

# Vielfalt ländlicher Räume

## Herausforderungen für kooperative Regionalentwicklung



Foto: ARL

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Hochschullehrer für Raumordnung und Regionalentwicklung in der Leibniz Universität Hannover und Generalsekretär der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL)

Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Kulturpolitischen Sommerakademie 2022 in Grevesmühlen.

Ländliche Räume werden vielfach als »abgehängt«, schrumpfend und strukturschwach wahrgenommen. Innovative Dynamiken werden hingegen in den Städten, insbesondere in den Metropolen, verortet. In diesem Sinne gelten ländliche Räume dann als »sehr förderungsbedürftig«.

Diese Wahrnehmung vereinfacht allerdings die Strukturen und Entwicklungen in den ländlichen Räumen Deutschlands in unzulässiger Weise. In diesem Beitrag geht es vor allem darum, die Heterogenität und teilräumliche Differenzierung der ländlichen Räume herauszustellen, auf die Vielfalt von Faktoren für eine erfolgreiche Entwicklung und somit auch auf die Bedeutung einer differenzierten Regionalpolitik zur Förderung der ländlichen Räume hinzuweisen. Selbstverständlich sind dabei die »kulturellen Dimensionen« der Regionalentwicklung ebenso von Bedeutung wie konkrete kulturelle Infrastrukturen und Aktivitäten in ländlichen Räumen.

### Ländlicher Raum vs. Ländliche Räume

Die Definition von ländlichen Räumen ist gar nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick zu sein scheint. Ein Fokus auf die Landwirtschaft macht schon aufgrund der meist nur noch recht geringen Relevanz für die jeweilige Regionalökonomie wenig Sinn. Allerdings ist die Bewirtschaftung des Landes für die Gestaltung der Kulturlandschaften nach wie vor von größter Bedeutung. Weiterhin sind die Siedlungsdichte, die Erreichbarkeit größerer Zentren, aber auch die Dichte der sozialen Netzwerke und die soziale Nähe wichtige Indikatoren, die sich nur z.T. quantitativ eindeutig fassen lassen. Es gibt verschiedene Abgrenzungen ländlicher Räume, die versuchen, der Heterogenität und teilräumlichen Differenzierung gerecht zu werden

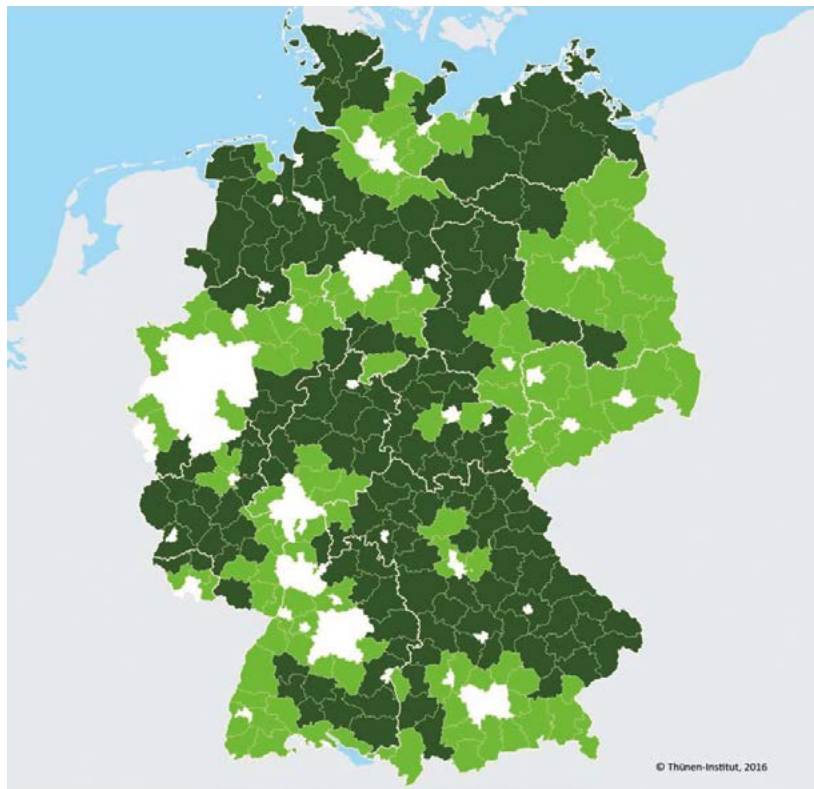
(beispielsweise Abb. 1). Eine rechtlich verbindliche Definition gibt es nicht. Da es »den ländlichen Raum« nicht gibt, sollte immer im Plural von »ländlichen Räumen« gesprochen werden.

