

# Mittendrin und doch am Rand. Raumentwicklung in NRW einmal von der Peripherie her gedacht

Nils Leber

(Dipl.-Ing. Nils Leber, Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung, Nußallee 1, 53115 Bonn, nleber@uni-bonn.de)

## 1 MITTEN DRIN UND DOCH AM RAND – EINE KURZE EINFÜHRUNG VORWEG

Nordrhein-Westfalen ist wie kein anderes deutsches Bundesland von seinem polyzentrischen Ballungsraum, der Metropolregion Rhein-Ruhr, geprägt und dominiert. Man ist aufgrund der räumlichen Struktur Nordrhein-Westfalens geradezu versucht, im Zusammenhang mit Nordrhein-Westfalen als von einer reinen Stadtlandschaft zu sprechen. Dies würde jedoch bei aller Dominanz städtischer Strukturen, der Urbanisierungsgrad Nordrhein-Westfalens spricht in diesem Zusammenhang unbestritten eine deutliche Sprache, offensichtlich jedoch deutlich zu kurz greifen und der durchaus vorhandenen raumstrukturellen Problematik nur sehr dürftig gerecht werden.

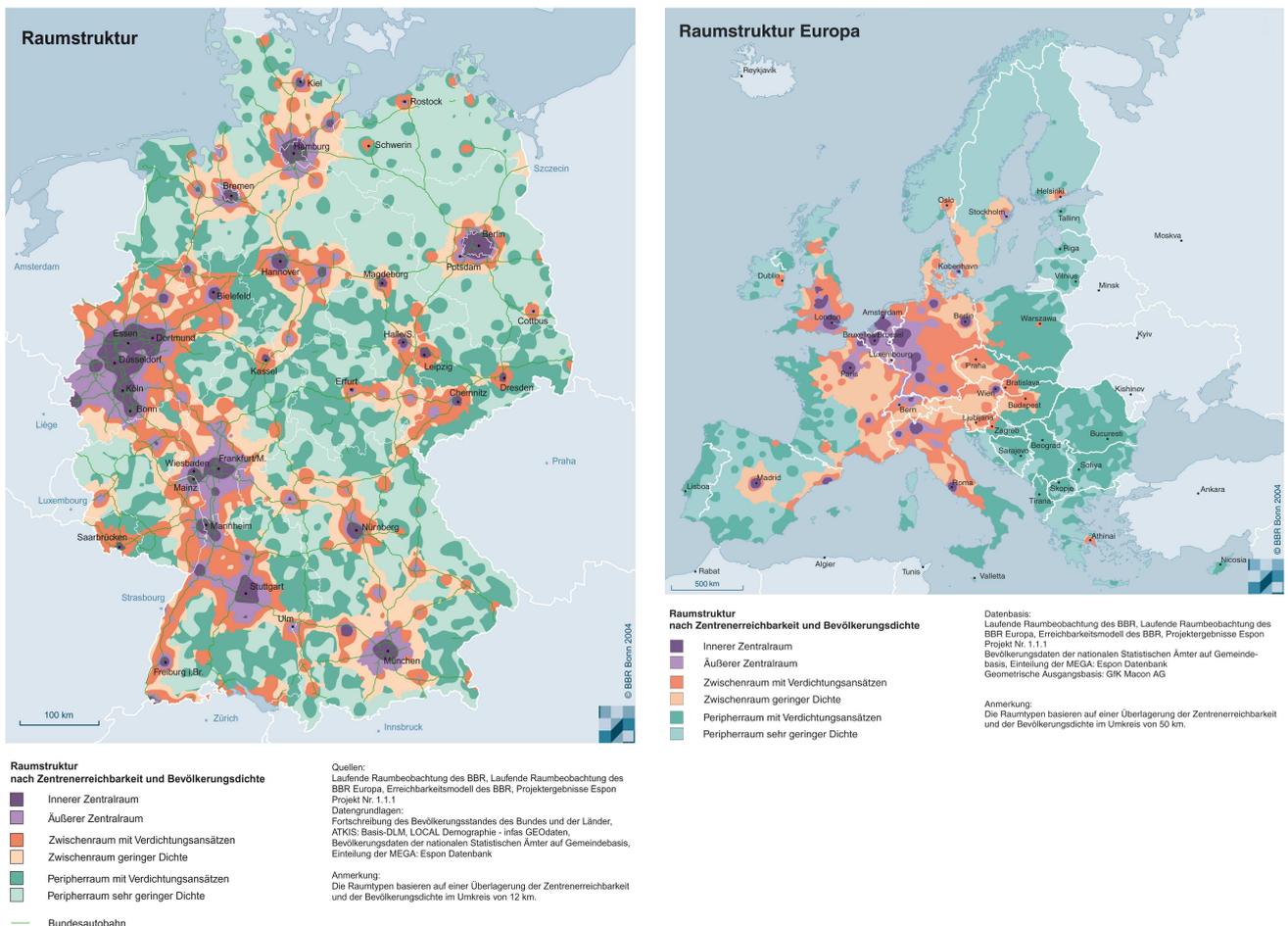


Fig.1 Die Raumstruktur in Deutschland und Europa (BMVBS 2006)

Denn auch in Nordrhein-Westfalen gibt es ohne Zweifel Teilräume, die zunächst pauschal betrachtet und entgegen der überwiegenden Wahrnehmung aufgrund ihrer strukturellen Merkmale, ihrer Lage und ihrer Ausstattung sowie ihren funktionalen (Nicht-)Verflechtungen, wenn nicht als Peripherie, so doch mindestens als peripher und damit problematisch, was ihre strukturelle Beschaffenheit anbelangt, bewertet werden müssen. Folgt man jedoch der allgemeinen Kartographie, wie sie etwa im Raumordnungsbericht im Zusammenhang mit der Darstellung von Metropolindices zu sehen ist oder in Studien bezüglich der räumlichen Typisierung (vgl. u. a. ILS NRW 2006), so werden nur ganz wenige Gemeinden Nordrhein-Westfalens noch direkt als peripher eingestuft, was der Realität jedoch zum Teil nur sehr geringfügig gerecht wird.

