

Nils Leber

Ländliche Räume im Spiegel neuerer programmatischer Leitbilder der Raum- und Regionalentwicklung

Fortschritt oder schleichender Rückzug?

Zusammenfassung

Die nationale aber auch die internationale Raumordnungspolitik befindet sich in einem deutlichen Wandel. Auf allen Ebenen werden Leitbilder überprüft und erneuert, was vor allem den sich dynamisch verändernden Anforderungen und wachsenden Aufgaben zu schulden ist. In diesem Zuge ist ein durchaus deutlicher und wahrnehmbarer Paradigmenwechsel zu konstatieren, der in der Konsequenz zu einem ausgeprägten planerischen Diskurs führt bzw. führen muss.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet diesen Zusammenhang unter besonderer Heraushebung bzw. vor dem Hintergrund einer besonders betroffenen Raumkategorie, den ländlichen Räumen, kritisch.

Zerrbild ländliche Räume

Es ist seit längerem eine unbestrittene Tatsache und spiegelt sich überdies auch in empirisch gewonnenen Daten und Zahlenreihen wider, dass es den einen in sich homogenen und strukturell gleichartigen ländlichen Raum, wie er sich mitunter vor Jahren noch dargestellt haben mag, bedingt durch globale aber auch aufgrund endogener Entwicklungen in dieser Form nicht mehr gibt (vgl. u.a. Leber, N., Kunzmann K. R 2006 und Henkel 2004). So ist die Benutzung des Plurals in diesem Zusammenhang fast schon als erste Sorgfaltspflicht im Umgang mit diesem Raumtypus zu bezeichnen, um die immens heterogene Raumkategorie zunächst einmal begrifflich zu einen, wobei dies streng genommen methodisch im Grundsatz jedoch dem Anspruch zuwiderläuft für die ländlichen Räume differenziertere und damit sinnvollerer Definitionen, Abgrenzungskriterien und letztlich dann auch problemspezifischere Kategorisierungen finden zu wollen.

Die Vielzahl und auch generell die Anzahl verwendeter und neu entworfener räumlicher Kategorisierungen und Kategorisierungsversuche verdeutlicht die Komplexität dieser Aufgabe. Unbestritten bleibt jedoch die Tatsache, dass es zu zweckdienlicheren und vor

allem im Sinne der unterschiedlichen dimensionsbezogenen Zielsetzungen, wie etwa der des Nachhaltigkeitspostulats, um nur eine Zielsetzung zu nennen, zu problemadäquateren Ansätzen kommen muss, als jene die zum Teil in eben den wichtigen räumlichen Programmen, Leitbildern und Berichten derzeit aufzufinden sind.

Die Disparitäten innerhalb dieser gebrochenen Raumkategorie sind dabei teilweise in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander auszumachen, was die strukturelle Heterogenität ländlicher Räume nochmals um ein vielfaches mit zusätzlicher Komplexität ausstattet (BBR 2005: 27 ff.).

Die ländlichen Räume bilden für eine Vielzahl von Entwicklungslinien räumlicher, ökologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Natur den Kristallisationsraum, vor allem sind hier beispielsweise die Agrarwende, der demographische Wandel und auch die Suburbanisierungstendenzen mit der dadurch initiierten bzw. damit verbundenen steigenden Flächenneuanspruchnahme anzuführen. Allen genannten Entwicklungslinien ist gemein, dass sie auch und gerade in den ländlichen Räumen deutlich erkennbare und teils gravierende Auswirkungen zeitigen. Dieses Zusammenspiel von immanent in den ländlichen Räumen verankerten endogenen Konfliktpotentialen und Strukturdefiziten und den globalen „externen“ Entwicklungstrends führt zu deutlichen Brüchen innerhalb der Raumkategorie und spaltet die ländlichen Räume plakativ ausgedrückt in „Verlierer“ und „Gewinner“ auf, wobei auch die „Gewinner-Regionen“ durch die Entwicklungen deutlich negative Auswirkungen mitbekommen bzw. erfahren und diese zu kompensieren haben.