Ländliche Räume unterscheiden sich sowohl in ihrer demographischen Entwicklung (es gibt schrumpfende wie wachsende, s. Abb.2) als auch in der Arbeitsmarktentwicklung (hohe Arbeitslosigkeit in vielen ostdeutschen ländlichen Räumen, relativ niedrige etwa im westlichen Niedersachsen und am Bodensee, s. Abb. 3) und in den Erreichbarkeiten (Lage in der Nähe von oder zwischen Metropolen oder periphere, schwer erreichbare Lage).

Ingo Mose (2018) hat die Vielfalt ländlicher Räume beispielhaft und inhaltlich sehr treffend charakterisiert:

- Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationsräumen und an großräumigen Verkehrsachsen
- Attraktive ländliche Räume für den Tourismus
- Ländliche Räume mit günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft
- Gering verdichtete ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik
- Strukturschwache periphere ländliche Räume

Es wird deutlich, dass ländliche Räume bei weitem nicht immer strukturschwach und peripher sind, sondern dass es sich dabei nur um einen von vielen Typen ländlicher Räume handelt. In diesem Zusammenhang ist »peripher« auch weniger als eine Lage-Beschreibung (im Sinne etwa von Grenzraum) zu verstehen, sondern eher funktional: Damit sind für deutsche Verhältnisse schlecht



### Differenzierung der Kreisregionen anhand der Dimension Ländlichkeit

- sehr ländlich
- eher ländlich
- nicht-ländlich

Abgrenzung ländlicher Räume: Thünen-Institut für Ländliche Räume 2016  
 Kartographische Darstellung und Datenaufbereitung: Torsten Osgus / Dr. Stefan Neumeier 2016.  
 Methodik: Dr. Patrick Köpper  
 Datengrundlage:  
 Erreichbarkeitsmodell des Thünen-Instituts für Ländliche Räume 2016  
 © Openstreetmap Mitwirkende  
 © BBS1 Bonn 2013, Grundlage: LOCAL  
 © Nexa ga GmbH 2013, ATKIS Basis-DLM © BKG/GeoBasis-DE 2012  
 Gemeinden © GeoBasis-BKG, Stand: 31.12.2015, Generalisierung BBSR  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016  
 Laufende Raumbeobachtung des BBSR (ANKAR-Daten) 2316  
 Zentrale Orte: BBSR 2016  
 GEOSTAT-Rasterdatensatz 2011

Abb. 1. Quelle: Köpper, Patrick (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume, Thünen Working Paper 68, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, S. 12

erreichbare, durch Abwanderungen und Geburtendefizite schrumpfende, funktional eher abhängige Regionen gemeint, wie sie etwa in Teilen von Ostdeutschland, aber auch in der Pfalz oder im Grenzraum NRW / Hessen zu finden sind.

Die vorgestellte Typisierung ländlicher Räume sagt auch noch nichts über die jeweilige ökologische Situation aus. So sind bei weitem nicht alle ländlichen Räume naturnah und in einer guten Situation hinsichtlich Wasserhaushalt, Biodiversität usw. Gerade die agraren Intensivräume sind durch die industrielle Massentierhaltung und deren Nebenwirkungen vielfach in keiner ökologisch guten Situation. In metropolen-nahen ländlichen Räumen werden durch das Wachstum der Siedlungsflächen und der Verkehrsstrassen Teilräume negativ beeinträchtigt bzw. zerschnitten.

Die ländlichen Räume in Deutschland sind also sehr vielfältig, keineswegs sind alle durchgängig strukturschwach und besonders förderbedürftig. Allerdings führen ausdifferenzierte Ansprüche in der Nachfrage und Vorteile großer Infrastrukturen auf der Angebotsseite (Skaleneffekte) sowie die geringe Bevölkerungsdichte dazu, dass zeitgemäße Infrastrukturen in nahezu allen ländlichen Räumen mit Tragfähigkeitsproblemen zu kämpfen haben. Besonders brisant ist das etwa im Bildungs- und im Gesundheitswesen, aber auch im Bereich der kulturellen Infrastrukturen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vielfalt ländlicher Räume besondere Herausforderungen für eine passgenaue und differenzierte

Strukturförderung und Regionalpolitik mit sich bringt. Besonders gravierende Probleme aufgrund der überaus geringen Bevölkerungsdichte und der Transformationsprobleme nach der »Wende« von 1989/90 haben viele ländliche Räume im Osten Deutschlands aufzuweisen. In den westlichen Bundesländern gibt es – europaweit vergleichend betrachtet – in vielen, wenn auch nicht in allen ländlichen Räumen ein vergleichsweise dichtes Netz von Klein- und Mittelstädten, was für die Entwicklung der Räume und ihre strukturelle Stabilisierung eine große Rolle spielt.

#### Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

In Deutschland wird allen Räumen, damit auch allen ländlichen Teilräumen, eine »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« zugesagt. Seit den 1970er Jahren hat die zentrale Leitvorstellung der Raumordnung (§1 Abs. 2 ROG) einen erheblichen Bedeutungswandel erfahren. So war nach der Verwirklichung der Deutschen Einheit 1990 die Aufmerksamkeit für die Thematik besonders hoch. Während der neoliberalen Deregulierungseuphorie um das Jahr 2000 herum wurde das Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse als Zementierung des »Subventionsstaats« kritisiert. Nicht zuletzt durch die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien haben ländliche Räume in ganz Europa, vor allem aber auch in Deutschland in den letzten Jahren eine deutlich erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Ein Grund dafür ist, dass seitens der Politik vermutet wird, dass die rechtspopulistischen Wahlerfolge auch wesentlich auf die Probleme ländlicher Räume und die Sorge um deren »Abgehängt-Sein bzw. -Werden« zurückzuführen seien.

Vor diesem Hintergrund wurde von der letzten Bundesregierung 2018 unter Beteiligung der Bundesländer eine Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse eingerichtet. Ein Ergebnis war ein »Plan für Deutschland« (BMI 2019). Zudem wurden diverse Förderprogramme ausgeweitet bzw. neu aufgelegt und eine Vielzahl von Studien veröffentlicht, wie etwa der »Deutschlandatlas« und der »Heimatbericht«. Auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung hat die Thematik unter der Überschrift »Gutes Leben in Stadt und Land« besondere Aufmerksamkeit, wenn sie auch von Anbeginn an etwas im Schatten der politisch besonders wichtigen wohnungsbaupolitischen Ziele im Bereich der Stadt- und Raumentwicklung stand.

Es gibt eine Fülle von Förderansätzen für ländliche Räume im Allgemeinen wie auch für strukturschwache im Besonderen. Diese regionale Struktur- und Förderpolitik weist allerdings mehrere grundsätzliche Herausforderungen auf. Sie ist bestimmt von einer Fülle oft hoch innovativer, aber eben immer befristeter Projekte. Demgegenüber wäre eine gute personelle und finanzielle Grundausstattung der Kommunen und Regionen zu unterstützen, gerade in strukturschwachen ländlichen Räumen, um überhaupt auf die Vielzahl von Förderprogrammen adäquat reagieren und entsprechende Projekte umsetzen zu können. Für eine verbesserte Grundausstattung der Kommunen und Regionen sowie für eine Verstetigung innovativer Ansätze gibt es allenfalls ansatzweise Lösungen. Dabei bleibt im Übrigen der Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse konzeptionell unscharf: Letztlich ist Gleichwertigkeit ein vieldimensionales Phänomen und kaum eindeutig und objektiv zu bestimmen. Die Wahrnehmung der Realisierung bzw. des Verlustes von Gleichwertigkeit hängt sehr von individuellen Präferenzen ab: Während den einen eine »grüne« Umgebung und überschaubare soziale Verhältnisse wichtig sind, präferieren andere die Nähe zu differenzierten Infrastrukturen und urbaner Vielfalt. Das lässt sich in einer individualisierten Gesellschaft nicht durch einen eindeutig bestimmten Zielwert für Gleichwertigkeit politisch definieren. Die gängigen und auch hier verwandten Darstellungen messen letztlich nur den Abstand vom Durchschnittswert für den jeweiligen Indikator. Politisch oder gar rechtlich verbindlich definierte Mindeststandards existieren nur für sehr wenige Bereiche der Daseinsvorsorge.

#### Ansätze der kooperativen Regionalentwicklung

Es existiert, wie oben schon erwähnt, eine Fülle von Förderprogrammen für ländliche Räume von der EU (z. B. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), LEADER usw.) sowie von Bund und Ländern (z.B.

