßgeblich durch neo-liberale Positionen eingeleitet, als er in einem Focus-Interview sagte, dass derjenige, der die „großen Unterschiede in den [regionalen] Lebensverhältnissen [...] einebnen will“, den Subventionsstaat „zementiere“ (Krumrey/Markwort 2004: 22). Die Argumente zur Abkehr von der Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind zahlreich: es habe diese historisch nie gegeben, die Gesellschaft differenziere sich zudem hinsichtlich der sozialen Lage und der Lebensstile stärker aus und man könne ohnehin dieses komplexe Konstrukt nicht einheitlich messen, zumal geeignete Indikatoren und die Verrechnung der Werte oftmals subjektiv und interessengeleitet erfolgen (vgl. Mäding 2010: 197).

Dennoch kann das Dilemma fehlender Informationen nicht dazu führen, eine im Grundgesetz festgelegte Verpflichtung aufzugeben, sondern es sollte zum Anlass genommen werden, die „weichen“ gesellschaftlichen Aspekte besser zu erfassen, zumal sie nach allen Standorttheorien

zunehmend an Bedeutung gewinnen. Mäding (2010: 197 f.) fordert zudem, die in der EU eingeführten Mindeststandards auch auf die Situation in Deutschland anzuwenden (vgl. auch ARL 2016).

Aufgrund der Diskrepanz zwischen Anspruch und Verpflichtung einerseits und treibenden ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Kräften andererseits wurde auf der Jahrestagung 2014 der ARL eine „neue europäische Kohäsionspolitik“ diskutiert und gefordert (vgl. Eltges 2014), aus der das Positionspapier der ARL entstanden ist (vgl. ARL 2016).

## 7 Debatten um das Raumverständnis

---

In dem Diskurs über regionale Disparitäten wird das jeweilige Raumverständnis kaum hinterfragt. Ausgehend von körperschaftlicher Verantwortung und auf der Basis verfügbarer Statistiken (auf der Ebene der NUTS- und LAU-Regionen) werden deskriptive Analysen vorgelegt und mithilfe algorithmischer Systeme räumliche Disparitäten beschrieben. Dieser Zugang wird – hier bezieht man sich auf Albert Einstein – Container-Raum genannt. In der aktuellen Geographie, Stadt- und Regionalsoziologie wird diese Sichtweise jedoch als unzureichend abgelehnt. Man solle – so die Forderung – hingegen von relationalen Raumvorstellungen ausgehen, d.h. eher die Flüsse und Prozesse als die Strukturen betrachten. Das gelte vor allem deshalb, weil „Stärke“ nur dann eine Eigenschaft sein kann, wenn es zugleich „Schwäche“ gäbe. Nebeneinander gestellt könne man allenfalls die Dinge beschreiben, nicht aber verstehen und erklären, wenn nicht die stärkenden und schwächenden Prozesse in ihrer Wechselwirkung deutlich werden.

Diese kontroverse Gegenüberstellung ist jedoch für die Raumplanung insofern eine zu vereinfachende Schwarz-Weiß-Malerei, als dass es für die öffentliche Verwaltung gute Gründe gibt, räumliche Prozesse als Container darzustellen, da sie mit räumlichen Zuständigkeiten harmonisiert werden können. Die Herausforderung besteht jedoch darin, das „andere“ Raumverständnis verstärkt einzubeziehen, indem entsprechende Daten entwickelt werden, mit denen die Relationen zwischen Territorien abgebildet werden.

Damit wird zudem dem Faktum Rechnung getragen, dass das Feld der Raumplanung nicht mehr ausschließlich ein Ingenieur-Fach ist, sondern aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Prozessen der Aushandlung und des Interessensausgleichs durch sozialwissenschaftliche Elemente ergänzt wurde. Die zunehmende Bedeutung des „Eigensinns“ örtlicher/regionaler Entwicklungen hat zudem dazu geführt, dass Strukturen und Prozesse als orts- und zeitspezifischer Ausdruck sozialräumlicher Gegebenheiten verstanden werden müssen, was bedeutet, dass das raum- und zeitunabhängige Verständnis von Ingenieur- und Naturwissenschaften überwunden werden sollte.

