

Thesenpapier zur Entwicklung des ländlichen Raums

Bearbeitung: Otto Kurz, Bernd Wolfgang Hawel, Georg Döll,
SRL-Arbeitskreis „Ländlicher Raum“

Inhalt

I. Warum befasst sich die SRL mit ländlichem Raum?	2
I.1 Was und wo ist der ländliche Raum?	2
Der ländliche Raum verändert sich	2
(K)eine Begriffsdefinition	3
I.2 Warum besteht Handlungsbedarf im Ländlichen Raum?	3
Benachteiligung ländlicher Räume ...	3
Kritische Entwicklungen	4
Diskussionsbedürftige Planungsgrundsätze	5
Kritik der Förderpolitik	6
II. Was wollen wir?	7
II.1 Unsere „Philosophie“: Grundsätze und Anforderungen	7
Unterschiedlichkeit von Regionen erkennen und anerkennen	7
Zentralörtliches System weiterentwickeln	7
Planungsrechtlichen Rahmen anpassen	8
Handlungskompetenz der Kommunen stärken	9
Zivilgesellschaft stärken – Potenziale entdecken und fördern	9
II.2 Förderpolitik	10
Wo soll gefördert werden?	10
Was und wie soll gefördert werden?	10
Fazit	11

Der **AK Ländlicher Raum** hat in einem zweijährigen intensiven Diskussionsprozess das Thesenpapier entwickelt. Die jetzige Fassung wurde vom SRL-Vorstand am 24.05.2014 in Hamburg einstimmig verabschiedet.

Mit diesem Papier sprechen wir nun eine breitere Öffentlichkeit an, um einerseits eine SRL-Positionierung zum Thema Ländliche Räume nach außen zu tragen und andererseits eine Rückkopplung zu den z.T. auch provokant gesetzten Thesen zu erhalten.

Herantreten möchten wir an Verbände und Organisationen des ländlichen Raums auf Bundes- und vor allem Länderebene. In diesem Prozess sind wir auch offen für Erweiterungen, z.B. hinsichtlich differenzierter Strategien für die unterschiedlichen ländlichen Räume oder der Frage zukünftiger Mobilität unter den Vorzeichen von Klimawandel und Energieverknappung. Die Autoren stehen gern für Diskussionen zur Verfügung.

*Für den AK Ländlicher Raum,
im Juni 2014
Georg Döll (Greifswald),
Otto Kurz (München),
Bernd Wolfgang Hawel (Fleckeby/Schlei)*

Anm.: Der fortlaufende Text in der linken Spalte versteht sich als Kern des Papiers mit allen wesentlichen Aussagen. Die grau hinterlegte rechte Spalte liefert zusätzliche Argumente, Vertiefungen und Quellen.

Arbeitskreis „Ländlicher Raum“ in der SRL

Sprecher:

Bernd Wolfgang Hawel,
Dipl.-Geogr. Stadtplaner SRL
stadt & land gmbh
Bramberg 12
24357 Fleckeby (Schlei-Ostsee)
www.stadt-u-land.de
SRL-AK-LR@stadt-u-land.de
Fon +49 [0]43 54 / 99 65 11
Fax +49 [0]43 54 / 99 65 13

I. Warum befasst sich die SRL mit ländlichem Raum?

I.1 Was und wo ist der ländliche Raum?

Der ländliche Raum verändert sich

In der öffentlichen Diskussion über den ländlichen Raum bleibt der **Begriff** seltsam diffus. Die Politik – nahezu jeder Couleur – vereinnahmt „mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung“ als „ländlich“. Die alltägliche Wahrnehmung ist oft noch – und wieder zunehmend – von romantischen Begriffsfeldern geprägt. Doch wird dies in einer verstäderten Gesellschaft dem Gegenstand noch gerecht?

Die historische, lang andauernde **Transformation** der ländlichen Räume ist nicht nur ablesbar am Rückgang der Landwirtschaft (insbesondere bez. der Beschäftigungswirkung) und der Industrialisierung der Landnutzung. Das Wachstum der Stadtregionen sorgt für eine durchgreifende Urbanisierung auf der siedlungsstrukturellen Ebene und mit der Ausbreitung urbaner Lebensstile auch auf der sozialen Ebene.

Der gewohnte ländliche Raum verändert sich, teilweise verschwindet er. Die überkommene **Stadt-Land-Dichotomie** weicht auf, teilweise nähern sich die Probleme an (denken wir an ausgedünnte Nahversorgung und ÖPNV-Anbindung). Auch der demografische Wandel ist inzwischen eine eigene Dimension der Raumentwicklung, die den ländlichen Raum in besonderem Maße betrifft, aber eben nicht ihn allein.

