

Chancen und Herausforderungen für Kultur in den raumbezogenen Politiken



Foto: ARL

Prof. Dr. Rainer Danielzyk ist Professor für Raumordnung und Regionalentwicklung am Institut für Umweltplanung (iup), Leibniz Universität Hannover

Kultur in ihren regionalen Kontexten und ihrer regionalen Vernetzung wahrzunehmen und zu fördern, hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten zunehmend Aufmerksamkeit gefunden. In zahlreichen Bundesländern gibt es Ansätze zur Unterstützung der Kultur, für die regionale Kulturbüros (das sei hier als Sammelbegriff verstanden) eine wichtige Rolle spielen. Zugleich hat die kulturelle Dimension in der Regionalentwicklung und Regionalplanung vielfach, wenn auch längst nicht überall, an Bedeutung gewonnen. Dieser Beitrag will einleitend zunächst klären, was genau unter Regionalplanung und Regionalentwicklung als Teilen des Systems der räumlichen Gestaltungsansätze in Deutschland zu verstehen ist.

Regionalplanung und Regionalentwicklung sind grundsätzlich flächendeckend in Deutschland organisiert. Hier stehen die ländlichen Räume im Mittelpunkt. Es sei dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es eine große Vielfalt ländlicher Räume in Deutschland gibt: das gilt nicht nur in (kultur-) landschaftlicher Hinsicht, wenn man etwa an Küstenregionen oder Berggebiete, aber auch an von alten Industrien oder klein- und mittelständischen Betrieben geprägte ländliche Räume denkt. Gerade in demographischer und ökonomischer Hinsicht gibt es strukturschwache, dünn besiedelte, von Abwanderungen und Infrastrukturabbau geprägte Gebiete wie auch dynamische ländliche Räume, in denen »Hidden Champions«

aus dem Mittelstand für eine erstaunliche demographische, soziale und ökonomische Dynamik sorgen (vgl. dazu ausführlicher Danielzyk 2022).

Im letzten Teil des Beitrags werden dann die unterschiedlichen Bedeutungen der kulturellen Dimension im Zusammenhang mit Regionalplanung und Regionalentwicklung reflektiert.

Regionalplanung als wichtige Ebene im deutschen Planungssystem

Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der wenigen Länder in Europa, für das die Nutzung der Räume flächendeckend rechtlich verbindlich auf mehreren politisch-administrativen Ebenen geregelt wird (vgl. Danielzyk/Münter 2018; Danielzyk/Priebs 2023). Inhaltliche Leitvorstellung ist es, eine nachhaltige Raumentwicklung und gleichwertige Lebensverhältnisse zu realisieren.

Die überörtlichen Ebenen (Bund, Länder, Regionen) der integrierten Planung werden zusammenfassend als Raumordnung bezeichnet. Zudem gibt es auf allen Ebenen Fachplanungen, wie etwa die Verkehrsplanung, und auf der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden die sog. Bauleitplanung.

Auf Ebene der Bundesraumordnung sind rechtlich verbindliche Regelungen eher schwach ausgeprägt und nur für wenige Teilbereiche zu finden. Hier wird vor allem mit Leitbildern, Hand-



Aktuelle Planungsregionen, Stand 31.12.2020

- ☐ Planungsregionen der Regionalplanung
- ☐ Teilabschnitte in Nordrhein-Westfalen
- ☒ Planungsregion, für die keine Regionalplanung durchgeführt wird

Abb. 1: Planungsregionen der Regionalplanung in Deutschland

© BBSR Bonn 2021

Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: C. Benz

lungsstrategien, Modellvorhaben usw. gearbeitet. Für die 13 Flächenländer gibt es jeweils eigene Landesplanungsgesetze, die das Planungssystem im jeweiligen Bundesland und seinen Regionen definieren. Dabei hat die föderale Vielfalt zu einem breiten Spektrum von Organisationsformen, inhaltlichen Planungsansätzen und Terminologien geführt. In jedem Bundesland gibt es flächendeckend Planungsregionen (siehe Abb. 1). Ihre Ausgestaltung und Handlungsfähigkeit ist ebenfalls höchst unterschiedlich und kann teilweise sogar innerhalb eines Bundeslandes (etwa in Niedersachsen oder Baden-Württemberg) stark variieren.

Die Regionalplanung vermittelt im Sinne des planerischen Gegenstromprinzips zwischen überörtlichen Gestaltungsansprüchen des Bundes und vor allem der Länder sowie der kommunalen Planungsebene. Die Regionalplanung ist deshalb von besonderem Interesse, weil sie die konkreteste Ebene der Raumordnung ist. Die Regionalpläne schaffen auf der Basis einer gründlichen Regionalanalyse einen verbindlichen Rahmen für die Planungen auf lokaler Ebene. Regionalplanung hat häufig nicht das beste Image, weil sie im Interesse einer Stabilisierung des Siedlungssystems, des Klimaschutzes und der Biodiversität Siedlungsentwicklungen und Bodennutzungen begrenzt. Ihr wichtigstes Produkt