Gerade in Nordrhein-Westfalen, aber auch im übrigen Deutschland, dominiert nach wie vor die Diskussion über die im Jahre 1995/1997 (zunächst 6 bzw. 7 Ballungsräume) bzw. dann 2005 (vier weitere Ballungsräume) von Seiten der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ausgewiesenen elf

europäischen Metropolregionen. Sie gelten als Innovationsräume und Motoren für die Regionalentwicklung und erlangen alleine deswegen in Politik und Gesellschaft aber auch in der Wirtschaft im Rahmen von Standortplanungen ein deutliches Hauptaugenmerk. Interessant ist in diesem Kontext die Wahrnehmung von Peripherien, die sich je nach Maßstabebene doch sehr unterschiedlich darstellt bzw. darstellen kann (vgl. Fig. 1). Dies führt in Nordrhein-Westfalen, wie bereits dargestellt, sehr deutlich zu einer Überdeckung von Problemlagen, die zweifelsohne entweder direkt in einem Teilraum selbst oder aber im Zusammenspiel bzw. dem fehlenden ausgewogenen Zusammenspiel zwischen einzelnen Teilräumen begründet sind. Daneben hat die Fokussierung der Raumordnungspolitik auf die Entwicklung der Metropolräume im Prinzip, trotz des Festhaltens der Raumordnung am Grundsatz des Gleichwertigkeitspostulates, eben jenes Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse enorm konterkariert. Alleine aus diesem Umstand generiert sich die Notwendigkeit eines erhöhten bzw. hohen Maßes an Aufmerksamkeit für den Typus räumlicher Peripherien.

### Leitbild Wachstum und Innovation

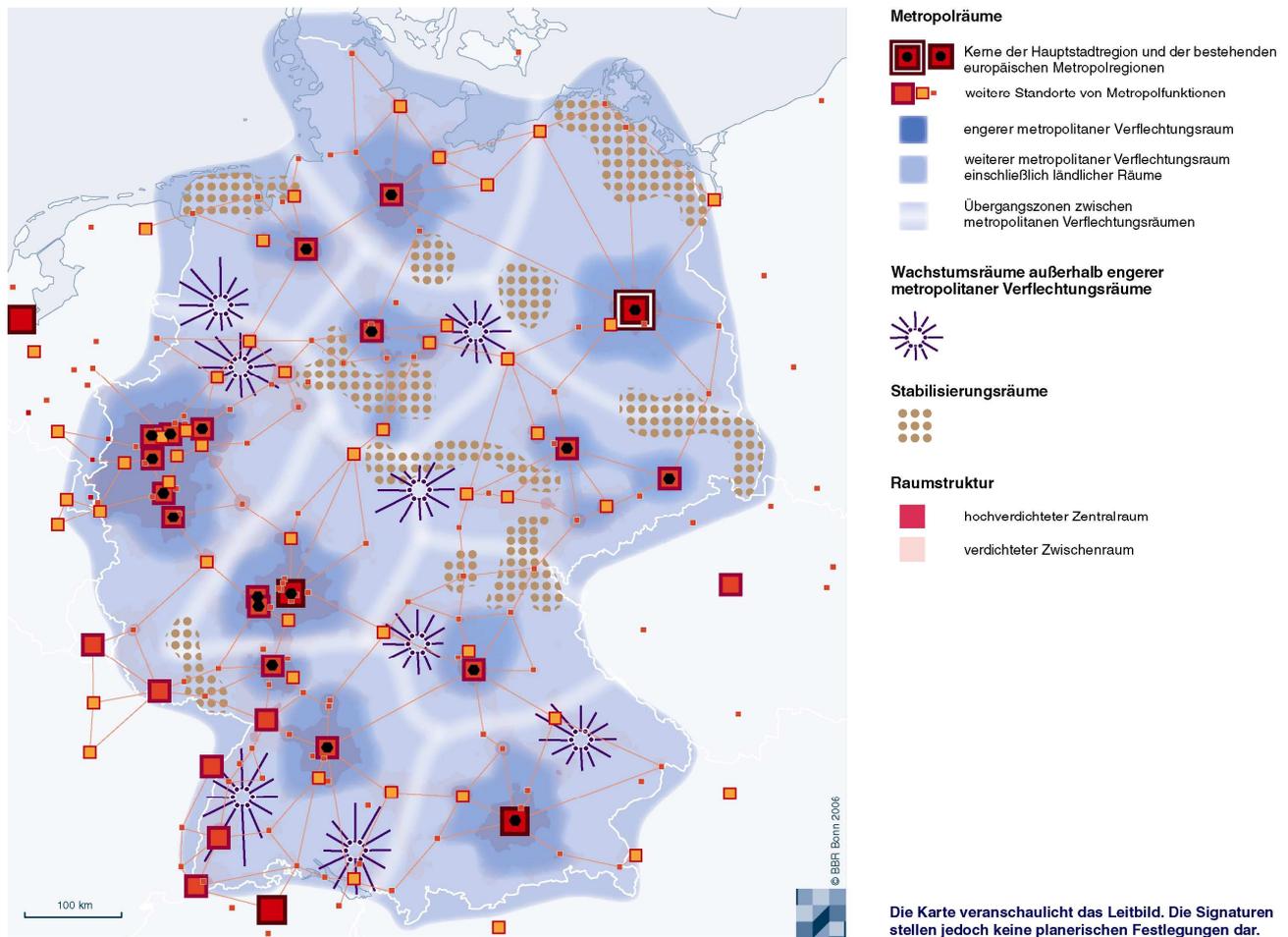


Fig.2 Leitbild Wachstum und Innovation (BMVBS 2006)

In Zeiten, in denen zudem das Wachstumspfadparadigma zum wesentlichen Bestandteil des gesellschaftlichen und politischen Handelns zählt, stellt sich die Frage danach, inwiefern wachstumsfähige Räume Verantwortung für Räume übernehmen können und müssen, die aufgrund struktureller Probleme oder lagebedingt nicht an diesem Wachstumswettbewerb teilnehmen können. Die Frage nach dem räumlichen Ausgleich nimmt insofern eine zentrale Position ein. Die Raumentwicklungspolitik liefert derzeit dagegen keine schlüssigen und praktikablen Antworten auf diese Frage. Die Beantwortung dieser Frage ist allerdings von essentieller Bedeutung für die Raumentwicklung und bedarf eines grundlegenden gesellschaftlichen Konsenses. Entscheidet sie doch ganz wesentlich über den Aspekt der räumlichen Gerechtigkeit und damit in weiten Teilen auch über die soziale Gerechtigkeit im Land. Eines scheint ohne weiteres klar zu sein und das ist, dass das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen ohne Konzepte für die Peripherien und peripheren Lagen dieses Landes immer weiter obsolet wird. Politik, Gesellschaft und auch Wirtschaft werden sich hinterfragen müssen, ob dies in ihrem Sinne ist.