Dabei sehen wir ein **breites Spektrum „ländlicher Räume“**: zwischen verstäderten, auf große Zentren bezogene Zonen und peripheren dünn besiedelten Regionen ohne Nähe zu urbanen Mittelpunkten.

Begriffsfelder, die mit dem **ländlichen Raum** assoziiert werden:

- ▶ Dorf, Gegenteil (bzw. Abwesenheit) von Stadt
- ▶ Leere, Freiraum, geringe Dichte
- ▶ Landwirtschaft (agrarisches geprägte Landnutzung), neuerdings Energiewirtschaft
- ▶ Natur, Landschaft, Wasser, Wald, Erholungswert, Tourismus
- ▶ „ländliche“ Bauformen
- ▶ „ländliche“, also nicht-urbane Bevölkerung
- ▶ Ursprünglichkeit, traditionelle Werte, geringe Modernität, Rückständigkeit
- ▶ „Landlust“, „Landleibe“, etc.
- ▶ „nichts los“
- ▶ Unterstützungs- und Förderbedarf

Für eine **statistische, Indikatorengestützte Raumabgrenzung** aus unterschiedlichen Blickwinkeln bieten sich die Raumtypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) an.

Die „siedlungsstrukturellen Kreistypen“ definieren **ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen** und **dünn besiedelte ländliche Kreise** (Indikatoren Verstädterung, Bevölkerungsdichte). Im „Raumtyp Lage“ finden wir **periphere Lagen** und **sehr periphere Lagen** (Indikatoren Verkehrsverflechtung / Arbeitsmarkt / Tagesbevölkerung). Im Sinne des „Raumtyps Großstadtregionen“ können **Räume außerhalb der Großstadtregionen** als ländlich angesprochen werden (Indikator Pendlerverflechtung).

Nach diesen Kriterien umfasst der **ländliche Raum** maximal 25 bis 32 % der deutschen Bevölkerung auf 63 bis 68 % des Bundesgebiets.

Fokussiert man – problemorientiert – noch deutlich enger auf dünn besiedelte ländliche Kreise und sehr periphere Lagen, dann sind nur noch 5 bis 15 % der Bevölkerung auf 20 bis 40 % der Fläche betroffen.

Quellen:

BBSR (2013): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau. Stadt.Raum Band 6. Bonn 2012. Ausführliche Erörterung in: B.W.Hawel: Arbeitspapier „Raumabgrenzung“ für SRL-AK Ländlicher Raum, 04.10.13

(K)eine Begriffsdefinition

Angesichts dessen erscheinen plakative **Raumabgrenzungen** überzogen und realitätsfern. Genauso wenig taugt aber „gefühlter“ oder visuell erfahrener ländlicher Raum als Gebietskulisse planerischer Auseinandersetzung. Es ist sogar infrage zu stellen, ob heute die Typologie „Stadt – Land“ überhaupt noch geeignet ist zur Beschreibung regionaler Probleme und Benachteiligungen, wie z.B. peripher, schrumpfend, belastet, fremdbestimmt.

In diesem Papier ist es jedoch weder beabsichtigt noch sinnvoll, eine eigene Definition vorzunehmen und einzelne Regionen dem ländlichen Raum zuzuweisen oder nicht. Wichtig ist uns die **Zielrichtung**:

- ▶ Wir wollen weniger pauschal über „ländlichen Raum“ reden.
- ▶ Wir stellen besondere Problemlagen und Bedürftigkeiten in den Vordergrund.
- ▶ Wir plädieren deshalb für eine fallweise (indikatorengestützte) Gebietsabgrenzung, die einen eher kleineren Anteil unseres Landes und seiner Bevölkerung umfasst.

I.2 Warum besteht Handlungsbedarf im ländlichen Raum?

Benachteiligung ländlicher Räume ...

