

Ingo Mose

Ländliche Räume in Deutschland zwischen Multifunktionalität und Polarisierung

Ländliche Räume in Deutschland – wie auch in Europa – galten lange Zeit als „Restgröße“ der Raumentwicklung und wurden pauschal als strukturschwach und benachteiligt charakterisiert. Dieses Bild trifft seit langem nicht mehr zu. Ergebnis tief greifender Wandlungsprozesse ist vielmehr eine große Vielfalt unterschiedlich entwickelter ländlicher Räume, die heute eine Vielzahl wichtiger Funktionen wahrnehmen. Dabei werden aktuell ebenso Chancen wie Hemmnisse sowie verschiedene Problemlagen der ländlichen Raumentwicklung erkennbar.

Die tief greifenden Veränderungen ländlicher Räume haben sich in einem Zeitraum von gut einem halben Jahrhundert vollzogen. So konnte noch bis in die 1960er Jahre unter dem „ländlichen Raum“ ein relativ homogener Raumtyp verstanden werden, der vor allem durch die Beschäftigung größerer Teile der Bevölkerung in der Landwirtschaft, das Vorherrschen dörflicher und kleinstädtischer Siedlungsstrukturen und eine vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte sowie große Anteile des Freiraums an der Raumstruktur charakterisiert wurde (Henkel 2004). An die Stelle dieses Bildes ist eine ausgesprochen große Heterogenität ländlicher Räume getreten. Diese erklärt sich vor allem durch die starke Pluralisierung von Lebensstilen und Lebensformen, in deren Folge eine Unterscheidung von städtischer und ländlicher Bevölkerung immer schwieriger wird. Weiterhin nehmen ländliche Räume inzwischen eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen – Wohnen, Verkehr,



Abb. 1: Im Teuto-
burger Wald:
Multifunktionaler
ländlicher Raum

Foto: Ingo Mose

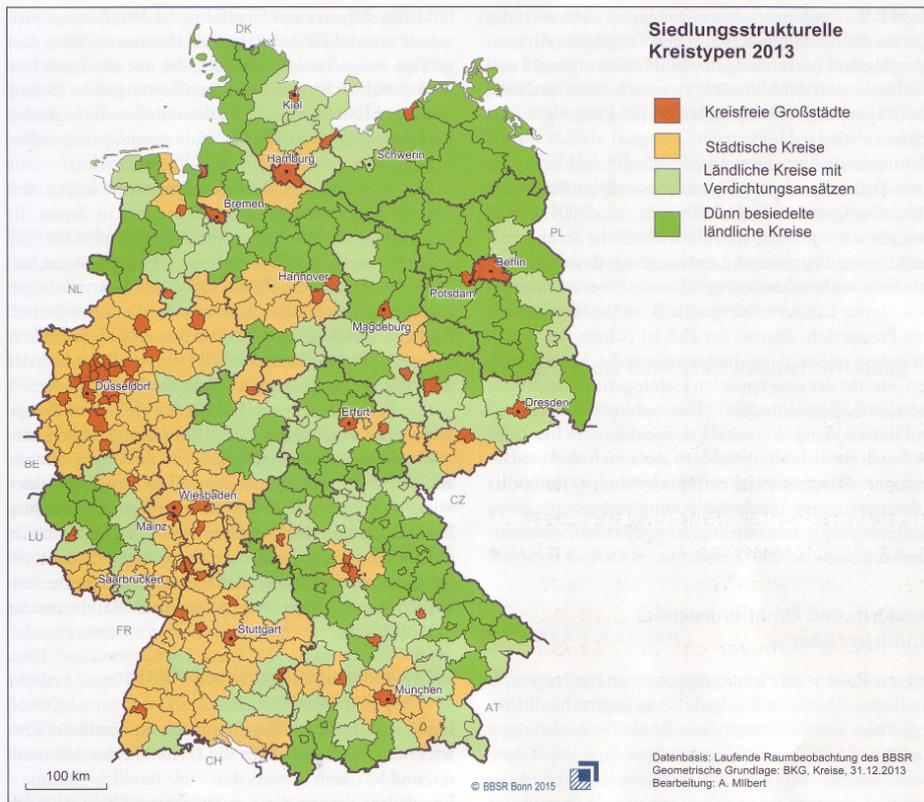


Abb. 2: Siedlungsstrukturelle Kreistypen als System der Raumgliederung

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Erholung und Naturschutz, um nur einige zu nennen – wahr, ein europaweites Phänomen, das mit dem Begriff der Multifunktionalität bezeichnet wird (Mose, Weixlbaumer 1998). Im Zuge dessen hat sich die Bedeutung der Landwirtschaft sukzessive verringert. So sind heute (2014) in Deutschland noch 1,5 Prozent der Beschäftigten im Agrarsektor tätig und trägt die Landwirtschaft zu 0,7 Prozent zur Bruttowertschöpfung bei (Abb.1). Kennzeichnend sind schließlich auch ausgeprägte Entwicklungsunterschiede zwischen ökonomisch prosperierenden auf der einen und strukturschwachen ländlichen Räumen auf der anderen Seite, die sich vor allem aufgrund der unterschiedlichen regionalen Standortqualitäten sowie der Prozesse des Wettbewerbs zwischen den Regionen erklären lassen. Vor diesem Hintergrund können ländliche Räume heute sinnvoll nur noch im Plural angesprochen werden (Schmied 2005).