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, diverse sektorale Förderprogramme für ländliche Räume sowie das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE)). Zu erwähnen sind aber auch Ansätze wie die vielfach sehr innovativen »Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)« des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie »Kommune innovativ« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Aber auch die Landes- und Regionalplanung trägt etwa durch die Ausweisung eines Netzes von Zentralen Orten als wichtige Standorte für Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Stabilisierung ländlicher Räume bei. Gelegentliche erhobene Forderungen nach einer integrativen »Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Räume« haben sich bislang nicht durchsetzen können.

Zudem gibt es auch auf Landesebene integrierte Ansätze zur regionalisierten Landesentwicklung. Zu erwähnen wären beispielsweise in Nieder-

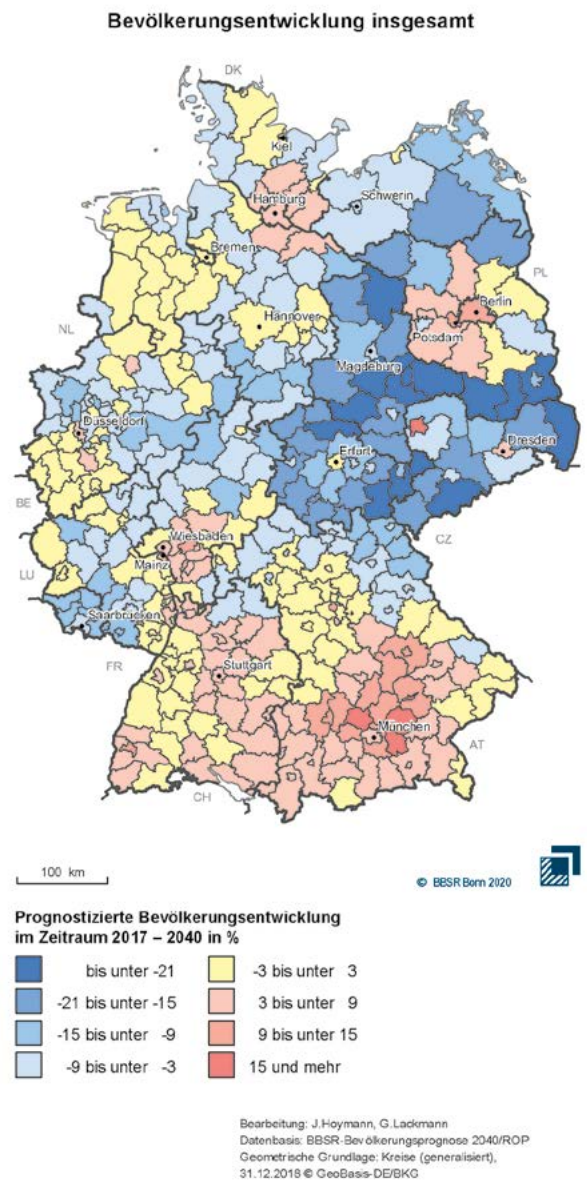


Abb. 2. Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020, <https://tinyurl.com/49penwx> (letzter Zugriff: 25.11.2022)

sachsen das Südniedersachsenprogramm sowie die Programme für »Zukunftsräume« und »Zukunftsregionen«. In NRW ist vor allem das seit 2000 existierende Programm »REGIONALE NRW« hervorzuheben. Dieser komplexe integrative Ansatz folgt einigen Grundprinzipien, die zugleich verallgemeinerbare Merkmale einer zukunftsfähigen, innovativen und kooperativen Regionalentwicklung sein sollten:

- Freiwilligkeit der Kooperation und des Zuschnitts des Handlungsraumes
- zeitliche Befristung und Konzentration auf ein Präsentationsjahr im Sinne einer regionalpolitischen »Festivalisierung«, die eine Konzentration der Anstrengungen im Sinne eines Modus der »Außeralltäglichkeit« fördert
- die Einrichtung eines »organisatorischen Kerns, d.h. einer Agentur für Regionalmanagement oder ähnliches, die unabhängig von, aber im engen Kontakt mit der klassischen Verwaltung integrative und innovative Strukturförderung vorantreiben kann

- Förderung der Innovation durch Wettbewerb auf allen Ebenen (sowohl bei der Auswahl der geförderten Räume als auch der zu fördernden Projekte)
- offene Themenwahl im Sinne einer Konzentration auf die von den regionalen Akteuren für vordringlich gehaltenen Herausforderungen

Bei den aktuell in Nordrhein-Westfalen laufenden REGIONALEN (2022: Ostwestfalen-Lippe, 2025: Südwestfalen und Bergisches Rheinland) findet eine thematische Fokussierung vor allem auf die Digitalisierung und die Schaffung urbaner Lebensqualitäten in ländlichen Räumen statt. Letzteres meint keinesfalls eine Verstädterung im städtebaulichen Sinn, sondern die Förderung kultureller Vielfalt in Klein- und Mittelstädten, was sich als ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Bleiben bzw. Zurückkehren junger und besonders gut qualifizierter Bevölkerungsgruppen herausgestellt hat.

