

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Ziele und Wege zur Entwicklung dünn besiedelter ländlicher Regionen

Ein Diskussionspapier

Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik sind in den letzten Jahren wieder in Bewegung geraten. Erster Auslöser hierzu war die Schockwirkung, die sich aus der Ölkrise zu Beginn der 70er Jahre ergab. Plötzlich wurde deutlich, wie bedrohlich der hohe Anteil an Erdölprodukten für eine gesicherte Energieversorgung in der Bundesrepublik sein kann. Mit der Verteuerung der Energiekosten entstanden neue Standortvoraussetzungen. Weit wesentlicher war aber, daß die Wachstums- und Wohlstandseuphorie, die die „goldenen“ 60er Jahre beherrscht hatte, verflog. An ihre Stelle ist in den späteren 70er Jahren immer mehr Skepsis getreten. Die weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen, z.T. wohl auch verstärkt durch Fehlentwicklungen im eigenen Lande, schlugen mehr und mehr durch. Wachsende Arbeitslosigkeit, rückläufige Einnahmen, der Niedergang von manchen großen und berühmten Unternehmen setzten neue Zeichen. Anpassung an neue Gegebenheiten und damit schneller Strukturwandel kennzeichnen seit einigen Jahren die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Das konnte Raumordnung und Regionalpolitik nicht unberührt lassen.

In der Raumordnung trat eine Neuorientierung ein, die fachlich unter das Stichwort fällt: verstärkte Entwicklung des endogenen Potentials. Wenn man dies in klarem Deutsch fassen will, wird man sagen müssen: verstärkte eigenverantwortliche regionale Entwicklung. Das heißt also, daß die besonderen Begabungen jeder Region verstärkt ermittelt und in Zukunft besser ausgeschöpft werden sollen als bisher. Das klingt zunächst wie eine Binsenweisheit, und manche haben gemeint, damit werde ein Abmelden der Raumordnung eingeleitet. Das muß aber nicht so sein; denn eine bessere Ausschöpfung regionaler Reserven setzt vielfach auch eine verstärkte Regionalisierung von Landes- und vor allen Dingen Bundespolitiken voraus. Und daran hat es bisher gemangelt.

In der regionalen Wirtschaftspolitik ergeben sich Veränderungen weg von peripheren ländlichen Gebieten hin zu überalterten Industriegebieten. Die Notlage, die sich im Kohlebergbau, in der Stahlindustrie und jetzt auch im Schiffbau immer stärker zeigt, hat nicht nur zu umfangreichen sektoralen Hilfen des Staates für bedrohte Industriezweige geführt, sondern hatte zugleich auch zur Folge, die regionale Strukturpolitik in diesen Gebieten zu einem Anpassungsinstrument für die großen sektoralen Hilfsleistungen umzufunktionieren. Das Stahlstandorte-Programm hatte hier Signalfunktion. Mit diesem Weg ist inzwischen mit der Verabschiedung des Sonderprogramms für die Arbeitsmarkregion Bremen ein weiterer

gewichtiger Schritt vollzogen, und es läßt sich absehen, daß dies nicht der letzte Schritt in diese Richtung gewesen sein wird. Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gibt hierfür die notwendigen rechtlichen Grundlagen. Vom Rechtlichen her ist gegen solche neuen Wege mit ihren Anpassungsstrategien in alten Industriegebieten nichts einzuwenden. Und trotzdem ergeben sich damit natürlich tiefgreifende Veränderungen für die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik.

In den nächsten Jahren wird der Bestandschutz der natürlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen in allen Teilräumen vorrangige Aufgabe sein, unterstützt von einer Entwicklungspolitik, die stärker aus der eigenständigen Entscheidung von Regionen und Kommunen heraus gesteuert werden dürfte.