## 2 PERIPHERIE!?! QUID EST VERITAS? – ZUM WESEN EINER AMBIVALENTEN BEGRIFFLICHKEIT

Im Rahmen der Annäherung an den Begriff der Peripherien erschien die Auseinandersetzung mit einigen ausgewählten theoretischen Modellen und Ansätzen als zweckdienlich. Dabei wurde der Blickwinkel von klassischen Standorttheorien bis hin zu neueren Ansätzen der Raumordnung und Raumentwicklung aufgespannt. Die Betrachtungen von Modellen zur Abgrenzung von Raumtypen offenbart ein breites Bild bezüglich der Abgrenzung räumlicher Einheiten. In vielen Modellen und Ansätzen geht es explizit gar nicht darum Peripherien zu definieren, sondern vielmehr in sich geschlossene Erklärungsansätze für eine gesamträumliche Typisierung bzw. die Erklärung gesamträumlicher Entwicklungsmuster zu entwickeln. Dessen ungeachtet lassen sich diese Ansätze dann dennoch auch dazu verwenden Erkenntnisse über das Wesen von Peripherien zu gewinnen. Es wäre jedoch anmaßend behaupten zu wollen, man könne aus diesen Erkenntnissen der Modellbetrachtung einen universellen und allgemeingültigen Ansatz „zusammenbauen“. Zudem ist durchaus fragwürdig, ob ein allgemeingültiger Ansatz den Problemen adäquat gerecht würde, bedarf es doch offenkundig flexibler und problemadäquater Ansätze. Dennoch hat die Betrachtung der Modelle und Ansätze zur räumlichen Ausdifferenzierung einige interessante Aspekte aufgezeigt, die an dieser Stelle in der Form einer kurzen kommentierten Zusammenschau aufgegriffen werden (vgl. u. a. Dicken 1999).

Eine allgemeine, klare und umfassende Definition von Peripherien, so zeigt es der Blick in die Literatur, gibt es nicht. Es gibt viele sektorale und monodimensionale Ansätze, vor allem ökonomischer Natur, die jeweils aus ihrer wissenschaftsdisziplinären Sicht heraus operieren und ihre Deutungshoheit speisen. Dies ist eine erste wichtige Erkenntnis aus der Betrachtung der Modelle und Ansätze. Vielmehr gibt es viele verschiedene Komponenten von Ansätzen, die auf sehr unterschiedliche Art und Weise Peripherien und/oder periphere Räume abgrenzen. Dies führt bereits nach einer kurzen oberflächlichen Betrachtung zu der Hypothese, dass die Peripherien einen sehr inhomogenen und gleichsam dynamischen räumlichen Typus darstellen. Peripherie hat demnach umgangssprachlich ausgedrückt viele Gesichter. Ebenso auffällig ist, dass Peripherien auf sämtlichen räumlichen Maßstabsebenen, von der globalen über die regionale bis hin zur städtischen und innerstädtischen Sichtweise, anzutreffen sind. Auch dieser Umstand untermauert noch einmal zusätzlich die Heterogenität des Betrachtungsgegenstandes Peripherie und die Abhängigkeit der Abgrenzung unter anderem von den verwendeten räumlichen Maßstabsebenen und den hinzugezogenen Indikatoren.

Gleichwohl lassen sich sowohl wichtige Kriterien für die Abgrenzung als auch wichtige Rahmenbedingungen, die für die Entstehung von Peripherien verantwortlich sind, aus den einzelnen Ansätzen ableiten und aufführen. Zunächst einmal entstehen Peripherien generell durch inhomogene und ungleichmäßige Entwicklungen, vor allem ökonomischer und demographischer Natur, bzw. durch die ungleichmäßige Verteilung ebendieser. Dieser Zusammenhang lässt sich bereits bei den klassischen Stadt- und Stadtentwicklungsmodellen von Burgess und Harris und Ullmann, zusätzlich ist noch das Sektorenmodell von Hoyt zu nennen deutlich hervorheben (vgl. Burgess 1925 und 1929, Hoyt 1939, Harris et al. 1945 sowie Boustedt 1953). Peripherien sind demzufolge das Produkt von räumlichen Ungleichgewichten und zwar sowohl im Positiven als auch im Negativen. Zudem stellt die Raumentwicklung ein resonanzfähiges System dar, d.h. Impulse, negative wie positive, geben sich systemintern weiter (z. B. Entwicklung des Faktors Arbeit aber auch Bodenpreise etc.). Hier hakt eine ganze Modellsparte (u. a. die Polarisierungstheorien, vgl. u. a. Lasuéen 1969) ein und führt die Begrifflichkeiten der Ausbreitungs- und der Entzugseffekte ein. Ausbreitungs- und Entzugseffekte sind maßgeblich für die strukturelle Gestalt des Raumes verantwortlich, sie stellen die hauptsächlichen Triebkräfte für asynchrone und disperse Raumstrukturen dar. Dies resultiert vor allem aus dem Sachverhalt, dass die Ausbreitungseffekte, was die räumliche Reichweite anbelangt, den Entzugseffekten deutlich nachstehen. Mit diesen Effekten gehen zudem auf nahezu allen räumlichen Ebenen (lokal, regional und global) starke Verdrängungsprozesse und selektive Wanderungsprozesse einher, die in der Regel zu einer Verfestigung oder gar Ausweitung von Disparitäten und damit zur räumlichen Ausdifferenzierung von dominanten Zentren und eher subdominanten Peripherien führen (vgl. Dicken et al. 1999, S. 195). Verstärkt werden diese Prozesse noch durch die Begebenheit, dass sich verschiedene Nutzungen anziehen bzw. abstoßen, was die Bildung von funktionalen Clustern und im Umkehrschluss von peripheren Lagen zum Resultat hat. Peripherien werden allgemein als Subsysteme verstanden, deren Entwicklung hauptsächlich von den