... im Sinne unserer Diskussion beruht auf dem Ausmaß und der Kumulation von **Eigenschaften** wie:

- ▶ geringe Verstädterung und Dichte
- ▶ Zentrenferne und geringe Interaktionsmöglichkeiten
- ▶ keine oder nur geringe Pendlerverflechtungen in die Großstädte

Betroffene Regionen haben einen erschweren Zugang zu differenzierten Arbeitsmärkten, vielseitigen und hochwertigen Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie weiteren – teilweise bereits elementaren – Versorgungsangeboten. Hieraus folgt, zugespitzt auf periphere ländliche Räume, ein **besonderer Problemdruck mit folgenden Merkmalen**:

- ▶ geringe ökonomische Wettbewerbsfähigkeit,
- ▶ kritischer Arbeitsmarkt, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit,
- ▶ weit unterdurchschnittlicher Wohlstand, geringe Kaufkraft und Haushaltseinkommen,
- ▶ starke ökonomische Abhängigkeit von Entscheidungen außerhalb der Region,
- ▶ anhaltender Rückgang der Bevölkerung, Abwanderung gut ausgebildeter junger Leute (bes. Frauen),
- ▶ Anstieg des Anteils älterer Menschen,
- ▶ Tragfähigkeit öffentlicher Daseinsvorsorge in bisheriger Form nicht mehr gewährleistet,
- ▶ schwierige Mobilitätsbedingungen,
- ▶ leer stehende Gebäude, baulicher Verfall, brachliegende Standorte,
- ▶ allgemeine Lebensbedingungen verschlechtern sich erkennbar,
- ▶ teilweise Anfälligkeit für extreme,
- ▶ Positionen und Gruppierungen, zunehmende Demokratieskepsis,
- ▶ schlechtes Image, negatives Lebensgefühl in Teilen der Bevölkerung (externe Wahrnehmung als „Verlierer-Regionen“, „nicht lebenswert“)

Zusammengefasst und ergänzt nach: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume. Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung; Positionspapier Nr. 77, Hannover 2008, arl-net.de*

Kritische Entwicklungen

Im Zuge von Globalisierung und demografischer Entwicklung unterliegt der ländliche Raum der Gefahr der **Degradierung** zu einer Restfläche.

Die ländlichen Räume halten für die Gesamtgesellschaft vielfältige **Potenziale** vor in Form von Nutzungen (Land- und Forstwirtschaft, Energieerzeugung, Bau- und Verkehrsflächen, Erholung, Kultur), von Umweltdienstleistungen (Klimaschutz, ökologischer Ausgleich, Biodiversität, Rohstoffe, Wasser, Abwasser, Abfall) und einer demografischen Reserve v. a. junger Arbeitskräfte (Humankapital).

Diese Potenziale geraten aber unter einen steigenden, von außen ausgelösten **Verwertungsdruck**, wie aktuelle Konfliktfelder zeigen (Windenergie-, Solar- und Biomassenutzung, Braunkohlentagebau, Fracking, CCS / CO₂-Verpressung, Massentierhaltung, Flächenanforderungen von Verkehr und Siedlung). Damit entsteht zwar neue Wertschöpfung im ländlichen Raum, aber nicht unbedingt zu dessen Gunsten, sondern in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen (v. a. an Flächen) vermehrt in den Zentren. Andere, nicht-materielle Werte des ländlichen Raums werden hingegen nicht bewertet.

Diese neue **Ökonomisierung** wirkt raumstrukturell stärker als die traditionellen Steuerungsinstrumente der Planung, und sie geht mit einer fehlenden Nachhaltigkeit einher: Die Überbeanspruchung des Raums vernachlässigt soziale und ökologische Aspekte, führt zur „Entsiedelung“ und schwächt damit die Zivilgesellschaft.

Die ökonomischen Strukturen haben sich von bisherigen **Sozial- und Siedlungsstrukturen** entfernt (mancherorts sind Dörfer nur noch Einsprengsel in der Monokultur der „Agrarfabriken“). Weil nur noch ein sehr kleiner Teil der ländlichen Bevölkerung von der Landwirtschaft lebt, schwindet deren Akzeptanz und steigt ihr Konfliktpotenzial.

Konflikte durch Verwertungsdruck von außen („extern bestimmte Ökonomisierung“):

In jüngster Zeit kommt es zu einer wachsenden **Flächenspekulation** von nicht-bäuerlichen Investoren; die Flächenkonkurrenz bedrängt kleinere (insbesondere Bio-)Landwirte.

Zunehmende **Nutzungskonkurrenzen** gefährden die „schwachen“ Raumnutzungen Natur und Tourismus/Erholung: Freie Zugänglichkeit von Wald, Feld- und Flurwegen ist bedroht, es gibt Konflikte mit landwirtschaftlichen Großfahrzeugen. Umstritten ist auch die „Raumverträglichkeit“ der Energiewende (z. B. bei Windenergieanlagen).