Im Gegensatz zu ihrer großen Heterogenität steht die vielfach unzeitgemäße Wahrnehmung ländlicher Räume. Eine große Zahl von „Land-Zeitschriften“, die sich einer wachsenden Nachfrage erfreuen, spiegelt auf anschauliche Weise wider, welchem Bild des Ländlichen offensichtlich viele Menschen anhängen: Dieses wird durch zahllose romantische Attribute eines idealisierten Lebens auf dem Lande gezeichnet, das von einer

traditionellen Landwirtschaft, der mit ihr zusammenhängenden Lebens- und Arbeitsformen sowie den von ihr geprägten Landschaften bestimmt wird. Tatsächlich werden heute (2014) nach wie vor 51,7 Prozent des Bundesgebietes als landwirtschaftliche Nutzfläche in Anspruch genommen, was zweifellos eine starke visuelle Präsenz der Landwirtschaft bedingt (BMEL 2016). Jenseits von Stereotypen und Klischees, wie sie im Alltag bedient werden, leidet aber auch die wissenschaftliche Diskussion unter dem Problem, dass ländliche Räume häufig nicht hinreichend differenziert wahrgenommen und beschrieben werden. Angesichts des Fehlens einer konsensfähigen Definition wird der Begriff des Ländlichen inzwischen von verschiedener Seite grundsätzlich abgelehnt (Helbrecht 2014, S. 175).

Dem entspricht, dass im Gegensatz zu früheren Darstellungen im Raumordnungsbericht 2011, der einen Überblick über die Raumsituation in Deutschland vermittelt, auf die Verwendung des Begriffs „ländlich“ weitgehend verzichtet wurde. Stattdessen stützt sich dieser primär auf die Entwicklung von Raumtypen, nach denen eine Unterscheidung von sehr peripheren, peripheren, zentralen und sehr zentralen Räumen getroffen wird (BBSR 2012). Damit soll die Nähe von Regionen zu Konzentrationen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen

abgebildet werden. Nach wie vor findet aber auch das System der Siedlungsstrukturellen Kreistypen Anwendung, das auf Berechnungen von Bevölkerungszahl und -dichte basiert und wonach zwischen verschiedenen Kreistypen städtischer und ländlicher Prägung unterschieden wird (Abb. 2).

Auch in moderner raumwissenschaftlichen Sicht, wie sie in Deutschland seitens einer „Geographie ländlicher Räume“ eingenommen wird (Bröckling u. a. 2004), macht es nach wie vor Sinn, spezifisch ländliche Strukturen, Funktionen, Prozesse und Entwicklungsdynamiken zu erfassen, zu beschreiben und zu analysieren, wie das in anderen Ländern Europas, z. B. in Großbritannien und Frankreich, ebenso der Fall ist (Cloke u. a. 2006). Im Fokus stehen dabei insbesondere die Anforderungen, die aus der ausgeprägten Heterogenität ländlicher Räume für die politische Einflussnahme auf die ländliche Entwicklung erwachsen. Charakteristischerweise ist diese ein Handlungsfeld, in dem mehrere Politikbereiche zusammenwirken und das zudem durch die sukzessive zunehmende Bedeutung der europäischen Einflusssebene gekennzeichnet ist (OECD 2007, Grabski-Kieron, Krajewski 2007).

Struktur- und Funktionswandel ländlicher Räume

Eng verbunden mit der angesprochenen Heterogenität ländlicher Räume ist die Ausbildung unterschiedlicher regionaler Entwicklungspfade. Beide Beobachtungen sind gleichermaßen auf den Struktur- und Funktionswandel zurückzuführen, dem ländliche Räume, wie angesprochen, nach wie vor unterliegen. Während mit den ablaufenden Veränderungen für viele Regionen der Zugang zu verbesserten Entwicklungschancen und die Überwindung vormaliger Schwächen verbunden sind, führen diese andernorts zur Vertiefung bereits bestehender oder Entstehung neuer Problemlagen. Dieses Muster ist auf zwei Maßstabebenen ausgeprägt: Es bestimmt einerseits die Herausbildung großräumiger Disparitäten (insbesondere in Form eines West-Ost-, teilweise auch eines Süd-Nord-Gefälles), andererseits hat es die Entstehung intraregionaler Entwicklungsunterschiede auf kleinräumiger Ebene zur Folge.

