

STADT UND LAND: GLEICHWERTIG, POLARISIERT, VIELFÄLTIG



EINE METASTUDIE ZU STADT-LAND-BEZIEHUNGEN

IM AUFTRAG DER ZEIT-STIFTUNG EBELIN UND GERD BUCERIUS

AUTOREN:

PROF. DR.-ING. STEFAN SIEDENTOP

M.SC. PETER STROMS

Die **ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius** fördert Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur sowie Bildung und Erziehung. Sie initiiert Debatten zu Themen, die Politik und Gesellschaft betreffen, und eröffnet Foren zur digitalen Entwicklung. Vor 50 Jahren wurde die Stiftung von Gerd Bucerius errichtet. Er war Jurist, Politiker und Gründer der Wochenzeitung DIE ZEIT. Die Stiftung wirkt als fester Teil der Hamburger Zivilgesellschaft und zählt zu den bedeutendsten privaten Stiftungen in Deutschland.



Das **Bucerius Lab** ist das Labor für Zukunftsfragen der ZEIT-Stiftung. Es konzentriert sich auf den digitalen Wandel, der zu einem zentralen Motor gesellschaftlicher, ökonomischer, politischer und kultureller Veränderungen geworden ist. Das Lab bildet zum einen in Form von Veranstaltungen, Ausstellungen und Schriften aktuelle Debatten ab, zum anderen möchte es durch eigene Impulse und Fellowprojekte den gesellschaftlichen Diskurs bereichern. Fragen rund um die Entwicklung von Stadt und Land im digitalen Zeitalter bilden derzeit einen Arbeitsschwerpunkt. Weitere Lab-Themen sind digitale Grundrechte sowie Veränderung und Zukunft der Arbeit durch Künstliche Intelligenz und Robotik.



Das **Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)** ist ein außeruniversitäres Stadtforschungsinstitut mit Sitz in Dortmund, das die Dynamik und Vielgestaltigkeit des urbanen Wandels international vergleichend untersucht. Ziel der anwendungsorientierten Grundlagenforschung ist ein besseres Verständnis neuerer Urbanisierungsprozesse, um im aktiven Dialog mit Praxis, Politik und Gesellschaft inter- und transdisziplinär Erkenntnisse für eine sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Transformation und Gestaltung urbaner Räume auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen zu erarbeiten.



ÜBER DIE AUTOREN DER STUDIE:

Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop ist Wissenschaftlicher Direktor des ILS und Professor an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung.

Peter Stroms hat Humangeographie studiert (M. Sc.) und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ILS. Er promoviert an der TU Dortmund in den Fachgebieten Stadtentwicklung sowie Stadt- und Regionalplanung.



Diese Studie als PDF zum Download

QR-Code scannen oder unter: www.zeit-stiftung.de/news2021/79



VORWORT

„Stadt.Land.Zukunft“ heißt ein aktuelles Schwerpunktthema der ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerus, das sich mit den Auswirkungen von Urbanisierung und Digitalisierung auf die Gesellschaft beschäftigt. Im Rahmen dieses Themas gehen wir im Bucerus Lab der Frage nach, ob sich mit Hilfe neuer Technologien die Vorstellung eines „Global Village“ realisieren lässt – wie der Philosoph Marshall McLuhan es sich bereits in den 1960er Jahren ausgemalt hatte: Dank Vernetzung wächst die Welt zu einem globalen Dorf zusammen und steht in ständigem Austausch, prophezeite er damals.

Stattdessen können wir derzeit beobachten, wie sich einige Staaten in Europa abschnitten, sich die Gesellschaft zunehmend fragmentiert und polarisiert. Gruppierungen, die ihrer Unzufriedenheit Luft machen, bekommen Zulauf – wie etwa die Gelbwesten-Bewegung in Frankreich. Auch in Deutschland regt sich Protest: 30 Jahre nach der Wiedervereinigung sind die Löhne in Ostdeutschland noch immer nicht auf dem Niveau des Westens. Hinzu kommen die Folgen des Strukturwandels, die in einigen Regionen das Gefühl eines Abwärtstrends verstärken.

„Wie erhalten wir Hoffnung dort, wo im Dorf Schule, Arzt, Friseur, Tankstelle längst geschlossen sind und jetzt auch noch die letzte Busverbindung gekappt wird?“, fragte Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier in seiner Antrittsrede im März 2017. Ungleiche Lebensverhältnisse können soziale Sprengkraft entfalten. Wenn unzufriedene Bürgerinnen und Bürger dem Staat misstrauen, droht das zur Gefahr für die Demokratie zu werden.

Als Teil des Projekts Stadt.Land.Zukunft haben wir beim Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund die nun vorliegende Metastudie in Auftrag gegeben. Sie gibt einen Überblick über die Entwicklung von Städten und ländlichen Regionen und fasst den wissenschaftlichen Diskurs der daraus resultierenden Herausforderungen zusammen. Die Studie bildet außerdem die Grundlage für weitere Überlegungen zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein „Global Village“ in der heutigen Zeit möglich wäre.

Mirjam Büttner
Komm. Leiterin
Bucerus Lab der ZEIT-Stiftung

INHALT

KURZFASSUNG	5
1. VORBEMERKUNGEN	6
2. STADT UND LAND: KONVERGENZ ODER DIVERGENZ?	8
2.1 TRIEBKRÄFTE RAUMSTRUKTURELLER DISPARITÄTEN	8
2.2 AUSMASS RAUMSTRUKTURELLER DISPARITÄTEN	10
2.3 REPOLITISIERUNG DER DEBATTE	12
3. LEITBILDER UND KONZEPTE DER RAUMORDNUNGS- UND STRUKTURPOLITIK	14
3.1 GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE	14
3.2 GLEICHWERTIGKEITSDISKURS UNTER VERÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN	15
3.3 WEITERENTWICKLUNG UND NEUINTERPRETATION	17
3.3.1 VIELFALT STATT GLEICHWERTIGKEIT	17
3.3.2 REGIONALE SELBSTVERANTWORTUNG	18
3.3.3 EUROPÄISIERUNG DER DEBATTE	20
3.3.4 INPUT- UND OUTCOME-ORIENTIERUNG DER DASEINSVORSORGE	21
4. EXPERIMENTALRAUM ‚ZUKUNFT LAND‘	22
4.1 ÜBERBLICK ÜBER FÖRDERSTRUKTUREN FÜR LÄNDLICHE RÄUME	22
4.2 REVITALISIERUNG LÄNDLICHER REGIONEN DURCH MODELLVORHABEN	24
4.2.1 ZIVILGESELLSCHAFT UND LOKALE AKTEURE	24
4.2.2 INTERKOMMUNALE KOOPERATION UND AUSTAUSCH	27
4.2.3 NEUE FINANZIERUNGS- UND STEUERUNGSANSÄTZE	28
4.2.4 DIGITALE MODERNISIERUNG	30
4.2.5 SICHERUNG DER DASEINSVORSORGE	33
4.2.6 FÖRDERUNG NEUER ARBEITS- UND WERTSCHÖPFUNGSFORMEN	35
5. ERFAHRUNGEN AUS ANDEREN LÄNDERN	36
LITERATURVERZEICHNIS	40
IMPRESSUM	47

KURZFASSUNG

Im 20. Jahrhundert und den ersten beiden Dekaden des 21. Jahrhunderts haben die Beziehungen zwischen ‚Stadt‘ und ‚Land‘ tiefgreifende Wandlungen erfahren – in morphologischer, funktionaler wie auch in diskursiver Hinsicht. Die räumlich ausgreifende Industrialisierung und Urbanisierung, die nicht nur die Umlandgebiete um die Großstädte erfasste, die Strukturumbrüche in der Landwirtschaft, der flächenhafte Ausbau moderner Infrastrukturen und die Diffusion ‚urbaner Lebensstile‘ haben zu einer Entgrenzung des Städtischen und einer zunehmenden Einebnung der Kulturdifferenz zwischen städtischen und ländlichen Lebensräumen geführt. Zwar leben ‚Stadt‘ und ‚Land‘ in imaginierten Eigenschaften im Bewusstsein der Menschen sowie in medialen Diskursen weiter; in der Realität einer ‚planetaren Urbanisierung‘ haben sich die Stadt-Land-Gegensätze aber immer weiter verringert.

Die soziologische und kulturwissenschaftliche Diagnose der Auflösung der Stadt-Land-Differenz steht allerdings in gewissem Widerspruch zu aktuellen Debatten über ‚abgehängte‘ und ‚peripherisierte‘ ländliche Räume und die Polarisierung der raumstrukturellen Entwicklung zwischen wachstumsstarken Metropolen und Metropolregionen auf der einen Seite und ökonomisch zurückbleibenden ländlich-peripheren Räumen auf der anderen Seite. Insbesondere in den vergangenen Jahren hat eine Repolitisierung des Stadt-Land-Diskurses stattgefunden, die auch durch den Zulauf zu rechtspopulistischen Bewegungen und Parteien – der in strukturschwächeren Regionen besonders stark ausfiel – angetrieben wurde. Die in Europa konstatierte ‚populistische Revolte‘ wird neben sozialer Ungleichheit explizit auch mit territorialer Ungleichheit erklärt.

Vor diesem Hintergrund erleben die seit Jahrzehnten geführten Debatten um ‚gleichwertige Lebensverhältnisse‘ und ‚ausgleichsorientierte‘ Politikansätze der Raumordnung und Wirtschaftsförderung eine Renaissance. Wurde das Thema lange Zeit als exklusive Aufgabe staatlicher Raumordnungs- und Strukturpolitik angesehen, werden in der jüngeren Vergangenheit das Ineinandergreifen von staatlicher Rahmensetzung (in regulatorischer, planerischer und fiskalischer Hinsicht), leistungsstarker kommunaler Selbstverwaltung und zivilgesellschaftlicher Teilhabe betont. Nur in einem Ko-Design von Staat, Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft lassen sich angemessene Lösungen für die Zukunftsherausforderungen finden.

In der vorliegenden Studie wurde die umfangreiche Literatur zu den Stadt-Land-Beziehungen systematisch ausgewertet. Dabei wurden sowohl wissenschaftliche Quellen als auch politische Dokumente berücksichtigt. Insgesamt konnten mehr als 200 Quellen einbezogen werden. Die Leitfragestellungen sind:

- Welche Aussagen macht die Wissenschaft zu dem Ausmaß und den Ursachen raumstruktureller Disparitäten und ihren Veränderungen im Zeitverlauf (Abschnitt 2)?

- Welche leitenden Ideen, Paradigmen und Konzepte der staatlichen Raumordnungs- und Strukturpolitik lassen sich unterscheiden und welche Wirksamkeit wird diesen für die Gewährleistung gleicher Lebensqualität und Teilhabechancen in allen Teilen des Landes zugeschrieben (Abschnitt 3)?
- In welchem Verhältnis stehen die staatlich-kommunalen Struktur- und Kohäsionspolitiken und lokale, zivilgesellschaftliche Initiativen zur ‚Revitalisierung‘ von Räumen mit zurückbleibenden Lebens- und Teilhabechancen zueinander (Abschnitt 4)?
- Wie gehen andere Länder mit Fragen von raumstrukturellen Disparitäten und Stadt-Land-Gegensätzen um (Abschnitt 5)?

Die Auswertung der Literatur verdeutlicht, dass die in der Politik verfolgten Konzepte zur Schaffung ‚gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ und ‚territorialer Kohäsion‘ in starker Abhängigkeit von vorherrschenden Ideologien und dem Zeitgeist stehen. So wurden die neoliberal geprägten 1990er und 2000er Jahre, in denen wachstumspolitische Agenden die Raumordnungs- und Strukturpolitik beherrschten, von einer Phase abgelöst, in der unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008 ausgleichspolitische Ziele erneut an Boden gewinnen. Bis heute gibt es allerdings keinen Konsens, was unter ‚gleichwertigen Lebensverhältnissen‘ zu verstehen ist und wie ein geeigneter politischer Weg dahin aussehen kann. Stattdessen ist ein durchaus produktiver Ideenwettbewerb in Wissenschaft, Medien, Politik und Gesellschaft anzutreffen, in dem klassische Förderlogiken für ein Angleichen ‚strukturschwacher‘ Räume ‚nach oben‘ neben Vorstellungen vom Wert der ‚regionalen Vielfalt‘, der ‚Selbstverantwortung‘ und ‚Kooperation‘ stehen. Durch zahllose Modellvorhaben von Bund, Ländern und Stiftungen ist der ländliche Raum in Deutschland zu einem Experimentalraum geworden, in dem soziale Innovationen neue Wege für ein gutes Leben auch weit entfernt von den Großstädten aufzeigen.

In neueren Beiträgen wird dabei auch die Digitalisierung als Treiber der regionalen Entwicklung verstanden. Digitale Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen neue Arbeitsformen, Mobilitätsdienstleistungen und Versorgungsangebote, die nicht selten in die Lücke wegbrechender staatlich-kommunaler Leistungen stoßen. Schließlich wird in der jüngeren Literatur darauf hingewiesen, dass neben einer Orientierung an Verteilungs- und Chancengerechtigkeit auch die Verfahrensgerechtigkeit – über die Gewährleistung von Teilhabe und Mitwirkung an politischen Entscheidungen – essentiell ist, ländlich-periphere Räume zu stabilisieren und den Menschen den Glauben an eine gute Zukunft in ihrer Region zu erhalten oder wieder zu vermitteln. Die Einbindung lokaler Akteure und ihrer spezifischen Wissensbestände verbessert nicht nur die Qualität von Projekten und die Wahrscheinlichkeit ihrer erfolgreichen Umsetzung, sondern steigert auch die Selbstwirksamkeitserfahrung und Zufriedenheit der Menschen sowie ihr lokales und regionales Zugehörigkeitsgefühl.

1. VORBEMERKUNGEN

Die Beziehungen zwischen urban und ländlich geprägten Räumen sowie die Bedeutungszuschreibungen von Kategorien wie ‚städtisch‘ und ‚ländlich‘ sind in hohem Maße dynamisch, sie verändern sich im Zuge von demographischen, gesellschaftlichen, sozioökonomischen, kulturellen und technologischen Entwicklungen, vorherrschenden Ideologien und dem sich wandelnden Zeitgeist. Gleiches gilt für das raumordnungs- und strukturpolitische Handeln von Bund und Ländern, welches unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensverhältnisse in urbanen und ländlichen Räumen Einfluss nimmt. Insbesondere in der über Jahrzehnte geführten politischen Diskussion über die Herstellung ‚gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ in allen Teilräumen Deutschlands lassen sich Wendungen erkennen, die in einem jeweils spezifischen historischen Kontext stehen. Nach einer eher wachstums- und effizienzorientierten politischen Ausrichtung in den 2000er und frühen 2010er Jahren kann aktuell eine gewisse Rückbesinnung auf interregionale Ausgleichsziele und eine aktivierende Strukturförderung auch in dünn besiedelten ländlichen Gebieten festgestellt werden.

Veränderungen in den Stadt-Land-Beziehungen ergeben sich aus einem komplexen Bündel von ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Faktoren. Genannt seien die Mobilität privater Haushalte (Zu- und Abwanderungen, Pendelmobilität), die wirtschaftliche Entwicklung und der Arbeitsmarkt, die Angebotsentwicklung der öffentlichen Infrastruktur oder zivilgesellschaftliche Initiativen. Unterschiede in den Lebensverhältnissen werden aber auch diskursiv konstruiert und verhandelt, wie Debatten über ‚zurückbleibende‘, ‚abgehängte‘ oder ‚peripherisierte‘ ländliche Räume zeigen. In der Auseinandersetzung mit Stadt-Land-Beziehungen ist daher die materielle ebenso wie die diskursive Dimension von Lebensbedingungen und -chancen zu adressieren.

Ziel dieser Studie ist es, die äußerst umfangreiche Literatur zu Stadt-Land-Beziehungen systematisch auszuwerten. Dabei wurden sowohl wissenschaftliche Quellen (Bücher, Zeitschriftenbeiträge, Projektberichte, Policy Paper) als auch politische Dokumente (Gesetze, Regierungs- und Kommissionsberichte sowie politische Programme und Pläne) berücksichtigt. Insgesamt wurden mehr als 200 Quellen ausgewertet.

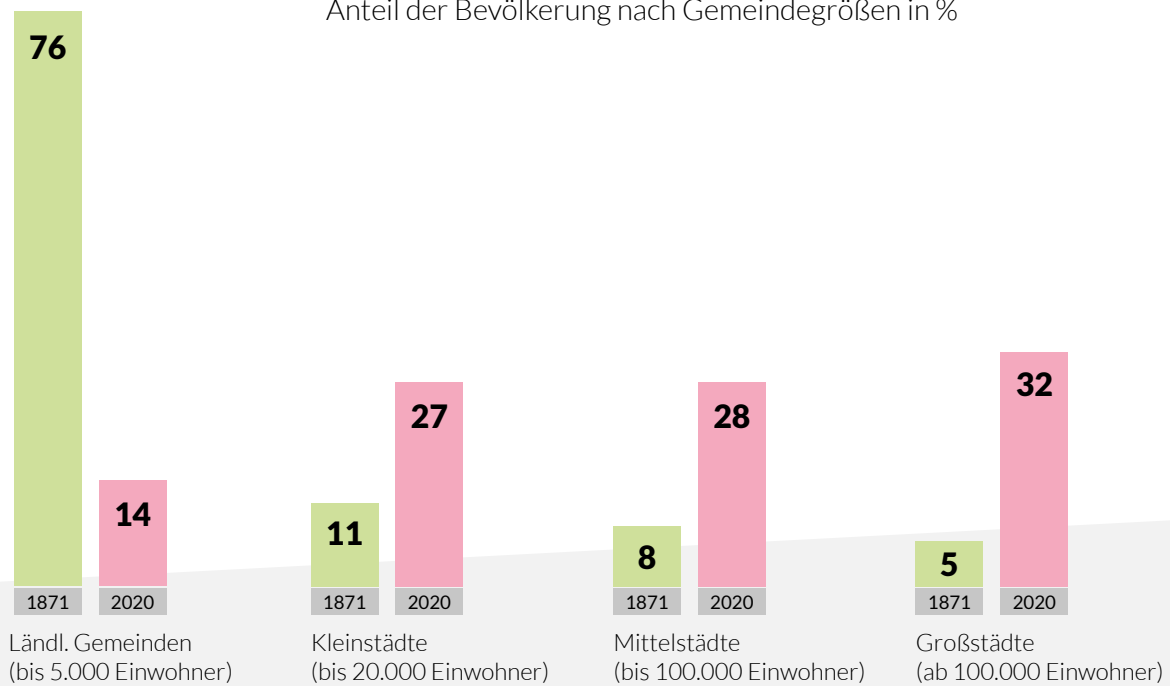
Die Leitfragestellungen der Studie lauten folgendermaßen:

- Welche Aussagen macht die Wissenschaft zu dem Ausmaß und den Ursachen raumstruktureller Disparitäten (mit einem Fokus auf das Stadt-Land-Verhältnis) und ihren Veränderungen im Zeitverlauf? Welche Rolle haben diskursive Prozesse mit spezifischen ‚Framings‘ dabei (Abschnitt 2)?
- Welche leitenden Ideen, Paradigmen und Konzepte der staatlichen Raumordnungs- und Strukturpolitik lassen sich unterscheiden und welche Wirksamkeit wird diesen für die Gewährleistung gleicher Lebensqualität und Teilhabechancen in allen Teilen des Landes zugeschrieben (Abschnitt 3)?
- In welchem Verhältnis stehen klassische Konzepte staatlich-kommunaler Struktur- und Kohäsionspolitiken und lokale, zivilgesellschaftliche Initiativen zur ‚Revitalisierung‘ von Räumen mit zurückbleibenden Lebens- und Teilhabechancen zueinander? Wie kann in diesem Zusammenhang der lokale Ideenreichtum und das regional gebundene Innovationspotenzial besser in die Kohäsionspolitik integriert werden, um sozialräumliche Ungleichheiten abzubauen und Vertrauen in staatliche Institutionen zu stärken (Abschnitt 4)?
- Welche Erkenntnisse lassen sich aus öffentlich und nicht-öffentlich finanzierten Modellprojekten zur Entwicklung nachhaltiger, agiler und innovativer ländlicher Räume sowie von Regiopolen und ländlichen Mittelstädten ziehen (Abschnitt 4)?
- Wie gehen andere Länder mit Fragen von raumstrukturellen Disparitäten und Stadt-Land-Gegensätzen um (Abschnitt 5)?

In zeitlicher Hinsicht wurden Quellen aus den vergangenen 20 Jahren berücksichtigt. In Einzelfällen erschienen auch ältere Studien als relevant, sofern diese von besonderer Bedeutung sind. Der Schwerpunkt liegt aber auf aktuellen Diskussionen und solchen in der jüngeren Vergangenheit. Die internationale Betrachtung wird auf wenige Referenzländer eingegrenzt, in denen eine progressive Entwicklungspolitik für ländliche Räume bekannt ist oder vermutet wird.

VERSTÄDTERUNG IN DEUTSCHLAND

Anteil der Bevölkerung nach Gemeindegrößen in %



QUELLE:

Franz Rotenbacher / Georg Fertig, Bevölkerung, Haushalte und Familien, in: Thomas Rahlf (Hg.), Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik (bpb-Zahlenbilder), Bonn 2015, 30-45, hier S. 43

Statistisches Bundesamt: Verteilung der Einwohner in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen (Stand 31.12.2020)

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161809/umfrage/anteil-der-einwohner-an-der-bevoelkerung-in-deutschland-nach-gemeindegroesenklassen/>

2. STADT UND LAND: KONVERGENZ ODER DIVERGENZ?

Räumliche Disparitäten in ökonomischer, sozialer und demographischer Hinsicht sind ein wesentliches Charakteristikum der Moderne. Mit der Industrialisierung und Urbanisierung kam es zu starken Gegensätzen zwischen den ‚urbanen‘ und ‚ländlichen‘ Lebensverhältnissen und Lebenswelten. Zwar haben sich die Stadt-Land-Beziehungen mit der ubiquitären Verbreitung ‚urbaner‘ Lebensstile und der Industrialisierung suburbaner und ländlicher Räume über die Jahrzehnte stark gewandelt. Als ‚gegensätzlich‘ werden sie jedoch nach wie vor vielfach wahrgenommen.

In diesem Abschnitt werden die Hintergründe der Entstehung und Verfestigung von Stadt-Land-Gegensätzen beleuchtet (Abschnitt 2.1) und der Kenntnisstand zu ihren Ausprägungen sowie zu ihrer gesellschaftlichen und politischen Relevanz skizziert (Abschnitt 2.2 und 2.3). Dabei richtet sich der Blick bewusst auch über die Grenzen Deutschlands hinweg.

2.1 TRIEBKRÄFTE RAUMSTRUKTURELLER DISPARITÄTEN

„Die Welt ist flach“ lautet der Titel eines vom amerikanischen Autor Thomas L. Friedman 2005 vorgelegten Buches, in dem er die vermeintlich zunehmende Irrelevanz geographisch-territorialer Restriktionen für die Teilhabe am ökonomischen und sozialen Leben beschreibt (Friedman 2005). Digitale Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) erlaubten es, Daten von jedem beliebigen Ort aus zu versenden, wodurch die räumlichen Disparitäten, welche den Globus seit der Industrialisierung geprägt haben, mehr und mehr eingeebnet würden („flattening“). Die Digitalisierung eröffne – so Friedman – eine neue Phase der Globalisierung, sie verändere wirtschaftliche Wertschöpfungsketten und erodiere die Wettbewerbsvorteile des globalen Nordens und der hier dominanten Metropolregionen.

Friedmans Buch erschien zu einer Zeit, in der die Digitalisierung in Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft euphorisch-utopische Erwartungen ausgelöst hatte. Digitale Kommunikationswerkzeuge befreien – so die Einschätzung vieler Kommentator*innen zu dieser Zeit – Menschen von der Notwendigkeit, für die Ausübung einer Tätigkeit an einem be-

stimmten Ort zu einer bestimmten Zeit zu sein (Mokhtarian 1990). Sie hätten das Potenzial, die Restriktionen des Raumes außer Kraft zu setzen und Agglomerationsvorteile zu relativieren. Implizit damit verbunden war auch die Erwartung eines neuen Verhältnisses von ‚Stadt‘ und ‚Land‘ und des Rückgangs von raumbezogenen Ungleichheiten in Wohlstand und Lebensqualität.

Diese Debatte knüpft an eine bereits viel länger geführte akademische Auseinandersetzung über die Einebnung der Gegensätze zwischen ‚Stadt‘ und ‚Land‘ in der Stadt- und Landsoziologie an, in der zuletzt gar die Brauchbarkeit von Kategorien des ‚Urbanen‘ und ‚Ländlichen‘ grundsätzlich angezweifelt wurde. In Zeiten ‚planetarer Urbanisierung‘ könnten Städte und ländliche Räume nicht mehr als räumlich abgrenzbare Einheiten oder spezifische Siedlungsformen verstanden werden. Das ‚Urbane‘ sei kein empirisches Objekt, sondern eine theoretische Kategorie (Brenner und Schmid 2015). Urbanisierung müsse als multiskalärer, globaler Prozess einer kontinuierlichen funktionalen, sozialräumlichen und morphologischen Transformation in flexiblen Grenzen angesehen werden. In diesem Sinne gebe es auch keine universelle, vordefinierte Form des ‚Urbanen‘ und ‚Ländlichen‘. Die etablierten Typologien der Raum- und Stadtforschung (wie Metropole, Großstadt, Vorort, Landgemeinde) hätten sich überlebt (siehe auch Jessen und Siedentop 2018). Da eine klare raumstrukturelle Abgrenzung kaum möglich und sinnvoll erscheint, kann die gleichzeitige Anwesenheit von Urbanität und Ruralität in einem Raum auch als Hybrid adressiert werden, wie dies Begriffe wie „Zwischenstadt“ (Sieverts 2012) oder „StadtLandschaften“ (Hofmeister und Mölders 2019) zum Ausdruck bringen.

Auch wenn diese Position sicher nicht die Mehrheitsmeinung innerhalb der internationalen Stadt- und Raumsoziologie widerspiegelt, so kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesse während des 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts die sozialräumlichen Beziehungen sowie die Grenzziehungen zwischen urbanen und ländlichen Räumen tiefgreifend verändert haben. Die „Kulturdivergenz“ zwischen Stadt und Land sei zunehmend eingeebnet (Kersting und Zimmermann 2015; Lübke 2002). Mit dem Bedeutungsverlust der Landwirtschaft, der Industrialisierung ländlicher Räume, der Massenmotorisierung und der Diffusion ‚urbaner‘ Lebensstile haben sich die ökonomischen, sozialen und kulturellen Kontraste zwischen städtischen, suburbanen und ländlichen Lebenswelten stark verwischt. Zwar

lebten ‚Stadt‘ und ‚Land‘ in imaginierten Eigenschaften im Bewusstsein der Menschen sowie in medialen Diskursen weiter – wie Bernd Hüttner in einer Buchbesprechung zum oben zitierten Band von Kersting und Zimmermann anmerkt (Hüttner 2016) –, in der der Realität sei aber eher von Nivellierung der Stadt-Land-Gegensätze auszugehen.

