

## Regionalpolitische Antworten auf die Peripherisierung ländlicher Räume

Gerne greife ich den leitenden Begriff des Beitrags von Herbert Sukopp auf: Die Entwicklung der „Kulturlandschaft“ kann ein Startpunkt sein. Allerdings möchte ich den Begriff um die soziale Dimension erweitern: Wie und durch wen wird eine Kulturlandschaft gestaltet, genutzt, verändert? Wenn die Naturwissenschaften in dieser Hinsicht von „anthropogenen“ Faktoren sprechen: Ist es nicht genauer (also aussagekräftiger), stattdessen von den konkreten Akteuren und Nutzergruppen zu sprechen, von ihren Interessen, ihren Vorstellungen, ihren Ressourcen? Ließe sich nicht zeigen, dass mit solcher ‘Anstrengung des Begriffs’ ein komplexeres Landschaftsgeschehen erfassbar wird? Ja, dass auch in einem komplexeren Sinne Partei ergriffen wird – in unserem Fall für eine Region, die früher eher als „ostelbisches Armenhaus“ oder als „märkische Streusandbüchse“ bezeichnet wurde? Tatsächlich war es in preußischen Zeiten gelungen, nicht nur geeignete großflächige Wirtschaftseinheiten zu bilden, sondern eine kulturell geprägte Lebensführung auf Landschlössern, Gutshöfen und in Kleinstädten zu organisieren – mit dem Ergebnis, dass die Landschaft trotz ihrer Kargheit aufgewertet wurde. Die Landarbeiter freilich – das sei nicht vergessen – blieben trotz gradueller Verbesserungen bis 1918 eine stark benachteiligte Bevölkerungsgruppe. Theodor Fontane und Max Weber lassen grüßen! Heute scheint ein eigener Weg der regionalen Entwicklung ländlicher Räume kaum mehr realisierbar zu sein. Warum nicht?

### Zum Begriff „Peripherisierung“

Bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gewannen die industrialisierten Städte in Deutschland eine Vormachtstellung. Seitdem sind verschiedene Wellen der Entwicklung über die ländlichen Räume hinweg gezogen. Sie scheinen insgesamt einzumünden in eine *Abseitsstellung*, in einen *Funktionsverlust* dieser Räume, in eine weitreichende Abhängigkeit von den Entwicklungen in den Zentren. Das erklärt, warum dieser Typus von Kulturlandschaften heute in erster Linie unter dem Gesichtspunkt des Ressourcenschutzes betrachtet wird.

Das war noch vor 15 Jahren anders: Die klassische Position der Regionalpolitik, Fördermittel auch in strukturschwache ländliche Räume zu lenken, wurde in vollem Umfang auf die ostdeutschen Regionen angewandt. In Brandenburg flossen zum Beispiel in den 90er Jahren 75 % der Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Regionalen Wirtschaftsförderung (GRW) in den äußeren Entwicklungsraum (vor allem in die alt-industriellen Zentren jenseits des ‘Städtekranzes’); inzwischen sind es noch etwa 60 % (weiter sinkend). Man war sich sicher, dass eine nachhaltige Ausgleichspolitik zum Gelingen eines allgemeinen Wachstumsmodells beitragen würde. Diese Auffassung ist inzwischen erschüttert; jede Art von Ausgleichspolitik – also durch Umverteilung von Mitteln von den prosperierenden zu den schwächeren Regionen – verliert heute an Überzeugungskraft. Die innovativen Kräfte werden in den Ballungsräumen gesehen, sie gelten als Garanten des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit – übrigens deutlich verstärkt durch die Regionalpolitik der EU und die seit zehn Jahren favorisierte Politik der Metropolregionen.

Ich verwende im Folgenden den Begriff der „Peripherisierung“, um die so bewirkte Abseitsstellung der ländlichen Räume zu kennzeichnen. Wie so oft vermag auch hier der entsprechende Kontrastbegriff zu erhellen, worauf es ankommen soll: Der Prozess einer Peripherisierung lässt sich nur in Abhängigkeit von *zentripetalen* Vorgängen, das heißt – im mathematischen Sinne –, als eine Funktion von Zentralisierungen sinnvoll beschreiben. Es sind die Logik und die Dynamik der räumlichen *Zentralisierungen* (z. B. in den größeren Stadt- oder gar Metropolregionen), welche die Abseitsstellung der übrigen Räume weitgehend bestimmen. Und zwar dadurch, dass sie – die Zentralisierungen – wirtschaftliche Produktivität, intellektuelle Innovationsfähigkeit, Infrastrukturfunktionen, aber eben auch Bewohner und Arbeitskräfte *bündeln* – und damit gleichzeitig den peripherisierten Räumen entziehen.