Für räumliche Maßnahmen, Programme und Strategien ergeben sich hieraus folgerichtig große Aufgaben und spezifische Anforderungen in deren Kern sich neben einer annähernd und als fundamental zu bewertenden planungsphilosophischen und paradigmatischen Fragestellung nach dem Sinn, der Funktion und schließlich dem Umgang mit den ländlichen Räumen auch generelle Richtungsentscheidungen deutlichen Ausmaßes verbergen.

Ländliche Räume im Spiegel programmatischer Leitbilder

In jüngster Zeit haben einige wichtige programmatische räumliche Leitbilddokumente die dafür jeweils zuständigen Gremien passiert. Vor allem sind hier neben den fachspezifischen Leitbild- und Strategiedokumenten, wie etwa dem Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013 (BMVEL 2006), das nationale Dokument Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (BMVBS 2006) und die Territoriale Agenda der Europäischen Union von Mai 2007 zu nennen. Letztgenannte Dokumente verpflichten sich zunächst einmal in den Grundzügen dem unter anderem im Europäischen Raumentwicklungskonzept fundiert propagierten räumlichen Leitbild einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung

im Sinne einer nachhaltigen Kohäsion (Europäische Kommission 1999). Deutlich treten jedoch hinter diesem weiterhin in den neueren Programmdokumenten verankerten Ansprüchen die Züge der Lissabon-Strategie und des Ansatzes der Wachstumspole hervor. Diesem wachstumsbezogenen Ansatz wohnt die Erwartung inne, dass die großen metropolitanen Wachstumskerne die Rolle eines Motors für die Entwicklung der Volkswirtschaft an sich einnehmen können und für die sie umgebenen Regionen als Impulsgeber agieren können. In einem gewissen Umfang lässt sich dies auch nicht leugnen, jedoch klammert diese Betrachtungsweise die ebenfalls den Ansätzen der Wachstumspole innewohnenden negativen Ausbreitungs- und Entzugseffekte (vgl. u.a. Lasuén 1973, Myrdal 1959, Perroux 1991, Schumpeter 1939) gänzlich aus und geht damit an der empirisch belegbaren Realität fast vollständig vorbei. Ein Beispiel dieser Ausbreitungs- und Entzugseffekte ist unter anderem im weiterhin sehr dynamischen Phänomen der Suburbanisierung zu finden.

Die ländlichen Räume suchen ihre „Identitäten“ jedoch in diesen richtungweisenden Dokumenten überwiegend vergebens. Zwar werden diesem Raumtypus oftmals ganze Absätze und Kapitel gewidmet, jedoch drängt sich dem interessierten Leser die Frage nach der Umsetzung der formulierten Ansprüche und in Anbetracht des deutlich zu erkennenden Wachstumsparadigmas die Vereinbarkeit dieser Ziele mit den realen Situationen vor Ort und vor allem auch den realen Bedürfnissen dieser Räume auf. Hier klafft demnach durchaus eine große Diskrepanz zwischen Realität und Programmatik auf. Antworten zur Überwindung dieser Diskrepanz werden jedoch zumeist nicht in sinnvollem und notwendigem Maße gegeben und sind lediglich überwiegend als Ansätze auszumachen und auch so zu verstehen.

Vielmehr stößt man auch hier auf weitere verklausulierte Ansprüche die da von gleichberechtigten Partnern im Verhältnis von Ballungsraum zum Umland oder auch von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften handeln. Den Dokumenten an sich, die sich ja zweifelsohne auf der Leitbildebene ansiedeln, kann dabei in dem Sinne nur eingeschränkt ein inhaltlicher Vorwurf gemacht werden, dennoch müssen sich beide Dokumente die Kritik gefallen lassen, dass die getroffenen räumlichen Aussagen vielmals sehr weit von der Realität in den Regionen entfernt sind und dass ihre Umsetzung ebenso wenig die realen Begebenheiten und Bedürfnisse in die Betrachtungen einbeziehen und berücksichtigen.

Konvergenz oder Divergenz?