Verschiedene Faktoren sind maßgeblich für den Struktur- und Funktionswandel und bestimmen die daraus resultierenden Entwicklungspfade ländlicher Räume:

Industrialisierung der Landwirtschaft

Zentrale Bedeutung für die ablaufenden Veränderungen besitzt die Industrialisierung der Landwirtschaft. Einer der wesentlichen steuernden Faktoren ist dabei der agrartechnologische Fortschritt. Eine anhaltende betriebliche Konzentration („Wachsen oder Weichen“) und räumliche Spezialisierung haben zu einem starken Auseinanderklaffen der betrieblichen Strukturen bei gleichzeitiger räumlicher Polarisierung der Landwirtschaft geführt (Klohn, Voth 2009). Letztere kommt in der Entstehung agrarischer Intensivgebiete zum Ausdruck. Ein Beispiel dafür ist das Oldenburger Münster-

land, das sich zu einer Hochburg der Veredelungswirtschaft entwickelt hat (Glander, Hoßmann 2009). Der großen Prosperität der Region, die mit einer seit langem anhaltenden positiven Bevölkerungsentwicklung einhergeht, steht dabei die Akkumulation ökologischer Probleme gegenüber, die bis heute einer Lösung bedürfen (Mose, Schaal 2012).

Vor allem in den Mittelgebirgsräumen haben sich agrarische Extensivgebiete entwickelt, in denen die Landwirtschaft eine fortschreitende Marginalisierung erfährt, was die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung vielerorts zweifelhaft erscheinen lässt; nicht zuletzt im Hinblick auf den Schutz der Kulturlandschaft ist diese Entwicklung höchst problematisch. Als Alternative zur konventionellen Landwirtschaft hat sich der ökologische Landbau entwickelt, der heute (2014) 6,3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche einnimmt. In verschiedenen Regionen (z. B. östliches Brandenburg, Mittelhessen und Alpenvorland) liegen die Flächenanteile allerdings deutlich höher (über 15%). Trotz des aktuellen Bio-Booms in Deutschland stagniert der Ökolandbau. Insbesondere die Konkurrenz zu anderen Flächennutzungen (erneuerbare Energien etc.) sowie die infolge dessen drastisch gestiegenen Bodenpreise stellen schwerwiegende Hemmnisse für Ökolandwirte dar (BMEL 2015).

Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Erwerbsalternativen

Einen wichtigen Einflussfaktor für die ländliche Entwicklung stellt weiterhin die Dynamik des sekundären und tertiären Sektors dar. Viele ländliche Räume – fernab der urbanen Wachstumszentren – können heute zu den Gewinnern der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland gezählt werden (z. B. Emsland, Sauerland, Bodensee-Oberschwaben) (Köhler 2007). Ursache hierfür ist vor allem die Entwicklung einer starken mittelständischen Wirtschaft. Diese konnte von gezielten Fördermaßnahmen profitieren (Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, Gewerbegebietserschließungen etc.) und wusste die spezifischen Standortqualitäten ländlicher Räume zu nutzen (Flächenverfügbarkeit, Arbeitskräfte, landschaftliche Attraktivität etc.); zudem sind diese Unternehmen vielfach erfolgreich auf internationalen Märkten engagiert. Gleichwohl waren nicht alle Versuche einer „Nachindustrialisierung“ ländlicher Räume von Erfolg. Alternative Entwicklungschancen haben sich in jüngerer Vergangenheit u. a. durch den Ausbau der erneuerbaren Energien (Windkraft- und Biogasanlagen) im Rahmen der „Energiewende“ ergeben. Hiervon ist während der letzten Jahre für viele ländliche Räume eine enorme Entwicklungsdynamik ausgegangen, in deren Zug neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten entstanden sind. Beispielfähig wird dies an den ländlichen Räumen Nordwestdeutschlands deutlich (Mose u. a. 2010). Gleichzeitig hat der unübersehbare Zuwachs an Windkraft- und Biogasanlagen aber auch Anlass zur Kritik gegeben und stößt auf Grenzen der Akzeptanz; letzteres betrifft vor allem die Veränderungen des Landschaftsbildes („Vermaischung“).

Weniger kritisch wird die Entwicklung des Tourismus wahrgenommen, der im Gegenteil vielerorts eine wichtige Rolle als „Entwicklungsmotor“ spielt. Im Gegensatz zu den alten Bundesländern tritt in vielen ländlichen Räumen Ostdeutschlands (insbesondere Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg) die Entwicklung außer-landwirtschaftlicher Einkommensalternativen seit der Wiedervereinigung nach wie vor auf der Stelle.