Institutionen und Einrichtungen der Kernregion abhängen. Zentrum und Peripherie sind in diesem Sinne funktional miteinander verbunden. Diese funktionale Verbindung, die muss einschränkend angeführt werden, sind nicht immer gänzlich zu Lasten der Peripherien zu bewerten. Vielmehr gibt es innerhalb dieses Prozesses ganz eindeutig „Gewinner“, die vor allem neben den Entzugseffekten auch die positiven Ausbreitungseffekte der Zentren spüren (z. B. über Kaufkraft- und Steuerkraftzuwächse etc.) und „Verlierer“, die vor allem unter den enormen Entzugseffekten der Zentren zu leiden haben (z. B. Entleerungsgebiete mit starken und dynamischen Abwanderungstendenzen). In eine ähnliche Richtung gehen Überlegungen bezüglich des Vorhandensein von Zentrifugal (Ausbreitung)- und Zentripetalkräften (Konzentration). Diese Kräfte führen zu einer ganz spezifischen Raumstruktur, bestehend aus Agglomerationen und Produktionsclustern auf der einen Seite und ökonomisch wenig bedeutenden Regionen auf der anderen Seite (u. a. Krugman 1993). Im räumlichen Gesamtgefüge, das sich durch funktionale Verflechtungen auszeichnet, geben sich dergestaltige Effekte weiter, d. h. sie führen zu Resonanz im Gesamtsystem. Diese Resonanz drückt sich dann in wachsenden Disparitäten aus.

Über die Entwicklung der Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie gehen die Ansichten in der Theorie sehr weit auseinander, so wird in der Theorie sowohl von der Verfestigung und der Ausweitung dieser Disparitäten ausgegangen als auch vom Abbau dieser Unterschiede im Zeitverlauf durch das Wirken der Marktmechanismen.

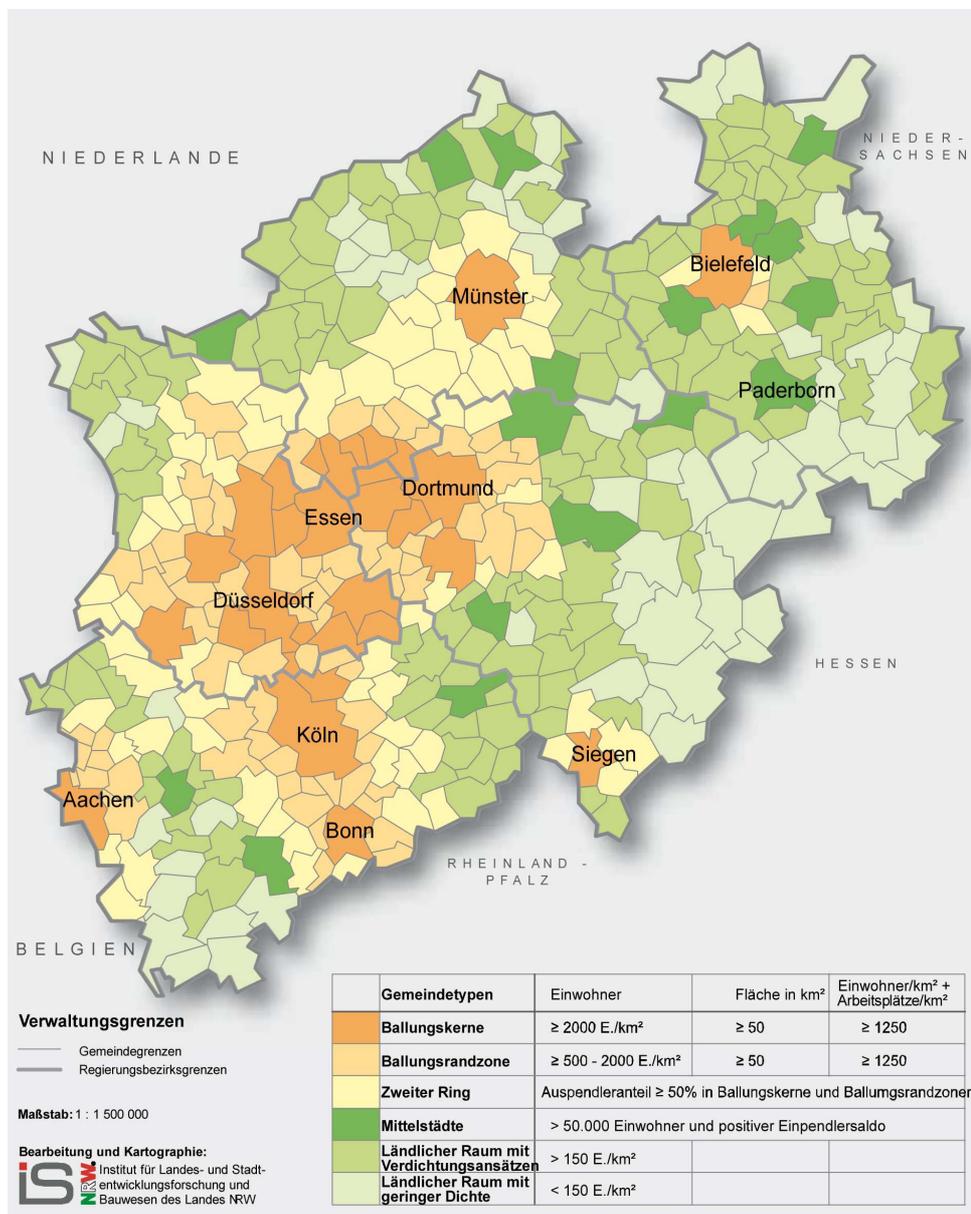


Fig.3 Ansatz des ILS NRW zur räumlichen Typisierung Nordrhein-Westfalens (ILS NRW 2006)