Schon der Titel dieses Abschnitts offenbart in der Form zweier Gegenpole die durchaus vorhandene Brisanz einer politischen Richtungsentscheidung auf dem Gebiet der räumlichen Leitbilder, bzw. lässt diese Brisanz erkennen. Den Agenden der überwiegenden Leitbilder ist

zumindest auf der inhaltlichen Ebene das Ziel der Kohäsion, also ein Hinwirken auf die Konvergenz der Teilräume zu entnehmen. Jedoch weist die räumliche Realität auch und beispielsweise gerade im Hinblick auf die zunehmende Erweiterung der Europäischen Union eher auf weitere Brüche und Disparitäten und damit ergo auf eine zunehmende Divergenz der Regionen hin (Europäische Kommission 2004 und 2007). Dies begründet sich eben auch über den Wettbewerb der Regionen und Teilräume an dem nicht alle Regionen struktur- und standortbedingt hinlänglich teilnehmen können.

Es ist unbestritten, dass von Seiten der Europäischen Union im Rahmen ihrer Strukturpolitik eine große Zahl von Kohäsionsprogrammen und -instrumenten und damit ein durchaus deutlich wahrnehmbarer Aufwand betrieben wird und wurde. Dieser Aufwand erstreckt sich in logischer Konsequenz auch auf die ländlichen Räume, vielmehr bezieht diese mit ein.

Dessen ungeachtet scheint der Weg, trotz einer Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007 bis 2013¹, weiterhin eher von einem Inkrementalismus geprägt zu sein der sich durch die Bestrebung nach möglichst konsensualen und damit oftmals nicht tief genug in die Problembereiche vorstoßenden Maßnahmen auszeichnet, als durch einen klaren und umfassenden und dann auch in der Konsequenz harten Konzeptionalismus, wie er in Grundzügen in dem als weitestgehend gescheitert zu wertenden Europäischen Raumordnungskonzept zu finden war (Europäische Kommission 1999). Dies mag einige sehr gewichtige Gründe haben, die vor allem aus der Beschaffenheit der EU als Staatengemeinschaft und der Vielschichtigkeit der Problemlagen resultieren.

Grundsätzlich lässt sich aber auch das Paradigma der Kohäsion auf den Prüfstand stellen, respektive muss man dies aus methodischen und auch planungsphilosophischen Gründen tun. Kohäsion meint den Zusammenhalt und wird im Zusammenhang mit der Europäischen Union mit den Begriffen des ökonomischen und sozialen Zusammenhaltes gekoppelt. In diesem Kontext lesen sich dann Titel wie die des aktuellsten und damit vierten Kohäsionsberichtes „Wachsende Regionen, wachsendes Europa“ (Europäische Kommission 2007) berechtigterweise mit einem durchaus zwiegespaltenen und kritischen Gefühl.

Auch hier zeigt sich deutlich das Wachstums-Paradigma, welches ja bereits auch in den weiter oben aufgeführten Leitbilddokumenten deutlich herauszulesen ist. Die Wachstumsbestrebungen überdecken an dieser Stelle bereits deutlich traditionelle und sinnvolle raumordnerische Zielsetzungen wie die der polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung und kontarieren diese überdies unübersehbar. Das grundlegende Bedürfnis vieler Regionen gar, nach elementarer Stabilität bleibt in diesem Leitmotto ebenfalls außen vor. Wachstum, das steht außer Frage, ist alleine schon aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten von immenser Bedeutung, jedoch, so viel lässt sich ausführen, ist eine elementare ökonomische Erkenntnis, dass Wachstum dazu neigt sich

punktuell zu konzentrieren, was wiederum deutlich auf Divergenzen und Disparitäten hinausläuft.

In diesem sehr komplexen Zusammenhang wird im Übrigen schon seit geraumer Zeit über den Sinn und Unsinn bzw. die Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik und ihres potentiellen Aktionspotentials diskutiert (ARL 2004).

Stabilität vs. Wachstum

Es wird künftig, gerade auch im Zusammenhang mit den nicht wachsenden und benachteiligten Regionen, also hier dann überwiegend große Teile des ländlichen Raumes aber auch zum Teil alte Industrieregionen darum gehen mehr zu differenzieren, Wachstum dort zu initiieren wo Wachstum Chancen hat und möglichst wenige negative Effekte zeitigt und in den angesprochenen benachteiligten Regionen, aufbauend auf Konzepten wie dem der endogenen Potentiale, aber auch durchaus mit externem Dazutun als Teil neu zu definierender Umverteilungsmechanismen einen stabilen Zustand zu erzeugen.