Demographischer Wandel

Die landschaftliche Attraktivität ländlicher Räume gegenüber den Großstädten („Wohnen im Grünen“), unterstützt durch günstige Grundstückspreise und gute Verkehrsanbindungen für den motorisierten Individualverkehr, hat seit den 1970er Jahren zunächst zu einer Wanderung städtischer Bevölkerungsgruppen an den bis dahin ländlich geprägten Rand der Großstädte (Suburbanisierung), seit den 1980er Jahre auch zu starken Wanderungen aus den Ballungsräumen in weiter entfernte ländliche Räume mit akzeptabler Pendeldistanz geführt (Counterurbanisierung). Die Folge davon war ein starkes Wachstum vieler ländlicher Gemeinden und Regionen, das mit deutlichen Umschichtungen der vormals stark landwirtschaftlich geprägten Bevölkerung einherging. Gleichzeitig hat der demographische Wandel anderswo weiterhin Tendenzen der Abwanderung und Überalterung zur Folge. Diese Phänomene sind besonders augenfällig in verschiedenen Regionen Ostdeutschlands (z. B. Vorpommern), betreffen aber auch verschiedene Regionen in Westdeutschland (z. B. Harz, Wesermarsch).

Infrastrukturausstattung

Seit den 1960er Jahren ist für viele ländliche Räume ein kontinuierlicher Ausbau der Infrastruktur zu konstatieren, der vor allem vormals ländliche Umlandgemeinden großer Städte sowie zentrale Orte der ballungsferneren Gebiete betrifft. Die Qualität der öffentlichen wie privaten Infrastrukturversorgung ist hier vielfach ausgesprochen gut. Vor allem periphere Räume erfuhren hingegen einen erheblichen Infrastrukturabbau, wobei vielerorts z. B. der ÖPNV nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung steht. Ähnliches gilt für die schulische, soziale und gesundheitliche Versorgung sowie den Einzelhandel. Diese Entwicklung hängt eng mit entsprechenden demographischen Prozessen zusammen. Die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerungsbasis gefährden inzwischen sogar schon die Aufrechterhaltung von Feuerwehr und Katastrophenschutz. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherstellung der Daseinsvorsorge für viele ländliche Räume zu einer zentralen Herausforderung für die Zukunft geworden (Hahne 2013).

Freizeit- und Erholungsfunktionen

Unübersehbar ist die Inanspruchnahme ländlicher Räume für Freizeit und Erholung. So haben sich viele Orte und Regionen zu Zentren von Naherholung und Tourismus entwickelt, wobei diese häufig die einzige ökonomische Alternative zur Landwirtschaft darstellen. Allerdings bieten nicht alle ländlichen Räume gleich

gute Voraussetzungen für eine touristische Entwicklung. Begünstigt sind vor allem landschaftlich attraktive Räume wie die Nord- und Ostseeküste oder der Alpenraum sowie insbesondere große Schutzgebiete (z. B. Nationalparke), die zu den größten Magneten des Tourismus zählen. Jüngere Untersuchungen haben gezeigt, dass aus dem Schutzgebietstourismus teilweise nicht unerhebliche ökonomische Wirkungen für die betreffenden Regionen resultieren (Job 2009). Gleichzeitig sind jedoch in den Hochburgen des Massentourismus die Gefahren der einseitigen Abhängigkeit vom Tourismus sowie damit einhergehende soziale und ökologische Belastungen nicht zu übersehen.

Steuerung der ländlichen Raumentwicklung

Die mit dem Struktur- und Funktionswandel ländlicher Räume einhergehenden Herausforderungen stehen nicht zuletzt im Fokus der Politikgestaltung. Charakteristischerweise ist die Steuerung der ländlichen Entwicklung Gegenstand eines Politikfeldes, in dem verschiedene raumwirksame Politiken zusammenwirken. Zugleich handelt es sich dabei um Politiken, die maß-

Kasten 1: LEADER

LEADER (französisch *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“) ist ein Förderprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden. Es basiert auf den Vorstellungen einer integrierten ländlichen Entwicklung.

Dem Programm liegt ein methodischer Ansatz zugrunde, der es Bevölkerung und Akteuren vor Ort ermöglichen soll, regionale Entwicklungsprozesse mitzugestalten und auf diese Weise die Potenziale einer Region besser für deren Entwicklung zu nutzen. Voraussetzung für eine Förderung ist die Bildung einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG), die vor Ort ein Regionales Entwicklungskonzept erarbeitet und dessen Umsetzung in Form konkreter Projektinitiativen begleitet. Das Regionale Entwicklungskonzept besitzt eine Schlüsselfunktion für die strategische Ausrichtung der angestrebten Maßnahmen.

Aufgrund des erfolgreich verlaufenden Einsatzes als Gemeinschaftsinitiative in den Förderperioden zwischen 1991 und 2005, die als Experimentierphase angesehen werden können, ist der LEADER-Ansatz seit 2006 als eigenständiger Schwerpunkt in die europäische Mainstream-Förderung aufgenommen worden. Organisatorisch ist es im „Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER) angesiedelt, der als Teil der EU-Agrarstrukturförderung eine Reihe unterschiedlicher Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung bündelt. In Deutschland bestehen in der laufenden Förderperiode 2014–2020 insgesamt 320 LAGs, davon allein 68 in Bayern.

nach: Deutsche Vernetzungsstelle Netzwerk Ländliche Räume: LEADER. Bonn o. J.

geblich auf EU-Ebene angelegt sind. Neben der gemeinsamen Agrarpolitik – und dabei insbesondere der Agrarstrukturpolitik – spielen vor allem die regionale Strukturpolitik sowie die Umwelt- und Naturschutzpolitik der EU mit ihren raumwirksamen Komponenten eine Rolle (Grabski-Kieron, Krajewski 2007).