So betrachtet, gilt die Dynamik der Zentren mit ihren eigenen Regelsystemen als *Subjekt* der sozial-räumlichen Entwicklung insgesamt. Die funktionalen Verflechtungen, die „Lebensadern“ zwischen zentralisierten und peripherisierten Teilräumen, seien sie ökonomischer, siedlungsstruktureller, kultureller oder ökologischer Art, sind nur durch lose Kopplungen gekennzeichnet. Die peripherisierten Teilräume werden in ihrer Entwicklung graduell geschwächt, in Stagnation versetzt oder gar über längere Zeit hinweg abgekoppelt. Was sind die Folgen?

Zum einen: *Funktionsverlust und Bedeutungsverlust* bewirken schrittweise eine Entdifferenzierung und Fragmentierung der in den ländlichen Räumen ehemals vorhandenen Vielfalt. Es kommt zu Kontraktionen (Schrumpfungen) bei Bewohner- und Arbeitskräftegruppen in Verbindung mit der Reduzierung auf wenige Nutzungen, auf minimale Infrastruktur-Ausstattungen, auf spärliche Handlungsprogramme.

Zum zweiten: Das „Abgehängtsein“ von zentralen Entwicklungen schafft die Bedingungen für einen schmalen, *provinziellen Regionalismus*; breites Wissen und gute

Qualifizierungen gehen nach und nach verloren. Der Regionalismus ist zwiespältig; er nährt einen Anti-Affekt gegen Dynamik und Modernisierung (und kaschiert so den Mangel an eigener ökonomischer Tragfähigkeit), er bietet aber auch Chancen für soziale experimentelle Nutzungen und Lebensformen ohne den Druck der hegemonialen Zentralentwicklungen.

Zum dritten können die losen *Kopplungen vollends abreißen*, das heißt, die Entleerung ganzer Landstriche über einen längeren Zeitraum führt dann zu Brachflächen und „Wüstungen“ (aufgegebene Siedlungsräume), die Chancen für neue, nischenartige Nutzungen gehen gegen Null.

So zugespitzt, erscheint dies als die eigentliche *Provokation*: Was in Ländern wie in Skandinavien oder Kanada – allseits anerkannt – zum typischen Merkmal ihrer Wirtschafts- und Sozialgeschichte zählt, das kommt uns volkswirtschaftlich, aber auch sozialstaatlich skandalös vor, dagegen sträuben sich alle, die professionell mit dem Schicksal der ländlichen Räume befasst sind. Besitzen wir nicht doch wirksame Gegensteuerungsmöglichkeiten, schlummert nicht doch unter der Peripherisierungs-Leere eine langsam wieder erwachende Chance für eine andere Zukunft, so dass der Puls wieder zu schlagen beginnt?

Bevor ich die hierzu unternommenen Aktivitäten skizziere, muss an diesem Punkt kurz innegehalten werden: Aus allen Stellungnahmen und Empfehlungen der letzten Jahre – sie können noch so profund, noch so empirisch belegt sein – springt den Beobachter eine Botschaft an: *Peripherisierung soll nicht stattfinden*; und vor allem die „*öffentliche Hand*“ muss ihrem Geschehen entgegenwirken! Eine seltsame Haltung – sie erscheint als in sich widersprüchliche, ja schizophrene politische Grundposition. Warum? Weil in dem einen politischen Diskurs das Ja zur kapitalistischen, wettbewerbsorientierten, räumlich entgrenzten Wirtschaftsordnung (Ausnahme Die Linke/PDS) immer wieder beschworen wird, obwohl klar ist, dass diese Wirtschaftsordnung genau die Arten von Peripherisierung hervorbringt, die in einem anderen politischen Diskurs, in dem es vorrangig um Ausgleichspolitik und gleichwertige Lebensbedingungen geht, beklagt und bekämpft werden.

Es lohnt sich dennoch, den besonderen Typus der Regionalpolitik, der auf Peripherisierungsprozesse antworten soll, genauer zu beleuchten; die Regionalpolitik ist ein Scheinwerfer, den ich einschalte, auf der kargen Bühne der ländlichen Entwicklung. Das Licht erfasst Situationen mit Kulissen, mit Akteuren, mit Themen, mit Handlungen; das Ganze wirkt erst einmal unübersichtlich.