„Die Welt ist nicht flach“ lautete die Antwort in einer umfangreichen Studie der Weltbank einige Jahre später (World Bank 2009). Auch in der digitalen Moderne prägen raumbezogene Ungleichheiten die Wirtschafts- und Sozialstrukturen in weiten Teilen des globalen Nordens und Südens. Das von den Expert*innen der Weltbank aufgezeigte Ausmaß der räumlichen Konzentration von Menschen und Wirtschaftsleistung ist wahrhaft verblüffend. So zeichneten die 100 größten Städte der Welt zu Beginn dieses Jahrtausends für mehr als 25% der globalen Wirtschaftsleistung verantwortlich. Der Großraum London hatte zur gleichen Zeit ein größeres Inlandsprodukt als Länder wie Schweden oder die Schweiz (World Bank 2009). In Deutschland finden sich fast 60% aller Arbeitsplätze in höher verdichteten Regionen, die nur gut 10% der Fläche des Landes beanspruchen. So setzte sich die Erkenntnis durch, dass die fortschreitende Urbanisierung und die immer stärkere Durchdringung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens mit IKT auf das engste miteinander verbundene Prozesse sind. Beides, die Urbanisierung und die elektronische Kommunikation, sind konstitutive Elemente der Globalisierung und Modernisierung, des ökonomischen und kulturellen Wandels (Graham 2004).

Gleichwohl war die Intensität von räumlichen Disparitäten im historischen Rückblick immer wieder Schwankungen unterworfen. Phasen der Konvergenz – als Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus in den Teilräumen – folgten auf Phasen der Auseinanderentwicklung (Divergenz) und umgekehrt. Während in Deutschland in den 1950er bis 1970er Jahren ökonomische Konvergenzprozesse dominierten, was sich in einem tendenziell abnehmenden strukturellen Gefälle der wirtschaftlichen Entwicklung und Lebensverhältnisse zwischen städtischen und ländlichen Räumen äußerte, verstärkte sich seit den 1980er Jahren erneut die Divergenz. Insbesondere Metropolen und Großstadtregionen gelten als die Gewinner eines raumstrukturellen Wandels, der von Megatrends wie der technologischen Entwicklung (insbesondere der Digitalisierung), der zunehmenden Wissensintensität der Ökonomie und dem demographischen Wandel angetrieben ist. Es sind vor allem die großen Städte, die in den vergangenen Jahren Jugend, Talent, Bildung, Innovation und Wohlstand auf sich ziehen konnten (Kemeny und Storper 2020). Ländliche Räume sind dagegen mehrheitlich mit negativen demographischen Entwicklungen konfrontiert, welche längerfristig auch die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten in Frage stellen.

Die Frontlinie der Ungleichheit lässt sich allerdings keineswegs nur zwischen urbanen und ländlichen Regionen ausmachen. Auch innerhalb dieser – räumlich eher unscharf definierten – Raumkategorien sind strukturelle Disparitäten sichtbar. Deutschland prägt heute eine ‚doppelte Polarisierung‘, die durch wirtschaftlich starke und schwächere Großstadtregionen sowie durch prosperierende und zurückbleibende ländliche Räume gekennzeichnet ist (ILS 2013). Längst lassen sich soziale und wirtschaftliche Disparitäten nicht mehr allein mit geographischen Kategorien wie ‚West‘ und ‚Ost‘, ‚Nord‘ und ‚Süd‘ oder ‚Stadt‘ und ‚Land‘ fassen. Handlungsbedarf wird auch in wirtschaftlich starken Regionen konstatiert, in denen Überlastungserscheinungen der Infrastruktur und Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zur Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt werden (Fina et al. 2019). Hier verlaufen die Differenzierungslinien der Lebensverhältnisse vor allem innerhalb von Städten – zwischen reichen und armen Quartieren.

In der Regionalökonomie und Wirtschaftsgeographie werden verschiedene Erklärungen für das Auftreten von räumlichen Disparitäten und die historische Abfolge von Phasen der Konvergenz und der Divergenz angeboten. Lange Zeit haben neoklassische Theorien die diesbezügliche Fachdebatte dominiert. Die neoklassische Schule erwartet eine regionale Konvergenz aufgrund von Faktorwanderung. Im Falle von regionalen Unterschieden der Lohnniveaus oder Kapitalausstattung komme es zu einer Wanderung von Arbeitskräften und Kapital, die prinzipiell räumlich ausgleichend wirkt. Staatliches Eingreifen in das Marktgeschehen wird dabei strikt abgelehnt. Aber schon in den 1970er Jahren wurden vermehrt Zweifel an den Annahmen des neoklassischen Theoriegebäudes, insbesondere an der Ausgleichsfunktion unregulierter Märkte, geäußert. Es entstanden neue Theorien, die auf die Erklärung von Divergenz und Polarisierung abzielten.

In der neueren Literatur werden vor allem die Faktoren Technologie und Wissen in den Mittelpunkt gerückt. Kemeny und Storper (2020) argumentieren beispielsweise, dass Prozesse der Divergenz durch „disruptive Technologieschocks“ angetrieben werden, wie die Elektrifizierung im 19. Jahrhundert oder die Entwicklung digitaler Technologien in der Gegenwart. In der Phase der Entwicklung und Durchsetzung neuer (Leit-)Technologien komme es zu einer Konzentration von innovationsstarken Unternehmen und gut ausgebildeten ‚Wissensarbeitern‘ in verdichteten Großstadtregionen. Ursächlich sei dabei vor allem die hohe Bedeutung des impliziten, nicht kodierten Wissens („tacit knowledge“) in der Entwicklungsphase neuer Leittechnologien, dessen Weitergabe durch soziale Interaktion und physische Begegnung von Menschen („face-to-face“) begünstigt werde. Innovationsstarke Unternehmen hätten daher eine hohe Präferenz für Standorte in großen Stadtregionen mit hoher sozialer Dichte und Humankapitalausstattung.

Nach dieser Vorstellung übt die Schaffung neuer und gut bezahlter Arbeitsplätze in wissensintensiven Branchen demographische Sogeffekte aus („people follow jobs“), denn Erwerbstätige orientieren sich bei ihrer Arbeitsplatzwahl vor allem an den regionalen Möglichkeiten der Einkommenserzielung (Storper und Manville 2006). Erst die anschließende Phase der technologischen Standardisierung und Diffusion lässt eine Dekonzentration erwarten. Neue Technologien verbreiten sich durch Standardisierung sukzessiv und periphere Räume gewinnen durch Kostenvorteile (geringere Lohnniveaus und Bodenkosten) an Konkurrenzfähigkeit. Auf diese Weise gestalten Prozesse der Divergenz und Konvergenz die ‚Geographie‘ der Einkommensverteilung, der Wohnkostenbelastungen, des Konsumgüterangebots und der Infrastruktur wesentlich mit.

Daneben gibt es Studien, welche die konsumtiven Präferenzen bestimmter Bevölkerungsgruppen und deren spezifische Standortbedürfnisse als Hauptantrieb einer Entwicklung ansehen, die als ‚Reurbanisierung‘ bezeichnet wird und welche die demographische Schrumpfung ländlicher Räume verstärkt hat. Mit dem Übergang in eine post-industrielle und post-fordistische Ökonomie und Gesellschaft sei eine ‚neue Mittelschicht‘ entstanden, die eine verstärkte Affinität zu städtischen Lebens- und Wohnformen aufweise (Hamnett 1991). Vor allem junge Menschen würden von der Angebots- und Kontaktdichte innerstädtischer Wohngebiete und den Vorzügen des „Convenience-Proximity-Buzz“ (Nathan und Urwin 2005) angezogen.

An solche Narrative knüpft die zu Beginn der 2000er Jahre entbrannte ‚Creative Class‘-Debatte an. Ökonomen wie Florida (2002) oder Clark et al. (2002) argumentieren, dass Großstädte ihren Bewohner*innen ein breit gefächertes Angebot an Konsummöglichkeiten und kulturellen Angeboten („amenities“) wie auch eine tolerante und kreative soziale Umwelt böten (Glaeser und Gottlieb 2006). Steigende Einkommen und die Ausdifferenzierung von Rollenverständnissen und Lebensstilen hätten die Nachfrage nach derartigen urbanen Leistungen gesteigert. Nach dieser Vorstellung lässt sich der wirtschaftliche Erfolg bestimmter Metropolen nicht länger mit klassischen Standortfaktoren erklären. Entscheidend sei vielmehr der Wunsch gut ausgebildeter, ‚kreativer‘ Menschen, in Städten leben zu wollen, die sich durch ein überdurchschnittliches Maß an ‚erlebnisorientierten‘ Konsummöglichkeiten und Kulturproduktion auszeichnen (Kunzmann 2012, S. 152–153).

In Deutschland prägte das Bild der „Schwarmstädte“ (Simons und Weiden 2015) einige Jahre die gesellschaftliche Debatte. Spekulierte wurde über ein mögliches „Schwarmverhalten“ jüngerer Menschen in Form einer „Zusammenrottung“ (Simons und Weiden 2015, S. 3) und Bevölkerungskonzentration an Orten, die ein „junges Lebensgefühl“ vermitteln. Implizit knüpft die Schwarmstadt-Hypothese an Theorien des kollektiven Verhaltens an, insbesondere Schwellenwert-Modelle (auch

‚Tipping‘-Modelle genannt), die bereits aus Forschungen zur Gentrifizierung bekannt sind. Danach orientieren Individuen ihr Verhalten auch am Handeln anderer Personen. Ab einer gewissen wahrgenommenen Häufung von Handlungen relevanter Peer-Gruppen steige die Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum ‚ähnlich‘ handelt. Im Sinne der ‚Schwarmstadt‘-Hypothese hätte die einsetzende Abwanderung jüngerer Menschen aus weniger urban geprägten Gebieten einen selbstverstärkenden Effekt, in dem ab einer bestimmten Schwelle der Wanderungshäufung eine stark ansteigende Abwanderungsneigung einsetzt. In anderen Worten, der gefühlte Mangel an Gleichaltrigen in räumlicher Nähe – in der Heimatstadt oder der Heimatregion – löst einen Wanderungsanreiz aus. Empirische Belege für eine solche Verhaltensdisposition jüngerer Menschen wurden aber nach Kenntnis der Verfasser nicht vorgelegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Erwartungen einer ‚Einebnung‘ der wirtschaftlichen Gefälle zwischen urbanen und ländlichen Räumen im Internetzeitalter nicht erfüllt wurden. In der Wissenschaft wird mehrheitlich davon ausgegangen, dass auch für die kommenden Jahrzehnte von signifikanten raumstrukturellen Disparitäten auszugehen ist. Ein Treiber dieser Entwicklung ist die starke Wissensabhängigkeit der Ökonomie, die mit einer anhaltenden Bedeutung von persönlicher Interaktion („face-to-face“) und damit auch von Agglomeration einhergeht. Das heißt selbstredend nicht, dass digitale Informations- und Kommunikationstechnologien nicht auch Chancen für die Entwicklung ländlicher Räume mit sich bringen. Auf entsprechende Konzepte wie ‚digitale‘ oder ‚urbane‘ Dörfer wird an anderer Stelle näher eingegangen.

2.2 AUSMASS RAUMSTRUKTURELLER DISPARITÄTEN

Die in den vergangenen Jahren vorgelegten Studien zum Ausmaß von räumlichen Disparitäten unterscheiden sich in ihren Zielen und methodischen Vorgehensweisen, sie kommen aber zu ähnlichen Ergebnissen. Danach sind die Lebensverhältnisse in Deutschland in einem Ausmaß ungleich, dass nicht von gleichen Teilhabe- und Selbstverwirklichungschancen in allen Teilen des Landes gesprochen werden kann (Fina et al. 2019; Küpper und Peters 2019; Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2019; Oberst et al. 2019; Sixtus et al. 2019; van Deuverden 2019). Allerdings wird auch festgestellt, dass ein gravierendes „Auseinanderdriften“ von Regionen und eine „Abkopplung“ von ländlichen Räumen in Deutschland nicht erkennbar sind. Seit der Jahrtausendwende kann das Niveau der Disparitäten als vergleichsweise stabil bezeichnet werden (Küpper und Peters 2019).

DEUTSCHLAND IN ZAHLEN

INTERNET

88%

Für der Haushalte in Deutschland sind Internetanbindungen mit etwa 50 Mbit/Sekunde verfügbar. Gerade dünn besiedelte Räume sind unterversorgt.

50%

DASEINSVORSORGE

mehr Zeit benötigen die Menschen in Orten bis 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner für ihren Weg zum Arzt oder ins Krankenhaus gegenüber jenen, die in großen Städten leben.

ENGAGEMENT

46%

der Menschen in ländlichen Regionen sind ehrenamtlich aktiv.

10% LEERSTAND

der Wohnungen in besonders strukturschwachen Regionen stehen leer.

85%

FREIZEIT

denken beim Thema „Ländliche Regionen“ an Erholung und Freizeit.

70%

MOBILITÄT

der Wegstrecke werden in ländlichen Regionen mit dem Auto zurückgelegt.

QUELLE:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2019): Bundesprogramm Ländliche Entwicklung. Ideen und Impulse für die Zukunft unserer ländlichen Räume.

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/bundesprogramm-laendliche-entwicklung2019.pdf?__blob=%20publicationFile&v=8

Bei der Frage, welche politischen Schlussfolgerungen aus dem Befund regionaler Ungleichheit zu ziehen sind, bilden Gerechtigkeitsvorstellungen einen zentralen Bezugspunkt (siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.4). Dabei wird aber selten explizit adressiert, welche Konzepte von Gerechtigkeit einer wissenschaftlichen Befassung mit räumlichen Ungleichheiten zugrunde liegen (Siedentop 2021b). Diagnosen von Ungleichheit und Gleichwertigkeit sind aber entscheidend davon abhängig, ob es beispielsweise um materielle Verteilungsgerechtigkeit – also die Verteilung von Gütern oder die Zugänglichkeit zu Angeboten der Daseinsvorsorge – oder um Chancengerechtigkeit geht, die sich in Selbstverwirklichung und Wahlfreiheit äußert (Bayrischer Landtag 2018). In diesem Zusammenhang wird eine „Perspektivenverschiebung vom Input, also den Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge, zum Outcome, also der Wirkung der Daseinsvorsorge auf das Leben der Personen“ konstatiert (Volkman 2018, S. 119). Letztere

bilden beispielsweise den Bildungserfolg, die Erwerbsbeteiligung, die Gesundheit oder die Umweltbedingungen ab. Für die Diskussion von politischen Handlungserfordernissen hat dies gravierende Konsequenzen.

Gleiches gilt für die Messung von Disparitäten mittels raumbezogener Indikatoren. In den meisten Studien erfolgt dies mittels ‚objektiver‘ Indikatoren und nur selten werden Befragungen von Menschen zu ihrer empfundenen Lebensqualität und standortbezogenen Zufriedenheit durchgeführt (Steinführer 2019). Die wenigen vorliegenden Studien stellen häufig eine hohe Lebenszufriedenheit der Menschen im ländlichen Raum fest. Allerdings gibt es Differenzierungen, z.B. nach West und Ost, nach der sozioökonomischen Lage der Regionen oder nach dem Alter der befragten Personen (Steinführer 2019).

Steinführer und Küpper (2013) haben in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die in ländlichen Regionen lebenden Menschen ihre Lebensverhältnisse nicht mit städtischen Gebieten vergleichen. Sie nehmen aber vor allem Veränderungen im Zeitverlauf kritisch wahr, wie z.B. den Verlust von Infrastrukturleistungen und Einrichtungen. „Die Vergangenheit dient in zweifacher Form als Reflexionsfolie: einerseits als Erinnerung an eigene frühere Gestaltungsmöglichkeiten, andererseits als Vergleich der lokalen Daseinsvorsorgeausstattung im Zeitvergleich. Im Falle der befragten älteren Einwohnerinnen, vor allem den Hochaltrigen unter ihnen, fallen die individuelle und die kollektive Erfahrung oft zusammen – entsprechend ist von einer doppelten Verlufterfahrung zu sprechen“ (Steinführer und Küpper 2013, S. 23). Es sind somit vor allem Verlufterfahrungen, die vermutlich für ein Unbehagen oder sogar Unzufriedenheit mit den lokalen oder regionalen Lebensverhältnissen in strukturschwächeren Regionen verantwortlich sind.

Die Debatte über räumliche Disparitäten hat auch eine ausgeprägte diskursive Dimension. Die Wirkungsmacht von Narrativen, von Framing-Prozessen, von negativen Zuschreibungen und Metaphern der Stigmatisierung in Bezug auf ländliche Räume kann nicht überschätzt werden. Beispiele sind Bezeichnungen wie ‚schrumpfend‘, ‚peripher‘, ‚abgehängt‘, ‚benachteiligt‘ oder ‚sterbend‘, die in öffentlichen Debatten häufig Verwendung finden. In den Sozialwissenschaften wird seit langem darauf hingewiesen, dass Sprache Wirklichkeit herstellen kann und infolgedessen sozial konstruierte Wahrnehmungen – durch wiederholte Zuschreibungen – in der Lage sind, negative Entwicklungen einer Region zu verstärken. Aus derartigen Befunden leiten sich Forderungen nach ‚positiven‘ Narrativen, Selbstbildern und Images sowie einer bewussten Verwendung von Sprache ab (Heintel 2019).

2.3 REPOLITISIERUNG DER DEBATTE

Nach vielen Jahren eines eher geringen politischen und gesellschaftlichen Interesses an regionalökonomischen Themen und Fragen räumlicher Disparitäten kann in der jüngeren Vergangenheit eine deutliche Repolitisierung festgestellt werden. Eine zentrale Ursache dafür liegt in den sich zuspitzenden gesellschaftlichen Diskursen um ‚benachteiligte‘, ‚abgehängte‘ oder ‚peripherisierte‘ ländliche Räume (u.a. Beetz 2008 sowie Kühn und Lang 2017). Konstatiert wird eine in bestimmten Räumen konzentriert auftretende Enttäuschung und Frustration von Menschen, die sich von der gesellschaftlichen Entwicklung ‚abgehängt‘ und von der Politik nicht angemessen wahrgenommen fühlen. Häufig fehle diesen Menschen das Vertrauen in staatliche Institutionen und in die eigene Fähigkeit, Einfluss auf politische Entscheidungen und die Gestaltung ihres Lebensumfelds zu nehmen.

Dies hat Befürchtungen über die Entstehung oder Verfestigung demokratieskeptischer politischer Milieus und das Aufkommen rechtspopulistischer Kräfte verstärkt. Rodríguez-Pose (2018) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass neuere Formen des Rechtspopulismus vor allem territoriale, weniger soziale Ungleichheit adressieren. Die ‚Gelbwestenbewegung‘ in Frankreich, das Brexit-Votum in Großbritannien oder der Aufstieg der ‚Alternative für Deutschland‘ finden in diesem Kontext neue Erklärungsansätze.

Die Ursachen der in vielen europäischen Ländern konstatierten „populistischen Revolte“ (Goodhart 2020) werden auch in den eklatanten Gegensätzen zwischen wirtschaftlich expandierenden Großstadtreionen und strukturschwächeren ländlichen Regionen („left-behind places“, „places that don't matter“) (Rodríguez-Pose 2018) gesehen. Der wahrgenommene Niedergang und der Mangel an Zukunftsaussichten in solchen Räumen verstärken – so die Argumentation – den Zulauf zu rechtspopulistischen Ideologien und Parteien. Europa sei durch ausgeprägte Geographien der Unzufriedenheit („geographies of discontent“) geprägt (Dijkstra et al. 2020). Der Unmut richtet sich dabei offenbar auf die zentralen Faktoren, die das Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre erst ermöglicht haben, nämlich die Globalisierung mit offenen Märkten und Migration (Rodríguez-Pose 2018), aber auch auf wahrgenommene Defizite politischer Mitwirkungsmöglichkeit. Der starke Zulauf zu EU-kritischen Parteien in Europa seit der Jahrtausendwende wird als Beleg für eine solche strukturelle Unzufriedenheit gewertet – nicht nur in strukturschwächeren Regionen, aber doch vor allem dort (Dijkstra et al. 2020).

Goodhart (2020) hat mit einer provokanten Gegenüberstellung von zwei stilisierten Bevölkerungsgruppen mit radikal kontrastierenden Lebensweisen, Weltansichten und Mindsets – den „Anywheres“ und „Somewheres“ – versucht, eine Erklärung für die gerade in nicht-urbanen Räumen höhere Zustimmung zu rechtspopulistischen Positionen zu finden. Die von ihm als Anywheres bezeichnete Gruppe sei prinzipiell ortsungebunden, überdurchschnittlich gut gebildet, leistungsorientiert und offen für Veränderungen. Somewheres seien demgegenüber weniger akademisch gebildet, stärker regional verwurzelt, ihre Identität sei stark mit der Herkunftsregion verbunden. Diese Gruppe ist – so Goodhart – deutlich veränderungsskeptischer, insbesondere was die Geschwindigkeit von gesellschaftlichen Transformationsprozessen und den damit verbundenen Anpassungsdruck an das Individuum anbetrifft. Die ‚populistische Revolte‘, wie sie unter anderem im Brexit-Votum zum Ausdruck gekommen sei, könne auch damit erklärt werden, dass das als Somewheres bezeichnete Milieu in den vergangenen Jahrzehnten an gesellschaftlichem Einfluss verloren hat. Es seien die – eigentlich zahlenmäßig eine Minderheit darstellenden – Anywheres, die diskursive Deutungsmacht in Politik und Gesellschaft ausüben.

Goodhart (2020) hält in diesem Zusammenhang vor allem die Ausweitung der höheren Bildung für einen gewichtigen Faktor. In allen entwickelten Staaten sei die akademische Bildung massiv expandiert, was für Menschen in klassischen Ausbildungsberufen sowohl materiell wie auch ideell negative Auswirkungen hatte. Eine territorial inklusive Politik kann – folgt man diesem Gedanken – daher nicht nur auf klassische Strukturförderung setzen, indem Infrastrukturleistungen erhalten oder ausgebaut werden und Unternehmen gefördert werden, die höher qualifizierte Beschäftigung anbieten. Politik muss auch Wege finden, nicht-akademischen Berufsgruppen höhere Wertschätzung zuteilwerden zu lassen und angemessene Entlohnung sicherzustellen. Darüber hinaus wird die Relevanz von Politikansätzen betont, welche die regionalen und lokalen Begabungen in den Mittelpunkt stellen und auf Mitwirkung der Zivilgesellschaft abzielen (Barca 2009; Jones et al. 2020). Mit der Stärkung der Beteiligung an der Entwicklung der eigenen Nachbarschaft, Gemeinde oder Region soll ein größeres regionales Zugehörigkeitsgefühl erreicht werden, was wiederum mit einer höheren Zufriedenheit und Selbstwirksamkeit verbunden sein kann (siehe hierzu auch Abschnitt 4).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit der Unzufriedenheit über die Wirksamkeit der bisherigen Struktur- und Kohäsionspolitik sowie der Besorgnis über eine Verstärkung negativer Narrative über die Lebenswirklichkeit in ländlichen Räumen eine spürbare politische Mobilisierung stattgefunden hat. Der von der Bundesregierung auf Grundlage der Arbeit einer Regierungskommission im Juli 2020 vorgelegte ‚Unser Plan für Deutschland‘ (BMI et al. 2019) ist ein Ausweis dafür. Zwar stieß diese Initiative im wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Raum auf ein eher verhaltenes Echo (z.B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2019; Deutscher Landkreistag 2019; Deutscher Städtetag 2019) und die Bundesländer haben sich bislang nicht hinter die Programmatik des Bundes gestellt. Aber ein politisches Versprechen des Bundes ist seitdem publik: „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen“ sei eine „prioritäre Aufgabe“ der Politik“ (BMI et al. 2019, S. 26).

3. LEITBILDER UND KONZEPTE DER RAUMORDNUNGS- UND STRUKTURPOLITIK

Die Bewahrung bzw. Schaffung gleichwertiger Lebens- und Teilhabechancen in allen Teilen des Landes ist ein grundlegendes Versprechen des solidarischen, fürsorgenden Sozialstaats an seine Bürger*innen. Die Übersetzung dieses Postulats in konkrete Politik war in den vergangenen Jahrzehnten aber immer wieder Wandlungen unterworfen. Debatten über den ‚überforderten‘ Staat oder den Konflikt zwischen Ausgleichs- und Wachstumszielen in einer zunehmend globalisierten Ökonomie haben tiefe Spuren in der Auslegung von ‚Gleichwertigkeit‘ und der politischen Aushandlung von strukturpolitischen Handlungsprogrammen hinterlassen. Auch wenn dieser Diskurs – insbesondere in seiner verfassungsrechtlichen Dimension – in Teilen eher abstrakt blieb, hat er dennoch mittelbare Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen in ländlichen Räumen und die Stadt-Land-Beziehungen entfaltet.

In diesem Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Ideengeschichte ‚gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ gegeben (Abschnitt 3.1 und 3.2), bevor neuere Überlegungen einer ‚Neuinterpretation‘ und Weiterentwicklung eingehender beleuchtet werden (Abschnitt 3.3).

3.1 GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE

Das Ziel ‚einheitlicher Lebensverhältnisse‘ war ein über Jahrzehnte stabiler politischer Grundkonsens in der Bundesrepublik. Bereits in jungen Jahren der Bonner Republik entwickelten sich Chancengleichheit und Gerechtigkeit zu zentralen Werten eines interventionsbereiten und solidarischen Sozialstaats (Danielzyk und Priebis 2021). Die Grundlogik staatlicher Strukturpolitik war die ‚Angleichung nach oben‘, in dem die wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung in ‚strukturschwachen‘ Regionen gefördert wurde. Hierin drückt sich aus, dass der Staat den Raum – neben Einkommen, Bildung und Beruf – explizit oder implizit als spezifische Dimension sozialer Ungleichheit und Integration anerkannt hatte (Barlösius 2009).

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der – darauffolgenden – Neufassung des Art. 72, Abs. 2 GG, im Jahr

1994 wird nicht mehr von ‚einheitlichen‘, sondern von ‚gleichwertigen‘ Lebensverhältnissen (GLV) gesprochen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik ‚in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet‘ (Urteil v. 26. Januar 2005, 2 BvF 1/03) (Hahne und Stielike 2013). Hinter dieser etwas sperrigen Formulierung der Verfassungsrichter*innen verbirgt sich ein radikaler Paradigmenwechsel: Der Begriff der Gleichwertigkeit beschreibt verfassungsrechtlich seitdem nur noch das Minimum, das erforderlich ist, den sozialen Zusammenhalt zu sichern. Eine Orientierung auf ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau ist aus dieser Verfassungsnorm nicht ableitbar (Kersten 2008).

Dabei ist strittig, inwiefern der Bund durch das Grundgesetz zur Herstellung der GLV verpflichtet ist. Direkte Erwähnung finden die GLV nur im oben genannten Art. 72 (2) GG. Dieser Artikel ist Teil des Staatsorganisationsrechts und regelt die Kompetenzen zur Gesetzgebung durch den Bund. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erhält der Bund lediglich die Gesetzgebungskompetenz ‚soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet‘ (Art. 72 [2]) dies erforderlich macht. Daher kann die unmittelbare Steuerungswirkung, die sich aus diesem Artikel herleiten lässt, als sehr schwach angesehen werden (Hahne und Stielike 2013). Allerdings müssen die GLV im weiteren Verfassungskontext betrachtet werden und hier lassen sich darüber hinaus indirekte Bezüge im Grundgesetz herstellen: Diese finden sich im Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 [1] GG), im Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 [2] GG), im Sozialstaatsziel (Art. 20 [1] GG) sowie im Länderfinanzausgleich (Art. 107 [2] GG) (Danielzyk 2020; Gatzweiler und Strubelt 2006; Hahne und Stielike 2013). Eine explizite Verankerung der Zielvorstellung der GLV im Grundgesetz wird jüngst aber immer stärker gefordert (ARL 2016; Danielzyk 2020).