Stabilität ist, soviel ist klar, eine ebenso kritikfähige und schwer zu argumentierende Begrifflichkeit wie es der Begriff des Wachstums an sich auch ist. Der Begriff der Stabilität würde insofern einer genauen Ausdefinierung und einer klaren Formulierung eines Stabilitätszustandes bzw. einer Ausarbeitung von Stabilitätszielen und –kriterien bedürfen.

Logisch weitergedacht, würde die Verfolgung des Stabilitätsparadigmas bei gleichzeitiger Anwendung des Wachstumsideals in dafür tauglichen Regionen (hier würden sich aufgrund der Agglomerationsvorteile klar die Metropolräume und ihr näheres Umland anbieten) in der Konsequenz eindeutig auf eine temporäre Vergrößerung der Disparitäten hinauslaufen. Dies ist keinesfalls von der Hand zu weisen, allerdings erfordert nachhaltiges Wachstum eine stabile Basis welche vielerorts nicht oder nur sehr bruchstückhaft vorzufinden ist. Phänomene wie die der Entleerung der ländlichen Räume und dem des Scheiterns der Daseinsvorsorge in diesen Räumen, um hier nur einige zu nennen, welche immer dynamischer zur Destabilisierung ungünstig gelegener oder nachteilig ausgestatteter ländlicher Regionen führen, führen auch in der Summe über nachgelagerte Auswirkungen und Prozesse zu einer weiteren Destabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur in der Bundesrepublik und einem weiteren „Verschwimmen“ räumlicher Nuancen und Konturen. In diesem Zusammenhang ergeben sich die geradezu substantiellen Fragen nach der klaren Richtung der Raumordnungspolitik und nach der Vereinbarkeit von Wachstum und polyzentrischer Raumstruktur.

Perspektivisch perspektivlos?

Die Dominanz des Wachstumsparadigmas in den nunmehr „gültigen“ Leitbilddokumenten wirft konsequenterweise aus perspektivischer und raumplanerischer Sicht die Frage nach der künftigen Raumentwicklung und deren potentieller ex-anten Bewertung und Deutung und schließlich daraus abgeleitet dem Umgang damit auf.

Gerade für die benachteiligten Regionen und damit zum überwiegenden Teil die ländlichen Räume spielen diese perspektivischen Überlegungen eine sehr einschneidende und gewichtige Rolle, da ihre überwiegend bereits schon sehr angespannten räumlichen und strukturellen Problemlagen den getroffenen Richtungsentscheidungen in besonderer Weise unterliegen.

In diesem Zusammenhang ist die Frage „Quo vadetis ländliche Räume?“ so wie Borchard sie in einem Beitrag für die Zeitschrift Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) stellt und zu beantworten versucht (Borchard 2007) nicht nur für die Raumkategorie ländlicher Räume selbst, sondern auch für die Grundfesten der Raumentwicklung von essentieller und fundamentaler Bedeutung. Wachstum, so viel ist bislang auch bereits angedeutet worden, ist mit Sicherheit eine sehr wichtige und volkswirtschaftliche notwendige Größe, um im notwendigen Wettbewerb mithalten zu können. Wachstum führt jedoch auch zu Spannungen, Brüchen und aufgrund der Wachstumsunterschiede überwiegend zum Anwachsen der Disparitäten zwischen den Regionen.

Aus dieser Formel lässt sich prinzipiell ohne große Probleme die Notwendigkeit von neuen Umverteilungsmechanismen und Instrumenten zur verträglichen Verteilung der Wachstumsgewinne und auch zur Bewältigung der negativen Wachstumsfolgen ableiten. In diesem Bereich ist in der wissenschaftlichen Diskussion trotz aller Ansätze, wie etwa dem Terminus der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften, ein immenses Defizit auszumachen dessen Beseitigung zu einer der wichtigsten raumordnerischen Aufgabenfelder und deren Aufarbeitung zu einer der größten raumordnerischen Notwendigkeiten der Zukunft herangewachsen ist. Die in diesem Beitrag aufgeführten Leitbilddokumente geben für dieses notwendige Unterfangen allenfalls Ansätze vor, die jedoch einer deutlichen Ausgestaltung und im nächsten Schritt konzeptionell klaren Ausrichtung bedürfen.