## Die regionalpolitische Bühne

1. Zunächst scheint die Bühne leer zu sein: Das Stück wird nicht aufgeführt, es gibt gar keine Regionalpolitik! Die frühere Policy-Forschung hat uns den Blick darauf

gelehrt, dass Politik als Regierungshandeln prinzipiell nach Ressortgliederung und mit Hilfe ressortspezifischer Konzepte und Programme gemacht wird, und zwar als top-down-Prozess (also hierarchisch). Im Bereich der regionalen, das heißt, sozial-räumlichen Probleme gibt es keine klare ressortpolitische Zuständigkeit. Das ist zweifellos ein Manko. Etwa im Vergleich zur Verkehrswegeplanung oder zur Wohnungsbauförderung fehlt es an Handlungsrouinen, es gibt keine allseits praktizierten Instrumentarien, keine finanzielle Absicherung in den Haushalten, keine fachlichen Spezialisten.

2. Beim genaueren Hinsehen merken wir als Beobachter, dass doch etwas aufgeführt wird, allerdings spielt jede kleine Gruppe offenbar ihr eigenes Stück. Im Land Brandenburg sind – um nur die wichtigsten öffentlichen Akteure zu nennen – für eine Politik der regionalen Entwicklung zuständig: das Wirtschaftsministerium (regionale Wirtschaftsförderung), das Infrastrukturministerium (Stadt- und Verkehrsentwicklung), das Landwirtschaftsministerium (Politik der ländlichen Entwicklung, zusammen mit der Umwelt- und Naturschutzpolitik). Flankiert werden sie von einzelnen Maßnahmen weiterer Ministerien (z. B. der Gebietsreform durch das Innenministerium) – und dies je nach eigenen Ressortkriterien. Den *Zusammenhalt* sollen Landesentwicklungsprogramme (gemeinsam mit Berlin) und die Regionalplanung garantieren, die jedoch in den Fachressorts nicht gerade fest verankert sind. Zusätzlich erkennen wir noch die Mitspieler in den höheren Etagen: den Bund zum Beispiel im Rahmen des Aufbau-Ost-Programms oder die EU mit ihren längerfristig wirksamen Strukturfonds. – So betrachtet, besteht Regionalpolitik lediglich aus der Summe der Einzelmaßnahmen höchst unterschiedlicher Akteure. Nach meiner Kenntnis führt dies unvermeidlich zu einer geringeren Gesamt-Effektivität. Jedes Ministerium verfolgt seine eigenen Handlungskonzepte mit eigenen Fördertöpfen, und die Regionalplanung betreibt mit gewaltigem Aufwand ihr Zentrale-Orte-System mit der Festlegung von Standorten für regionale Einrichtungen (so aufwendig, so konfliktrüchtig, dass für die Region Uckermark-Barnim bis heute kein integrierter Regionalplan vorliegt).

3. Diese Aufsplitterung bietet allerdings auch eine Chance. Seit einigen Jahren erleben die Zuschauer, das zeigen neuere Policy-Analysen, dass in vielen Regionen Deutschlands und der EU aus disparaten Situationen schrittweise *Netzwerke* unter Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen (vor allem wirtschaftlicher Akteure) entstehen. Um im Bild zu bleiben: Die Akteure auf der Bühne gehen aufeinander zu und bemühen sich doch noch um ein gemeinsames Stück. Dieser Szenenwechsel ermöglicht uns, zur eigentlichen regionalpolitischen Kernfrage – bezogen auf ländliche Räume – vorzustoßen: *Wie lässt sich eine peripherieadäquate Handlungs- und Steuerungsfähigkeit erreichen?* Welche Akteure können mit welcher Vernetzung zu welchen Issues mit welchen Ressourcen tätig werden? Die Regionalforschung sagt:

Policy-Netzwerke sind der erfolgversprechende Weg. In kritischen Zeiten beginnt ungeachtet der formal-hierarchischen Zuständigkeit eine Suche nach innovativen Lösungen, findet erfahrungsgemäß eine Kopplung zwischen Problemwahrnehmung, Vorschlägen (Konzepten) und der praktischen Politik und Verwaltung statt – wenn es denn ein günstiges „Fenster“, einen günstigen Zeitpunkt mit öffentlicher Aufmerksamkeit gibt.