Die ländliche Raumentwicklung ist kein neues Handlungsfeld und kann auf eine lange Tradition von Steuerungsansätzen und Förderinstrumenten zurückblicken. Vor allem die EU-Agrarpolitik hat seit den 1960er Jahren zahlreiche Umorientierungen erfahren. Von bahnbrechender Bedeutung war dabei das auf der Konferenz von Cork 1991 beschlossene Programm für die ländliche Entwicklung in Europa. Auf dessen Grundlage orientieren sich seither nicht nur regionalpolitische, sondern auch agrarstrukturpolitische Steuerungsansätze zunehmend am Leitbild einer integrierten ländlichen Entwicklung.

Kasten 2: Biosphärenreservat

Das Biosphärenreservat ist einer von mehreren Schutzgebietstypen, die es in Deutschland gibt. Seine Ziele und Aufgaben sind nach § 25 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes definiert. Es handelt sich um besonders großräumige und für bestimmte Landschaftstypen charakteristische Gebiete, deren Besonderheit darin besteht, dass sie zum überwiegenden Teil durch vielfältige menschliche Nutzungen geprägte Kulturlandschaften mit einer hohen Arten- und Biotopvielfalt sind. Ziel ist es, diese Landschaften zu erhalten, indem die Biosphärenreservate beispielhaft eine ausgewogene Beziehung zwischen Mensch und Biosphäre anstreben. Dazu dient die Entwicklung und Erprobung der Naturgüter besonders schonender Wirtschaftsweisen.

Die Idee der Biosphärenreservate geht auf das von der UNESCO initiierte internationale Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (Man and Biosphere) aus dem Jahr 1971 zurück, auf dessen Grundlage seit 1976 weltweit Biosphärenreservate von der UNESCO anerkannt werden. Das internationale Prädikat wird auf der Grundlage eines eigens dafür entwickelten Kriterienkatalogs verliehen, dessen Einhaltung alle zehn Jahre überprüft wird. Seit der Konferenz von Sevilla 1995 werden Biosphärenreservate ausdrücklich als Modellgebiete für eine nachhaltige ländliche Regionalentwicklung angesehen.

In Deutschland wurden bis heute 16 – davon 15 durch die UNESCO anerkannte – Biosphärenreservate eingerichtet, u. a. in der Rhön, im Spreewald und auf der Schwäbischen Alb. Ihre Gesamtfläche beträgt 1 914 446 ha, abzüglich der Wasser- und Wattflächen der Nord- und Ostsee (666 046 ha) entspricht dies 3,5% der terrestrischen Fläche des Landes. Die Interessen der UNESCO hinsichtlich Anerkennung und Überprüfung des Prädikats werden durch das Deutsche Nationalkomitee vertreten. Das weltweite Netz der UNESCO-Biosphärenreservate setzt sich aktuell (2015) aus 651 Gebieten in 120 Staaten zusammen.

nach: Bundesamt für Naturschutz: Biosphärenreservate. Bonn o. J.

Erklärtes Ziel ist es dabei, die traditionellen Grenzen der Sektoralpolitiken zu überwinden und die Formulierung ganzheitlicher Lösungen unter Beteiligung wichtiger Akteure sowie der betroffenen Bevölkerung zu ermöglichen (Mose 2011). Ein anschauliches Beispiel für dessen Etablierung ist das Anfang der 1990er Jahre begründete LEADER-Programm, das sich vom einstigen Experiment inzwischen zu einem festen Bestandteil des agrarstrukturellen Förderinstrumentariums entwickelt hat (Kasten 1). Umfassende Bedeutung für die Raumentwicklung insgesamt hat das Leitbild der Nachhaltigkeit, das städtische und ländliche Räume gleichermaßen adressiert; seine Operationalisierung für ländliche Räume weist enge Parallelen zu den Ansätzen der integrierten ländlichen Entwicklung auf.

In Deutschland wird die Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume schließlich auch vor dem Hintergrund des aus § 20 des Grundgesetzes abgeleiteten Auftrags zur Herstellung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebietes begründet. Um dieses im Raumordnungsgesetz (§ 1) verankerte Ziel ist u. a. vor dem Hintergrund knapper gewordener öffentlicher Ressourcen wiederholt kontrovers politisch diskutiert worden. Dabei ist deutlich geworden, dass Gleichwertigkeit nicht gleich bedeutet, was weder sinnvoll noch machbar wäre. Vielmehr ist der Gleichwertigkeitsanspruch so zu interpretieren, dass den jeweiligen regionalen Bedingungen und Entwicklungserfordernissen Rechnung zu tragen ist. Grundsätzlich kann dabei in allen Räumen Handlungsbedarf bestehen, um die Wahrung gleichwertiger Lebensbedingungen sicherzustellen (ARL 2006).