Soziokultureller Strukturwandel:

Wo die große Mehrheit der Bevölkerung ökonomisch und emotional nichts mehr mit Landwirtschaft zu tun hat, nehmen auch deren Konflikte mit anderen Raumnutzern zu. Der nicht mehr agrarisch geprägten Bevölkerung wiederum erscheinen tradierte Formen ländlicher Kultur (Vereinswesen) nur noch wenig attraktiv.

Entleerung und Marginalisierung:

Während im Zuge von Zentralisierungen viele Nutzungen aus dem ländlichen Raum verschwunden sind, haben die verbliebenen – bes. Land- und Forstwirtschaft, Erzeugung regenerativer Energien – oft nur einen geringen Arbeitskräftebedarf, was tendenziell zu verringerten Einwohnerzahlen führt.

Bei sinkender Bevölkerung erleichtert die verringerte Zahl an Betroffenen die Ökonomisierung des ländlichen Raums bei gleichzeitiger Schwächung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Andere Leistungen des ländlichen Raums werden nicht adäquat bewertet bzw. nicht in wirtschaftliche Bewertungen einbezogen. Sie können so nur begrenzte oder keine Wertschöpfung generieren (z. B. hinsichtlich Klima und Biodiversität, nachhaltige Erzeugung gesunder Lebensmittel, Erholungswert der Natur). Naturräume haben einen „Wert an sich“.

Diskussionsbedürftige Planungsgrundsätze

Paradigma der Raumentwicklungspolitik ist das **System der Zentralen Orte** unterschiedlicher Stufen (ZO), wonach Entwicklung und Versorgung in diesen konzentriert werden soll. Trotz verschiedener Reform- und Straffungsbemühungen schreiben die Landes- und Regionalen Raumordnungsprogramme das ZO-System weiterhin fest. Entwicklungen außerhalb der Zentralen Orte, die eine stabilisierende Wirkung auf den ländlichen Raum haben können, werden daher tendenziell erschwert, z. B. Erweiterung von ansässigen Gewerbebetrieben, (gewerbliche) Umnutzung von Gebäuden durch Nichtlandwirte.

Andererseits führt die **privilegierte Zulässigkeit von Bauten der Landwirtschaft**, die immer mehr Gewerbegebieten ähneln, zu siedlungsstrukturellen und baukulturellen Fehlentwicklungen in der Landschaft und zu Akzeptanzkonflikten.

Die Raumordnungspolitik fordert **„gleichwertige Lebensbedingungen“** in allen Teilen des Bundesgebiets. Doch ist Gleichwertigkeit eine Chimäre: In dem Maße, wie wesentliche Existenzgrundlagen des ländlichen Raum wegbrechen (Arbeitsplätze, Nahversorgung, Bildung, Immobilienwerte), aber auch die ausgleichenden Faktoren („gesunde Luft“, „schöne Landschaft“, preiswertes Wohnen) zunehmend bedroht sind, ist per saldo eine ausgleichende Gleichwertigkeit kaum noch herstellbar.

Im ländlichen Raum lassen sich Entwicklungen beobachten, die es nach dem **Zentrale-Orte-System** eigentlich gar nicht geben dürfte:

Einerseits gibt es einseitige Bevorzugung von **Partikularinteressen** (z. B. in Form von massiven Übernutzungen mit Beeinträchtigungen von Lebensqualität), hier wird oft eine konsistente Steuerung vermisst.

Andererseits werden positive **ökonomische und soziale bzw. kulturelle Entwicklungsimpulse** („Bedeutungsüberschüsse“) auch außerhalb der ZO erzielt, die aber nicht aufgrund der Ordnungspolitik, sondern dank der Ideenvielfalt bürgerschaftlichen Engagements entstanden.

Die **Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebsstätten** (§ 35 BauGB) lässt sich unter den grundlegend veränderten ökonomische Strukturen im ländlichen Raum (Verringerung des Anteils der Landwirtschaft an der Wertschöpfung, oft gewerbeähnliche landwirtschaftliche Betriebe) und unter den eingetretenen sozialen Gegebenheiten (der meist nicht-landwirtschaftlichen Erwerbsgrundlage der Bevölkerung) in der Regel nicht mehr rechtfertigen.

Beim Wohnen auf dem Lande stoßen **gewandelte Nutzungsansprüche auf planungsrechtliche Hindernisse** (z. B. bei Umnutzung von Gebäuden für Wohnen oder nicht störendes Gewerbe, oder bei einer nicht-wirtschaftlichen Haustierhaltung, die über Kleintierhaltung hinausgeht). Dadurch wird die Erhaltung der von der Landnutzung weitgehend entkoppelten ländlichen Siedlungsstrukturen und Gebäude gebremst.