## Strategische Überlegungen

Seit November 2005 wird in Brandenburg, abgestimmt mit Berlin, politisch eine neue Linie der Landesentwicklung favorisiert; sie setzt auf „zukunftsträchtige Wirtschaftsbereiche mit Innovationspotential“, was zu einer Gewichtsverschiebung zugunsten der engeren Metropolregion beitragen wird. Die Peripherisierungstendenz wird noch zunehmen. Welche Möglichkeiten bleiben den Räumen im Abseits?

### 1 Endogene Chancen

Eine innere Balance zwischen berlinfernen und berlinnahen Teilregionen zu erreichen, erscheint unrealistisch. Diese Räume sind strukturell sehr verschieden; sie benötigen daher auch unterschiedliche Strategien für ihre Stabilisierung bzw. Entwicklung.

Das wollte Brandenburg lange Zeit nicht wahrhaben. Die fünf Planungsregionen, die wie ‘Tortenstücke’ auf Berlin zulaufen, sollen „eine innerregionale Solidarität und Identität zwischen den ... [Kommunen] des engeren Verflechtungsraumes und denen des äußeren Entwicklungsraumes ... befördern“ (Begründung der Landesplanung). Die Realität sieht anders aus. Betrachten wir unsere Beispielregion im Nordosten Brandenburgs: Was verbindet Bernau mit Prenzlau; oder Stadterweiterungen (Berlinnähe) mit den Natur- und Landschaftsschutzgebieten im Odertal (Berlinerferne)?

Heute wird die strukturelle Differenz mit dem neuen Konzentrationskonzept der Landesregierung indirekt anerkannt. Und das bedeutet: Die geschwächten Teilregionen erhalten das Signum von Nebenräumen, von *Nischen*. Für eigene Handlungskonzepte in den peripherisierten Räumen verbleiben nur geringe Möglichkeiten. Vor allem: Fehlt es an kritischer Masse (sowohl an „Humankapital“ als auch an wirtschaftlichem Interesse) und fehlt es an „Lebensadern“ zu den Zentren, stehen die Chancen schlecht. Eine zusätzliche Bedingung folgt aus den bereits erwähnten Ergebnissen der Policy-Forschung: Nur wenn die vorhandenen Akteure zum geeigneten Zeitpunkt zueinander finden, problembezogen ein handlungsfähiges Netzwerk

bilden, ein *Issue-Netzwerk*, und gemeinsame Konzepte auf den Weg bringen, lässt sich eine wirksame Umsteuerung erzielen.

Ein künftiger Horizont der Entwicklung wird dann vor allem als ländlicher Konsumtionsraum aufscheinen (Naherholung, Tourismus, natürliche Ressourcen). Auch aus ökonomischer Sicht fällt die Zukunftsprognose nicht anders aus: Für eine peripherieabbauende Regionalpolitik gibt es nur dann wirtschaftliche Gründe, wenn es gerade dort gelänge, bedeutsame Innovationen zu „implantieren“, die woanders nicht zum Tragen kämen. Nur in diesem Falle könnte aufs Neue mit einem ländlichen Produktionsraum (Landwirtschaft, Wald, Tierzucht u. ä.) gerechnet werden. Im übrigen stellen sich Distributionsfragen, muss demnach das soziale Problem regionalpolitisch beantwortet werden, ab welchem Punkt des Auseinanderdriftens die immobilen Bewohnergruppen (Alte, Landwirte, Dienstleister) einen finanziellen Ausgleich (z. B. über eine Subjektförderung) erhalten sollen; einen solchen Ausgleich gibt es bisher nur für die Landwirtschaft.

## 2 Rolle der Metropolregion

Lassen sich somit Peripherisierungsfolgen aus eigener Kraft nur in höchst bescheidenem Maße regionalpolitisch abbauen, richtet sich schließlich unser Scheinwerfer, mit dem wir die regionalpolitische Bühne beleuchtet haben, auf solche Räume, in denen tragfähige Zentralisierungen stattfinden. Die gibt es, wohlgemerkt, in Ausnahmen auch in den ländlichen Gebieten – denken wir an Usedom oder an einzelne attraktive Kulturprogramme (Neuhardenberg, Rheinsberg); doch sie bleiben dünn gesät. Die anderen Zentralisierungen, die ich eingangs als Verursacher von Peripherisierungen benannt habe, finden in den größeren Städten und vor allem – in unserem Beispiel – in der *Metropolregion* Berlin statt.