Ohne Zweifel produzieren die Ballungsräume und Zentren für die Gesamtwirtschaft wichtige Wachstumsimpulse, jedoch nehmen die Peripherien in dieser Entwicklung eine ebenso wichtige Rolle ein, auch wenn sie dies nicht immer direkt in der Form von Produktivitätszuwächsen etc. tun. In diesem Zusammenhang erhält der Aspekt der Innovation eine hervorzuhebende Bedeutung. Innovation, so zeigen neuere Betrachtungen, bedürfen zwar überwiegend gewissen Agglomerationsvorteilen, diese finden sich jedoch mittlerweile auch in kleineren Clustern an bzw. in peripheren Räumen (gerade die Logistikbranche hat hier derartige Entwicklungen aufzuweisen, hier spielt dann lediglich der Aspekt der räumlichen und verkehrlichen Zentralität eine Rolle). Die Clustertheorie, die in diesem Zusammenhang zu nennen ist, betont eine Zunahme der Bedeutung des Lokalen und schafft damit wieder eine andere Perspektive für den Blick auf die Peripherien (vgl. u. a. Porter 1999, 1998 und 2003). Die funktionale Abgrenzung von Peripherien ist zudem seit jeher auch ein Anspruch von politischen Leitbilddokumenten, hier werden vor allem indikatorbasierte und lagebedingte Abgrenzungen vorgenommen. Hauptsächlich basieren die Abgrenzungen auf demographischen Indikatoren oder auf Pendlerstatistiken (vgl. u. a. ILS NRW 2006). Auch hier werden periphere Gebiete dargestellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Abgrenzungen zum Teil wichtige funktionale Aspekte und Verflechtungen aufgrund der jeweils nur überschaubaren Menge an verwendeten Indikatoren außen vorlassen.

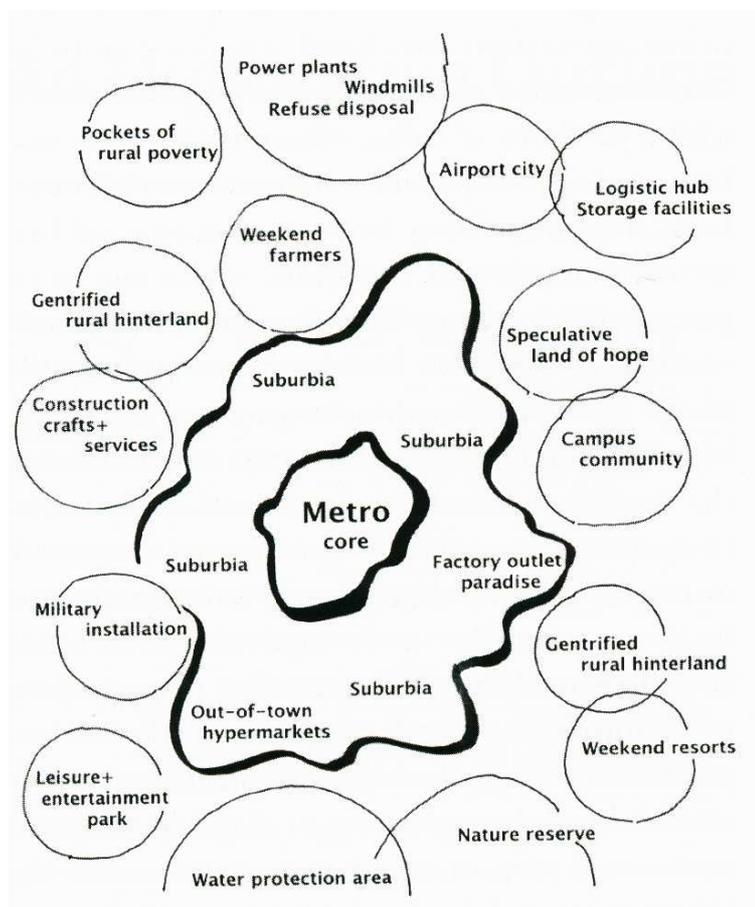


Fig.4 Metropoliten Peripherien (Kunzmann 2010, S.20)

Eine fundamentale Erkenntnis ist jene, dass es „die“ Peripherie nicht gibt, vielmehr kann es nur die Peripherien geben. Ist dieser Raumtypus doch viel zu heterogen, um ihn sprachlich und begrifflich im Singular abzubilden. Hier gilt es wie so oft in Fragen der Raumentwicklung differenziert auf diese Heterogenität einzugehen als dies bislang zur gängigen Praxis gehörte. Eine plakative Darstellung hinsichtlich der strukturellen Vielfalt liefert in diesem Zusammenhang Kunzmann (vgl. Fig. 4)

Die Betrachtung der Modelle und Ansätze zur Abgrenzung räumlicher Einheiten hat vor allem die Erkenntnis untermauert, dass es neuerer Ansätze bedarf, die konzeptioneller die Wesenszüge heterogener Peripherien aufnehmen und dadurch bezogen auf künftige Strategien und Konzepte deutlich operationalisierbarer sind. Gleichsam helfen die klassischen und auch die neueren modellhaften Ansätze zur räumlichen Typisierung sehr deutlich beim Verstehen der Peripherie und ihrer Muster. Zudem ist jedoch

auch deutlich geworden, dass der Begriff der Peripherie überwiegend als ein Stigma betrachtet wird. Diese Betrachtung und Bewertung von Peripherien trifft in ihrer Allgemeingültigkeit jedoch nicht zu. Hier bedarf es künftig einer zusätzlichen Differenzierung und vor allem auch Einbindung aller Teilräume in gesamtäumliche Konzepte.