Die aktuelle Fachdiskussion löst sich vom Begriff der **Gleichwertigkeit** und vollzieht den Übergang **von der Daseinsfürsorge zur Daseinsvorsorge**, in **zivilgesellschaftlicher Verantwortung**. Hier tritt die öffentliche Hand nur noch als Gewährleister auf, während die eigentliche Leistung durch öffentliche und/oder private Träger erstellt wird.

Fortsetzung >

Kritik der Förderpolitik

Politisch gibt es starke Interessen für eine Bevorzugung zentraler Orte höherer Bedeutung (Metropolregionen) gegenüber strukturschwachen Regionen, was eine Neuausrichtung und Konzentration von Förderpolitiken bedeuten würde („**Stärken stärken**“).

Bei der Förderung der ländlichen Räume dominiert weiterhin die konventionelle, investitionsorientierte **Wachstums- und Strukturpolitik** (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW). Regionalisierte Bottom-up-Instrumente (wie LEADER usw.) sind demgegenüber noch schwach ausgeprägt bzw. ausgestattet.

Seitens der **EU-Förderung** fließt das Gros der Finanzmittel für den ländlichen Raum nach wie vor in Agrar-Direktsubventionen. Nur ein kleinerer Teil kommt Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums zugute, dann aber häufig – mangels problemorientierter Gebietsabgrenzungen – sogar in prosperierenden Regionen, die es eigentlich nicht nötig hätten.

Es besteht gerade im ländlichen Raum eine beidseitig lebenswichtige Verflechtung von Stadt und Land. Dennoch lebt in der Förderpolitik ein überkommener **Stadt-Land-Dualismus** fort (z.B. gilt die GAK-Förderung nur in Kommunen unter 10.000 Einw.).

> Fortsetzung

„Das Problem ist, dass der **Begriff Daseinsvorsorge** gleichzeitig ein rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher ist. Was zur Daseinsvorsorge zu zählen ist, ist demnach immer abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen, Ansprüchen, Möglichkeiten und politischen Entscheidungen. Die enge Verbindung der Daseinsvorsorge mit der Lebensqualität und der sozioökonomischen Entwicklung eines Raumes legt daher nahe, die Unschärfe des Begriffs Daseinsvorsorge zu akzeptieren und die **Feinjustierung der örtlichen Gemeinschaft zu überlassen.**“ (Dehne 2013)

Quellen:

Dehne, Peter (2013): Ein Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen ist notwendig, in: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013) (Hg): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Bonn (*Download unter:* <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/daseinsvorsorge>)

Hahne, Ulf (2013): Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge, in: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013) (Hg): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Bonn (*Download unter:* <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/daseinsvorsorge>)

II. Was wollen wir?

II.1 Unsere „Philosophie“: Grundsätze und Anforderungen

Unterschiedlichkeit von Regionen erkennen und anerkennen

Die bis hierhin geführte Diskussion spricht für einen **Paradigmenwandel** und eine Überwindung des mantraartig wiederholten Gleichwertigkeitsgrundsatzes zugunsten neuer Begriffe und Inhalte (z.B. „Gleichwertigkeit von Chancen“). Besonders in den sehr differenzierten ländlichen Regionen herrschen oft kaum vergleichbare Rahmenbedingungen. Dem muss mit individuellen Herangehensweisen, Planungsansätzen und Strategien Rechnung getragen werden.

Auf der Basis der tatsächlichen Gegebenheiten sollten unterschiedliche Lebensbedingungen sichtbar gemacht werden, damit eine transparente Beurteilungsgrundlage für jeden Bürger entstehen kann. Die **Potenziale der jeweiligen Region** ergeben sich nicht nur aus den naturräumlichen und wirtschaftlichen Grundlagen, sondern werden wesentlich auch von lokalen Akteuren und einer engagierten Bevölkerung generiert. Diese Potenziale sind in enger Einbindung der Bevölkerung zu ermitteln, zu bewerten und als originäre „Raumleistung“ anzuerkennen (Potenzialekataster).

Eine **Raumentwicklungsstrategie**, die sich auf diese Potenziale stützt, sollte sich in planerischen und ordnungspolitischen Prinzipien wiederfinden und geeignete Gebietskategorien mit sehr unterschiedlichen Ansätzen und Möglichkeiten definieren (s.u. „Ländliche Entwicklungseinheiten“ / LEE).