Im Grunde genommen lässt sich holzschnittartig sagen: Die großen Zentren bringen nicht nur peripherisierte ländliche Räume hervor, sie verfügen auch über die Ressourcen, um wenigstens selektiv eine Stabilisierung der berlinfernen Teilregionen zu ermöglichen. *Doch will die Metropolregion Berlin dies?* Das ist – lange schon – die Gretchenfrage der regionalpolitischen Debatten zwischen Berlin und Brandenburg. Im jüngst entstandenen Konzept der europäischen Metropolregion Berlin-Brandenburg (in der sämtliche Teilregionen Brandenburgs inbegriffen sein sollen) wird die strategische Differenz zwischen berlinfernen und berlinnahen Räumen wieder überwölbt. Das ist nicht überzeugend, denn – wie schon erwähnt – es kann keine einheitliche Strategie geben. Wohl aber kann die Metropolregion folgendes beitragen: die Leistungen der ländlichen Räume (Wasser, Erholungsangebote etc.) anerkennen und fördern, die Verkehrsverbindungen angemessen ausbauen und be-

treiben, einen gewissen Anteil von ihrem eigenen Produktivitätsplus in einem speziellen Finanzausgleich an die berlinfernen Teilregionen abgeben. Ob es den politischen Willen hierzu gibt, lässt sich derzeit nicht erkennen.

## Ausblick

Treten wir ein paar Schritte zurück, betrachten wir die ländliche Szenerie im europäischen Vergleichsblick: In vielen Ländern der EU finden ähnliche Peripherisierungsprozesse statt. Die Wettbewerbsorientierung der einzelnen Länder und ihrer metropolitanen Zentren zieht die Aufmerksamkeit ab von den Peripherien, schwächt sie grundlegend. Wir beobachten aber noch etwas anderes: Nach Jahrzehnten der Entleerung und der Bedeutungsverluste ist in manchen peripherisierten Regionen wieder Leben eingekehrt: so zum Beispiel im Apennin in Italien, im Zentralmassiv in Frankreich, in Irland. Es entsteht offenbar nach einer Zeit des Brachliegens, des Vergessens hie und da wieder ein Impuls, sich diese Landschaften auf neue Weise (auf neue Weise!) anzueignen. Menschen ziehen dorthin und bauen die Dörfer wieder auf, häufig Menschen, die zuvor noch nicht in solchen Landschaften gelebt haben.

Da wir Peripherisierung als einen zentralisierungsabhängigen Prozess verstehen wollen, sind Peripherisierungsfolgen prinzipiell umkehrbar, und zwar *durch entsprechende Initiativen seitens der Zentren* – das ist die vielleicht kühne, immerhin tröstliche Zukunftsaussage, das für heute letzte Bühnenbild. Wenn die Lichter ausgehen, können sie – zwar nicht generell, doch in manchen Fällen – auch wieder eingeschaltet werden!

## Literatur

- Beetz, S. (2006): Regionale Disparitäten und Steuerung ländlicher Entwicklung. Materialien der IAG Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 9, Berlin.
- Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das 'kreative Milieu' als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. In: Geographische Zeitschrift 83, S. 30–47.
- Fürst, D. & H. Schubert (1998): Regionale Akteursnetzwerke. In: Raumforschung und Raumordnung 56, S. 352–361.
- Gailing, L. & K.-D. Keim (2006): Analyse von informellen und dezentralen Institutionen und Public Governance mit kulturlandschaftlichem Hintergrund. Materialien der IAG Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 6, Berlin.

- Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Leitbild für eine europäische Metropolregion, hrsg. von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Dokumentation einer Fachkonferenz, Berlin 2006 (unveröff.).
- Héritier, A. (Hg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen.
- Jordan, G. & K. Schubert (1992): A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. In: *European Journal of Political Research* 21, S. 7–27.
- Keim, K.-D. (2001): Periphere Gebiete in Brandenburg – abhängig und unabhängig von Berlin. In: Zöpel, C. (Hg.), *Brandenburg 2025 in der Mitte Europas*, Berlin, S. 203–218.
- Keim, K.-D. (2004): Herausforderungen für die Regionalplanung aus der Sicht der regionalökonomischen und regionalsoziologischen Forschung. In: *10 Jahre Regionalplanung in Brandenburg. Dokumentation*, hrsg. von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Cottbus (unveröff.), S. 28–31.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, S. 3–7.
- Krieger-Boden, C. (1995): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. In: *Die Weltwirtschaft* 2, S. 193–215.
- Lammers, K. (1998): Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftspolitischen Diskussion. In: Fischer, B. & T. Straubhaar (Hg.), *Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, S. 195–206.