Die Raumentwicklungspolitik steht merklich an einem einschneidenden Scheideweg und zwischen den Aspekten einer Ausrichtung auf Wachstum und den traditionellen wie auch zweckmäßigen Idealen einer ausgewogenen und polyzentrischen Entwicklung.

Derzeit, so lässt es jedenfalls die Beobachtung des laufenden Diskurses vermuten, drohen zahlreiche problembehaftete Regionen innerhalb dieser Diskussion bzw. durch sie in die perspektivische Perspektivlosigkeit zu geraten.

An dieser Stelle versteht sich dieser Artikel als Input für die laufende und notwendige Diskussion über die künftige Raumentwicklung und deren inhaltlich strukturelle Ausgestaltung.

Es gilt den lebhaften Diskurs der letzten Monate und Jahre weiterzuführen und die durchaus vorhandenen Ansätze und Formulierungen mit funktionsfähigen und stringenten Konzepten zu füllen.

Hauptsächliche Frage wird damit verbunden sein, wie der Spagat zwischen notwendigem Wachstum und essentieller Stabilität zu organisieren und vor allem auch zu realisieren sein wird. Die zurückliegenden Findungsprozesse im Rahmen des EUREK und der Territorialen Agenda der Europäischen Union aber auch die vergleichbaren nationalen Prozesse legen die Vermutung nahe, dass die umfangreichen und sehr vielfältigen Interessen- und Problemlagen dies zu einem sehr komplexen und schwierigen Unterfangen machen werden. Raumordnung und Raumentwicklungsplanung sollten auch und gerade in Anbetracht ihrer unter anderem durch das globale Primat der Ökonomie sehr beschränkten Möglichkeiten weiterhin ihren Idealismus pflegen und sich dem gängigen Wachstumsfieber nicht gänzlich unkritisch entgegenstellen, denn ansonsten erleben wir derzeit eine tief greifende und nachhaltig wirkende Richtungsentscheidung die die Beantwortung der Frage im Untertitel dieses Beitrags im negativen Sinne sehr einfach macht bzw. machen würde.

Literaturverzeichnis:

Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Notwendigkeit einer europäischen Raumordnungspolitik. Positionspapier aus der ARL, Nr. 60, Hannover 2004.

Blotevogel, H. H.: Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion. In: RUR 2006, S. 460-472

Borchard, K.: Quo vadetis ländliche Räume? In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 1/2007, S. 1-11

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumordnungsbericht 2005. Bonn 2005

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. Berlin 2006

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Berlin 2006

Europäische Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 2007.

Europäische Kommission: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 2004.

Europäische Kommission: EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Brüssel 1999.

Henkel, G.: Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozess seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland. 4.Auflage, Berlin/Stuttgart 2004

Lasuén, J. R.: Urbanisation and Development - The temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. In: Urban Studies. 10. 163-188, 1973.

Leber, N., Kunzmann K. R.: Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 166, 3/2006, S.58-70

Müller, B., Löb, S., Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden 2004

Myrdal, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart 1959

Perroux, F.: L'économie du xxe siècle. Oeuvres complètes V. Grenoble 1991

Schumpeter Joseph, A.: Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. Vol. I, New York, London: McGraw-Hill 1939

Autor:

Nils Leber, Dipl.-Ing. Raumplanung, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

Universität Bonn

Institut für Geodäsie und Geoinformation (IGG)

Professur für Städtebau und Bodenordnung

Nußallee 1

53115 Bonn

nleber@uni-bonn.de

¹ Die Reform der Kohäsionspolitik sieht eine Verringerung bzw. Zusammenführung von neun Zielen zu Dreien und eine Reduktion der Instrumente von sechs Instrumenten auf drei Instrumente vor. Die drei Ziele im Zeitraum 2007 bis 2013 sind Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (ehemals Ziel 1), Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (ehemals Ziel 2 und 3) und Europäische territoriale Zusammenarbeit (vereint unter anderem INTERREG, URBAN etc.). Als Instrumente verbleiben im Programmzeitraum die Kohäsionsfonds, EFRE und ESF.