Auch wenn die GLV kein verfassungsrechtlich garantiertes Staatsziel darstellen, sind sie doch ein wichtiges raumordnerisches Ziel. Demnach sind im Kontext einer nachhal-

tigen Raumentwicklung die GLV als Leitvorstellung im Raumordnungsgesetz verankert (§ 1 [2] Raumordnungsgesetz): „Leitvorstellung [...] ist eine] nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“.

Rege Debatten um die Ausgestaltung der GLV lassen sich mindestens bis in die 1960er Jahre zurückverfolgen, hier jedoch meist unter Begrifflichkeiten wie „gesunde Strukturen und Lebensbedingungen“ oder „ausgeglichene Funktionsräume“ (Danielzyk und Priebis 2020, S. 46). Im Jahr 1975 wird die Betonung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen in das Bundesraumordnungsprogramm aufgenommen. Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre etabliert sich zunehmend der Begriff der ‚gleichwertigen Lebensbedingungen‘.

Die Diskussionen um GLV stellen dabei fast durchgängig Bezüge zum Thema Daseinsvorsorge her (Elbe und Müller 2015; Weingarten und Steinführer 2020), da Gleichwertigkeit als „räumlicher Ausdruck der Daseinsvorsorge des Staates (Sozialstaatprinzip)“ (Birkholz et al. 2009, S. 5) verstanden wird. Als ‚Daseinsvorsorge‘ werden dabei die durch staatliche Aufgabenträger (oder private Akteure im staatlichen Auftrag) bereitgestellten Güter und Dienstleistungen der Grundversorgung bezeichnet. Der Daseinsvorsorgebegriff bleibt allerdings unscharf; es fehlt ein allgemein geteiltes Verständnis über elementare Güter und Dienstleistungen, deren Erbringung der Staat zu gewährleisten hat (Dehne 2019). Nach Krajewski und Steinführer (2020, S. 245) lässt sich Daseinsvorsorge in die neun Kernbereiche Bildung, Gesundheitswesen, kulturelle Versorgung, staatliche Mehrebenenverwaltung, technische Infrastruktur, Energieversorgung, Sicherheit und Ordnung, Post- und Kommunikationsdienstleistungen sowie Mobilität und Verkehr einteilen. Diese Bereiche umfassen sowohl freiwillige Aufgaben als auch Pflichtaufgaben der öffentlichen Verwaltung. Hinzu zählen die Autor*innen noch die erweiterten Bereiche soziale Hilfen, Wohnraumversorgung und Nahversorgung, die vorwiegend privatwirtschaftlich oder gemeinnützig organisiert werden und auf welche die öffentliche Hand nur begrenzt steuernd einwirken kann.

Doch auch nach über 60 Jahren intensiven Diskurses zeigt sich, dass es eine Vielzahl offener Fragen – in Bezug auf den Begriffsinhalt der ‚Gleichwertigkeit‘, die Legitimation, die politische Gewichtung und das Instrumentarium – gibt, die bereits Mitte der 2000er Jahre bestanden und weitestgehend auch heute noch unbeantwortet sind (Borchard et al. 2005; Montag Stiftung Urbane Räume 2010). Es zeigt sich, dass es keine explizite Definition gibt und der positiv besetzte Begriff meist sehr vage bleibt (Borchard et al. 2005; Mießner 2016; Volkmann 2018). So handelt es sich sowohl bei ‚gleichwertig‘ als auch bei ‚Lebensverhältnisse‘ um unbestimmte und vielfältig interpretierbare Begriffe (Weingarten 2020a, S. 20). Dies

hat zur Folge, dass die Vorstellung von GLV unter wandelnden Rahmenbedingungen ausgehandelt und angepasst werden kann: „Und was gleichwertige Lebensverhältnisse im Einzelfall beinhalten, müssen wir als Gesellschaft immer wieder neu aushandeln und auf die Höhe der Zeit bringen“ (Steinmeier 2019).

An dieser Stelle soll abschließend überblicksartig auf das Instrumentarium zur Herstellung GLV eingegangen werden. Nach Hahne und Stielike (2013) sind vor allem der Finanzausgleich, der sich in einen Länderfinanzausgleich und einen kommunalen Finanzausgleich differenzieren lässt, die Verbesserung der Infrastruktur sowie die direkte Förderung des Subjektes als die zentralen Interventionswege zur Schaffung GLV zu nennen (Volkmann 2018). Das zentrale Instrument der Raumordnung zur Herstellung und Sicherung der GLV stellt das Zentrale-Orte-Konzept dar. Das Ziel des Konzepts ist, über den Grundsatz der dezentralen Konzentration die verlässliche Bereitstellung lebensnotwendiger Daseinsvorsorgeleistungen in zumutbarer Entfernung für alle Bürger sicherzustellen (ARL 2020; Kersten 2006). Dazu wird versucht, sich einem idealtypischen räumlichen Netz aus Grund-, Mittel- und Oberzentren, die jeweils gewisse Mindeststandards bzw. Ausstattungskataloge aufweisen, anzunähern.

3.2 GLEICHWERTIGKEITS-DISKURS UNTER VERÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN

Die 1960er bis 1980er Jahre waren durch eine aktive interregionale Ausgleichspolitik geprägt, die sowohl auf kompensatorische als auch auf aktivierende Förderkonzepte setzte (Rosenfeld 2018). Erstere zielten primär auf einen angemessenen Zugang zu Güter- und Dienstleistungsangeboten durch Maßnahmen des Infrastrukturausbaus, während der Fokus der aktivierenden Förderung auf der Ansiedlung und Stärkung von privaten Unternehmen und der Auslösung von entsprechenden Beschäftigungseffekten liegt. Mit dem sprunghaften Ansteigen räumlicher Disparitäten im wiedervereinigten Deutschland (Mäding 2017) wurden jedoch zunehmend Zweifel an den faktischen Möglichkeiten einer ausgleichsorientierten Raumordnungs- und Strukturpolitik geäußert.

Diese wurden vor allem vor dem Hintergrund mannigfaltiger Herausforderungen formuliert und diskutiert: Ein wichtiger Diskursimpuls wird in der Entwicklung, Formulierung und Verabschiedung der neuen räumlichen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland zwischen 2003 bis 2006 gesehen (Aring und Sinz 2006; Borchard et al. 2005; Elbe und Müller 2015). Der intensive fachliche und politische Diskurs, der mit der Entwicklung der Leitbilder ‚Wachstum

„Solche Prognosen kann niemand seriös abgeben. Aber unabhängig davon gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen“ (Köhler 2004).

und Innovation‘, ‚Öffentliche Daseinsvorsorge sichern‘ und ‚Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten‘ (s. Ministerkonferenz für Raumordnung 2006) einher ging, löste in Bezug auf die GLV einen Grundsatzdiskurs aus. Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird dabei zu einem zentralen Thema, da die damals aktuelle Raumordnungsprognose 2020/2050 (BBR 2006) zu dem Ergebnis kam, dass die durch demographischen Wandel und selektive Abwanderungen begründete Bevölkerungsschrumpfung in vielen (vor allem ländlichen) Räumen nicht mehr aufzuhalten sei. Dies wird in dünn besiedelten Teilen Deutschlands als wesentliche Gefahr für die (finanzielle) Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge angesehen (Aring und Sinz 2006; Blotevogel 2006; Danielzyk und Priebis 2020; Elbe und Müller 2015; Rosenfeld 2018).

Eine in diesem Kontext ebenfalls zentrale Herausforderung, auf welche die Raumordnung eine Antwort finden musste und beispielsweise auch in Form der räumlichen Leitbilder gab (Wachstum und Innovation‘), war die Globalisierung und die europäische Integration (ARL 2006; Volkmann 2018). Das Land befände sich – so nicht wenige Stimmen in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren – in einem verschärften internationalen Wettbewerb, was nahelege, ausgleichs- zugunsten von wachstumsorientierten regionalpolitischen Konzepten abzulösen (Rosenfeld 2018). Vorstellungen eines ‚Wettbewerbsföderalismus‘ und Konzepte wie ‚Metropolregionen‘ gewannen in dieser Zeit an Bedeutung und Akzeptanz, was sich laut einiger Stimmen auch in den räumlichen Leitbildern widerspiegelt (Blotevogel 2006; Hesse und Leick 2013). Gefordert wurde eine Stärkung der verdichteten Regionen, die mit ihrem Human- und Innovationspotenzial – ermöglicht durch eine leistungsstarke Forschungs- und Bildungsinfrastruktur – komparative Wettbewerbsvorteile genossen. Das Kernanliegen der Strukturpolitik solle in der Herausbildung regionaler Spezialisierung und interregionaler Arbeitsteilung liegen, anstatt ein überall gleichartiges Ausstattungsniveau mit Infrastruktur anzustreben (Aring und Sinz 2006; Herfert 2007; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004; Strubelt 2006).

Es sei hier erwähnt, dass die diesbezügliche Fachdebatte durch eine Aussage von Bundespräsident Horst Köhler befördert wurde, die er 2004 in einem Interview mit dem Focus auf die Frage tätigte, ob man den Menschen in Teilen Ostdeutschlands nach 15 Jahren ehrlicher Weise sagen müsse, dass sich dort „nie wieder“ Industrie ansiedeln werde:

Dieses prägnante Zitat stellt einen zentralen Bezugspunkt für die Diskussion um GLV in der zweiten Hälfte der 2000er und den frühen 2010er Jahren dar, auf den sehr häufig in wissenschaftlichen Abhandlungen verwiesen wurde (Blotevogel 2006; Danielzyk 2014; Danielzyk und Priebis 2020; Hahne 2005; Kersten 2006; Montag Stiftung Urbane Räume 2010; Strubelt 2006; Volkmann 2018; Weith 2009). Während bis in die 1990er Jahre der sozialfürsorgliche Staat das Staatsverständnis prägte, wandelte sich dies in den 2000er Jahren zu einem aktivierenden Gewährleistungsstaat. Angemerkt wurde zudem, dass sich die Ursachen ungleicher Raumentwicklung in zunehmendem Maße einer wohlfahrtsstaatlichen Steuerung entzogen (Kersten 2008). Bei immer knapper werdenden staatlichen Mitteln wurde eine Vielzahl staatlicher Leistungen und Infrastruktur unter dem Slogan ‚Privat vor Staat‘ privatisiert (ARL 2006; Danielzyk und Priebis 2020). Insbesondere der demographische Wandel und das Schwenden eines verteilbaren Wachstumspotenzials ließen viele Kommentatorinnen und Kommentatoren in dieser Zeit zweifeln, ob ein Festhalten an einer ausgleichsorientierten Politik sinnvoll sei (Hahne 2005; Montag Stiftung Urbane Räume 2010; Pütz und Spangenberg 2006).

Am Ende der 2000er Jahre, die bis dahin von einem „neoliberalen Zeitgeist“ (Danielzyk und Priebis 2020, S. 47) geprägt waren, führte die globale Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer umfassenden Neuorientierung (Kersten et al. 2019), die durch eine neue gesellschaftliche Wertschätzung für staatliche Regulierung und ausgleichsorientierte Politik zum Ausdruck kam (siehe hierzu auch den vorangegangenen Abschnitt). Einen Bedeutungsgewinn seit der zweiten Hälfte der 2010er Jahre sieht Miosga (2020) über die Erfahrungen mit der Wirtschafts- und Finanzkrise hinaus auch in den zunehmenden räumlichen Disparitäten in Deutschland und Europa sowie in den hohen Zuwanderungszahlen von Geflüchteten. Weingarten (2020a) sieht zudem eine Bedeutungszunahme der GLV, die sich aus den Wahlerfolgen der AfD und den damit verbundenen Diskussionen um Wahrnehmungen des ‚Abgehängtseins‘ ergibt (Deppisch 2020; Weingarten und Steinführer 2020). Im wissenschaftlichen und fachpolitischen Umfeld führten die im Jahr 2013 vorgelegten und 2016 beschlossenen Entwürfe der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung (Ministerkonferenz für Raumordnung 2016) zu einem wiederentfalteten Diskurs (Danielzyk und Priebis 2020; Rosenfeld 2018).

3.3 WEITER- ENTWICKLUNG UND NEUINTERPRETATION

Vor dem Hintergrund der enormen ökonomischen und demographischen Herausforderungen in ländlichen Räumen wurde – wie im vorangegangenen Abschnitt diskutiert – immer wieder angezweifelt, dass eine Aufrechterhaltung des bisherigen Verständnisses von gleichwertigen Lebensverhältnissen zielführend sein kann. Hahne (2005) skizziert in diesem Zusammenhang drei Politikoptionen: Die Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen, die Veränderung der Instrumente bei Beibehaltung des Anspruchs sowie seine völlige Aufgabe (siehe hierzu auch Stielike 2021). Am weitesten gehen Vorstellungen, die auf ‚Vielfalt statt Gleichwertigkeit‘ setzen und eine stärkere ‚Selbstverantwortung‘ der Menschen einfordern. Offen wird dabei für eine Akzeptanz von Räumen geworben, in denen die öffentliche Daseinsvorsorge stark zurückgeführt wird (Volkman 2018). Neben diesen beiden Konzepten haben sich jedoch auch übergeordnete Debatten etabliert, die etwa sowohl die Übertragung des europäischen Leitbildes der ‚Territorialen Kohäsion‘ als auch ein Umdenken in der Bewertung und Messung von Daseinsvorsorge – weg von einer Input- und hin zu einer Outputorientierung – vorschlagen. Im Folgenden werden diese neueren Konzepte eingehender diskutiert.



3.3.1 VIELFALT STATT GLEICHWERTIGKEIT

In der Diskussion um die Möglichkeiten zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen wurde das einseitig ökonomische Verständnis von Entwicklung und die im Gleichwertigkeitsziel zum Ausdruck kommende Verengung auf makroökonomische und infrastrukturelle Anliegen wiederholt kritisch kommentiert. Für alternative Vorstellungen von Fortschritt oder Erfolg eines Raumes lasse diese Perspektive wenig Raum. In diesem Kontext wird der Wert von Differenz und Vielfalt betont. So plädiert Helbrecht (2009, S. 20) dafür, regionale Diversität nicht als „bedrohliche Divergenz“ wahrzunehmen. In den Eigenarten von Regionen lägen – so Helbrecht – auch ihre Stärken.

Regionale Unterschiede zu akzeptieren und damit eine alternative Regionalpolitik zu ermöglichen, war die Hauptforderung in einem Gutachten des Berlin-Instituts und dem Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), das im Jahr 2013 breite öffentliche Beachtung gefunden hat: „Die Ungleichwertigkeit (wem das Wort missfällt, der kann auch von ‚Vielfalt‘ sprechen) muss Teil der politischen Planung werden“ (Kuhn und Klingholz 2013, S. 5) (siehe auch Kröhnert et al. 2011; Weber und Klingholz 2009; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2007). Durch den demographischen Wandel und die Anziehungskraft städtischer Gebiete – so die zentrale These – entstünde in vielen ländlichen Räumen ein Kreislauf aus Abwanderung, Bevölkerungsschrumpfung und Erosion der öffentlichen Infrastruktur. Dieser Kreislauf mache es wiederum schwieriger und unattraktiver, in diesen Räumen zu wohnen. Die hierdurch produzierten „verlorenen Räume“ (Weber und Klingholz 2009, S. 33) würden dauerhaft mehr Kosten als Einnahmen verursachen. Da auch eine massive Subventionspolitik an diesen Verhältnissen nichts ändern konnte und auch nicht annähernd die Verhältnisse der ländlichen Gebiete an die der Städte angleichen können, steht das Versprechen der GLV den faktisch ungleichen Lebensbedingungen gegenüber.

„Deshalb steht dem grundgesetzlich verbrieften Passus der Gleichwertigkeit nicht nur die Realität im Wege. Er verhindert zudem auch einen realistischen Umgang mit dem demografischen Wandel, der das Leben der verbleibenden Anwohner verbessern könnte. Fatalerweise erzwingt gerade der Anspruch auf die Gleichwertigkeit und die damit verbundene Befolgung sämtlicher Gesetze, Regeln und Richtlinien das Schließen von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge. Weil es praktisch untersagt ist, der ländlichen Bevölkerung eine Versorgung zweiter Klasse anzubieten, also eine Infrastruktur und Leistungen, die nicht sämtlichen Landes-, Bundes- und EU-Normen entsprechen, bleibt als Alternative oft nur, dass in den entsprechenden Bereichen gar keine Versorgung mehr geleistet werden kann“ (Klingholz 2015, S. 25–26).

Es wird daher ein großer Handlungsbedarf gesehen, die bisher starre Ausgleichspolitik flexibel an spezifische räumliche Bedürfnisse anzupassen. Beispielsweise könnten Experimentierklauseln und flexible Vorsorgestandards eingeführt werden, die es ermöglichen, eine tragfähige Daseinsvorsorge unter partieller Einbindung der Zivilgesellschaft in peripheren Regionen herzustellen. Mit einer umfassenden Gebietsreform, die kleinteilige kommunale Strukturen in Großgemeinden überführt, könnten zudem handlungsfähige Gebietseinheiten geschaffen werden. Dies würde sowohl eine geringere Konkurrenz um Einwohner*innen und Fördermittel untereinander als auch größere Finanz- und Entscheidungsbefugnisse zur Folge haben. In diesem Kontext wird auch gefordert, dass ein Teil der Finanzmittel ohne konkrete Zweckbindung in Regionalkontingente gebündelt wird und damit eine Option eröffnet wird, vor Ort abgestimmte, maßgeschneiderte und langfristige Investitionen zur Regionalentwicklung zu tätigen (siehe hierzu auch Abschnitt 4).

Letztlich raten das Berlin Institut und das IASS, die Option zu prüfen, sich organisiert aus bestimmten Orten zurückzuziehen bzw. alle Leistungen, die über die existenzielle Daseinsvorsorge (Notfallrettung, Ordnung und Sicherheit etc.) hinausgehen, einzustellen und Umzugswillige bei einem Umzugswunsch in zentrale Versorgungsbereiche zu unterstützen. Das Paradigma gleichwertiger Lebensverhältnisse behindere dabei – so diese Position – nicht nur all diese Optionen und damit einen notwendigen Übergang zu tragfähigen Lösungen. Vielmehr seien weitere deutliche Einschränkungen in der Versorgung durch die geringeren finanziellen Mittel des Staates in Kombination mit starren Vorgaben von oben nicht zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wird die Abschaffung des Gleichwertigkeitspostulats als ein Kernanliegen des Diskurses gefordert (Klingholz 2015; Kuhn und Klingholz 2013; Weber und Klingholz 2009).

3.3.2 REGIONALE SELBST-VERANTWORTUNG

Aring (2010, 2011, 2013) zielt mit dem Begriff und Konzept ‚Selbstverantwortungsräume‘ in eine ähnliche Richtung wie das Berlin-Institut und das IASS. Im Trend zunehmender räumlicher Disparitäten zwischen den verdichteten Zentren und dünn besiedelten peripheren Räumen sieht Aring (2010) schwindende Voraussetzungen für das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse und vermutet, dass diese auf mittlere Sicht nicht mehr in allen Teilräumen gewährleistet werden können. Jedoch erfordere eine aktive Anpassung einerseits politische Akzeptanz und Benennung der realen Entwicklungen sowie andererseits einen offenen Diskurs. Der Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse stelle sich hier jedoch als Denkblockade heraus, denn der Gesellschaftsvertrag, in dem die gleichwertigen Lebensverhältnisse als räumliche Ausprägung des Sozialstaates fungieren, soll politisch aufrechterhalten werden. Jedoch werde aus der ursprünglichen Schutzfunktion des Postulats ein Modernisierungshindernis, sobald Räume unter dieser Auslegung des Gleichwertigkeitspostulats nicht mehr gestaltbar sind.

Mit der Forderung nach „mehr Selbstverantwortung vor Ort“ schlägt Aring sog. „Selbstverantwortungsräume“ vor, mit dem Ziel, die Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen trotz schrumpfender Bevölkerungszahlen zukünftig aufrechterhalten zu können. Nach skandinavischem Vorbild sollten in den von Schrumpfung betroffenen dünn besiedelten Räumen Großkommunen geschaffen werden, die den Funktionalraum (Alltagsebene der Einwohner*innen) und die kommunale Selbstverwaltung integrieren. Die Großkommunen, welche die zentrale Handlungsebene im Ansatz darstellen, müssten zudem finanziell und personell gut ausgestattet werden sowie eine hohe Finanzautonomie erhalten, um handlungsfähig zu sein. Durch die Anpassungen wäre eine Grundlage für das Ermöglichen eines kleinräumigen Interessenausgleichs geschaffen, der sich in einer Ausdifferenzierung der Raumstruktur widerspiegelt: Konkret werden nach örtlichen Prioritäten „Garantieräume“ definiert, in denen die Leistungen der Daseinsvorsorge (wie Schulen und Fachärzte) konzentriert und garantiert werden. Daneben werden die kleineren Orts- teile als „Selbstverantwortungsräume“ deklariert, in denen es keine Garantie der Daseinsvorsorge gibt und wo es zu einer deutlichen Reduzierung der öffentlichen Leistungserbringung kommt bzw. ein Absenken der Standards vorgenommen wird. Die entstandene Versorgungslücke soll zum Großteil durch die Zivilgesellschaft (im Sinne von Selbstverantwortung) aufgefangen werden. Die Kooperation zwischen Kommune und zivilgesellschaftlichen Gruppen könne zusätzlich über Zielvereinbarungen abgesichert werden. Es gehe – so Aring – bei die-

sem Ansatz nicht um eine Auslagerung der staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge auf die Zivilgesellschaft, sondern um die Gewinnung zusätzlicher Gestaltungsspielräume. Daher solle im Gegenzug den Selbstverantwortungsräumen größere Freiräume eingeräumt werden, denkbar wären hier weniger Regelungen oder geringere Steuersätze (Aring 2010, 2013). Damit stellt sich das Konzept der Selbstverantwortungsräume als hybrid und fließend dar: Es plädiert für einen partiellen Rückzug aus der Versorgung bei gleichzeitiger Förderung eigenverantwortlicher Gestaltung innerhalb größerer Gestaltungsspielräume (Aring 2011; Volkmann 2018). In eine ähnliche Richtung argumentierte ein Positionspapier der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, in dem eine Verlagerung der „Verantwortung für die Gestaltung von Lösungen auf die unteren Politik- und Handlungsebenen im Sinne einer eigenständigen und selbstverantwortlichen Regionalentwicklung“ gefordert wurde, ohne die Regionen dabei „sich selbst zu überlassen“ (ARL 2008, S. 7).

Kritisch reflektiert Aring (2010) selbst, dass dieser Ansatz zunächst auf breite Ablehnung bei den Menschen stoßen würde, die plötzlich ‚selbstverantwortlicher‘ leben sollen. Obwohl seiner Schätzung nach nur ca. 30% der Menschen in bestimmten Regionen betroffen sein dürften, wird der betroffenen Bevölkerung eine Lebensweise aufgezwungen, die sie sich nicht selbst ausgesucht hat. Darüber hinaus kann der Zwang zur Selbstverwaltung als problematisch bewertet werden, da vor dem Hintergrund immer weiter schwindender Ressourcen – gemeint sind damit vor allem Akteure der Zivilgesellschaft – die Gestaltungsspielräume nicht aktiv genutzt werden können (Elbe und Müller 2015).

Sowohl das Konzept ‚Vielfalt statt Gleichwertigkeit‘ als auch die ‚Selbstverantwortungsräume‘ werben für Akzeptanz, dass der Anspruch auf staatliche Daseinsvorsorge in einigen Räumen weitgehend reduziert werden kann. Beide Ansätze bewertet das GLV-Postulat unter den gegebenen demographischen und politischen Rahmenbedingungen als „Modernisierungshindernis“ (Aring 2011, S. 43) oder „leere Hülse“ (Klingholz 2015). Hier kann zudem darauf verwiesen werden, dass vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ausdifferenzierung von Lebensstilen (Danielzyk 2014) beide Ansätze Möglichkeiten eröffnen, differenzierte Raumangebote zu unterbreiten (Aring 2011). Ein vollständiger Rückzug der nicht existenziellen Daseinsversorgung aus Teilräumen hätte mutmaßlich zur Folge, dass die betreffenden Gebiete auf längere Sicht ‚leerlaufen‘, wodurch das Prinzip der GLV in allen besiedelten Räumen aufrechterhalten werden könnte (Volkmann 2018). Dies knüpft an Konzepte der ‚passiven Sanierung‘ an, die im wissenschaftlichen Kontext schon Ende der 1960er Jahre diskutiert wurden, aber im politischen Raum wenig Beachtung fanden (Danielzyk und Priebes 2021). In jüngerer Vergangenheit wurden wiederholt Vorschläge zur ‚Absiedelung‘ innerhalb von Anpassungsstrategien für ländliche, schrumpfende Regionen in den neuen Ländern unterbreitet (BBR 2005), allerdings wurde dies nicht

als Handlungsoption in die Leitbilder 2006 und 2016 aufgenommen (Ministerkonferenz für Raumordnung 2006, 2016).

Obwohl beide – oben schlaglichtartig skizzierte – Diskurse große Schnittmengen aufweisen und teils auch aufeinander verweisen (Kröhnert et al. 2011), erlangte der Vielfalt-Diskurs wenig Berücksichtigung in der Wissenschaft; dagegen stieß das Konzept der Selbstverantwortungsräume auf größere Resonanz (ARL 2016; Danielzyk 2014; Elbe und Müller 2015). Elbe und Müller (2015, 60) resümieren aber, „dass der von Aring geprägte Begriff der Selbstverantwortungsräume sich in der Diskussion um den Strukturwandel zwischen Stadt und Land auf längere Sicht nicht durchsetzen konnte. Allerdings stehen Arings Selbstverantwortungsräume für einen bestimmten Lösungsansatz, der sich in der Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen gebildet hat“.

Insgesamt zeigt sich, dass die Aufgabe des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen in der Wissenschaft mehrheitlich abgelehnt wird, jedoch Teilaspekte der Diskurse durchaus von Relevanz sind. Hier sei die stärkere zivilgesellschaftliche Einbindung in Aufgaben der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge (Dehne 2013; Magel 2013) oder die regionale Differenzierung von Standards (Danielzyk 2014) genannt.