Wenn gegenwärtig auch die Bedrohung bestimmter alter Industriegebiete mit Industriezweigen wie Kohle, Stahl und Schiffbau besonders ins Auge fällt und ganz sicher unmittelbare politische Unterstützung erfordert, so darf auch in Zukunft die Entwicklung der ländlichen Räume nicht aus dem Auge von Raumordnungs- und Regionalpolitik verloren werden. Dies gilt sowohl für die abgelegenen dünn besiedelten, strukturschwachen ländlichen Räume, bei denen die Gefahr einer „passiven Sanierung“ wieder aufbrechen könnte, wie andererseits auch für ländliche Gebiete in der Nähe von Verdichtungsräumen, deren Siedlungsdruck die Strukturen und die kulturelle Identität kleiner Gemeinden berührt oder gar in Frage stellen kann.

Sicher gibt es immer noch in Raumordnung und Regionalpolitik eine weitgehende Übereinstimmung darüber, daß ländliche Gebiete nachdrückliche Unterstützung unter dem noch immer gültigen Gesichtspunkt gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebietes verdienen. Aber es wird doch verstärkt nachgedacht, ob hier nicht neue Akzente erforderlich werden. Impulse für eine solche neue Politik für den ländlichen Raum kamen in letzter Zeit z. B. von der Ministerkonferenz für Raumordnung, von der Europäischen Raumordnungsminister-Konferenz und von der Straßburger Europaratkonferenz der Gemeinden und Regionen. Sie hat im Herbst 1982 eine „Europäische Kampagne für den ländlichen Raum“ vorgeschlagen, die 1986/87 verwirklicht werden soll.

Raumordnung und Strukturpolitik für den ländlichen Raum wird also sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene nach wie vor große Bedeutung beigemessen. Fragen der weiteren Entwicklung des ländlichen Raumes und damit zugleich zur Sicherung des Erreichten werden seit längerem auch verstärkt zwischen den großen gesellschaftlichen Gruppen erörtert. Hier wirken die Verbände der Wirtschaft, die Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände, die

Verbände der Banken, des Sparkassenwesens und nicht zuletzt der Deutsche Bauernverband zusammen; ebenso beteiligt sind einschlägig arbeitende wissenschaftliche Institutionen. Diese Aktivität soll u. a. eine nationale Plattform unter dem Stichwort „Ländliches Forum“ für die Durchführung der „Europäischen Kampagne für den ländlichen Raum“ schaffen.

Damit sind wichtige Zeichen gesetzt. Aber wenn man weiterkommen will, dann muß der allgemeine Rahmen mit konkreten Einzelforderungen gefüllt werden. Dazu bedarf es genauer Kenntnis der Mitte der 80er Jahre vorhandenen Gegebenheiten und, darauf aufbauend, konkret gefaßter Zielvorstellungen, die das breit gefächerte Angebot öffentlicher Hilfen des Bundes und der Länder, nicht zuletzt auch der Kommunen miteinander koordinieren.

Von dieser Zielsetzung ausgehend, hat die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) mit ihrer Schrift, die sie gemeinsam mit dem Deutschen Landkreistag veröffentlicht hat, Ziele und Wege zur Entwicklung dünn besiedelter ländlicher Regionen (Heft 10 der Reihe „Seminare – Symposien – Arbeitspapiere“) eine bedeutsame Hilfe geleistet. Hier wird in einem überschaubaren Heft der Versuch unternommen, alle wesentlichen Entwicklungsgesichtspunkte für den ländlichen Raum zusammenzutragen und mit den dabei gewonnenen Erkenntnissen eine Grundlage für eine verbesserte Koordinierung aller Fachbereiche zu schaffen. Als einzelne Fachbereiche werden angesprochen: berufliche Bildung, Landwirtschaft, Verkehr, Information und Kommunikation, Energieversorgung, Sicherung der Versorgung mit sozialer Infrastruktur, Umweltschutz, Fremdenverkehr und schließlich Finanzen und Steuern. Dieses Ganze vollzieht sich in einem vorgegebenen Rahmen, in dem zunächst die Typen ländlicher Räume konkretisiert, ein System von Leitlinien entwickelt, die Struktur und das Ausmaß der Benachteiligung ländlicher Räume mit einer Bestandsanalyse und Prognose beschrieben, Qualifikation und Innovation als regional angepaßte Entwicklungsstrategien erörtert, die Notwendigkeit von Investitionen und Innovationen unterstrichen und schließlich die Siedlungsentwicklung und das Besiedlungsbild ländlicher Räume analysiert werden. In einem anschließenden Kapitel geht es dann um die regionale Entwicklung und um Regionalbewußtsein und damit um einen Fragenkreis, der offensichtlich in unserem heutigen Europa noch weiter an Bedeutung gewinnt.