#### Fazit

In ländlichen Räumen gleichwertige Lebensverhältnisse zu verwirklichen, ist ein Ausdruck räumlicher Gerechtigkeit und sozialstaatlicher Verantwortung. Dafür gibt es in der deutschen Politik eine breite grundsätzliche Zustimmung. Eine Verankerung eines entsprechenden Staatsziels im Grundgesetz steht allerdings noch aus.

Zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zusammenspiel von lokalen bzw. regionalen Initiativen, externen Impulsen und staatlicher Verantwortungsübernahme erforderlich. Dabei muss eine adäquate Struktur- und Förderpolitik für ländliche Räume deren Heterogenität angemessen berücksichtigen. Wünschenswert wäre die Formulierung eines Leitbilds der »territorialen Vielfalt«, was allerdings noch aussteht.

Die Lebensqualität einer Region ist ein wichtiger Faktor, gerade auch für jüngere und hochqualifizierte Bevölkerungsgruppen. Dazu gehören nicht nur entsprechende Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens und der kulturellen Infrastruktur, sondern auch anspruchsvoll gestaltete Kulturlandschaften und hochwertige Baukulturen in ländlichen Räumen. Dabei spielen gerade die Klein- und Mittelstädte »auf dem Land« als Orte der kulturellen Vielfalt und der sozialen Integration sowie als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle.

#### Quellen

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin
- Mose, Ingo (2018): »Ländliche Räume«, in: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 1323 bis 1334 ■

#### Arbeitslosenquoten im Juni 2022

Länder und Kreise

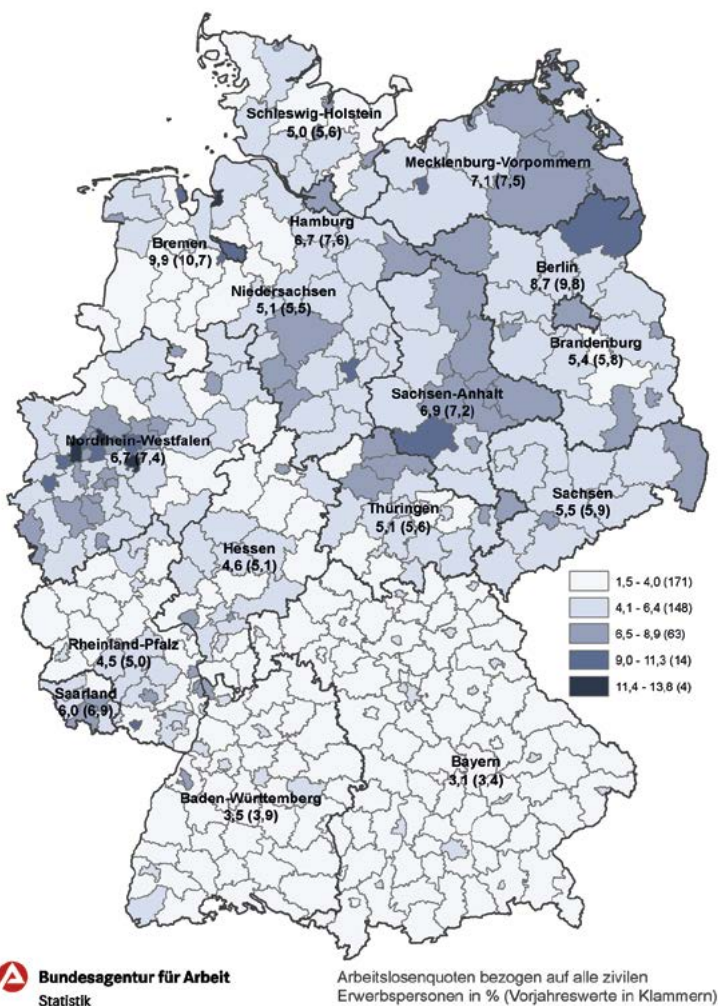


Abb. 3. Quelle: Bundesagentur für Arbeit, <https://tinyurl.com/4cfszannr> (letzter Zugriff: 25.11.2022)