Blickt man mit einem gewissen zeitlichen Abstand auf die mediale und politische Resonanz, zeigt sich, dass beide Ansätze ursprünglich als radikal wahrgenommen wurden, dann aber eine zunehmend größere Akzeptanz erlangten (Volkmann 2018). In Bezug auf das Berlin-Institut hält bereits Beetz (2007, S. 233) fest, dass eine „beträchtliche Aufmerksamkeit [...] durch die Vermittlung einfacher Aussagen [gelingt]“. Weiter schreibt Beetz: „Die durchaus vorhandenen Probleme des Strukturwandels werden auf demographische Entwicklungen reduziert, die wesentlich komplizierteren und auch gegenläufigen sozialen und ökonomischen Prozesse vernachlässigt“. In der Studie von 2013 ist die Verkürzung auf eine „Logik der Demographisierung aktueller und wirkmächtiger denn je“ (Endter und Haverkamp 2015, S. 302). Kersten et al. (2015) halten für die öffentliche Resonanz fest, dass es 2004 noch zu einem großen Aufschrei kam, als Horst Köhler die Debatte um die GLV anstieß. Gleiches geschah, als der Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung im Jahr 2010 eine weitgehende Konzentration der staatlichen Fördermittel auf wenige Großstadtreionen als ‚Leistungszentren‘ empfahl (Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung 2010).

Die Studie des Berlin-Instituts (Weber und Klingholz 2009), in der gefordert wurde, stark schrumpfende ländliche Räume aufzugeben und auf vermeintlich nicht einlösbare staatliche Gleichwertigkeitsversprechungen zu verzichten, führte zu einem sofortigen Widerspruch des Auftraggebers der Studie, dem damaligen Bundesverkehrsminister Tiefensee. Auf die einige Jahre später unterbreitete Forderung des Berlin-Instituts (Kuhn und Klingholz 2013), das GLV-Paradigma zugun-

ten eines Bekenntnisses zu „vielfältigen Lebensverhältnissen“ zu verabschieden, folgte „nur ein öffentliches Schulterzucken“ (Kersten et al. 2015, S. 5) (Montag Stiftung Urbane Räume 2010; Sternberg 2009). Darüber hinaus würde die Umsetzung beider Ansätze weitreichende Veränderungen föderaler Förderlogiken wie auch Verwaltungsstrukturen bedeuten. Dies bedarf großer politischer Debatten und Anstrengungen, in denen eine Neuinterpretation bzw. die Abschaffung des Gleichwertigkeitspostulats verhandelt werden müssten (Aring 2010). Bislang ist es dazu aber nicht gekommen.

3.3.3 EUROPÄISIERUNG DER DEBATTE

Die Debatte um eine ausgleichende und gerechte räumliche Entwicklungspolitik ist bei weitem nicht auf Deutschland begrenzt. Auf europäischer Ebene hat sich mit dem Begriff und Konzept der ‚territorialen Kohäsion‘ ein vergleichbares Postulat etabliert (Böhme und Zillmer 2015; Volkmann 2018). Der territoriale Zusammenhalt ist dabei neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion ein zentrales Ziel des EU-Vertrages (Art. 3 Abs. 3 EUV). Darüber hinaus ist die territoriale Kohäsion das Leitbild der europäischen Raumentwicklungspolitik (Battis und Kersten 2008). Obwohl die Europäische Union über keine raumplanerischen Kompetenzen verfügt, entfaltet das Leitbild indirekt – z.B. über die Strukturförderung und Infrastrukturpolitik – Wirkung auf die Raumentwicklung durch raumrelevante Politiken (Hahne und Stielike 2013; Volkmann 2018). Die Grundsatzdokumente der europäischen Kohäsionspolitik stellen das informelle ‚Europäische Raumordnungskonzept‘ (EUREK) (Europäische Kommission 1999) und hierauf aufbauend die ‚Territoriale Agenda der EU‘ (Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2007) dar (Blotvogel 2006) (hieran schließt auch das ‚Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt‘ der Europäischen Kommission [2008] an). Die 2007 erstmals vorgelegte Agenda wurde durch die ‚Territoriale Agenda der EU 2020‘ (Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2011) und die ‚Territoriale Agenda 2030‘ (Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2020) fortgeschrieben.

Obwohl die ursprüngliche Leitidee der Kohäsionspolitik „eine EU-weite räumliche Ausgleichspolitik“ mit dem Ziel beinhaltet, „im Sinne einer europäischen Integration die ökonomischen und sozialen Verhältnisse aneinander anzunähern“ (Volkmann 2018, S. 37–38), zeigt sich im Zeitverlauf eine zunehmende Schwerpunktsetzung auf Wachstum und Wettbewerb (Volkmann 2018). Dies manifestierte sich auch in übergeordneten Strategien, vor allem der Lissabon-Strategie (Europäischer Rat 2000) und der Europa-2020-Strategie (Europäische Kommission 2010), auch wenn die Chancengleichheit als grundlegendes Ziel der Kohäsionspolitik weiterhin hervorgehoben wurde. Mit der aktuellen Territorialen Agenda 2030 deutet sich eine

erneute Veränderung der normativen Grundausrichtung an. Hierin wird eine Fokussierung auf ein gerechtes und grünes Europa (z.B. Anpassungen an Klimawandel, Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft) als übergeordnetes Ziel der Politik formuliert (Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2020).

Das Leitbild der territorialen Kohäsion wurde auch in der Debatte um die GLV häufig als ein fruchtbares und übertragbares Konzept angesehen und daher weist die Diskussion um eine Neuinterpretation der GLV vielfache Bezüge hierzu auf (Böhme und Zillmer 2015; Kersten 2008; Kuhn und Klingholz 2013; Volkmann 2018). Dabei wird dem Konzept ein „größerer Realitätssinn“ (Volkmann 2018, S. 40) zugesprochen: Zunächst läge der Anspruch lediglich auf der Verringerung der größten Rückstände von Regionen (Volkmann 2018). Das Leitbild der territorialen Kohäsion toleriere darüber hinaus räumlich differenzierte Entwicklungen (der Infrastruktur) und eigne sich daher gut zur Gestaltung der Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft (Kersten 2008) und der flexibleren Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Letztlich wird betont, dass die Fokussierung auf materielle Infrastruktur (Input) wenig zielführend ist und „vielmehr Chancengerechtigkeit und standortspezifischer Potenzialerhalt stärker beachtet werden müssten“ (ARL 2014, S. 7). Daher wird von einigen Autor*innen die Outcome-Orientierung (im Sinne der tatsächlichen Lebensverhältnisse und Teilhabe; siehe hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt) als Bewertungsgrundlage der Daseinsvorsorge als ein zielführender Ansatz für die Übertragung des Leitbildes der Territorialen Kohäsion in einen deutschen Kontext hervorgehoben (Böhme und Zillmer 2015; Danielczyk 2014; Kersten 2008; Volkmann 2018).

In diesem Zusammenhang wird auch gefordert, die spezifischen regionalen Begabungen und Ressourcen stärker bei der Entwicklung von Regionalentwicklungskonzepten in Rechnung zu stellen. Statt (oder in Ergänzung zu) einer zentral organisierten Förderung mit klassischen strukturpolitischen Instrumenten wie staatlichen Infrastrukturinvestitionen und Förderungen von Unternehmensansiedlungen solle die Stärkung der regionalen Eigenverantwortung ein zentrales Ziel sein, was häufig als „place-based approach“ bezeichnet wird (Barca 2009). Solche Politiken werden definiert als

„long-term strategy at tackling persistent underutilization of potential and reducing persistent social exclusion in specific places through external interventions and multi-level governance“ (Barca 2009, S. 14).

Das explizite Ziel liegt darin, brachliegendes endogenes Potenzial (insbesondere lokales Wissen) in strukturschwächeren Regionen zu mobilisieren und lokale Akteure besser in Entscheidungsprozesse über Maßnahmen der Regionalförderung einzubinden (Jones et al. 2020).

DIMENSIONEN RÄUMLICHER GERECHTIGKEIT



So zeigen Modellvorhaben, wie sich lokale Akteure und bürgerschaftliches Engagement erfolgreich aktivieren lassen, was zur Steigerung der Lebensqualität und Stärkung der Selbstwirksamkeit der Menschen in ländlichen Räumen beitragen kann (siehe hierzu auch Abschnitt 4). Kritiker*innen verweisen indes darauf, dass solche „bottom-up“-Ansätze alleine nicht für faire Teilhabechancen der Bevölkerung sorgen können. Der Staat bleibe vielmehr in der Mitverantwortung, denn bürgerschaftliches Engagement brauche immer die Unterstützung durch hauptamtliche Strukturen. Ein Mehrwert ortsbezogener Entwicklungsansätze könne somit erst dann erwartet werden, wenn es gelingt, „bottom-up“-Ansätze in eine leistungsfähige Mehrebenenverantwortung von Staat und Zivilgesellschaft zu integrieren (Kühn und Weck 2012; Weck et al. 2021a; Weck et al. 2021b).

3.3.4 INPUT- UND OUTCOME-ORIENTIERUNG DER DASEINSVORSORGE

Die oben vorgestellten Reformansätze folgen überwiegend einem klassischen Verständnis von staatlicher Daseinsvorsorge, bei dem es im Kern um die Bereitstellung bestimmter technischer und sozialer Infrastrukturen im Sinne eines Angebotes geht. Volkmann (2018, S. 86) merkt an, dass viele der bislang unterbreiteten politischen Vorschläge einer „traditionellen räumlich-strukturellen Verteilungslogik“ folgen, die häufig als

„Input“-Perspektive bezeichnet wird. ‚Gleichwertig‘ sind die Lebensverhältnisse dann, wenn Menschen unabhängig von ihrem Wohnort Zugang zu staatlich-kommunalen Leistungen haben, diese also in Anspruch nehmen können. Dies folgt einer Vorstellung von Verteilungsgerechtigkeit (Volkmann 2018).

Dagegen positioniert sich eine stärker ‚Outcome‘-orientierte Perspektive, die Gleichwertigkeit nicht mit der Leistungsbereitstellung, sondern mit den objektiv messbaren Lebensverhältnissen bewerten will. Dies erfolgt beispielsweise über den Bildungserfolg, die Erwerbsbeteiligung, den Gesundheitszustand oder die Lebenserwartung (ARL 2016). Es geht hier somit eher um die Leistungen und Wirkungen von Infrastrukturen als um ihre schlichte Bereitstellung. Auch berücksichtigt dieser Ansatz die Möglichkeiten der Menschen stärker, sich auf veränderte Lebensverhältnisse einzustellen und diese selbstwirksam zu verändern. Die Outcome-Perspektive folge insofern eher einem Konzept der Chancengerechtigkeit (Volkmann 2018).

Derartige Stimmen knüpfen an jüngere Gerechtigkeitsdiskurse an, wie sie etwa im Hinblick auf „Umweltgerechtigkeit“ oder im Rahmen einer Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages über „räumliche Gerechtigkeit“ geführt wurden (Koppers et al. 2018). Bedeutsam sind sie auch für die Frage der Ermittlung und Bewertung von Gleichwertigkeitszuständen. Für das Design eines empirischen Messkonzepts zur Ermittlung von Gleichwertigkeit haben gerechtigkeits-theoretische Fundierungen fundamentale Konsequenzen, so etwa in der Wahl von Indikatoren (Siedentop 2020).

4. EXPERIMENTALRAUM ,ZUKUNFT LAND‘

Die in Abschnitt 3 vorgestellten Konzepte nehmen überwiegend eine Makroperspektive ein – thematisiert wird, wie der Staat und die Kommunen mit Mitteln der Raumordnungs-, Struktur- und Infrastrukturpolitik zur Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume beitragen können. Dieser ‚Top-down‘-Logik werden in jüngeren Debatten Ansätze gegenüber (oder zur Seite) gestellt, die einer mikroperspektivischen Sicht folgend fragen, wie sich Akteure vor Ort (wie alteingesessene Bewohner*innen, Zugezogene, Vereine oder zivilgesellschaftliche Initiativen) mit innovativen und kreativen Projekten und Maßnahmen an einer Revitalisierung ländlicher Regionen beteiligen können (Christmann 2020b).

Dieser Abschnitt resümiert die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und Erfahrungen aus zahlreichen Modellvorhaben und Förderprogrammen mit zum Teil stark experimentellem Charakter. Von großer Bedeutung sind in diesem Kontext zunächst die Förderstrukturen, die eine Entwicklung ländlicher Räume anstoßen und lokale Innovationen unterstützen (Abschnitt 4.1). Anschließend werden die Erfahrungen aus Modellprojekten und Förderprogrammen in einer selbstgewählten thematischen Strukturierung bilanziert (Abschnitt 4.2).

4.1 ÜBERBLICK ÜBER FÖRDERSTRUKTUREN FÜR LÄNDLICHE RÄUME

Die Förderung und Formulierung von Zielen für ländliche Räume ist in Deutschland in einem Mehrebenensystem der Raumordnungs- und Strukturpolitik verankert. Sie findet auf verschiedenen (föderalen) Ebenen statt und kann als ein querschnittsorientiertes Politikfeld bezeichnet werden (Grabski-Kieron 2020). Die politische Agenda gestaltet sich dabei im Sinne des Subsidiaritäts- und Gegenstromprinzips aus. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet im Kern, dass staatliche Aufgaben soweit wie möglich auf der unteren – prinzipiell bürgernäheren – Ebene wahrgenommen werden. Das Gegenstromprinzip drückt Anspruch auf gegenseitige Berücksichtigung der Belange der unterschiedlichen Ebenen aus. Demnach kommt den höheren Ebenen vor allem die Rolle zu, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer die niedrigeren Ebenen selbstständig agieren können.

Die (Förder-)Strukturen und das Mehrebenensystem adressieren insbesondere die Kommunen und lokalen Akteure, denn letztlich „vollzieht sich ländliche Entwicklung immer ‚vor Ort‘ auf der kommunalen Ebene“ (Becker et al. 2020, S. 50).

Dies bedeutet, die Kommunen entscheiden im Rahmen ihrer Planungs- und Verwaltungshoheit über Strategien, Maßnahmen und Vorhaben. Doch trotz einer breiten Einnahmenbasis (Zuweisungen, Steuern, Gebühren, Beiträge) gestaltet sich die finanzielle Lage vieler Kommunen schwierig, so dass lediglich Pflichtaufgaben erfüllt werden können. Modellvorhaben und Projektförderungen können den Kommunen eine Möglichkeit eröffnen, dennoch Experimente und Innovationen zu erproben. Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Entwicklung der lokalen Wirtschaft stehen dabei als sich gegenseitig stabilisierende Faktoren im Fokus der kommunalen Strategien und Handlungen in ländlichen Regionen (Becker et al. 2020).

Die (finanzielle) Förderung des ländlichen Raumes ist vor allem auf den Ebenen Europäische Union, Bund und Bundesländer verankert. Dabei kann auf eine große Vielzahl an Fördermöglichkeiten verwiesen werden, um die Entwicklung in ländlichen Räumen zu unterstützen – so gibt die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (www.foerderdatenbank.de) alleine 217 Förderprogramme (abgerufen am 23.10.2021) unter dem Förderbereich ‚Landwirtschaft und ländliche Entwicklung‘ für die EU-, Bundes- und Landesebene aus.

Die Förderung ländlicher Räume durch die Europäische Union ist in der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verortet. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellt das zentrale Instrument zur Finanzierung von Maßnahmen dar. Der rechtliche Rahmen der zweiten GAP-Säule stützt sich dabei auf die ELER-Verordnung (EU-Verordnung Nr. 1305/2013) und gibt drei Ziele aus:

- „die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft;
- die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und effektive Klimaschutzmaßnahmen;
- die Erzielung einer territorial ausgewogenen Entwicklung in ländlichen Gebieten in der gesamten EU, einschließlich der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen“ (Europäische Union 2021).

Die Agrarpolitik der EU orientiert sich wie alle EU-Politikbereiche an den Leitzielen der Europa-2020-Strategie der Europäischen Union, was sich auch in den sechs Kernprioritäten der Verordnung widerspiegelt. Neben fünf stark landwirtschaftsbezogenen Prioritäten werden mit der sechsten Priorität die Ziele einer „Förderung der sozialen Inklusion“, der „Bekämpfung der Armut“ und der „wirtschaftlichen Entwicklung der ländlichen Gebiete“ (Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) formuliert. In diesem Kontext wird mit der Gemeinschaftsinitiative LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale; Methode im Rahmen der ELER-VO) seit 1991 die lokale Bevölkerung bei innovativen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung – in einem bottom-up Ansatz – gefördert. Seit der Förderperiode 2014-2020 kann das LEADER-Programm, welches sich zuvor nur aus Mitteln des ELER-Fonds speiste, fondsübergreifend als CLLD-Ansatz (Community-led Local Development) über den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) gefördert werden. Der GSR umfasst zusätzlich zum ELER den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) (Dehne und Neubauer 2018; Grabski-Kieron 2016, 2020; Weingarten 2020b).

Auf der Bundesebene werden die ELER-Ziele im Rahmen der ‚Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ (GAK) von Bund und Ländern mit Programmansätzen des Bundes zusammengeführt, an die nationalen und regionalen Bedürfnisse angepasst und die EU-Finanzierung durch eine Bund-Länder-Kofinanzierung aufgestockt. Auf der Landesebene wird dieser Rahmen weiter in eine Auswahl von konkreten Fördermaßnahmen heruntergebrochen. Eine wichtige Rolle nehmen dabei die Lokalen Aktionsgruppen ein (LAG), die Maßnahmen und Projekte im Rahmen des LEADER-Programms auswählen. Die GAP soll im neuen Förderzeitraum reformiert werden. Zum Redaktionsschluss dieser Studie befand sich die Ausgestaltung der GAP für die Periode 2023-2027 in einem Übergangszeitraum und in andauernden Verhandlungen. Neben der politischen Forderung durch die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe ‚Regionale Daseinsvorsorge‘ (Rosenfeld 2021), wird seit Jahren eine Weiterentwicklung der GAK hin zu einer Gemeinschaftsaufgabe ‚Ländliche Entwicklung‘ als zentrales Bund-Länder-Förderinstrument für ländliche Entwicklung, diskutiert, jedoch bislang nicht umgesetzt (Dehne und Neubauer 2018; Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 2021a; Europäische Kommission 2014; Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union 2021; Grabski-Kieron 2016, 2020; Weingarten 2020b).

Auf Bundesebene stehen vor allem durch das Bundesprogramm ‚Ländliche Entwicklung‘ (seit 2015), welches vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) finanziert und von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) umgesetzt wird, Gelder für die Förderung

und Entwicklung ländlicher Räume zur Verfügung. Zur Förderung innovativer Lösungen in ländlichen Räumen und zur Verringerung von räumlichen Disparitäten wurden auf dieser Fördergrundlage in den letzten Jahren eine Vielzahl von Modell- und Demonstrationsvorhaben, Wettbewerben und Forschungsprojekten in ländlichen Gebieten initiiert (siehe hierzu Abschnitt 4.2). Darüber hinaus unterstützt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit den ‚Modellvorhaben der Raumentwicklung‘ (MORO) die Erprobung innovativer Ansätze und Instrumente (für eine Auflistung aller MORO-Projekte siehe BBSR 2021b). Die Modellvorhaben werden vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betreut und liefern vielfach wichtige Grundlagen für lokale Lösungen, die in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis entstehen. Das Bundesforschungsinstitut Johann Heinrich von Thünen-Institut kann als eine weitere wichtige Institution zur Förderung und Begleitung von Forschungsprojekten in ländlichen Räumen genannt werden. Des Weiteren kommt dem BLE als ‚Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume‘ im Rahmen der ELER-Verordnung über die oben genannte Funktion hinaus auch die Aufgabe zu, Akteure zu vernetzen, zu informieren sowie die LAGs zu unterstützen (Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 2021b; Grabski-Kieron 2016).

Flankiert werden die dargestellten Förderprogramme durch Initiativen auf Bundesländerebene (z.B. Vital oder die ‚Regionale‘ Wettbewerbe in NRW). Da wie oben beschrieben den Bundesländern die Aufgabe zukommt, die ELER-Förderung zu organisieren und umzusetzen, erarbeiten diese in der Regel die bundeslandspezifischen ‚Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum‘ (EPLR). Daneben sind Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts mögliche Geldgeber für die ländliche Entwicklung. Als Stiftungen seien beispielhaft die Bertelsmann Stiftung (Smart Country Projekt), Robert-Bosch-Stiftung oder die VR-Stiftung der Volksbanken und Raiffeisenbanken in Norddeutschland genannt. Die Landwirtschaftliche Rentenbank sei an dieser Stelle als eine Anstalt des öffentlichen Rechts genannt, die z.B. mit dem Programm ‚Leben auf dem Land‘ Antragsteller in ländlichen Räumen dabei unterstützt, Wohn- und Lebensbedingungen sowie Infrastrukturen zu verbessern und zu erhalten (Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 2021b).

Abschließend sei erwähnt, dass die Förderlandschaft – wie oben bereits ausgeführt – sehr komplex ist. Daher erheben die obigen Darstellungen zur Förderlandschaft keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Auch andere hier nicht aufgeführte Institutionen fördern Aktionen, Forschung und Vorhaben im ländlichen Raum, können jedoch an dieser Stelle nicht eingehender gewürdigt werden.

4.2 REVITALISIERUNG LÄNDLICHER REGIONEN DURCH MODELLVORHABEN

Wichtige Impulse für Innovationen in ländlichen Räumen haben vor allem Demonstrations- und Modellvorhaben sowie Fördermaßnahmen gegeben. Sie bieten die Möglichkeit, innovative und neuartige Lösungen im ländlichen Raum zu erproben und zu etablieren, so dass ihnen eine besondere Rolle in der Förderlandschaft zukommt. Berücksichtigt wurden die in den letzten zehn bis 15 Jahren durchgeführten Modellvorhaben des Bundes, die sich mit Fragen der nicht-landwirtschaftlichen ländlichen Raumentwicklung sowie der Zusammenarbeit zwischen ‚Stadt‘ und ‚Land‘ befassen bzw. befasst haben. Im Folgenden werden die Erfahrungen der Modellvorhaben und Fördermaßnahmen entlang von übergeordneten thematischen Kategorien strukturiert dargestellt.

4.2.1 ZIVILGESELLSCHAFT UND LOKALE AKTEURE

Innovative und Veränderungen anstoßende Akteure werden in der Literatur häufig als „Raumpioniere“ (Matthiesen 2004, 104) bezeichnet, wobei meist Zugezogenen die Rolle als Initiatoren und Inkubatoren für Kreatives und Innovatives zugeschrieben wird (Dehne 2013, S. 171–172). Die Debatte um Raumpioniere lässt sich bis mindestens in die 1990er Jahre zurückverfolgen, als Jacob (1997) das „back-to-the-land movement“ (Jacob 1997, S. 3) in den USA der 1970er und 1980er Jahre untersucht hat. Bei den sog. „new pioneers“ (Jacob 1997) handelte es sich zumeist um gut ausgebildete Städter*innen, die mit Mitte dreißig auf das Land zogen, um in Freiheit und Unabhängigkeit zu leben sowie die räumlichen Vorteile ruraler Räume (Natur, Ruhe, günstige Grundstückspreise etc.) zu nutzen. Allerdings gab bei Befragungen nur eine Minderheit an, sich in Initiativen für das Gemeinwesen zu engagieren (Dehne 2013; Jacob 1997). Der revitalisierende Effekt beschränkte sich dann vor allem auf die Anwesenheit dieser Personen und die Mitnutzung möglicherweise unterausgelasteter Infrastrukturen.


In der deutschen Debatte taucht der Begriff „Raumpionier“ nach Kenntnis der Verfasser erstmals Mitte der 2000er Jahre bei Matthiesen (2004) in einem Beitrag zur regionalen Entwicklung in Brandenburg auf. Ebenfalls verweist Aring (2010) mit dem Begriff „inverse frontier“ auf eine Art Raumpionier. Da in der deutschen Debatte Raumpioniere stark mit der Bereitschaft verbunden sind, innovativ und initiativ zu handeln, wird

vor allem in der Eigen- und Selbstverantwortung (siehe auch Abschnitt 3.3.2) ein attraktives Setting für Akteure gesehen, schrumpfende dünn besiedelte Räume zu besetzen und dort in einem weniger regulierten und organisierten Kontext Innovationen sowie (Daseinsvorsorge-)Angebote zu schaffen (Matthiesen 2011, S. 61–62). Damit können sie Vorreiter und „Anzeiger für das, was möglich ist“ (Dehne 2013, S. 180), sein. Sie zeigen auf, wie man in vermeintlich ‚verlorenen‘ Regionen gut leben kann. Das Phänomen ‚Raumpionier‘ demonstriert, dass diese Orte für Innovationen und für einen „back-to-the-land way of life“ (Jacob 1997, S. 5) eine Nische bieten können und damit eine hohe gesellschaftliche Relevanz haben (Dehne 2013; Trostorff 2017).

Ein weiterer Ansatz thematisiert die Voraussetzungen und Möglichkeiten von „sozialen Innovationen auf dem Land“ (Christmann 2019; Christmann et al. 2020). Hier liegt der Fokus allerdings auf den endogenen Potenzialen der ländlichen Regionen, die durch die Einheimischen geschaffen werden:

„Oft waren und sind es Städter, bisweilen Künstler, Kreative oder Alternative, die sich einzeln, in Gruppen oder Kolonien auf das Land zurückgezogen haben, um Neues auszuprobieren. Doch auch die Einheimischen selbst können neue Wege gehen. Empirische Befunde aus der Gegenwart zeigen, dass Landbewohnerinnen und -bewohner in ländlichen Regionen durchaus Neuartiges ausprobieren und weiterentwickeln. Allerdings bezeichnen sie das Neuartige an ihren Ansätzen meist nicht von sich aus als ‚innovativ‘. Ihnen geht es in erster Linie darum, Lösungen für bestehende Probleme in der Gemeinde zu entwickeln, nicht darum, innovativ zu sein. Es ist ihnen allerdings klar, dass die alten Muster nicht mehr taugen, dass neue Praktiken erprobt und kreative Lösungen gefunden werden müssen“ (Christmann 2020b, S. 4–5).

Die Innovationsforschung betont, dass neben technischen und wissenschaftlichen Innovationen soziale Innovationen zukünftig an Bedeutung gewinnen. Soziale Innovationen sind dabei neuartige Handlungspraktiken, die im gesellschaftlichen Alltag aufkommen; sie müssen nicht von originärer Neuartigkeit gekennzeichnet sein, sondern sie entstehen vielmehr aus einer neuen und innovativen Kombination oder (zeitlichen/räumlichen) Übertragung bereits bestehender und tradierter Elemente. Soziale Innovationen sind ortsunabhängig von großer Bedeutung, allerdings sind vor allem in strukturschwachen ländlichen Räumen innovative Lösungen gefragt. Christmann (2020a, S. 229) sieht vor allem in Not- und Mangelsituationen Voraussetzungen dafür, dass lokale Akteure in ländlichen Gebieten selbst aktiv werden und „die Dinge selbst in die Hand“ nehmen. Dabei verlassen die Akteure ausgetretene Pfade und



entwickeln Lösungen, die von bisher etablierten Standards und Routinen abweichen. Entgegen der weit verbreiteten Meinung, dass ländliche Räume innovationsfern seien, die sich auch in der Selbstwahrnehmung der ländlichen Bewohner*innen als wenig innovativ widerspiegelt, zeigen die Studien zur sozialen Innovation in ländlichen Räumen eine große Innovationskraft für vielfältige und lokal spezifische Lösungen (Christmann 2019, 2020a).