Bei der Erarbeitung des Diskussionspapiers konnte auf eine Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft (ASG) zurückgegriffen werden, die 1980 unter dem Titel „Strategie zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume“ unter Mitarbeit der BfLR entstanden war.

Diese Schrift (Ziele und Wege ...) ist bewußt als ein Diskussionspapier entstanden. In der Bundesforschungsanstalt hatte eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Dr. *Türke* dieses Diskussionspapier erarbeitet, wobei jedem Mitverfasser Spielraum für eigene Meinung in seinem jeweiligen Fachabschnitt blieb. Es bestand von Anfang an Einigkeit darüber, daß es nicht möglich sein würde, insgesamt und für jedes einzelne Fachkapitel eine vollständige Beschreibung der Probleme und der möglichen Lösungswege zu erreichen. Das war auch nicht das Ziel dieser Arbeit; denn es ging in dieser Phase zunächst

darum, ein Diskussionspapier zu erarbeiten, um damit Grundlagen zu schaffen für eine Diskussion über die gegenwärtige Problematik des ländlichen Raumes unter den – wie oben dargestellt – eben doch stark veränderten Rahmenbedingungen. Die Bundesforschungsanstalt erarbeitete mit dieser Studie ein Papier, in dem

- die grundsätzlichen Ziele der Entwicklung ländlicher Räume zur Diskussion gestellt werden,
- eine Analyse der besonderen Probleme strukturschwacher, ländlicher Räume versucht und
- einzelne fachpolitische Handlungsempfehlungen dargestellt werden.

Daß sich ein tiefgreifender Wandel vor allem für die Situation der ländlichen Räume in Raumordnung und Regionalpolitik vollzieht, ergibt sich auch aus dem Raumordnungsbericht 1982. Die Schrift der BfLR und des DLT vertieft und konkretisiert die Feststellungen des Raumordnungsberichts 1982 für den ländlichen Raum insgesamt, vor allem aber für die dünn besiedelten, strukturschwachen ländlichen Gebiete. Der Schwerpunkt ist ganz bewußt auf diese Kategorie des sehr viel umfassenderen ländlichen Raumes gelegt worden, weil diese Gebiete erneut als besonders bedroht erscheinen. Die Folgen der gegenwärtigen Strukturkrise haben West-Berlin, das Zonenrandgebiet und die strukturschwachen ländlichen Regionen besonders stark erfaßt, und es steht zu befürchten, daß sie auch in Zukunft weiter abfallen könnten. Genau hier setzt auch die oben erwähnte kooperative Zusammenarbeit der großen gesellschaftlichen Organisationen zur Vorbereitung einer Europäischen Kampagne für den ländlichen Raum ein. Im vorparlamentarischen Raum besteht in hohem Maße Einigkeit darüber, daß gerade die dünn besiedelten, strukturschwachen ländlichen Regionen weiterhin der besonderen Hilfe bedürfen, und daß es jetzt entscheidend darauf ankommen wird, trotz der veränderten Ausgangslage und trotz der neuen politisch so schwergewichtigen Problemfelder in alten Industriegebieten und bedeutenden Wirtschaftszweigen den Kurs einer konsequenten Strukturpolitik für diesen Teil des ländlichen Raumes durchzuhalten, um so die gewichtigen Erfolge zu konsolidieren, die in einer konsequenten Raumordnungs- und Regionalpolitik in über 30jähriger Kleinarbeit erreicht werden konnten. Denn es muß auch in diesem Zusammenhang anerkannt werden, daß diese Politik entscheidend dazu beigetragen hat, die Unterschiede in der Wirtschafts- und Leistungskraft wenn nicht abzubauen, so doch gewichtig abzumildern. Die Situation im ländlichen Raum insgesamt, aber auch in seinen schlecht strukturierten Teilen ist mit Hilfe von Bund, Ländern und Kommunen wesentlich verbessert worden. Es gibt keine Teilräume mehr, von denen sich sagen ließe, daß sie hinsichtlich ihrer Infrastruktur und Wohnraumversorgung rückständig seien. Nur in der Differenzierung des Arbeitsmarktes und in den Einkommensbedingungen konnte kein Gleichstand erreicht werden. Hier sind aber Unterschiede in einer freien Marktwirtschaft wohl unvermeidlich, wenn nicht gar systemimmanent.