### **3 ZWISCHEN BALLUNGSRAUM UND PERIPHERIE – ZUR LAGE DER PERIPHERIEN IN NRW**

Nordrhein-Westfalen wird, wie Eingangs dieses Beitrags bereits deutlich hervorgehoben, von seinem polyzentrischen Ballungs- und Metropolraum Rhein-Ruhr geprägt und nahezu überformt. Diese Wahrnehmung geht fast so weit, wie bereits einleitend angemerkt, dass im Zusammenhang mit Nordrhein-Westfalen nicht mehr von peripheren Lagen und damit auch von Peripherien gesprochen wird. Die im Rahmen der 1970er Jahre durch die Landesplanung forcierte Modernisierungspolitik, die auf den Ausgleich der Entwicklungsunterschiede zwischen Stadt und Land ausgerichtet war, war vor allem durch den Ausbau von Infrastruktur geprägt und hat zu deutlichen raumstrukturellen Verbesserungen geführt, dies ist nicht von der Hand zu weisen. Dessen ungeachtet lassen sich jedoch gerade auch in der sehr städtisch und siedlungsstrukturell geprägten Raumstruktur Nordrhein-Westfalens problematische Regionen definieren. Diese liegen sowohl in strukturschwächeren Randlagen als auch innerhalb des Ballungsraumes selbst (Peripherie im Innern). Diese Teilräume verfügen oftmals zwar über funktionale Verflechtungen zum Ballungsraum, diese Verflechtungen basieren jedoch mehrfach rein auf Entzugseffekten, die vom Ballungsraum ausgehen. Es ist insofern ein erster Befund, dass die Peripherien mit ihren Belangen in Nordrhein-Westfalen deutlich von den Belangen der Metropolregion überdeckt werden. Dies beginnt bereits bei der angesprochenen Wahrnehmung Nordrhein-Westfalens als bevölkerungsstarkes enorm besiedeltes Bundesland. Der Raum Nordrhein-Westfalens zeichnet sich jedoch sehr stark durch ein hohes Maß an Heterogenität aus, die sich zudem auch noch in kleinräumigen Mustern ausdrückt.

Die Einbindung und Integration der Peripherien in Planungsprozesse über das administrative System der Regierungsbezirke ist in diesem Kontext als durchaus problematisch zu bewerten, da zum Beispiel der Zuschnitt der Regierungsbezirke weitestgehend von funktionalen Zusammenhängen abgekoppelt ist und damit in vielen Fällen einem problemadäquaten planerischen Zugriff deutlich entgegensteht. Beispiele wie der Übergang der Regionalplanung auf den Funktionsraum Ruhrgebiet stellt dagegen ein positives Beispiel für eine problemorientierte Zuordnung von administrativer und planerischer Gewalt dar.

Es ist zudem im Zusammenhang mit der Lage der Peripherien in NRW zu konstatieren, dass es nicht nur ausschließlich negative Peripherien gibt. Vielmehr verfügen viele Peripherien über sehr ausgeprägte funktionale Verflechtungen zum Ballungsraum. Alleine sind diese Verflechtungen nicht immer von Vorteil bzw. zum beiderseitigen Vorteil, so überlagern die Entzugseffekte offenkundig in den meisten Fällen, die von den Ballungsräumen ebenfalls ausgehenden positiven Ausbreitungseffekte mit dem Ergebnis der weiteren Ausprägung von räumlichen Ungleichgewichten und Disparitäten.

Zusammenfassend ist es nicht übertrieben festzustellen, dass die Peripherien in das gegenwärtige räumlich-administrative System sowie in die gegenwärtige strategisch-konzeptionelle Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik, sowohl international, national als auch auf Länderebene, nicht optimal eingebunden sind. Zwar ist ein Aufrechterhalten der Prinzipien der gleichwertigen Lebensverhältnisse, wie er zur Zeit zu beobachten ist, im Prinzip ein Zugeständnis an eben diese schwächeren Teilräume. Dieser Ansatz wird jedoch von der klaren Ausrichtung auf eine wachstumsorientierte Metropolpolitik deutlich geschwächt, so dass an dieser Stelle ein enormer Modifikations- und Reformbedarf zu erkennen ist.

### **4 KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN – AUF DEM WEG ZUR REGION 2.0!?**

Für eine nachhaltige Raumentwicklung scheint ein wichtiger Baustein in der Bildung stabiler regionaler Zusammenhänge zu bestehen. Regionen wird bereits seit geraumer Zeit das Potential zugeschrieben, als stabile Handlungs- und Entscheidungsebenen zu agieren (Quelle Blotevogel 2000, ARL 2007), alleine die Rahmenbedingungen limitieren die Möglichkeiten von Regionen derzeit noch sehr deutlich. Dies bedeutet, dass derzeit noch ein erheblicher Bedarf an Reformen und Modifikationen bezüglich der Ausdifferenzierung und der Ausstattung (instrumentell und administrativ) von Regionen besteht. Zudem scheint eine große Notwendigkeit für einen gesellschaftlichen Diskurs zu bestehen, der die künftigen Leitlinien der räumlichen



Entwicklung abgrenzt. Im Folgenden sind einige ausgewählte Aspekte dargestellt, die im Rahmen dieses Prozesses offenkundig von übergeordneter Bedeutung sind.

Als erster wichtiger Gesichtspunkt, der im Übrigen auch von zentraler weil initialer Bedeutung ist, ist der notwendige gesellschaftliche Diskurs anzuführen. Gilt es doch, einen gesellschaftlichen Konsens über die Eckpfeiler und den Pfad der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu finden. Dabei steht vor allem die Frage danach, ob und wie viel Gleichwertigkeit sich die Gesellschaft leisten kann und leisten will und wie sie diese realisieren möchte im Blickfeld. In diesem Zusammenhang zeigt sich der bereits angeführte Konflikt zwischen den beschriebenen Gegenpolen der Raumentwicklungspolitik, der Metropolpolitik auf der einen und dem Motiv der gleichwertigen Lebensbedingungen auf der anderen Seite. Hier gilt es einen „Spagat“ zu finden, der die Vielfalt der deutschen Raumstruktur anerkennt, Defizite ausgleicht und Begabungen fördert. Dies ist ein sehr hoher Anspruch an eine künftige Raumentwicklungspolitik. Die Gesellschaft muss sich in diesem Zusammenhang die Frage danach gefallen lassen, ob sie diesen Anspruch mit konsensualen gesellschaftlichen Werten füllen will oder ob sie eher an die Kräfte des Marktes glauben will? Dies ist eine zentrale Frage. Aus wissenschaftlicher Sicht –und dies haben auch die Studien von Standort- und Raumentwicklungstheorien sehr anschaulich gemacht– kann ein „weiter so!“ nicht als sinnvoll erachtet werden.