Aufbauend auf den Forschungsergebnissen kristallisiert Christmann (2020a) mehrere bedeutsame Faktoren für das Gelingen sozialer Innovationen in ländlichen Gemeinden heraus: Eine Schlüsselfigur in Form einer zentralen Person, die lenkt und Antrieb gibt, hat eine herausragende Bedeutung. Diese Schlüsselfigur sollte darüber hinaus vor Ort institutionell verankert sein, um auf eine breite soziale Akzeptanz zu stoßen, koordinieren zu können und langfristig als Kümmerer zu agieren. Solche Personen müssen jedoch auch motiviert werden, z.B. durch Aufwandsentschädigung, und ihnen muss die Möglichkeit von Austausch und Schulungen (z.B. für Fachwissen im Bereich der Antragsstellung) oder Expertenwissen bereitgestellt werden (Christmann 2020a). In einigen Bundesländern finden sich hier beispielsweise Dorfkümmerer-Programme (siehe hierzu auch Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V. 2020).

Weiterhin kommen externen Impulsen eine entscheidende Rolle, beispielsweise durch eine frische Sicht von außen oder Erfahrungen von Wiederkehrenden oder Neuzugezogen, bei der Durchsetzung von etwas ‚Neuem‘, zu. Allerdings treffen die Impulse nicht auf einen ‚Nährboden‘, wenn es nicht gelingt, im Laufe des Projektes Einheimische einzubeziehen und diese zu motivieren, sich dem Projekt mit anzunehmen. Denn erst aus der Symbiose aus Neuartigem und tradierten Strukturen entstände – so Christmann – eine einzigartige und funktionierende Lösung. Daher müssten lokale Netzwerke entstehen, die eine ausreichende Anzahl von Akteuren, die unterschiedliche Rollen wahrnehmen (Ideengeber*in, Macher*in etc.), umfassen. Um diese Akteure zu finden und lokale Netzwerke erfolgreich etablieren zu können, ist der Austausch ein zentraler Erfolgsfaktor. Um Einheimische zu gewinnen, ist eine offene Kommunikation wichtig, da diese Vertrauen und Akzeptanz aufbaut und gegen eine anfänglich oftmals skeptische Haltung wirkt. Allerdings stehen viele ländliche Räume vor der Her-

ausforderung, dass immer weniger Orte und Räumlichkeiten für kommunikativen Austausch zur Verfügung stehen. Dieser Herausforderung muss begegnet werden, indem Räumlichkeiten bereitgestellt werden, die einen Austausch zwischen den Bewohner*innen garantieren können. Der Kommune kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Darüber hinaus sind moderierte kommunikative Formate denkbar, wie Stammtische oder Zukunftswerkstätten, um den Austausch zu fördern und Personen wie Ideen zusammenzubringen. Auf Grundlage all dieser Faktoren und in Kombination mit Fördermitteln sowie Schulungen der Akteure können Projekte mehrheitsfähig und zukunftsfähig – in Bezug auf die Erfüllung sachlicher und rechtlicher Anforderungen, Tragfähigkeit sowie Finanzierbarkeit – gemacht werden (Christmann 2020a).

Dass zivilgesellschaftlich getragene Prozesse und bürgerschaftliches Engagement einen zentraler Erfolgsschlüssel für die Entwicklung in ländlichen Räumen darstellen, ist auch über die Modell- und Fördervorhaben hinweg Konsens und oftmals auch Fördervoraussetzung.

„Vor dem Hintergrund einer endogenen, an den regionalen Potenzialen und Problemen ansetzenden Regionalentwicklung wird daher vielfach auch eine Stärkung regionaler Kompetenzen empfohlen. Die Grundannahme besteht darin, dass regionale Akteure am besten wissen, was ihre Region benötigt“ (Küpper et al. 2021, S. 67).

Die gesellschaftliche Einbindung, Akzeptanz und Partizipation sind dabei aber nicht nur bei reinen bottom-up-Aktionen und Projekten von großer Bedeutung, sondern auch bei der Erstellung von Strategien und Konzepten, wie z.B. der ‚Regionalstrategie Daseinsvorsorge‘ (BMVI und BBSR 2016) oder integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK), die von höheren Handlungsebenen initiiert werden. Allerdings zeigten die Modellprojekte auch auf, dass bürgerschaftliches Engagement teilweise nicht leicht zu aktivieren ist, vor allem ‚neue Akteure‘ sind schwierig zur Beteiligung zu mobilisieren. In diesem Kontext können vor allem zielgruppenspezifische Partizipationsangebote und Sonderformate, wie digitale Angebote für Jugendliche, eine sinnvolle Erweiterung klassischer Aktivierungs- und Ansprachewege sein. Insbesondere partizipieren

Bürger*innen an Beteiligungsprozessen, die über die erforderlichen Netzwerke und persönlichen Ressourcen verfügen. Das bürgerschaftliche Engagement entwickelte sich insbesondere in bereits bestehenden Netzwerkstrukturen (Vereine etc.), wodurch dem Rückgriff auf bestehende Strukturen und Netzwerke eine wichtige Rolle zukommt. Zudem wurde im Modellprojekt ‚Land(auf)Schwung‘ bestätigt, dass die Aktivierung von Schlüsselpersonen, wie Christmann (2020a) und Gailing und Ibert (2016) beschreiben, ein zentrales Element für die erfolgreiche Umsetzung eines Projektprozesses darstellt, da der Erfolg stark von Einzelpersonen abhängig ist (BMEL 2014b; Kundolf et al. 2016; Küpper et al. 2021).

Da die zeitliche Ressource von Personen, die sich engagieren, in der Regel stark begrenzt ist, seien diese oftmals lediglich für projektbezogene Arbeiten zu motivieren. Gesellschaftliches Engagement benötige zudem öffentliche Unterstützung (BMEL 2020a; Küpper et al. 2021, S. 104). Daher empfehlen Küpper et al. (2021) auf Grundlage der Erfahrungen von ‚Land(auf)Schwung‘ (BMEL, 2015-2020), dass bürgerschaftliches Engagement durch professionelle Strukturen ergänzt und unterstützt werden sollte, um digitale, bürokratische und rechtliche Hemmnisse abzubauen. Sie verweisen auf Unterstützungsmöglichkeiten für Einzelpersonen oder Vereine in Form von Beratungs- und Schulungsangeboten, regionalen Ansprechpartner*innen und Nutzungsrechten von öffentlichen Räumlichkeiten. Niederschwelligkeit kann zudem in Form von einfachen, unbürokratischen Zugängen zu Fördermitteln für kleinere Initiativen hergestellt werden. Die Autor*innen sehen in der Aktivierung von Senior*innen sowie in der gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten über Vereine zwei wichtige Erfolgsfaktoren für das zukünftige Engagement. Da die Vereine oftmals Mittelpunkt des sozialen Lebens in ländlichen Strukturen und wichtige Akteure bürgerschaftlichen Engagements darstellen, ist ein Fortbestand des Vereinswesens ein zentraler Anker für die ländliche Entwicklung. Durch die Integration von Geflüchteten über Vereine kann der vielerorts beklagte Mitgliederschwund gebremst werden.

Neben anderen Fördermaßnahmen des Bundesprogramms ländlicher Entwicklung möchte an derartigen Stellschrauben auch das im Jahr 2020 gestartete Modellvorhaben ‚Hauptamt stärkt Ehrenamt‘ (BMEL und Deutscher Landkreistag, 2020-2022) ansetzen. Das Modellvorhaben zielt u.a. auf die Nach-

wuchsgewinnung für Vereine, die Einbindung von älteren Personen in ehrenamtliche Tätigkeiten und auf die Entwicklung und Nutzung digitaler Lösungen, um Ehrenamtstätigkeiten zu erleichtern (BMEL 2021a).

Neben der Zivilgesellschaft sind auch wirtschaftlich ausgerichtete lokale Akteure für die Mitarbeit in der Regionalentwicklung zu aktivieren. So haben die Modellvorhaben ‚Land-Zukunft‘ (BMEL, 2012-2014) und ‚Land(auf)Schwung‘ darauf abgezielt, das unternehmerische Potenzial in den Regionen zu aktivieren, indem ‚unternehmerische Menschen‘ in die Regionalentwicklung als Projektträger oder in Entscheidungsgremien eingebunden wurden. Aufgrund ihrer Netzwerke, Biographien sowie Wissens- und Innovationspotenziale können sie auch für die regionale Entwicklung einen erheblichen Mehrwert bieten.

„Unternehmerische Menschen zeichnen sich durch eine ausgeprägte Bereitschaft aus, ein Projektvorhaben oder eine Idee anzustoßen, vorzubereiten und voranzutreiben. Durch eine oft pragmatische und kreative Herangehensweise tragen diese Menschen neue Impulse und innovative (Projekt-)Ideen in die Region hinein. Ihre ziel- und lösungsorientierte Denkweise und ihr eigenverantwortliches Handeln machen sie zu wertvollen Akteurinnen und Akteuren der Regionalentwicklung. Sie sind häufig ‚die Macherinnen und Macher‘ vor Ort“ (BMEL 2020a, S. 42).

Allerdings zeigt sich auch in diesem Kontext die Schwierigkeit, neue unternehmerische Akteure für die Teilnahme an der Regionalentwicklung zu gewinnen. Kundolf et al. (2016) zeigen auf, dass kleine und mittlere Unternehmen kaum einen Nutzen darin sehen, an der Regionalentwicklung zu partizipieren. Der Beteiligung kann z.B. ein hoher Diskussions- und Koordinationsaufwand entgegenstehen. Allerdings können relativ unbürokratische Vorhaben, wie im Modellvorhaben ‚Land(auf)Schwung‘ gelungen, durchaus einen Anreiz für unternehmerische Menschen bieten, sich an einer gemeinwohlorientierten Entwicklung zu beteiligen (BMEL 2014b, 2020a; Kundolf et al. 2016; Küpper et al. 2021).

4.2.2 INTERKOMMUNALE KOOPERATION UND AUSTAUSCH

„In den peripheren Räumen sind oftmals Lösungen gefragt, die über die engeren kommunalen Grenzen der Gemeinden und Landkreise hinausgehen und einen größeren räumlichen Zusammenhang erfordern, z.B. für den Umbau der Daseinsvorsorge oder eine effektive Wirtschaftsförderung“ (ARL 2008, S. 12).

In Deutschland wurde bereits eine Vielzahl an Gebietsreformen auf kommunaler Ebene und Kreisebene durchgeführt, die mit dem Ziel verbunden sind, kosteneffiziente und leistungsfähige Kommunen und Landkreise zu schaffen. Allerdings zeigen Blesse und Rösler (2017), dass die Befunde in Bezug auf Einspar- und Effizienzeffekte sehr durchwachsen sind und zudem Nebeneffekte, wie eine geringere Zufriedenheit der Einwohner*innen mit Teilhabemöglichkeiten und eine geringere Wahlbeteiligung auftreten. Als ein alternatives Instrument nennen die Autoren unter anderem die interkommunale Kooperation.

Interkommunale Kooperation nimmt vor dem Hintergrund zunehmend komplexer Probleme, denen auf kleinräumiger Ebene kaum adäquat begegnet werden kann, eine zentrale Stellung in der ländlichen Entwicklung ein. Über die lokalen Netzwerke hinaus haben Kooperationen, Vernetzungen und Austausch auf regionaler und überregionaler Ebene an Bedeutung gewonnen. Regionale Zusammenschlüsse können sowohl formell als auch informell ausgestaltet sein, interkommunal zwischen ländlichen Kommunen oder als Stadt-Umland-Partnerschaften etabliert werden und thematisch wie räumlich spezifisch je nach Kontext zugeschnitten werden. Allerdings werden diese meist ‚top-down‘ eingerichtet (ARL 2008; Kundolf et al. 2016).

Durch Kooperation zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und zwischen den Kommunen bzw. Regionen können Erfahrungen ausgetauscht und Netzwerke aufgebaut werden. Der Blick über den Tellerrand ist im Kontext von Innovationen besonders wichtig, da Wissen stark räumlich und an Akteure gebunden ist (Meng 2012). Austausch hilft somit beim Ideen-, Erfahrungs- und Wissensaustausch und stellt eine zentrale Bedingung für Innovationen dar. Zudem können durch Austausch zwischen den Akteuren und Akteursgruppen, die oftmals aus unterschiedlichen Bereichen der Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft sowie aus Verbänden eingebunden sind und eine meist sektoral geprägte Sicht auf die Dinge mitbringen, eine sektorale ‚Versäulung‘ und die Gefahr von dysfunktionalen ‚Insellösungen‘ vermieden werden.

Häufig findet interkommunale Kooperation auch zwischen ländlichen Gemeinden bzw. in ländlich geprägten Regionen statt. Eine Spezialform stellen sogenannten ‚Stadt-Umland-Partnerschaften‘ als überregionale ‚Verantwortungsgemeinschaften‘ dar. Damit verbindet sich das Ziel, die Stadt-Umland-Beziehungen aus einer immer noch stark dichotomen Wahrnehmung von ‚Stadt‘ und ‚Land‘ zu befreien und einer stärker integrierten Entwicklungsprogrammatisierung den Weg zu ebnet. Denn die Förderkultur trennte lange Zeit stark nach ländlichen und städtischen Räumen, was die Entwicklung und Verstärkung von raumstrukturübergreifenden Kooperationen hemmte (ARL 2008). Durch die Einführung des Gemeinsamen Strategischen Rahmens auf der Ebene der EU wurde diese Trennung ein Stück weit aufgehoben.

Im Kern geht es bei der Einrichtung von ‚Stadt-Umland-Partnerschaften‘ um den systematischen Aufbau von interregionalen Kooperationen durch projektbezogene Zusammenarbeit. Die Handlungsfelder können sehr vielfältig sein; die Spannweite reicht von der (Neu-)Verteilung von administrativen Aufgaben, der Dezentralisierung von Behörden, der Etablierung von Wirtschafts- und Technologieclustern, der Vermarktung regionaler Produkte, der Stärkung von Tourismus und Naherholung, gemeinsam getragenen infrastrukturellen Entwicklungs- und Wohnungsbauvorhaben bis zur Stärkung der regionalpolitischen Verantwortungsgemeinschaft insgesamt (Beirat für Raumentwicklung 2013; Magel 2011). Über allem steht der Anspruch auf Übernahme von gemeinsamer Verantwortung für die wesentlichen Anliegen einer nachhaltigen Regionalentwicklung (Beirat für Raumentwicklung 2013).

Bekannt wurde das Konzept der großräumigen Partnerschaften vor allem durch zwei Modellvorhaben der Raumordnung (‚Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung‘ sowie ‚Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen‘), in denen ab 2008 deutsche Regionen Erfahrungen mit neuen Formen der politischen Zusammenarbeit und des Innovationstransfers gesammelt haben (BMVBS 2012).

Als schwierig erwies sich jedoch die Institutionalisierung eines partnerschaftlich-kooperativen Miteinanders von Stadt und Land, wobei häufig auf die Notwendigkeit einer flexiblen Organisations- und Arbeitsform verwiesen wurde. Am ehesten kommen die sich seit den späten 1990er Jahren formierenden ‚Metropolregionen‘ einem Anspruch auf Institutionalisierung nach (Beirat für Raumentwicklung 2013). Metropolregionen, wie der Großraum Nürnberg-Fürth-Erlangen, haben sich explizit einem Ausgleich der zum Teil gegensätzlichen Interessen der eher städtisch und eher ländlich geprägten Regionsteile verschrieben (Magel 2011). Zu empfehlen sei insgesamt, Verantwortungsgemeinschaften als „projekt- und programmorientierte Netzwerke“ zu organisieren, „so dass sie flexibel

4.2.3 NEUE FINANZIERUNGS- UND STEUERUNGSANSÄTZE

und handlungsbezogen arbeiten können“ (Beirat für Raumentwicklung 2013, S. 8). Im Modellversuch des Bundes wurden ferner die Umsetzungs- und Projektorientierung der Zusammenarbeit, die politische Legitimation und die Einbindung wirtschaftlicher Akteure als zentrale Erfolgsfaktoren benannt (BMVBS 2012). In Regionen, die bereits eine regionale Kooperationstradition und -kultur entwickelt hatten, stellte sich die Umsetzung deutlich einfacher heraus, da gewisse Starthürden keine Rolle spielten.

Es sei hier erwähnt, dass das aktuell durch das Bundesprogramm ländliche Entwicklung geförderte Projekt ‚Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland‘ auf den dargestellten Modellvorhaben aufbaut und Ansätze zur strategischen Regionalentwicklung von Stadt und Umland von den Metropolen auf Regiopolen, also Großstädte die außerhalb der Metropolräume liegen, überträgt (BBSR 2021c). Ergebnisse liegen aus dem Projekt aber noch nicht vor.

Die Stadt-Land-Partnerschaften sollten insgesamt helfen, räumliche Gegensätze zwischen Stadt und Land zu überwinden – dies insbesondere in Bezug auf wirtschaftliche und innovationsfördernde Entwicklungen. Sowohl städtische als auch ländliche Räume sollen voneinander profitieren, indem sie arbeitsteilig und ergänzend zusammenarbeiten. Das Programm gilt aber in Fachkreisen als eher wenig erfolgreich, weil strukturelle Bremskräfte, die auch die interkommunale Zusammenarbeit im nachbarschaftlichen Kontext hemmen, auf überregionalen Maßstabebenen nicht überwunden werden konnten. So wird von kleineren ländlichen Gemeinden häufig eine Dominanz der Großstädte und ein Verlust von Kompetenzen befürchtet. Der Rückzug auf bewusst ‚weiche‘ Formen der Institutionalisierung bringt spezifische Implementationsdefizite mit sich, weil keine Verbindlichkeit von Absprachen hergestellt wird. Eine häufig gemachte Erfahrung ist ferner, dass sog. ‚harte‘ Konflikte und politisch schwierige Themen aus interkommunalen Kooperationsarrangements gänzlich ausgeklammert werden (Diller 2002).

Daraus wird oftmals gefolgert, dass funktionierende Kooperation nicht allein ‚bottom-up‘ gewährleistet werden kann, sondern durch den Staat angereizt oder gar regulatorisch eingefordert werden muss. Ein positives Beispiel dafür sind die Agglomerationsprogramme in der Schweiz, wo der Staat (Ko-) Finanzierungszusagen von Infrastrukturprojekten nur dann trifft, wenn sich städtische und ländliche Gebietskörperschaften auf einen gemeinsamen strategischen Handlungsrahmen und ein abgestimmtes Infrastruktur- und Siedlungsprogramm geeinigt haben (Schweizerischer Städteverband 2016).

Sowohl das Modellvorhaben ‚LandZukunft‘ als auch das Modellvorhaben ‚Land(auf)Schwung‘ zielten unter anderem darauf ab, neue Finanzierungs- und Steuerungsansätze zu erproben. Mit beiden Bausteinen war intendiert, größere Handlungsspielräume und Verantwortung auf die regionale und kommunale Ebene zu übertragen. Die Modellvorhaben greifen damit Ansätze auf, die von Seiten der Wissenschaft wiederholt gefordert wurden (so z.B.: von Kuhn und Klingholz 2013 und Aring 2010) (siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.1 und 3.3.2).

Neben der Einführung von Mikrokrediten (in ‚LandZukunft‘), die kaum eine praktische Bedeutung erlangten, kann vor allem in der Erprobung von sog. Regionalbudgets ein potenzieller Innovationswert in Bezug auf alternative Finanzierungsinstrumente gesehen werden. Dabei handelt es sich um zunächst zweckungebunden gewährte Finanzmittel, mit denen Kleinprojekte auf lokaler oder regionaler Ebene eigenverantwortlich gefördert werden können.

Während sich im ersten Modellvorhaben zeigte, dass die Flexibilität des Mitteleinsatzes, die Regionalbudgets auf den ersten Blick versprechen mögen, durch die Bindung an das Förderrecht meist deutlich eingeschränkt ist, wurde das Regionalbudget im Nachfolgevorhaben hingegen als hinreichend flexibel bewertet. Hierdurch konnte vor allem der Eigenanteil finanzschwacher regionaler Beteiligter klein gehalten werden. Die Regionalbudgets waren jedoch mit erheblichen Transaktionskosten (Abstimmung der regionalen Partner und zwischen den Ebenen) sowie hohem Aufwand in Bezug auf die finanzielle Abwicklung verbunden. Aufgrund der dennoch insgesamt positiven Erfahrungen wurden die Regionalbudgets als Maßnahme in den Fördergrundsatz ‚Integrierte Ländliche Entwicklung‘ der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes von 2019 bis 2023 aufgenommen (BMEL 2014a, 2020a; Dehne und Neubauer 2018; Kundolf et al. 2016; Küpper et al. 2021).

Küpper et al. (2021, S. 70–72) bezeichnen die Regionalbudgets jedoch nur als zweitbeste Lösung. Dies auch vor allem vor dem Hintergrund, dass in benachteiligten Regionen die Ressourcen und Kapazitäten fehlen, um die aktuell ausreichend zur Verfügung stehenden Fördermittel zu akquirieren und einzusetzen. Wie auch ein Positionspapier der ARL (2008), fordern die Autor*innen vom Gesetzgeber vielmehr, für eine angemessene Einnahmenausstattung der Kommunen zu sorgen. Hier könnte beispielsweise bei der kommunalen Steuerausstattung oder dem Finanzausgleichssystem angesetzt werden. Sie fordern

darüber hinaus, sich auf benachteiligte Regionen zu fokussieren, so wie es bereits auch in der GAK durch höhere Fördersätze für Kommunen in der Haushaltssicherung umgesetzt wird.

Mit den Regionalbudgets eng verknüpft ist die in beiden Modellprojekten erfolgte Anwendung des neuen Steuerungsansatzes ‚Steuern über Ziele‘, welcher anstatt Entwicklungskonzepte als Grundlage Zielvereinbarungen in Form von Verträgen zwischen Bund, Land und Landkreis nutzt, um die zu erreichenden Projekt- und Entwicklungsziele festzulegen (Dehne und Neubauer 2018). Auf Grundlage der vereinbarten Ziele war es den regionalen Partnerschaften möglich, selbst über die Verwendung der Mittel des Regionalbudgets zu entscheiden. Während in ‚LandZukunft‘ Entscheidungsgremien neu geschaffen wurden, wodurch Parallelstrukturen entstanden sind, wurde in ‚Land(auf)Schwung‘ auf bereits bestehenden Strukturen wie LEADER aufgebaut. Zusätzliche Orientierung wurde den regionalen Partnerschaften durch die Installation einer regionalen Entwicklungsagentur geboten.

Kundolf et al. (2016) sehen in möglichen Interessenkoalitionen zwischen den Akteuren, die kontrollieren und denen, die kontrolliert werden, ein grundsätzliches Risiko für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Ansätze. Ihr gemeinsames Ziel bestünde darin, Fördermittel zu verausgaben und die Resultate möglichst positiv nach außen zu vermitteln. Insgesamt bescheinigen die Autor*innen dem ‚Steuern über Ziele‘ zudem nur eine bedingte Eignung zur Förderung innovativer Ansätze, da über diesen Ansatz vor allem Vorhaben gefördert würden, für die bereits Erfahrungswerte für Zielwerte vorlägen. Obwohl die regionalen Zielvorstellungen in messbare Ziele und Indikatoren operationalisiert wurden, könne das ‚Steuern über Ziele‘ kaum Wirkung vor dem Hintergrund entfalten, dass ein großer Druck auf allen Ebenen bestehe, innerhalb des jährlichen Haushalts Mittel zu verausgaben. Dies begünstigte Projekte, die zwar zur Mittelverausgabung, jedoch nur in geringem Umfang zur übergeordneten Zielerreichung beitragen (BMEL 2014a, 2020a; Küpper et al. 2021). Kundolf et al. (2016) kommen zu einem eher skeptischen Fazit:

„Das Instrument des Steuerns über Ziele setzt ein konsistentes Zielsystem und Kontrollmechanismen über alle Ebenen hinweg voraus, die so im Verhältnis der verschiedenen politischen Ebenen und der heterogenen regionalen Akteure zueinander nicht existieren. Nur im Ausnahmefall scheint das Steuern über Ziele deshalb im politischen Mehrebenensystem ein adäquates Instrument zu sein. Im Hinblick auf den Einsatz von Regionalbudgets bleibt vor allem festzustellen, dass der Mehrwert neuer (Parallel-)Strukturen in der Entscheidung über zusätzliche Mittel für die Region auch in dieser Untersuchung nicht belegt werden konnte. Da gerade Betroffene oder Experten zu den verschiedenen Themenbereichen sich nicht unbedingt in den entsprechenden Entscheidungsgremien finden, bleibt fraglich, worauf die Annahme beruht, dass in diesen neuen lokalen Gremien über den Einsatz der Mittel aus Regionalbudgets auf Basis besserer Informationen entschieden werden könne als in vorhandenen kommunalen oder anderen zivilgesellschaftlichen Gremien“ (Kundolf et al. 2016, S. 500).

Die Diskussion über Regionalbudgets und Ansätze wie ‚Steuern über Ziele‘ ist damit natürlich keineswegs abgeschlossen. Noch liegt zu wenig Erfahrung aus der Praxis vor, um die Effektivität und Effizienz solcher neuer Finanzierungsinstrumente bereits abschließend beurteilen zu können. Eine robuste Schlussfolgerung kann an dieser Stelle aber lauten, dass die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume an die kommunalfiskalische Handlungsfähigkeit gebunden ist. Nur in diesem Sinne leistungsfähige Städte und Gemeinden werden in der Lage sein, die komplexen Herausforderungen in der Transformation zur Nachhaltigkeit und Resilienz zu bewältigen.

4.2.4 DIGITALE MODERNISIERUNG

Modellvorhaben zur Digitalisierung des ländlichen Raumes sind en vogue und aus der aktuellen Förderlandschaft nicht wegzudenken. Digitalisierung reicht immer tiefer in alle öffentlichen und privaten Bereiche hinein. Dabei wird mit digitalen Lösungen eine Vielzahl an Herausforderungen der ländlichen Räume adressiert. „Die Digitale Transformation gilt auch als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge und das Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Porsche 2019, S. 35). Digitale Lösungen in Form von Plattformen oder smarten Anwendungen scheinen großes Potenzial für die Daseinsvorsorgesicherung zu haben (Mettenberger et al. 2021) und sind durch das Adressieren vieler Bereiche der Daseinsversorgung (Williger und Wojtech 2018) als Brücken-/Querschnittsthema geeignet (einen guten Überblick über Projekte zur digitalen Daseinsvorsorge bietet die Plattform ‚KOMMUNAL.NAVIGATOR‘ des Deutschen Landkreistages unter www.kommunalnavigator.de). Die rasante Entwicklung der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien in den letzten Jahren spiegelt sich vor dem Hintergrund eines in der Mitte der 2010er Jahre ernüchternden Fazits zu digitalen Medien im Modellprojekt ‚Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge‘ wider:

„Auffällig ist, dass insbesondere Angebote, bei denen digitale Medien, wie Smartphone-Apps oder Internet, zentrale Elemente sind (bspw. ‚Mitholer‘), nicht den erhofften Anklang fanden. Ggf. ist gerade die Zielgruppe der älteren Menschen nicht so technologieaffin oder bevorzugt in diesem Rahmen ein vertrautes „analoges“ Netzwerk des persönlichen Austausches. Es ist ebenso denkbar, dass im Bereich dieser Online-Angebote gleich auf die überregionalen Netzwerke und nicht auf die lokale Lösung zurückgegriffen wird“ (BMVI 2015a, S. 17).