Es sollte nicht der Sinn dieses Diskussionspapiers sein, Strategien und Handlungsmaximen zu entwickeln. Sein Ziel war es vielmehr, die gegebene Situation zu analysieren und damit

eine Grundlage zu schaffen, um die gegenwärtigen Probleme des ländlichen Raumes klar herauszuarbeiten. Das soll in der nächsten Zeit auch in den genannten Verbänden und Organisationen geschehen, wobei die Hilfe der Wissenschaft zusätzlich in Anspruch genommen werden soll. Im wissenschaftlichen Bereich haben die Arbeit begleitend und vertiefend die ASG und das Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung der GEWOS GmbH mitgeprägt. Zahlreiche Anregungen von dieser Seite sind in die Studie aufgenommen worden.

Das Diskussionspapier geht zu Recht davon aus, daß ländliche Räume unterschiedlich sind. Sie unterscheidet drei Typen ländlicher Räume, nämlich:

1. Ländliche Räume am Rande von Verdichtungsräumen. Dort sind der „Siedlungsdruck“, die Sicherung der ökologischen Ausgleichsfunktion und der Bestandsschutz ländlicher und dörflicher Strukturen vorrangige Probleme.
2. Ländliche Räume mit leistungsfähiger zentralörtlicher Struktur (Oberzentren). In diesen wachsen die Vorteile ebenso wie die Gefahren von Verdichtungsräumen, da sie die voraussichtlichen „Gewinner“ der Wanderungen sein werden.
3. Periphere ländliche Räume ohne hochrangige zentrale Orte und mit geringer Bevölkerungsdichte. Dort sind der Mangel an Arbeitsplätzen und die geringen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten das zentrale Problem.

In dieser letztgenannten Kategorie, die im Mittelpunkt der Überlegungen in dieser Studie steht, leben immerhin fast 10 Mill. Menschen, die ohne wirksame Entwicklungsimpulse von einer dauerhaften Benachteiligung bedroht sind. Die zentralen Probleme sind hier die Standortnachteile, die sich aus der geringen Entwicklung der Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsstruktur und aus der Enge des Arbeits- und Ausbildungsmarktes ergeben. Hier gibt es zusätzlich Schwierigkeiten in der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur. Zu dieser Kategorie des ländlichen Raumes gehören z. B. das Emsland, die Eifel, weite Teile von Ostbayern und von Schleswig-Holstein.

Mit dieser Studie ist ein wichtiger Schritt voran getan worden. Der Bundesforschungsanstalt, nicht zuletzt aber auch dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau als der zuständigen höheren Instanz ist Dank zu sagen für die Arbeit, die hier investiert worden ist. Sie schafft ein Fundament für die notwendigen Erkenntnisse, die nicht nur für die angestrebte Kampagne des Europarates für den ländlichen Raum von Bedeutung sind. Hier sind alle Ansatzpunkte gegeben, Kurskorrekturen vorzunehmen, um die Hilfen für den ländlichen Raum auch unter so gänzlich sich wandelnden Rahmenbedingungen langfristig sicherzustellen.

Hans-Jürgen von der Heide