Zentralörtliches System weiterentwickeln

Das ZO-System wird auch weiterhin als sinnvoll angesehen, um tragfähige Angebote der Daseinsvorsorge zu bündeln und konkurrierende Marktteilnehmer städtebaulich verträglich zu steuern, aber es sollte **flexibler nach regionalen Bedingungen** gehandhabt werden. Einengungen und restriktive Vorgaben, die eine ausreichende Versorgungslage in bestimmten Gebieten erschweren oder gar verhindern, sind zu überwinden. Ausgehend von der Feststellung, dass gerade in strukturell ausgedünnten Regionen das jetzige ZO-System die Sicherstellung einer ausreichenden Daseinsvorsorge nicht gewährleistet, in manchen Fällen sogar erschwert, sind für diese Gebiete neue Denkansätze erforderlich.

Als Denkmodell schlagen wir einen **Gebietstyp „Ländliche Entwicklungseinheiten“** (LEE) vor. Dabei würden nicht einzelne Orte als Kategoriebezug dienen, sondern eine kleine ländliche Teilregion (Umkreis ca. 20-40 km) könnte auf Grundlage eines festgestellten Potenzialkatasters im Gesamttraum eine solche Entwicklungseinheit darstellen. Kerne in den LEE könnten auch Kleinstädte (in Bayern: Marktgemeinden) sein, die aus eigener Kraft auch keine ausreichende oder befriedigende Versorgungssituation mehr gewährleisten können.

Innerhalb der LEE sind parallel auch neue **Mobilitätsangebote** erforderlich, die im Gebiet selbst eine feinmaschige Vernetzung aufweisen, aber auch über gut erreichbare Knotenpunkte verfügen, in denen schnelle regionale und Fernverbindungen in die Zentren bestehen.

Aus diesem Prinzip könnte eine neue abgestufte **Versorgungsstruktur** entstehen:

Zentren < > Mittelstadt < > Kleinstadt < > Dorf,

die sowohl in den jeweiligen Bereichen in sich als auch übergreifend tragfähig wäre.

Planungsrechtlichen Rahmen anpassen

In den planungsrechtlichen Vorgaben sind die zwischenzeitlich sehr ausdifferenzierten Rahmenbedingungen und Besonderheiten ländlicher Räume nicht ausreichend berücksichtigt. Hier wird ein dringender **Anpassungsbedarf** gesehen.

Es ist eine Fortschreibung der **Landes- und Regionalen Raumentwicklungsprogramme** erforderlich, um neue Entwicklungskonzepte und eine verbindliche differenzierte Rahmensezung (z.B. für Gebiete vom oben vorgeschlagenen LEE-Typ) zu ermöglichen.

Wegen veränderter ökonomischer Strukturen ist eine Novellierung des **BauGB** und ggf. der **BauNVO** anzustreben. Dabei sollte die bisherige Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebsstätten in der Regel durch das Erfordernis verbindlicher Bauleitplanung ersetzt werden (wobei der Begriff der Landwirtschaft gem. § 201 BauGB zu überprüfen ist), aber auch die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Bausubstanz sollte erleichtert werden.

Hinsichtlich einer **Reform der Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebsstätten** stellen wir folgende Denkmodelle zur Diskussion:

(a) Einführung einer eigenen Kategorie einer gewerblichen Baufläche in der BauNVO („Landwirtschaftliche Betriebsstätten“)

(b) bei Verzicht auf eine Änderung der BauNVO Anwendung des § 12 BauGB (Vorhaben und Erschließungsplan) für landwirtschaftliche Betriebsstätten. Die Gemeinde ist gem. § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und BauNVO gebunden.

Erforderlich ist auch eine Novellierung von BauGB und BauNVO wegen **gewandelter Nutzungsansprüche**. In ländlichen Siedlungsstrukturen soll die Umnutzung von Gebäuden für Wohnen, nicht störendes Gewerbe u.a. zur Bestandserhaltung erleichtert werden (§ 35 BauGB) und – soweit immissionsseitig unbedenklich – über Kleintierhaltung hinausgehende nicht-wirtschaftliche Haustierhaltung im Zusammenhang mit Wohnen ermöglicht werden (§ 34 BauGB).

Handlungskompetenz der Kommunen stärken

Die Stärkung kleiner Städte und Marktgemeinden im ländlichen Raum muss in Verbindung mit der vorgeschlagenen LEE-Systematik zum strategischen Ansatz werden. Dazu gehört vor allem die Herstellung einer **finanziellen Handlungsfähigkeit**. Angesichts eines zunehmend komplexen Verwaltungshandelns müssen für den Bedarf an **Qualifizierung** und Erhöhung der fachlichen Kompetenz bei den kleineren Kommunen unterstützende Angebote bereitgestellt werden. Ein Aufbau von fachlich qualifizierten Bauverwaltungen über Gemeinde- und VG-Grenzen hinweg wird als unabdingbar angesehen.