## Literatur

---

- Anhut, R.; Heitmeyer, W. (2000): Desintegration, Konflikt und Ethnisierung: Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption. In: Heitmeyer, W.; Anhut, R. (Hrsg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim/München, 17-75.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier der ARL 108. Hannover.
- Barlösius, E. (2009): Der Anteil des räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. In: Sozialer Fortschritt 58 (2-3): 22-28.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): GRW-Fördergebiete 2014-2020. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/foerdergebietskarte-ab-07-2014> (11.12.2015).
- Bernt, M.; Liebmann, H. (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh.
- Biehl, D.; Ungar, P. (1994): Disparitäten, regionale. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 185-189.
- Blasius, J.; Friedrichs, J. (2009): Internal heterogeneity of a deprived urban area and its impact on residents' perception of deviance. In: Blasius, J.; Friedrichs, J.; Galster, G. (eds.): Quantifying neighbourhood effects: Frontiers and perspective. Milton Park/New York, 124-151.
- Camagni, R. (2002): On the concept of territorial competitiveness: Sound or misleading? In: Urban Studies 39 (13), 2395-2411.
- Camagni, R. (2008): Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital. In: Capello, R.; Camagni, R.; Chizzoloni, P.; Frasati, R. (eds.): Modelling regional scenarios for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies. Berlin, 33-46.
- Camagni, R. (2009): Territorial capital and regional development. In: Capello, R.; Nijkamp, P. (eds.): Handbook of regional growth and development theories. Cheltenham/Northampton, 118-132.
- Camagni, R.; Capello, R. (2013): Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union. In: Regional Studies 47 (9), 1383-1402.
- Chilla, T.; Neufeld, M. (2014): Harmonische Entwicklung? Zur Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Bemühungen um Kohäsion?. In: Nachrichten der ARL 44 (3), 14-19.
- Dangschat, J. S. (2009): Stadtentwicklung zwischen Wachsen und Schrumpfen. Wien. = Stadtdialog: Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes 1/2009.

- Dangschat, J. S.; Alisch, M. (2014): Residenzielle Segregation – Ursachen und vermutete Folgen. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 200-218. = Forschungsberichte der ARL 3.
- Domhardt, H.-J.; Benzel, L.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Eckey, H.-F. (1994): Regionale Strukturpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 815-821.
- Eltges, M. (2014): Europäische Raum- und Stadtentwicklung – Was zeigt die Empirie? In: Nachrichten der ARL 44 (3), 11-14.
- Friedmann, J. (1972): A generalized theory of polarized development. In: Hansen, N. M. (ed.): Growth centers in regional economic development. New York, 82-107.
- Friedman, J.; Forest, Y. (1988): The politics of place: Toward a political economy of territorial planning. In: Higgins, B; Savoie, D. J. (eds.): Regional economic development. Boston, 115-130.
- Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2006): Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten: Grund für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 6/7.2008, 317-324.
- Gornig, M.; Häußermann, H. (1993): Von Süd-Nord- zum West-Ost-Gefälle? Zum Wandel der Regionalstruktur und des Städtesystems nach der Vereinigung Deutschlands. Bremen. = Arbeitspapiere der Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region 7.
- Hirschman, A. O. (1958): The strategy of economic development. New Haven. = Yale studies in economics 10.
- Hirschman, A. O. (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart. = ökonomische Studien 13.
- Jochimsen, R. (1994): Infrastruktur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 490-498.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015a): Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Bonn. = WISO-Diskurs: Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015b): Wettbewerb der Ideen in den Regionen. Bonn. = WISO Diskurs: Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Kramar, H. (2006): Economic convergence on different spatial levels: The conflict between cohesion and growth. In: Raumforschung und Raumordnung (64) 1, 18-27. Krätke, S.; Heeg, S.; Stein, R. (1997): Regionen im Umbruch: Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“. Frankfurt am Main/New York.
- Krause, N. R.; Schneider, U.; Stilling, G.; Woltering, C. (2015): Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014. Berlin. = Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014.

## Disparitäten, räumliche

- Krumrey, H.-H.; Markwort, H. (2004): Einmischen statt Abwenden: Interview mit Bundespräsident Horst Köhler. In: Focus 2004 (38), 20-25.
- Kunzmann, K. (2014): Kohäsion und Raumordnung. In: Nachrichten der ARL 44 (3), 7-10.
- Mäding, H. (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 197-199.
- Myrdal, G. (1957): Economic theory of the underdeveloped regions. London
- Myrdal, G. (1974): Ökonomische Theorie der unterentwickelten Regionen. Stuttgart.
- Nordregio (ed.) (2006): ESPON Project 1.1.1: Potentials for polycentric development in Europe. Project Report. [https://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006\\_Projects/Menu\\_ThematicProjects/](https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006_Projects/Menu_ThematicProjects/) (09.06.2016).
- Pohl, J. (1998): Qualitative Verfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 95-112.
- Sinz, M.; Strubelt, W. (1986): Zur Diskussion über das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle unter Berücksichtigung entwicklungsgeschichtlicher Aspekte. In: Friedrichs, J.; Häußermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. Opladen, 12-50.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2015): Interaktive Karten. <https://destatis.de/onlineatlas/> (20.10.2015).

Bearbeitungsstand: 07/2018