Einige Jahre später dürfte diese Bewertung kaum noch haltbar sein, denn gerade auch ältere Menschen konnten ihre digitale Kompetenz deutlich ausweiten und der Ausbau der Breitbandnetze hat vielerorts die Voraussetzungen für digitale Kommunikation und Interaktion geschaffen. Während das Modellvorhaben ‚Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor‘ (MORO, 2014-2018) noch den Ausbau des schnellen Internets in Eigeninitiative in ländlichen Räumen fokussierte, zeigt sich, dass der Handlungsschwerpunkt einer Vielzahl von jüngst gestarteten Modellvorhaben, Fördermaßnahmen und Projekten „nun explizit auf der sinnvollen und effizienten Nutzung dieser Infrastruktur“ (BMI 2021a) liegt. Da die Projekte aktuell noch laufen, liegen in der Regel noch keine Ergebnisse vor.

Insbesondere im Lichte der Corona-Pandemie und der Digitalisierung scheinen der Wunsch, aber auch die Möglichkeit für kreative Städter*innen deutlich zugenommen zu haben, auf das ‚Land‘ zu ziehen. So versetzt die Digitalisierung viele Beschäftigte und Selbstständige in die Lage, überall arbeiten zu können, sofern die digitalen Voraussetzungen vor Ort dafür geschaffen wurden. Diese Entwicklungen stehen in gewissem Kontrast zu den in Abschnitt 2.1 dargestellten räumlichen Konzentrationen auf Großstadtreionen, die trotz der digitalen Möglichkeiten eine hohe Persistenz aufweisen (Spellerberg et al. 2021, S. 150). Dass sich hier die Vorzeichen leicht verschoben haben, bedeutet jedoch nicht, dass die Restriktionen des Raums völlig obsolet geworden sind. So zeigt die Bertelsmann Stiftung (Lobeck 2017, S. 1), dass Coworking-Räume, „die lange den urbanen Zentren vorbehalten waren, [...] auch auf dem Land [entstehen].“ Allerdings sollten sie – so diese Studie – gut angebunden und in erreichbarer Nähe einer Großstadt lokalisiert sein.

Weiterhin wurde das Thema durch die Corona-Pandemie befördert, weil die Annahme weit verbreitet ist, dass durch die Pandemie viele Städter*innen dem dicht besiedelten urbanen Raum den Rücken kehren und in ländliche Räume ziehen, mit Zugang zu Garten und vielen Grünflächen (Bähr et al. 2020, S. 16). Daher ist aktuell ein gestiegenes Interesse am Thema ‚Landleben‘ in Kombination mit neuen, digitalen Arbeitsmodellen (wie Coworking) an einer Vielzahl von Studien und Zeitungsartikeln festzustellen (Bähr et al. 2020; BMEL und Co-WorkLand 2021; dpa 2021; Kaufmann 2020; Kleilein 2020; von Petersdorff 2021; Wiedemann und Klug 2021).

Das Konzept der ‚urbanen Dörfer‘ (Dähner et al. 2019) kann an dieser Stelle als ein Beispiel herangezogen werden, das die Mikroperspektive sowie die sich aus der Digitalisierung ergebenden Entwicklungschancen für ländliche Räume zusammenbringt. Da die „neuen, flexiblen Formen des Arbeitens“ (Dähner et al. 2019, S. 6) mit dem Landleben vereinbar seien, argumentieren die Autor*innen, dass die schrumpfenden ländlichen Orte versuchen sollten, für ein urban geprägtes Milieu Anreize für einen Zuzug zu schaffen. Dabei sollte jedoch nicht das Ziel sein, Städte zu kopieren, sondern die Stärken der ländlichen Räume auszuspielen (z.B. mehr Platz und mehr Freiräume). Durch die große Anzahl an leerstehenden Gebäuden und ausreichende Flächenangebote – so die Studie – gäbe es viele Möglichkeiten für „digitale Pioniere“ (Dähner et al. 2019, S. 6), innovative Wohn- und Arbeitsprojekte zu erproben (siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.2). Obwohl vor allem in Personengruppen, die (digital) in Wissens- und Kreativberufen arbeiten, ein großes Umzugspotenzial gesehen wird, werden auch andere Berufsgruppen angesprochen. Genannt sind Personen, die in besonders nachgefragten Berufen arbeiten (z.B. Lehrer*innen), die zur Arbeit pendeln oder sich nach ihrem Umzug beruflich neu orientieren. Dennoch sind kreative Innovationen ein zentraler Aspekt, den die Pioniere auf das Land übertragen. Dies schließt sowohl Raumkonzepte wie Coworking-Spaces

als auch alternative Angebote der Daseinsvorsorge wie beispielsweise Carsharing, Mitfahr-Apps, Galerien oder Kulturfestivals mit ein.

„Die Politik, die ein wachsendes Interesse an einem Ausgleich zwischen Stadt und Land gefunden hat, sollte sich mit den Bedürfnissen, Motiven und Fähigkeiten der neuen Landbewohner auseinandersetzen und den richtigen Rahmen für ihre Vorhaben schaffen, damit den heutigen Pionieren möglichst viele Nachahmer folgen“ (Dähner et al. 2019, S. 7).

Um (Umzugs-)Prozesse zu initiieren, müsse eine schnelle Internetverbindung als Grundvoraussetzung geschaffen werden. Jedoch wird erwähnt, dass es zu früh sei, einen generellen Trend „raus aufs Land“ (Dähner et al. 2019, S. 7) festzustellen. Auch wird angezweifelt, dass der Ansatz eine flächendeckende Strategie der Revitalisierung darstellen kann. Vielmehr lassen sich für einzelne Dörfer große Chancen sehen.

Während Dehne (2013, S. 172) Raumpioniere als Personen definiert, die „mehr oder weniger konsequent Gegenmodelle zur städtisch geprägten Wachstumsökonomie [suchen und probieren]“, scheint die neuerliche Diskussion vor allem von Möglichkeiten des Übertragens städtischer Modelle (Coworking, Startups etc.) auf ländliche Gebiete geprägt zu sein. Generell kritisiert Dehne, dass Raumpioniere nicht per se zur Regionalentwicklung beitragen. Zudem sieht er die einseitige Fokussierung auf Zugezogene als problematisch an, da hierdurch die bereits Sesshaften als rückständig und innovationslos abgewertet würden (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2.1). In dem Verhältnis von Neubewohner*innen und Alteingesessenen steckt für ihn auch die Frage nach der Integration der Zugezogenen, die mit ihrer urbanen Prägung und alternativen Projekten oftmals von tradierten ländlichen Vorstellungen abweichen und auf eine skeptische bis ablehnende Haltung treffen. Hierdurch können Konfrontationen aber auch Parallelwelten die Folge sein, die lokale Synergien verhindern (Dehne 2013).

Zwar kann eine gut ausgebaute Breitbandversorgung eine der „zentralen Haltefaktoren in ländlichen Räumen“ (Spellerberg et al. 2021, S. 149) darstellen, jedoch gibt Rojahn (2021) zu bedenken, dass die Digitalisierung für eine Trendwende in ländlichen Räumen alleine nicht ausreichend sein kann:

„Chancen für den ländlichen Raum sind eher nur dann zu erwarten, wenn neben der notwendigen technischen Infrastruktur auch die notwendigen infrastrukturellen Rahmenbedingungen in allen Bereichen der Daseinsvorsorge – Bildung, Freizeit, Gesundheitsversorgung, Mobilität – erhalten bzw. geschaffen werden, und es damit gelingt, gerade auch die jungen, gut Ausgebildeten wieder zur Rückkehr zu motivieren. Dass dann eine Chance auch für strukturschwache ländliche Räume besteht, aus der Digitalisierung einen positiven Nutzen zu ziehen, dafür geben Ansätze aus [...] Modellprojekten erste Hinweise“ (Rojahn 2021, S. 99).

Neben den ‚Modellprojekten Smart Cities‘ (BMI), die sich schwerpunktmäßig urbanen Räumen widmen, laufen aktuell mehrere Fördervorhaben, die sich explizit digitalen Entwicklungen in ländlichen Räumen widmen. Darunter findet sich die Förderinitiative ‚Heimat 2.0‘ (BMI), das Modellvorhaben ‚Smarte.Land.Regionen‘ (BMEL) sowie die Fördermaßnahme ‚Land.Digital: Chancen der Digitalisierung für ländliche Räume‘ (BMEL). Alle Initiativen setzen dabei auf die Unterstützung der Daseinsvorsorge durch digitale Lösungen. Land.Digital eröffnet eine breite Förderung für insgesamt 61 Projekte in den Bereichen Daseinsvorsorge, Wirtschaft und Verwaltung mit dem Ziel, innovative und übertragbare Lösungen herzustellen. Smart Cities fokussiert auf die Entwicklung ‚digitaler Kommunen‘. Das BMI fördert seit 2019 über zehn Jahre Kommunen bei Smart-City-Konzepten und Umsetzungsmaßnahmen, die sich an der Smart-City-Charta von 2017 der nationalen Dialogplattform Smart Cities orientieren. Dazu werden zunächst Smart-City-Strategien partizipativ und sektorübergreifend erarbeitet und hieraus lokale Maßnahmen und Projekte abgeleitet, mit dem allgemeinen Ziel der Förderung des Gemeinwohls (BMI 2018b, 2021b).

‚Smarte.Land.Regionen‘ und ‚Heimat 2.0‘ fassen dabei bewusst die Bereiche der Daseinsvorsorge ins Auge. Letzteres unterstützt kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure bei Vorhaben aus den Bereichen der Daseinsvorsorge, wie Bildung, Gesundheit und Pflege oder der öffentlichen Verwaltung. Das Modellvorhaben ‚Smarte.Land.Regionen‘ fördert die digitale Transformation der Daseinsvorsorge in ländlichen Gemeinden. Unter Mitarbeit des Fraunhofer-Instituts für Experimentelles Software Engineering (IESE) wird ein ‚digitales Ökosystem‘ aufgebaut, welches den Austausch von lokal entwickelten digitalen Lösungen zwischen sieben Modell-Landkreisen anhand einer zentralen Infrastruktur ermöglicht. Wird beispielsweise eine App für einen ehrenamtlichen Hol- und Bringdienst in einem Landkreis erfolgreich umgesetzt, können die anderen Landkreise diese ebenfalls nutzen. Da die Anwendungen Open-Source-Projekte darstellen, können die lokal entwickelten Lösungen übertragen und leicht an andere räumlich spezifische Bedürfnisse angepasst werden. Die Implementierung

wechselseitigen Lernens und Vernetzens kann als eine Besonderheit des Modellvorhabens hervorgehoben werden, da digitale Lösungen in ländlichen Räumen meist als solitäre Einzelprojekte konzipiert werden (Spellerberg et al. 2021, S. 149). Neben sozialen und kulturellen Angeboten werden zentrale Anwendungsbereiche vor allem in der E-Mobilität, Bildung, Telemedizin sowie in der (orts-)flexiblen Arbeitsgestaltung gesehen, um die Daseinsvorsorge in den Landkreisen durch übertragbare Strategien und Maßnahmen zu verbessern (BMEL 2021c; Hess und Swarat 2020).

Im Rahmen der Fördermaßnahme ‚Land.Digital‘ wurde beispielsweise ein Modellvorhaben zum Thema Coworking im ländlichen Raum gefördert, das Projekt ‚CoWorkLand‘. Um Bedarfe auf dem Land nach innovativen Coworking-Spaces abzufragen, wurde ein sogenannter Pop-up-Space gefördert, der in unterschiedlichen Dörfern aufgestellt wurde. Dieser Pop-up-Space zeigte, dass der Bedarf groß ist, die Rahmenbedingungen für eine Gründung solcher Coworking-Spaces jedoch oftmals fehlten. Daraus gründet sich im Februar 2019 die gemeinwohlorientierte Genossenschaft CoWorkLand, die ein Beratungsangebot in Form von ‚How to Cowork‘-Seminaren, regionalen Entwicklungs-Workshops und Starter-Kits anbietet sowie gezieltes Marketing und Vernetzungsarbeit leistet mit dem Ziel die Gründung und Verstetigung von Coworking-Spaces zu unterstützen. Finanziert wird die Genossenschaft durch Mitgliedsbeiträge, Honorare aus Beratungen, Projektförderungen sowie durch die Einnahmen einer zentralen Plattform zur Buchung von Coworking-Spaces (BMEL und CoWorkLand 2021).

Ergänzt werden diese Vorhaben durch Projekte, wie ‚Digitale Dörfer‘ in Rheinland-Pfalz, welche mittlerweile auch nach Bayern übertragen wurde sowie das Projekt ‚Smart Country‘ der Bertelsmann Stiftung. Obwohl alle Vorhaben und Projekte eigene methodische, thematische und räumliche Schwerpunkte setzen, zielen alle auf die Erforschung und Entwicklung digitaler Lösungen zur Förderung der (ehrenamtlichen) Daseinsvorsorge, des Gemeinwohls oder der lokalen Wirtschaft. Welchen Einfluss die Digitalisierung nehmen kann und ob dieser nachhaltig sein wird, bleibt abzuwarten, bis die Begleitforschung zu diesen Vorhaben erste Erkenntnisse liefern kann.

Erste diesbezügliche Befunde lieferte das Modellvorhaben ‚Land(auf)Schwung‘, welches auch digitale Ansätze förderte. Anhand der Projekte zum digitalen Gesundheitsdatenaustausch in Stendal und im Hochsauerlandkreis sowie zum Telepräsenz-Lernen in der Primarschule in Elbe-Elster legte die Begleitforschung offen, dass eine große Herausforderung darin besteht, die rasante und dynamische Entwicklung zu überblicken und eine Auswahl für eine passgenaue digitale Lösung zu treffen. Hier ist eine schnelle Adaption neuen Wissens durch die Akteure wichtig, was jedoch aufgrund der meist ehrenamtlichen Tätigkeit kaum umsetzbar ist. Für viele Ehrenamtliche

sind die digitalen Lösungen meist wenig vertraut, was schnell in Überforderung und Frustration münden kann. Daher sollten stets ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen, wie IT-Fachpersonal, vorhanden sein, um die Projekte zu unterstützen. Zu klein angelegte Lösungen können zudem schnell zu „Insellösungen“ werden, die aufgrund konkurrierender Anwendungen kaum genutzt werden. Ferner halten Küpper et al. (2021) fest, dass sich das Thema Digitalisierung nur sehr begrenzt für die Regionalentwicklung eigne, da in diesem Sektor Größenvorteile und hochspezialisiertes Wissen, welches auf lokal-regionaler Ebene kaum ausgeschöpft werden kann, von zentraler Bedeutung sei. Daher sei vielmehr die regionale Einführung etablierter technischer Lösungen oder deren Anpassung an einen lokalen Kontext für die Regionalentwicklung das Ziel (Küpper et al. 2021).

Wird jedoch die ‚richtige‘ Plattformlösung umgesetzt, bietet sie den Vorzug, dass sie eine große Reichweite hat, leicht adaptiert und übertragen werden kann. Solchen digitalen Lösungen stehen im Alltag allerdings noch immer infrastrukturelle Hindernisse entgegen. Eines liegt in der Abhängigkeit von einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur und dem schleppenden Breitbandausbau.

„Verfassungsrechtlich ist der Breitbandausbau kein Teil der Daseinsvorsorge. Nimmt der Markt nicht selbst den Breitbandausbau vor, zum Beispiel weil dieser in einer dünn besiedelten ländlichen Region mit geringer Nachfrage nicht wirtschaftlich für die Netzbetreiber ist, sind die Kommunen gefordert, wenn sie nicht auf diesen wichtigen Standortfaktor verzichten wollen. Sie sollen die von der letzten Bundesregierung angestrebte flächendeckende Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s bis zum Jahr 2018 umsetzen“ (BMI 2018a, S. 12).

Diese Voraussetzungen wurden in vielen ländlichen Kommunen bis heute nicht geschaffen (siehe Breitbandatlas des BMVI 2021). Die geringe Breitbandversorgung erschwert damit beispielsweise Mediennutzungen im Unterricht oder die Übertragung hochauflösender Röntgenbilder im Gesundheitsbereich (Küpper et al. 2021, S. 30). Das Problem der geringen Breitbandversorgung konnte flächendeckend auch nicht durch das Modellvorhaben der Raumordnung ‚Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor‘ gelöst werden. Hierbei wurden kommunale Akteure vor Ort unterstützt, die Breitbandversorgung selbst zu verbessern, dies teilweise organisiert in interkommunalen Verbundsystemen. Jedoch zeigt das Modellvorhaben auf, dass nach wie vor große Herausforderungen beim kommunalen Breitbandausbau bestehen und lediglich Insellösungen im Modellvorhaben geschaffen wurden, die aufgrund der unterschiedlichen regionalen Kontexte jedoch kaum allgemeingültige Vorbilder darstellen. Erschwerend kommt

JEDER DRITTE GROSSSTÄDTER WILL AUFS LAND ZIEHEN

ERGEBNISSE EINER ONLINE-UMFRAGE IM AUFTRAG
DER ZEIT-STIFTUNG AUS DEM SOMMER 2020

Wünschen Sie sich aus der (Groß-)Stadt hinaus in ein
weniger dicht besiedeltes Gebiet (z.B. aufs Land oder in eine
kleinere Stadt) zu ziehen?

JA, DURCH CORONA KAM DER WUNSCH ERSTMALS AUF

2,2%

JA, CORONA HAT MEINEN WUSCH VERSTÄRKT

7%

JA, DER WUNSCH IST SCHON LANGE SEHR STARK

25,7%

NEIN, ICH FÜHLE MICH WOHL IN MEINER STADT

65,1%



hinzu, dass die Kommunen über eine längere Laufzeit Haupt-
risikonehmer sind, der Personalbestand kaum ausreicht und
dieser oftmals nicht ausreichend geschult ist für eine solches
Vorhaben (BMI 2018a).

Aber auch hier erscheint es zu früh, eine Gesamtbewertung
der durch die Digitalisierung eingeräumten Chancen für die
ländliche Entwicklung vorzunehmen. Denn durchaus mög-
lich ist, dass technologische Wirkungen im Raum erst zeit-
versetzt eintreten. Einige Autor*innen verweisen in diesem
Zusammenhang auch auf einen anhaltenden technologischen
Entwicklungs- und Reifungsprozess und warnen vor voreiligen
Schlussfolgerungen. Das volle Dezentralisierungspotenzial
des Internets könnte möglicherweise erst in einigen Jahrzehn-
ten wirksam werden (siehe z.B. Banister und Stead 2004 und
Siedentop 2021a).

4.2.5 SICHERUNG DER DASEINSVORSORGE

Als ein weiteres Kernthema der Modell- und Fördervorhaben
können die Sicherung und der Ausbau der Daseinsvorsorge
hervorgehoben werden. Einige Vorhaben und Maßnahmen
sind dabei themenspezifisch angelegt. So zielen beispielswei-
se die Fördermaßnahmen ‚LandMobil‘, ‚LandVersorgt‘, und das
Modellvorhaben ‚Langfristige Sicherung von Versorgung und
Mobilität in ländlichen Räumen‘ auf die Themenfelder Mobi-
lität und Nahversorgung sowie ‚Kultur in ländlichen Räumen‘
und LandKULTUR explizit auf kulturelle Versorgung, die als
wichtige Aspekte der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen
angesehen werden können (BMI et al. 2021, S. 48–49). Andere
Vorhaben decken dagegen die gesamte Bandbreite der öffent-
lichen Daseinsvorsorge ab (Krajewski und Steinführer 2020).

Dies betrifft vor allem die Themen Bildung, Gesundheitsversorgung, kulturelle Versorgung, Mobilität und Verkehr sowie Nahversorgung. Dabei wurde den teilnehmenden Kommunen und Regionen lokal die Entscheidung überlassen, welche Aspekte der Daseinsvorsorge aufgegriffen werden. Dies spiegelt sich auch im Fokus von LEADER und anderen Förderprogrammen für ländliche Entwicklung wider, die vor allem soziale und weniger technische Innovationen fördern (Mettenberger et al. 2021, S. 2). Weitere Themenfelder der Daseinsvorsorge – wie die Anpassung und der Ausbau der technischen Infrastruktur, Sicherheit und Ordnung, soziale Hilfen, Wohnraumversorgung sowie die staatliche Mehrebenenverwaltung – konnten bei der Konzeptualisierung der Vorhaben größtenteils ausgeklammert werden, da hier vor allem die Fachexpertise der Fachplanungsträger und weniger zivilgesellschaftliches Engagement gefragt ist.

Dabei konnten in allen Themenbereichen innovative Strategien und Maßnahmen der Aufrechterhaltung lokaler Dienstleistungen auch unter Bedingungen geringer Bevölkerungsentwicklung und demographischer Schrumpfung erarbeitet bzw. durchgeführt werden. Allerdings zeigte die Begleitforschung (Küpper et al. 2021) auf, dass die durchgeführten Projekte primär Innovation in den jeweiligen Regionen förderten und meist wenig modellhaft und damit kaum übertragbar waren. Häufig wurden nur Randbereiche der Daseinsvorsorge durch die Projekte adressiert oder die Einführung eher ergänzender Angebote angestoßen. Hierdurch wurde zwar das soziale Gefüge in den Regionen gestärkt, jedoch nur in geringem Maße zur nachhaltigen Sicherung der Daseinsvorsorge beigetragen. Letzteres ist vor dem Hintergrund, dass

„sich Kernanbieter [der Daseinsvorsorge, Anmerkung der Autoren] kaum für querschnittsorientierte Prozesse motivieren lassen, Themen unter Schrumpfungsbedingungen oft konfliktrichtig sind und sich weniger für konsensbasierte Teilnahmeverfahren eignen sowie Daseinsvorsorge langfristige Finanzierungsformen und teils hohe Investitionsvolumen erfordert“ (Küpper et al. 2021, S. 104),

nur schwer innerhalb eines Modellvorhabens umsetzbar.

Es gibt viele Menschen, die nach einiger Zeit von der Stadt aufs Land ziehen. Was hält Sie (noch) in der Stadt, in der Sie heute leben?

MEIN AKTUELLER BERUF

35,8%

MEINE KARRIERECHANCEN UND BILDUNGSANGEBOTE

19,7%

KULTUR UND FREIZEITANGEBOTE

43,9%

FREUNDE UND FAMILIE

44,7%

GLEICHGESINNTE MENSCHEN

23,4%

INFRASTRUKTUR UND MOBILITÄT

57,9%

ATMOSPHÄRE DER STADT

38,2%

GUTE MEDIZINISCHE VERSORGUNG

43,8%

Ebenfalls zeigt die Begleitforschung auf, dass sich zur Sicherung der Daseinsvorsorge das bürgerschaftliche Engagement nur bedingt eignet. Engagierte Bürger*innen neigten dazu, neue Angebote und Qualitäten zu schaffen, anstatt bestehende zu erhalten (BMEL 2020a; Küpper et al. 2021, S. 104). Zudem ist eine klare Abgrenzung zwischen möglichen Tätigkeitsfeldern für ehrenamtliche und professionelle Daseinsvorsorge zu ziehen, wie dies bei gesundheitlichen Leistungen von großer Bedeutung ist. Dies wird auch von Steinführer (2015, S. 15) bestätigt, indem sie aufzeigt, dass die ehrenamtlich Tätigen die geschaffenen Angebote meist selbst nur als temporäre Lösung in Form eines Füllens entstandener Lücken und nicht als Ersatz staatlicher Daseinsvorsorge sehen. Für die zukünftige Ausgestaltung der ehrenamtlichen Daseinsvorsorge sind für die Autorin ebenfalls „professionelle Unterstützungsstrukturen“ notwendig. Für den ‚Gewährleistungsstaat‘ erwachsen hieraus neue Steuerungs- und Moderationsanforderungen, um der Gemengelage aus Akteuren, Interessen und Ebenen gerecht werden zu können.

Falls Sie mit dem Gedanken spielen von der Stadt aufs Land zu ziehen: Welche der folgenden Faktoren könnten Sie dazu bringen, dies tatsächlich zu tun?

PARTNER/ FAMILIE/ FREUNDE KOMMEN MIT AUFS LAND

47,2%

UMZUG VORERST NUR AUF ZEIT (RÜCKKEHROPTION)

9,3%

UMZUG IST MIT MEINEM BERUF VEREINBAR

47,9%

LEBENSHALTUNGSKOSTEN SINKEN STARK

40,4%

BEHALTE ZUSÄTZLICHE ZWEITWOHNUNG IN DER STADT

14,6%

MEHR NÄHE ZU MEINER ALTEN HEIMAT

19,3%

GLEICHWERTIGE RESTAURANTS / CAFÉS

16,6%

BESSERE INFRASTRUKTUR UND MOBILITÄTSANGEBOTE

34,2%

Quelle: Repräsentative Online-Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Civey im Auftrag der ZEIT-Stiftung (Sommer 2020). <https://buceriustlab.de/2020/11/25/ein-drittel-der-grossstaedterinnen-wollen-raus-aufs-land-die-corona-pandemie-verstaerkt-den-trend/>

regionaler Wirtschaftsketten. Die Vernetzung von regionalen Unternehmen zu vertikalen Wertschöpfungsketten stellte sich jedoch als nicht umsetzbar heraus, da die Wertschöpfungsketten in den Regionen nicht vollständig seien oder die Kompatibilität der Unternehmen in Bezug auf beispielsweise Menge und Qualität der Waren nicht gegeben sei. Stattdessen wurden horizontale Vermarktungsinitiativen für die regionalen Erzeugnisse und Dienstleistungen sowie innovative regionale Produkte (z.B. von Kleinunternehmen produziert) gefördert (BMEL 2019; Küpper et al. 2021). Ein weiteres Beispiel stellt ein Projekt im Landkreis Vorpommern-Rügen mit dem Ziel dar, die Grundversorgung und Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern und nachhaltig zu sichern. Dazu wurde im Rahmen des Modellvorhabens ‚Land(auf)Schwung‘ ein regionaler Erzeugerverbund in Parow gegründet, der mit dem Fokus auf die Vernetzung von Kleinst- und Kleinunternehmen die Produkte von regionalen Produzentinnen und Produzenten wie Honig, Hering, Obst oder Gemüse stationär in einem Laden sowie online verkauft. Ähnliche Ansätze verfolgt die Förderregion Greiz. Mit dem Schwerpunkt auf die Vermarktung regionaler Ressourcen wurde beispielsweise die bereits bestehende ‚Regiokiste‘ ausgeweitet zur ‚Ökomarktgemeinschaft Thüringen/Sachsen‘ (BMEL 2020b).