Unproduktive **interkommunale Konkurrenzen** müssen abgebaut werden, damit kann eine bessere Ausnutzung vorhandener Einrichtungen und Strukturen und mehr Effizienz erreicht werden. Seltener nachgefragte Verwaltungsangebote sollten noch stärker in interkommunalen Kooperationen auf mehrere Gemeinden verteilt werden (Beispiele sind Standesamt, Zweckverbandsbetreuungen, Pflege und Verwaltung von Liegenschaftskatastern).

Zivilgesellschaft stärken – Potenziale entdecken und fördern

Das **Ehrenamt** wird allenthalben als unverzichtbar angesehen, andererseits verlieren tradierte Vereinsstrukturen an Bedeutung. Hier bedarf es einer Weiterentwicklung von der Vereinskultur zur **Bürgergesellschaft**. Anknüpfend an die historisch gewachsene „Selbsthilfe-Kultur“ des ländlichen Raums sollten zivilgesellschaftliche Prozesse gestärkt werden, ohne das „Ehrenamt“ zu überfordern. Bewährte Beispiele hierfür sind Bürgerbus, genossenschaftlicher Dorfladen, Breitband-Verein.

Insgesamt muss es zu einer stärkeren **Vernetzung** von öffentlichen Angeboten, ehrenamtlichem Engagement und professionellen Ergänzungen kommen. Dabei sind für Aktivitäten und Aufgaben **moderne Engagementformen** punktueller und/oder temporärer Art zu ermöglichen. Hierüber sollte auch eine neue Motivierung des (tendenziell fehlenden) Nachwuchses für die Kommunalpolitik gelingen.

Zur **Finanzkraft der Kommunen**:

ARL (2008), a.a.O.

Mönchengladbacher Erklärung der SRL November 2011: Kommunale Finanzen – Land in Sicht ? Zur kommunalen Armut in Deutschland.

Angesichts neuer Aufgaben und heutiger Anforderungen erweisen sich traditionelle **Vereinsstrukturen und -kulturen** als nur noch bedingt geeignet. Die Menschen tendieren zu projektbezogenen Aktivitäten; jüngere Generationen und Neubürger wollen sich nicht mehr so stark und langfristig binden und sehen ihr Engagement häufig mit einem wohlverstandenen Eigennutz.

„Die Erosion der Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum kann nur mit Hilfe von **bürgerschaftlichem Engagement** vermieden werden. Aufgabe von Staat und insbesondere der Kommunen ist es, dieses zivilgesellschaftliche Engagement und die Eigenorganisation der örtlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, zu begleiten und wertzuschätzen.“ (Dehne 2013, a.a.O.)

Hierbei stellt sich aber immer die Frage, wie weit eine Verlagerung (bzw. Selbstaneignung) von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf (bzw. durch) die Bürgergesellschaft gehen soll oder darf, und wie lange der **Staat in der Pflicht** zu bleiben hat (insbesondere am Beispiel Nahverkehr/Bürgerbus ist dies nicht unumstritten).

II.2 Förderpolitik

Wo soll gefördert werden?

Die bisherige Förderpolitik für den ländlichen Raum muss auf den Prüfstand. Nicht alle Regionen bedürfen einer oder der gleichen Förderung.

Wir plädieren für eine Orientierung an **Förderbedürftigkeit**, nicht an Raumkategorien.

Grundlage der Förderung sind vorhandene und ausbaufähige **Potenziale**.

Voraussetzung sind fachlich fundierte **Gesamtkonzepte** aus **Mitwirkungsprozessen**.

Förderung erfolgt **ressortübergreifend** und nicht als „Förderwettbewerb“ verschiedener Programme.

Was und wie soll gefördert werden?

Akteure statt Gebietskulissen sollen unterstützt werden. Die gezielte und vermehrte Förderung des Bottom-up-Prinzips, von zivilgesellschaftlichen Strukturen, Regionalbudgets und LEADER-Prozessen ist erforderlich. Um die vorgeschlagenen LEE lebensfähig zu machen und selbstverantwortete zivilgesellschaftliche Potenziale zu unterstützen, stellen wir einen teilweisen Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung zur Diskussion.