Aufgrund der zu beobachtenden Zunahme der Disparitäten, sowohl kleinräumig als auch großräumig betrachtet, kann es in diesem Kontext fast nur um eine Stärkung des Ausgleichsmotivs, also um einen Ausgleich zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen gehen. Es ist jedoch gerade in diesem Zusammenhang ein enormer Anpassungsbedarf zu konstatieren. Dieser Anpassungsbedarf resultiert vor allem aus den systemimmanenten Defiziten, die aus der gegenwärtigen Praxis des kommunalen Finanzausgleichs hervorgehen. Der Kommunale Finanzausgleich belohnt derzeit, vereinfacht gesagt, die Kommunen die bevölkerungsmäßig wachsen und engt die Kommunen, die sich Entleerungs- und Schrumpfungstendenzen gegenübersehen, immer weiter in ihrem ehemals schon knappen Reaktions- und Handlungsspielraum ein.

Neben der generellen Forderung nach einer Erhöhung des kommunalen Finanzspielraums durch Reformen der Gemeindefinanzen wäre eine Entkopplung des kommunalen Finanzausgleichs von der Einwohnerzahl und eine generelle Umstrukturierung durchaus denkens- und wünschenswert. Dies wäre auch unter siedlungsflächenbezogenen Gesichtspunkten (Stichwort ökologischer Finanzausgleich) uneingeschränkt erstrebenswert (Perner et al. 2005).

Nicht weniger offenkundig verhält sich die gegenwärtig festzustellende defizitäre Beziehung von räumlichen Problemzusammenhängen und administrativen Strukturen, die eine räumlich wie auch strukturell problemadäquate Problembehandlung erheblich erschweren bzw. überwiegend ausschließen. Konkret benannt zeigt sich hier eine deutliche Diskrepanz, die es gilt zu Gunsten effizienterer und problemorientierterer administrativer Strukturen aufzulösen. Ein erwähnenswertes Beispiel aus diesem Kontext findet sich in dem Übergang der Regionalplanungskompetenz für das Ruhrgebiet auf den Kommunalverband Ruhr (RVR) im Jahre 2009. Diese Neuordnung der Regionalplanungskompetenzen auf den RVR ist ein gutes Beispiel für die Orientierung der Ansiedlung von Aufgaben deutlich näher an räumlich-funktionalen Zusammenhängen. Diese räumlich-funktionalen Beziehungen werden durch die derzeit implementierte räumlich-administrativen Strukturen nicht oder nur sehr marginal abgebildet. Auch besteht insofern ein enormer und tief greifender Reformbedarf.

Eine wichtige Rolle kommt im Rahmen dieser notwendigen Reform mit Sicherheit der Regionalplanung zu, bildet sie doch die potentielle Ebene für die Entwicklung von auf räumlich-funktionale (Problem-) Zusammenhänge ausgerichteten problem- und zielorientierten Maßnahmen und Konzepten (ARL 2007). Es muss jedoch an dieser Stelle deutlich konstatiert werden, dass der gegenwärtige Zustand der Regionalplanung zum Teil als fast schon desaströs zu bewerten ist. Die Regionalplanung hat im Laufe der Zeit, war sie anfangs noch sozusagen ein planerischer „Hoffnungsträger“, mittlerweile enorm an Standing eingebüßt, so dass an der einen oder anderen Stelle bereits sogar unter dem Deckmantel der Reform der Regionalplanung faktisch über eine Abschaffung ebendieser diskutiert wird.

In einer Zeit, in der Regionen deutlich wahrnehmbar an Bedeutung gewinnen, setzt eine solche Tendenz ganz eindeutig falsche Signale. Es gilt vielmehr die Regionalplanung räumlich und administrativ zweckmäßig zuzuschneiden und aufzustellen, sie mit zusätzlichen und starken formellen und informellen

Instrumenten auszustatten und sie so gesehen signifikant zu stärken. Ein solcher Prozess wird sich ohne Zweifel durch einen hohen Ressourcenaufwand auszeichnen und er wird zudem auch dazu führen, dass „Besitzstände“ aufgelöst werden müssen. Es wäre also von einem Prozess auszugehen, der sich nur unter großer Reibung vollziehen würde. Es deutet sich offenkundig an, dass das Maß an Nutzen durch die angesprochenen Veränderungen auf lange Sicht diesen notwendigen „Input“ enorm übersteigen würde. Auch die Konstituierung von Regionen selbst ist mit deutlichen Schwierigkeiten behaftet, gilt es doch in ihr sinnvoll verschiedene Handlungsräume miteinander zu verknüpfen. Für Nordrhein-Westfalen hat sich in diesem Zusammenhang einmal die Akademie für Raumordnung und Landesplanung in einem Arbeitsmaterial mit dieser Thematik auseinandergesetzt (Mielke et al. 2010).

## **5 PERIPHERIE!?! ODER WIE DAS AUSSEN DAS INNEN DEFINIERT – EIN KURZER APPELL ZUM SCHLUSS**

*„Mehr noch als im Großen erprobt sich die Triebkraft des Gedankens im Kleinen, mehr als im Zentrum in der Peripherie.“ (Rudolf von Ihering, dt. Jurist, 1818-1892)*

Dieses Zitat, ohne Zweifel aus einem anderen Kontext stammend, drückt die Einstellung des Autors zur Thematik der Peripherien treffend aus. Muss es doch künftig darum gehen, sich wieder stärker auf die räumlichen Leitmotive der gleichwertigen Lebensbedingungen und des Ausgleichs zurückzubesinnen und dem Anspruch der räumlichen Verantwortung und der räumlichen Gerechtigkeit wieder deutlich mehr Gewicht beizumessen. Betrachtet man die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte, so wird sehr rasch deutlich, dass es vor allem Marktmechanismen waren und noch sind, die die räumlichen Strukturen und Muster zu verantworten haben. Vor allem die Ausrichtung auf Metropolräume ist ein Ausdruck wachstumsorientierter also marktorientierter Politik im Sinne des Lissabon-Prozesses. Das Wachstumsparadigma zeitigt ganz spezifische räumliche und auch gesellschaftliche Muster, sind es doch vor allem zentripetale Entwicklungen. Diesbezüglich muss sich die Frage nach gesamt-räumlichen Entwicklungskonzepten stellen, da ein „weiter so!“ im Sinne einer Wachstumspolitik auf lange Sicht zu erheblichen räumlichen Disparitäten führen würde. Neben den sozialen und gesellschaftlichen Missständen, die die Entwicklung von Disparitäten in der Regel mit sich ziehen, sind auch die ökonomischen Kosten von Disparitäten vermutlich deutlich höher als der ökonomische Zugewinn durch eine konsequente Konzentration auf die Entwicklung von Metropolräumen bei gleichzeitiger Aufgabe des Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Diese Hypothese drängt sich nahezu von selbst auf, wenn man sich das Themenfeld der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels vor Augen führt. Es muss also fast schon zwangsläufig darum gehen, einen Spagat zwischen der aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zweifelsohne notwendigen Metropolpolitik und dem ebenso zweifellos wichtigen Entwicklungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu finden. Die Formel müsste also eine ebenso auf den Ausgleich von Vorteilen als auch die Förderung von Wachstum angelegte verantwortliche Raumentwicklungspolitik sein. Gerade im Bundesland Nordrhein-Westfalen mit seiner heterogenen Raumstruktur scheint der Weg zu einer nachhaltigen Raumentwicklung nur über ein konsequentes Einbeziehen der Peripherien und peripheren Lagen zu führen. Der Prozess der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans bietet die große Chance dieses Thema beherrscht anzugehen (MWME NRW 2007). Es bleiben jedoch Zweifel, ob diese Erwartung erfüllt werden wird.