Beispielhaft lässt sich an zwei Raumtypen veranschaulichen, worin die zentralen Herausforderungen für die ländliche Entwicklung liegen und welche spezifischen Ansätze für eine politische Steuerung sich daraus ergeben (BBSR 2012).

Strukturschwache periphere ländliche Räume

Viele dieser ländlichen Räume, zu denen zahlreiche ehemalige Grenzgebiete sowie Mittelgebirgsregionen gehören, waren bereits in der Vergangenheit das Ziel von Fördermaßnahmen und werden auch weiterhin der Unterstützung bedürfen. Durch Abwanderung und Überalterung der Bevölkerung, den anhaltenden Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe, ein produzierendes Gewerbe in späten Phasen des Branchen- und Produktlebenszyklus, einen Unterbesatz vor allem unternehmensnaher Dienstleistungen und eine mangelnde Investitionstätigkeit liegen die zentralen Aufgabenfelder der Regionalpolitik hier in der Ausgestaltung einer multifunktionalen Entwicklungsperspektive für Regionen und Gemeinden. Diese umfasst gleichermaßen die Diversifizierung der Landwirtschaft (regionale Produkte, Urlaub auf dem Bauernhof etc.), den Ausbau von Angeboten für naturnahe Freizeit und Erholung im Sinn eines „sanften Tourismus“, die Erzeugung regenerativer Energien (v. a. Wind, Biomasse), die Weiterentwicklung der Wohnfunktion (u. a. auch für Freizeitwohnsitze), die Sicherung der Kulturlandschaften sowie den Naturschutz. Im gewerblichen Sektor sind vor allem

geographische & biogeographische

Handwerk und Kleingewerbe als wichtigste Arbeitgeber anzusehen und bedürfen der Bestandspflege und Existenzgründungsberatung. Insbesondere in der Installation eines professionellen Regionalmanagements wird eine wichtige Voraussetzung dafür gesehen, regionale und lokale Eigenarten und die damit verbundenen Entwicklungspotenziale zu identifizieren und zur Entfaltung zu bringen und somit die Identifikation der Bevölkerung mit dem eigenen Lebensraum zu erhöhen.

Diesen Zielsetzungen kommen insbesondere die Vorstellungen einer integrierten ländlichen Entwicklung entgegen, zu deren Instrumentarium das LEADER-Programm gehört. Zunehmend wird in diesem Zusammenhang auch den Großschutzgebieten die Rolle zugeschrieben, als mögliche „Motoren“ der ländlichen Regionalentwicklung zu fungieren (Hammer 2007). Allen voran gilt dies für die Biosphärenreservate, von denen in Deutschland inzwischen 16 ausgewiesen wurden. Per Definition werden diese als Modellgebiete für eine nachhaltige Regionalentwicklung angesehen (Kasten 2). Zunehmend wird diese Funktion ebenso in den Naturparks und selbst den Nationalparks gesehen. Gerade die jüngsten Nationalparkgründungen Hunsrück-Hochwald und Schwarzwald wurden ausdrücklich auch mit den zu erwartenden positiven Wirkungen auf die ländliche Entwicklung begründet. In Summe fallen gut 30 % der Landesfläche unter den Titel eines der sogenannten Großschutzgebiete, womit deren großes Potenzial für Prozesse der Regionalentwicklung eindringlich unterstrichen wird.

Ländliche Räume im Umland der Agglomerationsräume

Diese Räume werden in besonderer Weise durch die Entwicklungsdynamik der Zentren bestimmt, denen sie räumlich unmittelbar benachbart sind. Klassischerweise werden diese Räume von ihrer Struktur und ihren Funktionen heute als suburbaner Raum adressiert, obgleich sich häufig Reste der ehemals ländlichen Raumstrukturen (Resthöfe, historische Baudenkmäler etc.) erhalten haben. Aufgrund ihres patchworkartigen Erscheinungsbildes werden sie auch als „rurban“ charakterisiert (Helbrecht 2004). Dabei wird unterstellt, dass rurbane Räume in der Regel von den Ausstrahlungseffekten der Agglomerationen in vielfacher Weise profitieren. Ebenso sind damit aber auch Risiken verbunden, die ihre Attraktivität in Frage stellen. Die daraus resultierenden Herausforderungen sind vorrangig ordnungs- und weniger entwicklungspolitisch angelegt. Ohne Zweifel stellt dabei das zunehmend konflikthafte Aufeinanderprallen konkurrierender Flächennutzungsansprüche, die aus einem wachsenden Druck aus Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsentwicklung resultieren, das zentrale Problem dieser Räume dar. Konkurrenzen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sowie der Umlandgemeinden untereinander (Standortwettbewerb) tragen zu einer weiteren Verschärfung der Problemlagen bei.