4.2.6 FÖRDERUNG NEUER ARBEITS- UND WERTSCHÖPFUNGSFORMEN

Eng mit dem Thema Digitalisierung sind auch aktuelle Entwicklungen im Bereich neuer Arbeitsformen und Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden. Hier lassen sich vor allem die bereits beschriebenen CoWorking-Angebote als wichtige neue Arbeitsform hervorheben (BMEL und CoWorkLand 2021). Daneben sind mit der wirtschaftlichen Entwicklung auch andere Bereiche verbunden. So wurde als eine Maßnahme im ‚Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge‘ in einer Projektregion ein lokales Leerstandsmanagement eingeführt. Das Modellprojekt ‚Land(auf)Schwung‘ zielte auf die Förderung

Im Bereich Wirtschaft stellt auch die Fach- und Arbeitssicherungsicherung einen wichtigen Aspekt im ländlichen Raum dar. Hier kann die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt eine wichtige Strategie darstellen. Darüber hinaus zeigt sich, dass für den Zuzug von Fachkräften biographische Bezüge in die Region sowie qualitativ hochwertige Erwerbsmöglichkeiten vor Ort entscheidend sind, aber auch die Weiterqualifizierung vorhandener Arbeitskräfte einen geeigneten Ansatz darstellen kann, Fachkräfte zu sichern (BMEL 2014b, 2020a; Kundolf et al. 2016; Küpper et al. 2021). Ergänzt werden diese lokalen Maßnahmen durch strukturpolitische Maßnahmen, wie die Verwaltungsdezentralisierung in Bayern oder von Bundesbehörden (BMI et al. 2021). Diese führte zur Schaffung von Verwaltungsstellen in ländlichen Gemeinden und eröffnet damit neue Beschäftigungsperspektiven. Die ökonomisch-demographische Wirksamkeit solcher Programme und Maßnahmen ist aber noch nicht umfassend evaluiert worden.

5. ERFAHRUNGEN AUS ANDEREN LÄNDERN

Abschließend sollen an dieser Stelle Erfahrungen im Umgang mit interregionalen Polarisierungs- und Ausdifferenzierungsprozessen in anderen europäischen Staaten skizziert werden, denn raumstrukturelle Disparitäten und Stadt-Land-Gegensätze, wie sie in Kapitel 2 für Deutschland beschrieben wurden, prägen die Raumentwicklung Europas insgesamt. Die Studie ‚Unequal Europe‘ zeigte kürzlich klare räumliche Muster von Disparitäten zwischen den europäischen Staaten, aber vor allem innerhalb der Länder auf (Hacker 2019, siehe auch einzelne Länderstudien: z.B. Andersson et al. 2021 (Schweden), Le Bras und Warnant 2021 (Frankreich) oder Fina et al. 2021 (Italien)). Diese und andere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass es im Zuge wirtschaftlicher Strukturveränderungen und Globalisierungstendenzen zu einer Verstärkung der regionalen Disparitäten über die letzten 30 Jahre gekommen ist. Insbesondere ländliche Räume mit hohem wirtschaftlichen Anteil in der Landwirtschaft, im Bergbau oder der Schwerindustrie konnten nicht an der Entwicklung hin zu einer Wissens- und Dienstleistungsökonomie partizipieren. Hieraus ergibt sich ein Dualismus von in globale Wertschöpfungsketten integrierten Metropolregionen und Randregionen, die entweder strukturschwache, deindustrialisierte oder stark ländlich geprägte Regionen darstellen. Diese Stadt-Land-Divergenz ist dabei häufig über längere Zeit historisch gewachsen (Hacker 2019; Heidenreich 2019; Kinossian 2018).

Diese Ergebnisse werden von Kühn und Lang (2017) bestätigt, indem sie ebenfalls die Zunahme von Disparitäten betonen, die sich in europäischen Ländern hauptsächlich zwischen den Metropolregionen oder Hauptstadtregionen und schrumpfenden ländlichen Regionen sowie altindustriell geprägten Regionen abspielt. Dabei steht ein hoch dynamischer Wachstumsprozess bedingt durch den „Ausbau von Infrastrukturen, Zuwanderungen und Investitionen“ (Kühn und Lang 2017, S. 2) einem zunehmenden ‚Peripherisierungsprozess‘ „durch Abwanderungen, infrastrukturelle Abkopplungen, politische wie wirtschaftliche Abhängigkeiten und ausbleibende Investitionen“ (Kühn und Lang 2017, S. 2) gegenüber. Der Peripherisierungsprozess wird dabei als „ein mehrdimensionaler und multi-skalärer Abstiegsprozess verstanden, der wirtschaftliche, infrastrukturelle, politische und sozial-kommunikative Prozesse umfassen kann“ (Kühn und Lang 2017, S. 6). Im Jahre 2012 wies eine Studie des europäischen Raumbenetzwerkes Espon und dem European Institute of Urban Affairs (2012) auf die zu beobachtende Verschärfung sozialräumlicher Disparitäten bedingt durch die parallel ablaufenden und sich gegenseitig bedingenden Prozesse des Wachstums und der Peripherisierung insbesondere in Mittel- und Osteuropa hin. Dabei wurden die Hauptstädte bzw. Hauptstadtregionen Sofia, Bratislava, Vilnius, Tallinn, Bukarest und Prag

herausgestellt. Diese hätten sich durch die bereits erläuterten Wachstumsdeterminanten zu prosperierenden Hauptstädten entwickelt. Gleichzeitig hätten sich die sozialräumlichen Disparitäten in Bezug auf die umliegenden altindustriell geprägten Regionen oder den ländlichen Raum deutlich verstärkt.

Die Herausforderung zunehmender raumstruktureller und sozialräumlicher Disparitäten verursacht nicht nur in Deutschland einen immensen Handlungsdruck in der Entwicklung von Lösungsansätzen und der Möglichkeit politischer Einflussnahme. Die Europäische Union nimmt eine bedeutende Rolle bei dem Versuch ein, eine kohärente Raumentwicklung innerhalb des Gemeinschaftsraums herzustellen (siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.3 und 4.1). Zwar verfügt die EU über keine raumordnerischen Kompetenzen, dennoch gibt sie als übergeordnete Ebene durch Rechtsakte (insb. Verordnungen und Richtlinien) sowie die Struktur- und Förderpolitik einen wichtigen Rahmen für die Entwicklung der Nationalstaaten und Regionen vor, was von einigen Stimmen als ‚Europäisierung‘ der Raumplanung der einzelnen Länder bewertet wird. Dabei bildet das Konzept der ‚territorialen Gleichheit‘ einen Schwerpunkt in der Europapolitik (BMVBS 2013). Mit der Intention, gemeinsame Ziele und Leitvorstellungen für die nationale Raumentwicklungspolitik festzulegen, wurde von den Fachminister*innen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten die territoriale Agenda der EU verabschiedet. Nach zweimaliger Fortschreibung konnte am 1. Dezember 2020 die ‚Territoriale Agenda 2030‘ beschlossen werden. Mit den übergeordneten Zielen eines ‚gerechten Europas‘ und eines ‚grünen Europas‘ fördert die ‚Territoriale Agenda 2030‘ „den Abbau regionaler Disparitäten und setzt sich nachhaltig für eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Europa ein“ (BMI 2020). Ein bedeutender Bestandteil der Struktur- und Investitionspolitik der EU ist die ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘, kurz Interreg. Diese unterstützt mit drei unterschiedlichen Ausrichtungen „seit mehr als 20 Jahren [...] grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Regionen und Städten [...], die das tägliche Leben beeinflussen, zum Beispiel im Verkehr, beim Arbeitsmarkt und im Umweltschutz“ (BBSR 2021a).

Auch wenn die Herausforderungen der raumstrukturellen Disparitäten länderübergreifend Ähnlichkeiten aufweisen und in allen Ländern die Frage besteht, wie eine tragfähige Daseinsvorsorge, ein inklusiver Arbeitsmarkt und eine insgesamt hohe Lebensqualität auch bei einer geringeren Bevölkerungsdichte hergestellt oder bewahrt werden können, zeigt sich, dass alle Staaten unterschiedliche räumliche, technische, finanzielle, politische und kulturelle Rahmenbedingungen aufweisen, die Einfluss auf entsprechende Strategien und Maßnahmen der Raumordnungs- und Strukturpolitik nehmen (BMVBS 2013).

Ein in allen Ländern zentrales Thema ist die Gewährleistung der öffentlichen Güter- und Dienstleistungsversorgung. Wertvolle Erkenntnisse lassen sich diesbezüglich aus dem MORO-Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge und der darin geleisteten Fachbegleitung zu internationalen Erfahrungen ableiten. Diese hat die ländlichen Regionen in Italien, Schweden, Österreich und Schweiz in den Blick genommen. Wie auch in Deutschland zeigt sich für diese Länder, dass eine weitreichende Privatisierung vieler Infrastrukturbereiche stattgefunden hat. In allen Ländern ist ein Mehrebenensystem der Raumordnung, welches immer ein wenig anders aufgebaut ist, wie auch das Subsidiaritätsprinzip etabliert (BMVBS 2013).

Ein in dieser Hinsicht zentraler Aspekt ist die Entscheidungsfreiheit auf lokaler Ebene. So hat im lange Zeit zentralistisch regierten und verwalteten Italien, eine Kompetenzübertragung auf Regionen stattgefunden. Fina et al. (2021, S. 21–22) halten fest, dass mit dieser Stärkung der Regionen jedoch auch eine Schwächung des nationalstaatlichen Engagements zur Herstellung territorialer Gerechtigkeit sowie eine Aushöhlung der interregionalen Solidarität einhergeht. In Bezug auf Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Daseinsvorsorge haben die Gemeinden in Österreich das Recht auf Selbstverwaltung. In der Schweiz herrscht das Verständnis einer autonomen kommunalen Verwaltung und Mitbestimmung. Auch die schwedischen Kommunen und Provinzen verfügen über weitreichende Zuständigkeiten und Handlungsspielräume für die Daseinsvorsorge nach dem Prinzip ‚local self-government‘ (BMVI 2015b, 2015c; BMVBS 2013; Hacker 2019; Junkerheinrich 2019). Dabei gilt jedoch zu beachten, dass die kommunalen Freiheiten auch eingeschränkt sein können. So wird beispielsweise der kommunale Handlungsspielraum in Schweden durch das Steuersystem, welches für benachteiligte Kommunen höhere Steuern und geringere Sozialleistungen vorsieht, eingeschränkt (Hacker 2019).

Ferner zeigt sich ein deutlich differenziertes Begriffsverständnis der Daseinsvorsorge. Während in Österreich der Daseinsvorsorge-Begriff weitestgehend deckungsgleich zu Deutschland verstanden und verwendet wird, fehlt in Italien eine einheitliche gesetzliche Definition für öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen. In der Schweiz ist kein, mit den gleichwertigen Lebensverhältnissen vergleichbares, Leitbild in der Verfassung verankert und die Daseinsvorsorge wird unter dem Begriff ‚service public‘ angesprochen, der sich stark auf die technischen Infrastrukturen bezieht. Schweden lehnt sich letztlich stark an das europäische Konzept der ‚Services of General Interest‘ an (BMVI 2015b, 2015c).

In den skandinavischen Ländern, in denen große Teile dünn besiedelt sind, kann eine lange Tradition der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen hervorgehoben werden (s. auch Aring 2010), welche auch weitreichende gewachsene informelle Institutionen hervorgebracht hat. Viele elementare Bereiche der Daseinsvorsorge wurden hier bereits seit über 70 Jahren unter den übergeordneten Zielen Wachstum und regionale Gleichheit gefördert. Dabei kamen auch den ‚public services‘ und der Ausgestaltung eines Finanzausgleichsystems eine hohe Bedeutung zu. Hingegen zeigt sich in vielen süd- und osteuropäischen Ländern, dass die ehemaligen politischen Systeme „der Entwicklung tragfähiger Leistungen im Bereich Daseinsvorsorge eher im Wege“ (BMVBS 2013, S. 4–5) standen (BMVI 2015b; BMVBS 2013). Eine gute Balance aus staatlicher Verantwortungsübernahme und lokaler Selbstverwaltung im Sinne einer vertikalen Integration von Handlungs- und Investitionsprogrammen kann vor diesem Hintergrund als eine Erfolgsbedingung gesehen werden.

Im Umgang mit zunehmenden sozialräumlichen Disparitäten können zwei idealtypische Leitgedanken auf Ebene der nationalen Planungspolitiken beobachtet werden, die teilweise auch in Mischform vorzufinden sind. Zum einen wird der Schwerpunkt weiterhin auf die Förderung der dynamisch wachsenden Metropolen gelegt. Eine gleichzeitige Zunahme von Peripherisierung wird dabei „billigend in Kauf genommen“ (Kühn und Lang 2017, S. 10). Dabei wird auf mögliche ‚zentrifugale Ausbreitungseffekte‘ bzw. ‚spillover‘- oder ‚trickling down‘-Prozesse aus den Metropolregionen gehofft (Kühn und Lang 2017). Es besteht die Erwartung, dass ‚starke‘ Hauptstadtregionen Wachstumsdynamiken entfalten, von denen auch die Peripherien des Landes profitieren. Dies folgt häufig dem in Abschnitt 2.1 erwähnten neoklassischen Paradigma von Konvergenz durch Faktorwanderung ohne staatliches Eingreifen in das Marktgeschehen. Die Akzeptanz sozialräumlicher Disparitäten lässt sich dabei vor allem in post-sozialistischen Staaten feststellen, wo diese als unvermeidlicher Übergang hin zu EU-Standards und -Durchschnittswerten gesehen werden (Kühn und Lang 2017).

Der zweite Leitgedanke verfolgt den Ansatz, durch polyzentrische Siedlungsentwicklung sozialräumliche Disparitäten ausgleichen zu können. Wie Kühn und Lang (2017) herausstellen, werden dabei Subzentren (Mittel- und Kleinstädte) in der Peripherie durch die Ansiedlung von Verwaltungen und Hochschulen gefördert und demnach Ausgleichsziele vor Wachstumsziele gestellt. Ein Beispiel stellt das zentralistisch organisierte Frankreich dar, wo mit der Förderung von dezentralen Metropolen ein Dominanzausgleich zu Paris geschaffen werden soll. Neben Frankreich finden sich zentralistische Verwaltungssysteme auch in Spanien und Estland, wo vorwiegend „one-size-fits-all“-Konzepte (Hacker 2019, S. 34) zur Anwendung kommen und die regionalen Unterschiede in der Entwicklung von Revitalisierungs- und Entwicklungsstrategien weitestgehend unberücksichtigt bleiben. Dabei ist festzuhalten, dass „föderal organisierte Staaten in Europa ein geringeres Maß an regionalen Disparitäten aufweisen als zentralistische Staaten“ (Kühn und Lang 2017, S. 10) (Kinossian 2018).

Mit dem Ziel, die Erfahrungen zum Umgang mit Disparitäten aus internationalen Projekten zusammenzufassen, können einige übergeordnete Erfolgsfaktoren zur Sicherung der Daseinsvorsorge herausgestellt werden (BMVI 2015b, 2015c): Ein erster zentraler Erfolgsfaktor stellt demnach eine langfristige Strategie dar, die eine integrierte Betrachtung der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge beinhaltet und in ein verbindliches integriertes Entwicklungskonzept überführt werden kann. Zweitens wird ein professionelles Regional- und Projektmanagement als wichtig erachtet, welches auch flexible Standards und unkonventionelle, innovative Ideen zulässt, die sich an lokalen Bedarfen orientieren. Drittens wird die Bedeutung einer Schlüsselfigur hervorgehoben, die sich um die Initiierung und das Management von Projekten kümmert und für den erfolgreichen Verlauf verantwortlich ist. Viertens sind die Organisation und Finanzierung sowie die Einbindung von wichtigen Akteuren von großer Bedeutung. Ein verlässlicher, staatlich gesetzter Finanzierungsrahmen für lokale Projekte ist dabei essentiell. Ein weiterer zentraler Baustein ist, wie auch bereits aufgezeigt wurde, die lokale Bevölkerung (frühzeitig) einzubinden und bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren. Darüber hinaus werden das Regionalmarketing neben der Vernetzung von Themen und Akteuren sowie das Anstoßen interkommunaler und regionaler Kooperationen genannt. Eine darüberhinausgehende Vernetzung auf verschiedenen Ebenen zu den Ideen und ein inter- und intraregionaler Erfahrungsaustausch sind ein weiterer Faktor. Zudem wird ein großes Potenzial für digitale Lösungen im Bereich der ländlichen Daseinsvorsorge gesehen (BMVI 2015b, 2015c).

Eine Durchsicht der Fallstudien der oben genannten Fachstudie zu den internationalen Erfahrungen (BMVI 2015b, 2015c; BMVBS 2013) und auch anderen Quellen (z.B. Jungermann 2010) zeigt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene die große Bandbreite an innovativen, alternativen Herangehens-

weisen und Projekten auf, wie sie auch für die deutschen Landregionen aufgezeigt werden kann. Im Folgenden sollen zwei Beispiele dargestellt werden, die einen anderen Umgang mit Fragen der Daseinsvorsorge repräsentieren. Obwohl die Übertragbarkeit von lokalspezifisch entwickelten Problemlösungen grundsätzlich eingeschränkt ist, können solche Projekte Anstoß für Innovationen sein und anregen, über die Daseinsvorsorge und Standards anders nachzudenken (BMVBS 2013). Ein zentrales Instrument, welches so nur in Italien existiert, ist die ‚Service-Charta‘ (Carta dei Servizi), die die Beziehung zwischen den Erbringer*innen und Nutzer*innen von Daseinsvorsorgeleistungen regelt:

„Es handelt sich dabei um ein Dokument, das u.a. Qualitätsstandards, Informationen zur Nutzung des Angebots, zu Reklamationen und Erstattungsmöglichkeiten zusammenfasst. Das Konzept der Service-Charta wurde 1994 auf Initiative der Regierung eingeführt, um Qualität, Transparenz und Kundenorientierung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern. Jedes Unternehmen ist verpflichtet, eine Service-Charta zu erstellen, zu veröffentlichen und jährlich zu aktualisieren, wobei die Regierung detaillierte Rahmenbedingungen vorgibt. Den Unternehmen obliegt es, Formulierungen zu finden und Standards festzulegen, die ihrer jeweiligen Situation angemessen sind“ (BMVBS 2013, S. 61–62).

Ein herausragendes Beispiel ist darüber hinaus die Einführung von Lernzentren im Bereich der Erwachsenenbildung in Schweden. In der Provinz Jämtland wurden mit Finanzmitteln aus dem Europäischen Strukturfonds bereits im Jahr 2001 ein Lernzentrum errichtet, das von den Kommunen betreut und finanziert wird. Dabei wird einerseits mit den lokalen Unternehmen kooperiert, um gezielt Weiterbildungsangebote bereitzustellen zu können und andererseits beraten die Lernzentren Interessierte in Bezug auf Bildungsangebote. Darüber hinaus ist die Aufgabe der Lernzentren als Treffpunkt zu fungieren, von dem aus an Distanzkursen teilgenommen werden kann, da hier alle technischen Voraussetzungen (schnelle Internetverbindung, Computerausstattung etc.) bereitgestellt werden (Jungermann 2010).

Abschließend sei auf die enorme Bedeutung partizipativ entwickelter Lokal- und Regionalentwicklungsprojekte verwiesen. Im EU-Projekt ‚Relocal‘ (Weck 2021) wurde in mehreren europäischen Fallstudien herausgestellt, dass eine stärkere lokale Eigenverantwortung und die enge Einbindung lokaler Ressourcen und Wissensbestände in die Entwicklung von Zukunftskonzepten und praktischen Lösungsansätzen zu mehr räumlicher Gerechtigkeit führen kann.

Ein Hauptergebnis der Studie ist folgendermaßen zusammengefasst:

„Lokales Wissen (das Wissen einer lokalen Bevölkerung, das durch das Arbeiten und Leben an einem Ort entsteht) und ortsbezogenes Wissen (professionelle Erfahrungen und auch externe Expertise über den Ort) müssen gemeinsam mobilisiert werden und lokale Entwicklungsmaßnahmen qualifizieren. Erst die Synergien und die Verbindung zwischen diesen lokalen Kompetenzen und Ressourcen und lokaler, regionaler und nationaler oder EU-Politik erlauben einen wirklichen Beitrag zur Verbesserung von lokalen Lebensbedingungen und zum Abbau von sozialräumlichen Ungleichheiten“ (Weck 2021, S. 3).

Eine solche Einbindung lokaler Akteure und ihrer spezifischen Wissensbestände verbessert nicht nur die Qualität von Projekten und die Wahrscheinlichkeit ihrer erfolgreichen Umsetzung, sondern steigert die Selbstwirksamkeitserfahrung und Zufriedenheit der Menschen sowie ihr lokales und regionales Zugehörigkeitsgefühl (Weck 2021).

Aus diesen Erfahrungen kann insgesamt geschlossen werden, dass neben der Orientierung an Verteilungs- und Chancengerechtigkeit auch die Verfahrensgerechtigkeit – über die Gewährleistung von Teilhabe und Mitwirkung an politischen Entscheidungen – essentiell ist, ländlich-periphere Räume zu stabilisieren und den Menschen den Glauben an eine gute Zukunft in ihrer Region zu erhalten oder wieder zu vermitteln.



LITERATURVERZEICHNIS

Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V. (2020): Dorfkümmerer. Online verfügbar unter <http://www.alr-sh.de/themen/dorfkuemmerer/>, zuletzt geprüft am 22.10.2021.

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) (2020): Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 115).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 69).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Positionspapier aus der ARL. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 77).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2014): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 96).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder (Positionspapier aus der ARL, 108).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2019): „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) begrüßt Initiative aus der Bundesregierung, sieht aber noch viele offene Fragen bei der Umsetzung. Pressemitteilung am 15.07.2019. Hannover.

Andersson, Lars Fredrik; Bengtsson, Håkan A.; Fina, Stefan; Heider, Bastian (2021): Unequal Sweden: Regional socio-economic disparities in Sweden. o.O. (Inst.: Friedrich-Ebert-Stiftung; Foundation for European Progressive Studies).

Aring, Jürgen (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte - 19 Themen. Berlin: Jovis, S. 764–777.

Aring, Jürgen (2011): Das Ende der Gleichwertigkeit? Regionalentwicklung in dünn besiedelten Räumen. In: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.): Finissage Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. o.O., S. 40–45.

Aring, Jürgen (2013): Mehr Selbstverantwortung vor Ort. Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? Dezentertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“ der DGD in Kooperation mit dem BBSR am 6. und 7. Dezember 2012 in Berlin. Bonn, S. 156–159.

Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: *disP - The Planning Review* 42 (165), S. 43–60. DOI: 10.1080/02513625.2006.10556954.

Bähr, Ulrich; Biemann, Juli; Lietzau, Jule; Hentschel, Philipp (2020): Coworking im ländlichen Raum. Menschen, Modelle, Trends. Gütersloh (Inst.: Bertelsmann Stiftung; CoWorkLand; Netzwerk Zukunfts-orte).

Banister, David; Stead, Dominic (2004): Impact of information and communications technology on transport. In: *Transport Reviews* 24 (5), S. 611–632. DOI: 10.1080/0144164042000206060.

Barca, Fabrizio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report – Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. o.O.

Barlösius, Eva (2009): Der Anteil des Räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. In: *Sozialer Fortschritt* (2-3), S. 22–28.

Battis, Ulrich; Kersten, Jens (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Rechtsgutachten im Rahmen des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Bayrischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.

Becker, Stefan; Hundt, Christian; Küpper, Patrick (2020): Kommunale Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume. In: *Informationen zur politischen Bildung* 343, 2020, S. 50–64.

Beetz, Stephan (2007): Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums. In: Eva Barlösius und Daniela Schiek (Hg.): *Demographisierung des Gesellschaftlichen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 221–246.

Beetz, Stephan (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Eva Barlösius und Claudia Neu (Hg.): *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* Berlin, S. 7–16.

Beirat für Raumentwicklung (2013): Großräumige Partnerschaften: Chancen für Innovation und Kohäsion auf neuer Maßstabsebene. Berlin.

Birkholz, Klaus; Hollenbach, Jörn; Schust, Ina (2009): Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands. In: Marion Eich-Born (Hg.): *Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitsmaterial der ARL, 345), S. 4–29.

Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017): Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (4), S. 307–324. DOI: 10.1515/pwp-2017-0050.

Blotevogel, Hans H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? In: *Raumforschung und Raumordnung* 64 (6), S. 460–472. DOI: 10.1007/BF03183112.

Böhme, Kai; Zillmer, Sabine (2015): Was haben gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun? In: *Information zur Raumentwicklung* (1), S. 11–22.

Borchard, Klaus; Mäding, Heinrich; Zimmermann, Horst (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Nachrichten der ARL*. Hannover (2.2005), S. 1–3.

Brenner, Neil; Schmid, Christian (2015): Towards a new epistemology of the urban? In: *City* 19 (2-3), S. 151–182. DOI: 10.1080/13604813.2015.1014712.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn: BBR (Werkstatt: Praxis, 38).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): *Raumordnungsprognose 2020/2050*. Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021a): INTERREG - Was ist Interreg? Online verfügbar unter <https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WasistINTERREG/wasistinterreg-node.html?sessionId=ED88EEA9E928266B-4853928972826B2E.live21302>, zuletzt geprüft am 30.10.2021.

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021b): MORO-Forschungsprojekte. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ForschungsprojektSuche_Formular.html?cl2LanguageEnts_Programm=moro#facets, zuletzt geprüft am 21.10.2021.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021c): Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/region-gestalten/initiativen/2020/regiopolregionen/01-start.html>, zuletzt geprüft am 29.10.2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2018a): Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor. Nachnutzbare Ideen für Kommunen aus dem Modellvorhaben MOROdigital (MORO Praxis, 13/2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2018b): Smart Cities: Stadtentwicklung im digitalen Zeitalter. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/smart-cities/smart-cities-node.html>, zuletzt geprüft am 30.10.2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020): Territoriale Agenda 2030. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/raumentwicklung-eu/agenda-2030/agenda-2030.html>, zuletzt geprüft am 30.10.2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021a): Heimat 2.0 - Potenziale digitaler Lösungsansätze. Online verfügbar unter https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/heimat20/_node.html, zuletzt geprüft am 26.10.2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021b): Smart City Dialog. Modellprojekte - Smart City Dialog. Online verfügbar unter <https://www.smart-city-dialog.de/modellprojekte>, zuletzt geprüft am 30.10.2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) (2021): Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse: Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014a): Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Innovativ für lebenswerte ländliche Räume. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014b): Modellvorhaben LandZukunft. Abschlussbroschüre. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2019): Gemeinsam stark in der Region. Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020a): Modellvorhaben Lauf(auf)Schwung. Erfolge – Herausforderungen – Praxistipps. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2020b): Praxisberichte - Regional und lecker – Ökomarktgemeinschaft vernetzt regionale Erzeuger im Landkreis Greiz. Online verfügbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Praxisbericht/DE/laendliche-Regionen/greiz-oekomarktgemeinschaft-las.html>, zuletzt geprüft am 02.11.2021.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021a): Hauptamt stärkt Ehrenamt. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/ehrenamt/hauptamt-staerkt-ehrenamt/hauptamt-staerkt-ehrenamt_node.html;jsessionid=9DDAEDACF8E2590100B462A6F1796B92.live832#doc-70932bodyText3, zuletzt geprüft am 26.10.2021.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021b): Land.digital: 61 innovative Projekte werden gefördert. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/land-digital/land-digital_node.html, zuletzt geprüft am 30.10.2021.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021c): Modellvorhaben „Smarte.Land.Regionen“. BMEL fördert digitale Lösungen fürs Land. Online verfügbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/smartelandregionen/mud-smarte-landregionen.html>, zuletzt geprüft am 07.10.2021.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); Co-WorkLand (2021): Coworking auf dem Land. Wie es gelingt und was es dafür braucht. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015a): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Bilanz des Aktionsprogramms. Berlin (MORO-Informationen, 10/6).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015b): Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen Schwedens, Norditaliens, Österreichs und der Schweiz. Ergebnisbericht. Berlin (BMVI-Online-Publikation, 02/2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015c): Regionale Daseinsvorsorge in Europa. Beispiele aus ländlichen Regionen. MORO Praxis. Berlin (MORO Praxis, 3/2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2021): Der Breitbandatlas. Online verfügbar unter <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>, zuletzt geprüft am 28.10.2021.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. Berlin, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2012): Stadt-Land-Partnerschaften. Wachstum und Innovation durch Kooperation. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen (BMVBS-Online-Publikation, 04/2013).
- Christmann, Gabriela B. (2019): Innovationen in ländlichen Gemeinden. In: Werner Nell und Marc Weiland (Hg.): Dorf. Stuttgart: J.B. Metzler, S. 235–240.
- Christmann, Gabriela B. (2020a): Soziale Innovationen in ländlichen Räumen. In: Christian Krajewski und Claus-Christian Wiegandt (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 10362), S. 228–239.