Wettbewerbe mit Themenschwerpunkten können besonderen Handlungsbedarf betonen und zeitlich begrenzte Akzente setzen, z. B.: Daseinsvorsorge, Mobilität, Wohnen (speziell für jüngere und ältere Generation), Bildung, Energiewende.

Es bedarf einer entschiedeneren **Umleitung von Agrar-Direktsubventionen** der EU in Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die eigentliche Agrarförderung muss sich stärker an folgenden Aspekten orientieren: Nachhaltigkeit, Arbeitsplatzrelevanz, regionale Wertschöpfung, artgerechte Tierhaltung (Problem Massentierhaltung).

Eine pauschale **Abgrenzung „Ländlicher Raum“** ohne regionale problembezogene Differenzierung führt zur Gießkannenförderung und schadet der Ausstattung von Regionen, die es wirklich nötig haben.

Die Feststellung einer **Förderbedürftigkeit** (Abgrenzung von Förderregionen) muss nach konkreten Kriterien (Indikatoren, vgl. oben I.1) und deren Kombination erfolgen, z. B.: peripher, schrumpfend, belastet, fremdbestimmt, Verstädterung und Dichte; Zentrumsferne; Pendlerverhalten.

Thematische Förderschwerpunkte:

- ▶ Kompetenzentwicklung, Bildung, Fortbildung
- ▶ Stabilisierung und Stärkung eines ortsnahen Arbeitsplatzangebotes; besondere Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- ▶ regionale Wertschöpfungsketten
- ▶ Mobilität: Flexibilisierung der Angebote, individuellere Lösungen; Erkennen und Abbau von Zugangsschwellen; „Kollektivierung“ individueller Mobilität (z. B. Carsharing, internetgestützte Mitfahrerbörsen im Nahverkehr)
- ▶ Breitband-Internet als Schlüsseltechnologie der Raumentwicklung
- ▶ Rückbau von Leerstand und nicht ausgelasteter bzw. wirtschaftlich nicht mehr zu betreibender Infrastruktur (einschl. des Übergangs zu dezentralen Lösungen, z. B. im Abwasserbereich)

Fazit

Die Entwicklung der ländlichen Räume kann ausgewogener, nachhaltiger und volkswirtschaftlich effektiver erfolgen, wenn...

- ▶ eine umfassende **Sensibilisierung** für die grundsätzlich veränderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und gesamtstaatlich bedeutsamen **Problemlagen des ländlichen Raums** erfolgt;
- ▶ der Dreiklang von **Ökonomie, Sozialem und Ökologie** als grundlegende Entwicklungsbedingung verwirklicht wird;
- ▶ die **Potenziale und Leistungen des ländlichen Raums** wirtschaftlich angemessen bewertet werden und die dort erzielten Gewinne den Bewohnern dieses Raums ausreichend zugutekommen;
- ▶ bei ausgewogenen **Bottom-up- und Top-down-Prozessen** neue Ideen verwirklicht sowie von außen Impulse gegeben und erforderliche Ressourcen bereitgestellt werden;
- ▶ die künftigen Entwicklungen auf Basis einer verstärkten Mitwirkung der **Zivilgesellschaft** als andauernder Prozess verstanden und angegangen werden;
- ▶ **tragfähige Strukturen** zur Versorgung des ländlichen Raums erhalten bzw. geschaffen und gestärkt werden, wobei der Aufbau **flexiblerer Raummodelle** ermöglicht wird, in deren Siedlungsstruktur die Klein- und Mittelstädte die Kristallisationspunkte bilden und funktional durch ländliche Entwicklungseinheiten (LEE) ergänzt werden;
- ▶ interkommunale **Kooperationen** und Zusammenarbeit konsequent gelebt werden;
- ▶ **Stadt-Land-Dualismus** und Stadt-Land-Konkurrenz überwunden werden; attraktive und funktionsfähige Klein- und Mittelstädte können impulsgebende Kristallisationspunkte in den ländlichen Räumen sein: Ohne gestärkte Städte ist der ländliche Raum nicht lebensfähig;
- ▶ der **planungsrechtliche Rahmen** (BauGB, BauNVO, Landes- und Regionale Raumentwicklungsprogramme) den gravierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandlungen angepasst wird;
- ▶ die **Förderung** ressortübergreifend erfolgt und auf die Stärkung der Akteure und der Initiativen vor Ort ausgerichtet wird.

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. (SRL)

Yorckstr. 82

10965 Berlin

Fon 030 / 27 87 468-0

Fax 030 / 27 87 468-13

info@srl.de

www.srl.de