Vor diesem Hintergrund bestehen Handlungserfordernisse in erster Linie in der Zuständigkeit der Raumordnung, konkret der kommunalen Flächennutzungs-

und Bauleitplanung. Vorrangige Aufgaben werden dabei in kleinräumigen Funktions- und Flächenausweisungen für Wohnen, Gewerbe usw. unter besonderer Beachtung der Umweltqualität, der Erhaltung und Weiterentwicklung der Freiräume (z. B. Grünzüge) sowie der Sicherung von Gebieten mit wichtigen naturräumlichen Ressourcen (z. B. Grundwasserschutzgebiete) gesehen (Schekahn, Grundler 2004). Für die Lösung konflikthafter Flächennutzungskonkurrenzen müssen dabei insbesondere auch interkommunale Handlungsansätze gesucht werden (Beier, Matern 2007). Verschiedene Zusammenschlüsse in Form von Planungsregionen (z. B. Hannover, Stuttgart) oder freiwilligen Arbeitsgemeinschaften (z. B. Kommunalverbund Niedersachsen Bremen) illustrieren geeignete Formen der Institutionalisierung von Kooperation auf kommunaler Ebene.

Generelles Ziel ist es, für diese Räume eine Stabilisierung und geordnete Entwicklung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu erreichen, die vor allem den gewachsenen ökologischen Belangen Rechnung trägt und damit die Attraktivität dieser Räume dauerhaft sichert.

Ausblick

Die Entwicklung ländlicher Räume zählt nach wie vor zu den besonderen Aufgabenfeldern der raumwirksamen Politikgestaltung. Noch bis in die 1970er Jahre vorherrschende Vorstellungen, die ländliche Räume als Verfügungsräume der städtischen Zentren oder als „Restgröße“ der Raumentwicklung verstanden, sind inzwischen der Entwicklung von Strategien und Instrumenten gewichen, die auf der Basis einer differenzierenden Analyse und Bewertung der Strukturen und Prozesse ländlicher Räume auf eine eigenständige, den jeweils unterschiedlichen Problemlagen Rechnung tragende sowie dauerhaft ausgerichtete Entwicklung zielen. Gerade aus den Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung erwachsen dabei anspruchsvolle Anpassungserfordernisse, die einer kritischen Perspektive und des Mutes bedürfen etablierte Politikformen und -stile ggf. in Frage zu stellen und neue Handlungsansätze zu erproben (Mölders u. a. 2010).

Besondere Herausforderungen entstehen für viele ländliche Räume in Folge der fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung, die tendenziell mit einem verschärften „Wettbewerb der Regionen“ verbunden ist. Die im Verlauf der letzten Jahrzehnte vollzogene Ostintegration der EU, die noch nicht abgeschlossen ist, hat dieser Entwicklung weitere Dynamik verliehen (Grabski-Kieron, Krajewski 2007). Vor diesem Hintergrund fällt der regionalen Strukturpolitik, aber auch der Agrar(structur)politik der EU, die wichtige Aufgabe zu, den räumlichen Polarisierungstendenzen entgegen zu wirken und zugleich den ländlichen Regionen Hilfestellungen zuteilwerden zu lassen, die es ihnen erlauben, sich im Wettbewerb erfolgreich zu behaupten.

Dabei wird es vorrangig darum gehen, die eingeleitete programmatische Neuorientierung konsequent weiter zu verfolgen: Im Mittelpunkt stehen dabei die Ansätze einer integrierten ländlichen Entwicklung, die die Multifunktionalität ländlicher Räume als Wohn-,

Wirtschafts-, Erholungs- und Ausgleichsräume adressieren. Diese setzen auf die gezielte Ansprache der verschiedenen ländlichen Akteure und versuchen diese in die Gestaltung von Entwicklungsprozessen einzubinden. Dabei haben sich verschiedene Formen der Governance entwickelt, die als netzwerkartige Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis in den verschiedenen Handlungsfeldern wirken. Der Wert dieser deutschland- und europaweit zu beobachtenden Entwicklung kann kaum hoch genug bemessen werden (Mose u. a. 2014). LEADER, aber auch andere Förderprogramme, illustrieren Chancen ebenso wie Unzulänglichkeiten und Probleme, die solche kooperativ und partizipatorisch angelegten Steuerungsansätze mit sich bringen. Bürgerschaftliches Engagement, Initiativen der Unternehmerschaft und ein erfolgreiches Zusammenwirken der Akteure können für die ländliche Entwicklung nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden (Born 2011, S. 7). Bedingung für erfolgreiche Bottom-up-Prozesse ist deshalb nicht zuletzt ein Denken in regionalen Zusammenhängen. Über die Institutionalisierung neuer Formen einer „regionalen Ebene“, wie sie oben angedeutet wurden, erwachsen gerade ländlichen Räumen neue Chancen eines abgestimmten Handelns, sei es in der Gewerbegebietsplanung, im Regionalmarketing oder im Schutzgebietsmanagement, das zur Stärkung ihrer Position unverzichtbar ist.