Führt man sich in diesem Zusammenhang noch einmal die metaphorische Darstellung eines gerahmten Bildes vor Augen in dem die Ballungs- und Metropolräume die Leinwand und die Peripherien den Rahmen darstellen, so wird sehr deutlich, dass die Stabilität der Leinwand elementar von der Stabilität des Rahmens abhängt. Diese Erkenntnis wohnt zum großen Bedauern der Raumentwicklungspolitik nur mehr sehr marginal inne. Das vorherrschende Wachstumsparadigma, die Lissabon-Strategie ist auf europäischer Ebene hierfür geradezu als Sinnbild zu betrachten, rückt durch sie räumliche Gerechtigkeit und den Anspruch des Ausgleichs augenscheinlich in den Hintergrund, mit der Folge, dass die gegenwärtig immer weiter wachsenden Disparitäten zwischen Teilräumen nur sehr schwer zurückzuführen sind, auch wenn uns die Kohäsionsberichterstattung und die Kohäsionspolitik durch die Europäische Kommission im dreijährigen Turnus genau dies glauben machen will (vgl. u. a. Europäische Kommission 2007 und 2010). Fakt ist, dass möglicherweise die Unterschiede auf der aggregierten nationalstaatlichen Ebene abgenommen haben, jedoch zwischen den einzelnen Teilräumen nehmen die Disparitäten merklich und messbar zu. Auch dies spricht für eine klar vorhandene räumliche Verteilungs- und Ausgleichsproblematik, die immer deutlicher zur zentralen



Fragestellung der Raumentwicklungspolitik und zwar auf allen räumlichen Ebenen von der globalen über die nationale und regionale bis hin zur kommunalen Ebene wird.

Es wird zweifelsohne eines breiten gesellschaftlichen Diskurses bedürfen der sich mit der Frage befasst, ob und wie räumliche Verantwortung und räumliche Gerechtigkeit realisiert werden soll. Ein Raum ist bzw. kann dabei nur so stabil wie sein schwächster Teil, deshalb müssen die Peripherien wieder deutlich mehr in Konzepte eingebunden werden und zur Geltung kommen. Die Region als Ebene scheint hier das treffende räumliche Konzept zu sein. Es bedarf jedoch auf der Ebene der Region noch nachhaltiger Modifikationen, um sie zu dem zu machen, was von ihr erwartet wird. Die Übertragung der Regionalplanung für das Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR) stellt einen ersten wichtigen Schritt hin zu einer räumlich, administrativ und instrumentell funktionaleren Ausrichtung von Planung dar. Dieser Umdenkprozess muss zeitnahe weitergeführt und intensiviert werden.

## 6 REFERENCES

- Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapier Nr.74, Hannover 2007.
- Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover 2005
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Berlin 2006
- Blotevogel, H.H.: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung; H. 9/10, S.491-506, Bonn 2000
- Boustedt, O.: Die Stadtreion. Ein Beitrag zur Abgrenzung städtischer Agglomerationen. Allgemeines statistisches Archiv 37, S.13-26, 1953
- Burgess, E. W.: Urban areas. In: T. V. Smith, L. D. White (Hg.): Chicago: An experiment in social science research. Chicago 1929
- Burgess, E. W.: The growth of the city: an introduction to a research project. In: R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie (Hg.): The city. Chicago 1925
- Dicken, P., Loyd, P. E.: Standort und Raum – Theoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie. Stuttgart 1999
- Europäische Kommission: Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 2010.
- Europäische Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 2007
- Harris, C. D., Ullmann, E. L.: The nature of cities. In: Annals Of the American Academy for Political Science 242, S. 7-17, Philadelphia 1945
- Hoyt, H.: The structure and growth of residential neighborhoods in American cities. Washington 1939
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Neue Gebietskategorien für Nordrhein-Westfalen? Quartalsberichte zur Landesentwicklung, 1/2006, Dortmund 2006
- Krugman, Paul: On the relationship between trade theory and location theory, Review of International Economics I (2), 110-122, 1993
- Kunzmann, K. R.: Metropolitan Peripheries: An Explorative Outline. In: In: disP 181, 2/2010, S. 18-24, Zürich 2010
- Lasuén, J. R.: On Growth Poles. In: Urban Studies, vol. 6, S. 137-161, 1969
- Mielke, B., Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Band 352, Hannover 2010
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWME NRW): Wege in die Zukunft LEP 2025 - Raumentwicklung in einem urbanisierten Land. Tagungsdokumentation der gleichnamigen Tagung vom 20.7.2007 in Köln, Düsseldorf 2007
- Perner, A., Thöne, M.: Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzrechtlichen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften. In: FiFo-Berichte, Nr. 3, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln 2005
- Porter, M.: The Economic Performance of Regions. In: Regional Studies, Vol. 37, No. 6/7, 549-578, 2003
- Porter, M.: Clusters and the New Economics of Competition. In: Harvard Business Review, Nov.-Dec., S. 77-90, 1998
- Porter, M.: The competitive advantage of nations. Harvard Business Review, March-April 1990, S. 73-91, 1990