- Christmann, Gabriela B. (2020b): Wie man soziale Innovationen in strukturschwachen ländlichen Räumen befördern kann. Policy Paper (IRS DIALOG, 5).
- Christmann, Gabriela B.; Ibert, Oliver; Jessen, Johann; Walther, Uwe-Jens (2020): Innovations in spatial planning as a social process – phases, actors, conflicts. In: *European Planning Studies* 28 (3), S. 496–520. DOI: 10.1080/09654313.2019.1639399.
- Clark, Terry Nichols; Lloyd, Richard; Wong, Kenneth K.; Jain, Pushpam (2002): Amenities Drive Urban Growth. In: *Journal of Urban Affairs* 24 (5), S. 493–515. DOI: 10.1111/1467-9906.00134.
- Dähner, Susanne; Reibstein, Lena; Slupina, Manuel; Klingholz, Reiner; Hennig, Slivia; Gruchmann, Gabriele (2019): Urbane Dörfer. Wie digitales Arbeiten Städter aufs Land bringen kann (Inst.: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Neuland21).
- Danielzyk, Rainer (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Gleichwertigkeit. Zwischenrufe zu den neuen Leitbildern der Raumordnung (Nachrichten der ARL, 2/2014), S. 16–19.
- Danielzyk, Rainer (2020): Politik für ländliche Räume in Deutschland. In: Christian Krajewski und Claus-Christian Wiegandt (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 10362), S. 98–111.
- Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel (2020): „Gesunde Strukturen“, „ausgeglichene Funktionsräume“ und gleichwertige Lebensverhältnisse. Fünf Jahrzehnte Engagement der ARL in der zentralen Diskussion zur Raumentwicklung in Deutschland. In: Nachrichten der ARL 01-02, S. 46–51.
- Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel (2021): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Als Beitrag der Raumordnung zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und räumlicher Gerechtigkeit aktueller denn je! In: *RaumPlanung* 212 (3/4), S. 15–20.
- Dehne, Peter (2013): Raumpioniere. Lichter im Nirgendwo, Parallelwelten in der Peripherie oder Retter des ländlichen Raums? In: Peter A. Berger, Klaus Hock und Thomas Klie (Hg.): *Religionshybride*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 167–185.
- Dehne, Peter (2019): Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 56–64. DOI: 10.1007/s10273-019-2433-9.
- Dehne, Peter; Neubauer, Anja (2018): Integrierte ländliche Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, S. 1051–1061.
- Deppisch, Larissa (2020): ‚Gefühle des Abgehängtseins‘ – ein Angstdiskurs. In: Susanne Martin und Thomas Linpinsel (Hg.): *Angst in Kultur und Politik der Gegenwart*. Wiesbaden: Springer Fachmedien (Kulturelle Figurationen: Artefakte, Praktiken, Fiktionen), S. 179–203.
- Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2021a): LEADER im Detail. Online verfügbar unter <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/dorf-region/leader/leader-im-detail/>, zuletzt geprüft am 23.10.2021.
- Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2021b): Webauftritt. Online verfügbar unter www.netzwerk-laendlicher-raum.de/, zuletzt geprüft am 26.10.2021.
- Deutscher Landkreistag (2019): Nötig ist ein Ruck für die ländlichen Räume! Pressemitteilung am 10. Juli 2019, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2019): Gute Ansätze, damit strukturschwache Städte und Regionen aufholen können – Umsetzung zügig angehen. Pressemitteilung vom 10. Juli 2019, Berlin.
- Dijkstra, Lewis; Poelman, Hugo; Rodríguez-Pose, Andrés (2020): The geography of EU discontent. In: *Regional Studies* 54 (6), S. 737–753. DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603.
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik und Verstärkung regionaler Kooperationen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 60 (2), S. 146–154. DOI: 10.1007/BF03183870.
- dpa (2021): Wohnen: Natur und Arbeit: Coworking auf dem Land als Alternative. In: ZEIT ONLINE, 15.06.2021. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2021-06/15/natur-und-arbeit-coworking-auf-dem-land-als-alternative>, zuletzt geprüft am 05.08.2021.
- Elbe, Sebastian; Müller, Rainer (2015): Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? In: *Information zur Raumentwicklung* (1), 57–69.
- Endter, Cordula; Haverkamp, Nicolas (2015): Bestellt und hoffentlich abgeholt? In: Max Bolze, Cordula Endter, Marie Gunreben, Sven Schwabe und Eva Styn (Hg.): *Prozesse des Alterns. Konzepte – Narrative – Praktiken*. Bielefeld: transcript Verlag, S. 295–316.
- Espoon; European Institute of Urban Affairs (Hg.) (2012): *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. Final Report. Online verfügbar unter https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/SGPTD_Final_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2021.
- Europäische Kommission (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008): *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt*. Territoriale Vielfalt als Stärke. Brüssel.
- Europäische Kommission (2010): *Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2014): *Ländliche Entwicklung*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/themes/rural-development/, zuletzt geprüft am 23.10.2021.
- Europäische Union (2021): *Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*. Zusammenfassung des Dokuments. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=LEGISSUM%3A0301_1, zuletzt geprüft am 26.10.2021.
- Europäischer Rat (2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. 23. und 24. März 2000. Lissabon.
- Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union (2021): *Die Zukunft der GAP*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-future-2020/#>, zuletzt geprüft am 26.10.2021.
- Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2007): *Territoriale Agenda der Europäischen Union*. Angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2011): *Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020*. Angenommen anlässlich des informellen Treffens der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 19. Mai 2011 in Göddöll.
- Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2020): *Territorial Agenda - A future for all places. A future for all places*. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion, Germany.
- Fina, Stefan; Heider, Bastian; Prota, Francesco (2021): *Unequal Italy. Regional socio-economic disparities in Italy*. o.O. (Inst.: Friedrich-Ebert-Stiftung; Foundation for European Progressive Studies).

- Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Stefan Siedentop; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer (2019): Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Karten, Indikatoren und wissenschaftliche Handlungsempfehlungen. Bonn.
- Florida, Richard (2002): *The rise of the creative class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. New York: Basic Books.
- Friedman, Thomas L. (2005): *The world is flat. A brief history of the twenty-first century*. 1. ed. New York, NY: Farrar Straus and Giroux.
- Gailing, Ludger; Ibert, Oliver (2016): Schlüsselfiguren: Raum als Gegenstand und Ressource des Wandels. In: *Raumforschung und Raumordnung* 74 (5), S. 391–403. DOI: 10.1007/s13147-016-0426-3.
- Gatzweiler, Hans-Peter; Strubelt, Wendelin (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? In: *Information zur Raumentwicklung* (6/7), S. I–II.
- Glaeser, Edward L.; Gottlieb, Joshua D. (2006): Urban Resurgence and the Consumer City. In: *Urban Studies* 43 (8), S. 1275–1299. DOI: 10.1080/00420980600775683.
- Goodhart, David (2020): *The Road to Somewhere: Wie wir Arbeit, Familie und Gesellschaft neu denken müssen: Die populistische Revolte und die Zukunft der Gesellschaft*. Iffeldorf: millemari.
- Grabski-Kieron, Ulrike (2016): Politik im und für den ländlichen Raum. In: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hg.): *Land und Ländlichkeit*. 46–47. Bonn (Aus Politik und Zeitgeschichte), S. 23–28.
- Grabski-Kieron, Ulrike (2020): Politik für ländliche Räume in Europa. In: Christian Krajewski und Claus-Christian Wiegandt (Hg.): *Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 10362), S. 112–125.
- Graham, Stephen (2004): Introduction: From dreams of transcendence to the remediation of urban life. In: Stephen Graham (Hg.): *The cybercities reader*. London: Routledge (The Routledge urban reader series), S. 1–29.
- Hacker, Björn (2019): *Unequal Europe. Tackling Regional Disparities in the EU*. o.O. (Inst.: Friedrich-Ebert-Stiftung; Foundation for European Progressive Studies).
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: *Raumforschung und Raumordnung* 63 (4), S. 257–265. DOI: 10.1007/BF03183812.
- Hahne, Ulf; Stielike, Jan M. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. In: *Ethik und Gesellschaft* (1). DOI: 10.18156/eug-1-2013-art-3.
- Hamnett, Chris (1991): The Blind Men and the Elephant: The Explanation of Gentrification. In: *Transactions of the Institute of British Geographers* 16 (2), S. 173–189. DOI: 10.2307/622612.
- Heidenreich, Martin (2019): Wirtschaftliche und soziale Disparitäten in der EU. Zwischen Konvergenz und Agglomeration. In: *Information zur Raumentwicklung* (3), S. 18–27.
- Heintel, Martin (2019): Ländlich und peripher? Raumentwicklung und die Macht von Zuschreibungen. In: *Nachrichten der ARL* (2), S. 12–15.
- Helbrecht, Ilse (2009): Deutschland, einig Vaterland? Wer die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhalten will, muss sie neu definieren. In: *Vorgänge* (3), S. 13–22.
- Herfert, Günter (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: *Raumforschung und Raumordnung* 65 (5), S. 435–455. DOI: 10.1007/BF03183833.
- Hess, Steffen; Swarat, Gerald (2020): Landkreise auf dem Weg zum digitalen Ökosystem – Das Modellvorhaben „Smarte LandRegionen“. In: *Der Landkreis* 4, S. 165–166.
- Hesse, Markus; Leick, Annick (2013): Wachstum, Innovation, Metropolregionen. Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung* 71 (4), S. 343–359. DOI: 10.1007/s13147-013-0243-x.
- Hofmeister, Sabine; Mölders, Tanja (2019): StadtLandschaft. In: Olaf Kühne, Florian Weber, Karsten Berr und Corinna Jenal (Hg.): *Handbuch Landschaft*. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS (RaumFragen), S. 731–741.
- Hüttner, Bernd (2016): *Stadt-Land-Beziehungen im 20. Jahrhundert: Geschichts- und kulturwissenschaftliche Perspektiven*. Paderborn 2015. Online verfügbar unter <https://www.rosalux.de/news/id/8969/stadt-land-beziehungen-im-20-jahrhundert-geschichts-und-kulturwissenschaftliche-perspektiven-paderborn-2015?cHash=2c8dc868a4fda32c5d2e1d8579d3ddb9>, zuletzt geprüft am 31.10.2021.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung von Indikatoren zur Raumentwicklung. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei. Dortmund.
- Jacob, Jeffrey (1997): *New pioneers. The back-to-the-land movement and the search for a sustainable future*. Pennsylvania: Pennsylvania State Univ. Press.
- Jessen, Johann; Siedentop, Stefan (2018): Stadtforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, S. 2465–2476.
- Jones, Rhys; Goodwin-Hawkins, Bryonny; Woods, Michael (2020): From Territorial Cohesion to Regional Spatial Justice: The Well-Being of Future Generations Act in Wales. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 44 (5). DOI: 10.1111/1468-2427.12909.
- Jungermann, Franziska (2010): Schwedens Politik zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge am Beispiel Jämtlands. In: *Europa Regional* 18 (2-3), S. 71–78.
- Junkernheinrich, Martin (2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunal Finanzen. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S13), S. 36–43. DOI: 10.1007/s10273-019-2430-z.
- Kaufmann, Matthias (2020): Co-Working in der Provinz: So geht es Städtern auf dem Land. In: *DER SPIEGEL* (online), 19.11.2020. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/karriere/co-working-auf-dem-land-koennen-schicke-gemeinschaftsbueros-die-provinz-retten-a-ff7a3e7f-c7eb-4529-b3f1-1adecf547b33>, zuletzt geprüft am 23.08.2021.
- Kemeny, Thomas; Storper, Michael (2020): Superstar cities and left-behind places: disruptive innovation, labor demand, and interregional inequality. London, UK: International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science (Working Paper). Online verfügbar unter <http://eprints.lse.ac.uk/103312/>.
- Kersten, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: *Raumforschung und Raumordnung* 64 (4), S. 245–257. DOI: 10.1007/BF03183174.
- Kersten, Jens (2008): Mindestgewährleistung im Infrastrukturrecht. In: *Information zur Raumentwicklung* (1/2), S. 1–15.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold (2015): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. Bonn (Inst.: Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Für eine Politik des Zusammenhalts. In: *aPuZ* (46), S. 4–12.

Kersting, Franz-Werner; Zimmermann, Clemens (2015): Stadt-Land-Beziehungen im 20. Jahrhundert: Geschichts- und kulturwissenschaftliche Perspektiven. In: Franz-Werner Kersting und Clemens Zimmermann (Hg.): Stadt-Land-Beziehungen im 20. Jahrhundert. Geschichts- und kulturwissenschaftliche Perspektiven. Paderborn: Ferdinand Schöningh (Forschungen zur Regionalgeschichte, 77), S. 1–6.

Kinossian, Nadir (2018): Planning strategies and practices in non-core regions: a critical response. In: *European Planning Studies* 26 (2), S. 365–375. DOI: 10.1080/09654313.2017.1361606.

Kleilein, Doris (2020): Co-Working auf dem Land: Stadtfucht wegen Corona? Inst.: DABonline | Deutsches Architektenblatt. Online verfügbar unter <https://www.dabonline.de/2020/12/28/co-working-auf-dem-land-stadtfucht-wegen-corona-arbeit-brandenburg/>, zuletzt geprüft am 23.08.2021.

Klingholz, Reiner (2015): Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung. In: *Information zur Raumentwicklung* (1), S. 23–27.

Köhler, Horst (2004): Jeder ist gefordert. 13.09.2004. Interview im Focus.

Koppers, Lothar; Miosga, Manfred; Sträter, Detlev; Höcht, Holger (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. o.O.

Krajewski, Christian; Steinführer, Annett (2020): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen und ihre Ausgestaltung zwischen Staat, Markt und Ehrenamt. In: Christian Krajewski und Claus-Christian Wiegandt (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 10362), S. 242–260.

Kröhnert, Steffen; Kuhn, Eva; Karsch, Margret; Klingholz, Reiner (2011): Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Erste Auflage. Berlin (Inst.: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung).

Kuhn, Eva; Klingholz, Reiner (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin (Inst.: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Institute for Advanced Sustainability Studies).

Kühn, Manfred; Lang, Thilo (2017): Metropolisierung und Peripherisierung in Europa: eine Einführung. In: *Europa Regional* 23.2015 (4), S. 2–14.

Kühn, Manfred; Weck, Sabine (2012): Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten. In: *disP - The Planning Review* 48 (2), S. 14–26. DOI: 10.1080/02513625.2012.721600.

Kundolf, Stefan; Küpper, Patrick; Margarian, Anne; Wandinger, Christian (2016): Koordination, Lernen und Innovation zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen. Phase II der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Braunschweig (Thünen Report, 41) (Inst.: Johann Heinrich von Thünen-Institut).

Kunzmann, Klaus (2012): Das urbane Pentagon von Konsum, Tourismus, Kultur, Wissen und Kreativwirtschaft. In: Klaus Brake und Günter Herfert (Hg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS, S. 151–163.

Küpper, Patrick; Brensing, Jessica; Bergholz, Christian; Mettenberger, Tobias; Pollermann, Kim; Tuitjer, Gesine (2021): Ländliche Regionen entwickeln: Erkenntnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung für die Praxis. Braunschweig (Inst.: Johann Heinrich von Thünen-Institut).

Küpper, Patrick; Peters, Jan Cornelius (2019): Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen. Braunschweig (Thünen Report, 66) (Inst.: Johann Heinrich von Thünen-Institut).

Le Bras, Hervé; Warnant, Achille (2021): An inegalitarian France: Regional socio-economic disparities in France. Regional socio-economic disparities in France. o.O. (Inst.: Friedrich-Ebert-Stiftung; Foundation for European Progressive Studies).

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019): Vereintes Land - drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale).

Lobeck, Michael (2017): Digitale Zukunft auf dem Land. Wie ländliche Regionen durch die Digitalisierung profitieren können. Gütersloh (Inst.: Bertelsmann Stiftung).

Lübbe, Hermann (2002): Stadt und Land. Über das Verschwinden einer Kulturdifferenz. In: *Lebensquelle Stadt. Internationales Symposium am 2. und 3. September 2002*. Choreographisches Zentrum, Zeche Zollverein in Essen. Essen, S. 13–19.

Mädig, Heinrich (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Aufbau Ost. Eine Zwischenbilanz nach über 25 Jahren. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Gleichwertige Lebensverhältnisse im Spiegel demografischer Indikatoren. Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 30. November und 1. Dezember 2017 in Berlin (BBSR-Online-Publikation, 11/2018), S. 4–13.

Magel, Holger (2011): Zur Renaissance von Stadt-Land-Partnerschaften im Zeichen des Gebots gleichwertiger Lebensbedingungen. Eine alte/neue Herausforderung an ganzheitliches Landmanagement. In: *zfv* 136 (6), S. 368–376.

Magel, Holger (2013): Zusammenfassung und Ausblick. In: Arbeitsgemeinschaft der Akademien Ländlicher Raum in den deutschen Ländern (Arge Ländlicher Raum) (Hg.): Dokumentation der Veranstaltung im Rahmen des „Zukunftsforums Ländliche Entwicklung“ am 24. Januar 2013 in Berlin, S. 35–38.

Matthiesen, Ulf (2004): Das Ende der Illusion. Regionale Entwicklung in Brandenburg und Konsequenzen für einen neuen Aufbruch. In: *perspektive 21. Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik* (21/22), 97–114.

Matthiesen, Ulf (2011): Ein Labor für Raumpioniere. Wie Entwicklungsimpulse für Brandenburg durch selbst organisierte Mikro-Netze entstehen können. In: *perspektive 21. Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik* (48), S. 59–68.

Meng, Rüdiger (2012): Verborgener Wandel: Innovationsdynamik in ländlichen Räumen Deutschlands - Verborgener Wandel: Innovationsdynamik in ländlichen Räumen Deutschlands Theorie und Empirie. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften der Universität Mannheim. Mannheim.

Mettenberger, Tobias; Zscherneck, Julia; Küpper, Patrick (2021): Wenn Neues aufs Land kommt. Entwicklung, Umsetzung und Verbreitung innovativer Lösungen zur digitalen Daseinsvorsorge. In: *Raumforschung und Raumordnung* (Online First), S. 1–15.

Mießner, Michael (2016): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Aufstieg eines leeren Signifikanten“. In: *pnd|online* 1, S. 1–10.

Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

- Miosga, Manfred (2020): Räumliche Gerechtigkeit – neues Leitmotiv für die Raumentwicklung? In: Nachrichten der ARL (01-02), S. 11–14.
- Mokhtarian, Patricia Lyon (1990): A typology of relationships between telecommunications and transportation. In: Transportation Research Part A: General 24 (3), S. 231–242. DOI: 10.1016/0191-2607(90)90060-J.
- Montag Stiftung Urbane Räume (2010): Mehr Selbstverantwortung – eine Chance für dünn besiedelte Räume. Ergebnisse eines Workshops in Günne/Möhnesee im Oktober 2010.
- Nathan, Max; Urwin, Chris (2005): City people. City centre living in the UK. London: Centre for Cities.
- Oberst, Christian A.; Kempermann, Hanno; Schröder, Christoph (2019): Räumliche Entwicklung in Deutschland. In: Michael Hüther, Jens Südekum und Michael Voigtländer (Hg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, S. 87–114.
- Porsche, Lars (2019): Digitale Transformation. In: Lars Porsche, Annett Steinführer und Martin Sondermann (Hg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitsberichte der ARL, 28), S. 35–37.
- Pütz, Thomas; Spangenberg, Martin (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Information zur Raumentwicklung (6/7), S. 337–344.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11 (1), S. 189–209. DOI: 10.1093/cjres/rsx024.
- Rojahn, Gerd (2021): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt. In: Annette Spellerberg (Hg.): Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen (Arbeitsberichte der ARL, 31), S. 89–101.
- Rosenfeld, Martin T. W. (2018): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 837–849.
- Rosenfeld, Martin T. W. (2021): Kein Königsweg für die Kommunen. In: Wirtschaftsdienst 101 (2), S. 75. DOI: 10.1007/s10273-021-2842-4.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/2005. Berlin.
- Schweizerischer Städteverband (2016): Agglomerationsprogramme Bilanz und Perspektiven. Erfolgreiche Abstimmung zwischen Verkehr und Siedlung. Bern.
- Siedentop, Stefan (2020): Die Vermessung der Gleichwertigkeit. Zur Rolle der Wissenschaft im Umgang mit räumlicher Ungleichheit. In: Nachrichten der ARL (1-2), S. 27–30.
- Siedentop, Stefan (2021a): Das Internet, das Virus und die Stadt: neue Attraktivität für Suburbia und ländliche Räume? In: vhw Forum Stadtentwicklung und Wohnen (5), S. 231–235.
- Siedentop, Stefan (2021b): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Wissenschaft und Politik im Ringen um räumliche Gerechtigkeit. In: Dieter Rehfeld, Ortrud Leßmann und Paul Soemer (Hg.): Engagiert und distanziert. Anwendungsorientierte Sozialwissenschaften zwischen normativer Orientierung, Akteursbeteiligung und wissenschaftlichem Ethos. Marburg: Metropolis.
- Sieverts, Thomas (2012): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Basel: De Gruyter.
- Simons, Harald; Weiden, Lukas (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse. Berlin: empirica.
- Sixtus, Frederick; Slupina, Manuel; Sütterlin, Sabine; Amberger, Julia; Klingholz, Reiner (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin (Inst.: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung).
- Spellerberg, Annette; Sailer, Ulrike; Damm, Gerd-Rainer; Schelisch, Lynn (2021): Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen. Positionierung und Handlungsbedarfe. In: Annette Spellerberg (Hg.): Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen (Arbeitsberichte der ARL, 31), S. 147–155.
- Steinführer, Annett (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (1), S. 5–16. DOI: 10.1007/s13147-014-0318-3.
- Steinführer, Annett (2019): Lebensqualität in ländlichen Räumen. In: Nachrichten der ARL (02), S. 8–11.
- Steinführer, Annett; Küpper, Patrick (2013): Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungbedingungen. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? Dezentertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“ der DGD in Kooperation mit dem BBSR am 6. und 7. Dezember 2012 in Berlin. Bonn, S. 16–28.
- Steinmeier, Frank W. (2019): „Zukunftsforum Ländliche Entwicklung“. Rede auf der Internationalen Grünen Woche, 23.01.2019.
- Sternberg, Jens (2009): Viel Lärm um nichts. Demografischer Wandel Gastkommentar. In: Das Parlament 2009, 27.07.2009.
- Stielike, Jan M. (2021): Infrastruktur und Daseinsvorsorge. In: Raumplanung 212 (3/4), S. 8–14.
- Storper, Michael; Manville, Michael (2006): Behaviour, Preferences and Cities: Urban Theory and Urban Resurgence. In: Urban Studies 43 (8), S. 1247–1274. DOI: 10.1080/00420980600775642.
- Strubelt, Wendelin (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenen Sinn der Zeit? In: Information zur Raumentwicklung (6/7), S. 305–308.
- Trostorff, Britta (2017): Regional, kooperativ, wandelbar: Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen – Ergebnisse eines Planungsprojekts in Thüringen. In: Christian Schlump und Brigitte Zaspel-Heisters (Hg.): Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitsberichte der ARL, 19), S. 4–23.
- van Deuverden, K. (2019): 30 Jahre nach dem Mauerfall: Finanzschwäche der neuen Länder hält auch die nächsten drei Dekaden an (DIW Wochenbericht, 43/2019).
- Volkman, Anne (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen. Dissertation an der TU Dortmund. Dortmund.
- von Petersdorff, Griet (2021): Coworking Space in Brandenburg: Moderne Arbeitswelt trifft Landleben. In: tagesschau.de, 18.04.2021. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/coworking-spaces-dorf-101.html>, zuletzt geprüft am 23.08.2021.
- Weber, Andreas; Klingholz, Reiner (2009): Demographischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin (Inst.: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung).
- Weck, Sabine (2021): Eine Frage der Gerechtigkeit. Wie lokale Projekte zu einer gerechten Raumentwicklung beitragen. Dortmund (ILS-Impulse, 2/21) (Inst.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung).

Weck, Sabine; Kamuf, Viktoria; Matzke, Felix; Plöger, Jörg; Krehl, Angelika (2021a): RELOCAL – Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hg.): Jahresbericht 2020. Dortmund, S. 20–21.

Weck, Sabine; Madanipour, Ali; Schmitt, Peter (2021b): Place-based development and spatial justice. In: European Planning Studies, S. 1–16. DOI: 10.1080/09654313.2021.1928038.

Weingarten, Peter (2020a): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Sicht aus der Wissenschaft. In: BLG (Hg.): Ländliche Entwicklung für Gleichwertige Lebensverhältnisse. Berlin, S. 20–22.

Weingarten, Peter (2020b): Ländliche Entwicklung: die zweite Säule der EU-Agrarpolitik. In: Bundeszentrale für politische Bildung, 10.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/izpb/laendliche-raeume-343/312722/laendliche-entwicklung-die-zweite-saeule-der-eu-agrarpolitik>, zuletzt geprüft am 26.10.2021.

Weingarten, Peter; Steinführer, Annett (2020): Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 30 (4), S. 653–665. DOI: 10.1007/s41358-020-00246-z.

Weith, Thomas (2009): Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?! – Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken. In: Marion Eich-Born (Hg.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitsmaterial der ARL, 345), S. 156–178.

Wiedemann, Mario; Klug, Petra (2021): Attraktive ländliche Räume durch digitale Kommunen. In: Artur Mertens, Klaus-Michael Ahrend, Anke Kopsch und Werner Stork (Hg.): Smart Region. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 15–28.

Williger, Bettina; Wojtech, Annemarie (2018): Digitalisierung im ländlichen Raum. Status Quo & Chancen für Gemeinden. White Paper der Fraunhofer-Arbeitsgruppe für Supply Chain Services. Nürnberg.

World Bank (2009): Reshaping Economic Geography, part 1. World Development Report 2009. Washington DC.

Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (2010): Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht im Dezember 2010. München.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER
ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius
Feldbrunnenstraße 56
20148 Hamburg

Telefon: +49 40 413 366
Telefax: +49 40 413 367 00
E-Mail: zeit-stiftung@zeit-stiftung.de
www.zeit-stiftung.de
www.buceriuslab.de

VERANTWORTLICH
Prof. Dr. Michael Göring

REDAKTION
Mirjam Büttner, Nora Held

GESTALTUNG
Gabriel Krauch, www.elbspree.de

DRUCK
BEISNER DRUCK GmbH & Co. KG

ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius
Hamburg, November 2021



ZEIT-Stiftung

Ebelin und Gerd
Bucerius