Literatur

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe neu interpretieren! Hannover 2006 (Positionspapier aus der ARL 69)
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung): Raumordnungsbericht 2011. Bonn 2012
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft): Ökologischer Landbau in Deutschland. Bonn, Berlin o. J.
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft): Statistik und Berichte. Bonn, Berlin o. J.
- Beier, M. und Matern, A.: Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover 2007 (Arbeitsmaterial der ARL 332)
- Born, K. M.: Ländliche Räume in Deutschland. Differenzierungen, Entwicklungspfade und -brüche. Geographische Rundschau 59 (2011) H. 2, S. 4–10
- Bröckling, F. u. a. (Hrsg.): Stand und Perspektiven der deutschsprachigen Geographie des ländlichen Raumes. Münster 2004 (Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster 35)
- Bundesamt für Naturschutz: Biosphärenreservate. Bonn o. J.
- Cloke, P. u. a. (Hrsg.): Handbook of Rural Studies. London 2006
- Glander, M. L. und Hoßmann, I.: Land mit Aussicht. Was sich von dem wirtschaftlichen und demografischen Erfolg des Oldenburger Münsterlands lernen lässt. Berlin 2009
- Grabski-Kieron, U. und Krajewski, C.: Ländliche Raumentwicklung in der erweiterten EU. Chancen und Probleme. Geographische Rundschau 59 (2007) H. 3, S. 12–20
- Hahne, U.: Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge. In: BLE (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung) (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Wie reagieren auf den demographischen Wandel? Bonn 2013, S. 9–12
- Hammer, T.: Protected Areas and Regional Development: Conflicts and Opportunities. In: Mose, I. (Hrsg.): Protected Areas and Regional Development in Europe. Towards a New Paradigm for the 21st Century? Aldershot 2007, S. 21–36
- Helbrecht, I.: Urbanität und Ruralität. In: Lössau, J. u. a. (Hrsg.): Schlüsselbegriffe der Kultur- und Sozialgeographie. Stuttgart 2004, S. 167–181
- Henkel, G.: Der Ländliche Raum. Stuttgart 2004
- Job, H. u. a.: Regionalökonomische Effekte des Tourismus in deutschen Nationalparks. Bonn 2009 (Naturschutz und Biologische Vielfalt 76)
- Klohn, W. und Voth, A.: Die Landwirtschaft in Deutschland. Vechta 2009 (Vechtaer Materialien zum Geographieunterricht 3)
- Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover 2007 (Arbeitsmaterial der ARL 334)
- Mose, I. und Weixlbaumer, N.: Ländliche Räume in Europa. Auf dem Weg zu einer neuen Vielfalt. geographie heute 19 (1998) H. 164, S. 2–7
- Mose, I. u. a.: „Küste unter Strom“. Die deutsche Nordseeküste als Energiestandort. Praxis Geographie 40 (2010) H. 3, S. 10–14
- Mose, I.: Integrierte ländliche Entwicklung – Vergleichende Analyse unterschiedlicher konzeptioneller Ansätze der Entwicklung ländlicher Peripherien in Europa. In: Belina, B. und Miggelbrink, J. (Hrsg.): Hier so, dort anders. Raumbezogene Vergleiche in der Wissenschaft und anderswo. Münster 2011, S. 153–171
- Mose, I. und Schaal, P.: Probleme der Intensivierung im Oldenburger Münsterland. Lösungsstrategien im Widerstreit konkurrierender Interessen. Neues Archiv für Niedersachsen (2012) H. 2, S. 50–69
- Mose, I. u. a.: Regional Governance-Stile in Europa: eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland). Raumforschung und Raumordnung 72 (2014) H. 1, S. 3–20
- Mölders, T. u. a.: Herausforderung Nachhaltigkeit. Sozial-ökologische Orientierungen für die Entwicklung ländlicher Räume. Europa regional 18 (2010) H. 2–3, S. 95–106
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume: Deutschland. Paris 2007
- Schekahn, A. und Grundler, H.: Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen. Bonn 2004 (Naturschutz und Biologische Vielfalt 5)
- Schmied, D.: Winning and Losing in Europe's Rural Areas. In: Schmied, D. (Hrsg.): Winning and Losing. The Changing Geography of Europe's Rural Areas. Aldershot 2005, S. 1–18

Hinweis in eigener Sache

Seit Sommer 2015 bieten wir Ihnen monatlich ein aktuelles Arbeitsblatt auf unserer Homepage an. Die Unterrichtseinheit ist für unsere Abonnenten kostenlos.

www.praxisgeographie.de