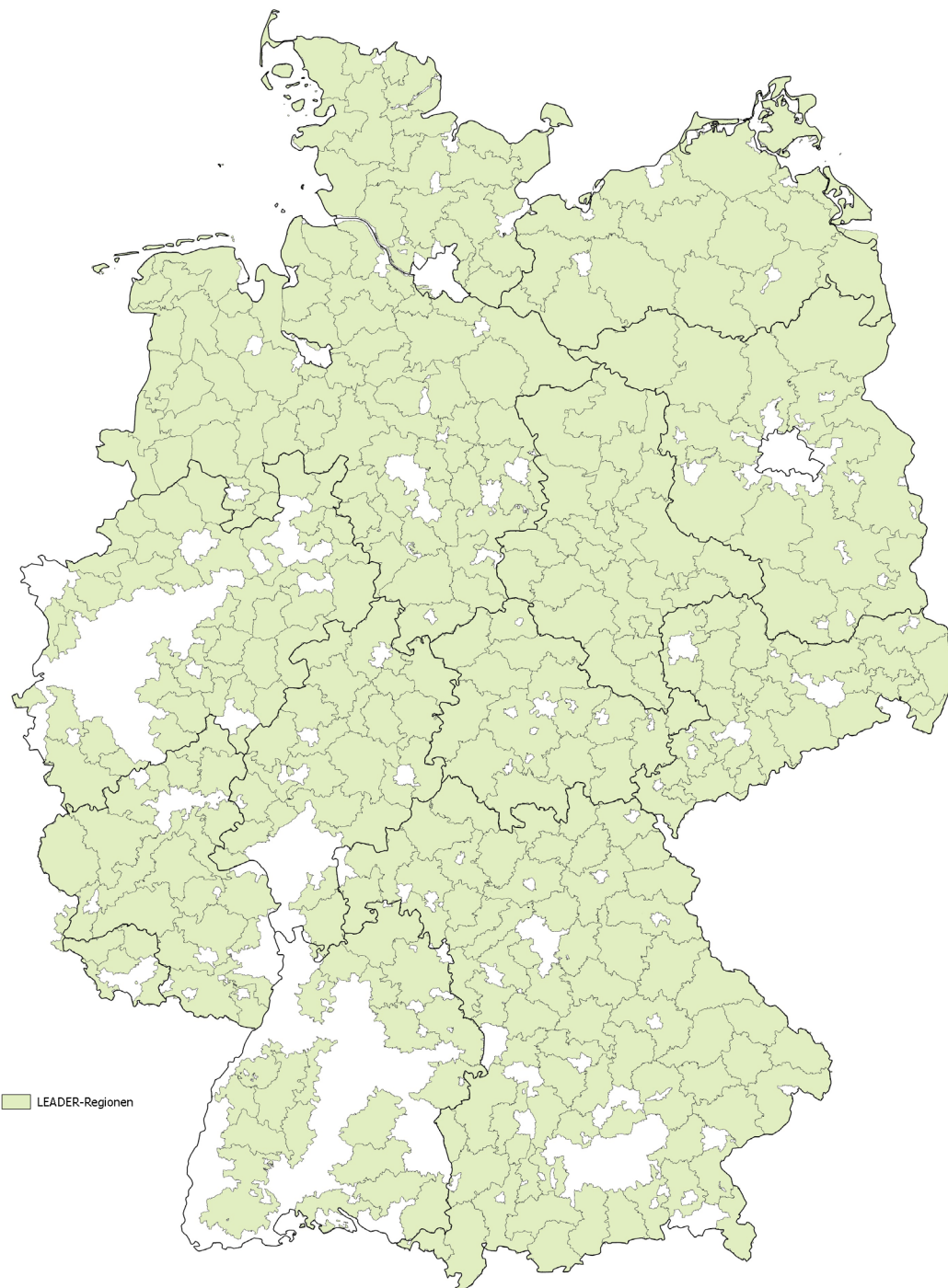


Abb. 2: LEADER-Regionen der Förderperiode 2023-2027 in Deutschland, Datenquelle: © Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS), Visualisierung: IfK

ist der in oft langwierigen Verfahren aufgestellte Regionalplan, der sorgfältig und rechtssicher ein abgewogenes Bild der künftigen Raumstrukturen der Region darstellt. Zur Umsetzung der darin enthaltenen Vorstellungen sind kommunale Planungen und Aktivitäten, Fachplanungen und Fachpolitiken sowie nicht zuletzt die (Förder-) Ansätze der Regionalentwicklung erforderlich. Um tatsächlich gleichwertige Lebensverhältnisse und eine nachhaltige räumliche Entwicklung zu realisieren, ist eine gute Verknüpfung von Raumordnung und Raumentwicklung, insbesondere von Regionalplanung und Regionalentwicklung, erforderlich.

In den Raumordnungsplänen auf Landesebene (Landesentwicklungsplan etc.) und auf Regionalebene (Regionalplanung) wird »Kultur« zwar häufiger erwähnt, ist aber in der Regel kein zentrales Thema. Kulturelle Einrichtungen sind etwa wichtige Elemente zur Definition von zentralen Orten (Ober-, Mittelzentren). Die Erwähnung der »Kultur« in formellen Raumordnungsplänen kann auch als Bezugspunkt für strategisches Handeln in den Regionen z. B. für kulturpolitische Anliegen Bedeutung haben. Allerdings lässt sich mit Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionalebene wenig initiieren und gestalten. Hierfür ist die Regionalentwicklung bedeutender.

Regionalentwicklung als partizipativer Innovationstreiber

Im Unterschied zur überörtlichen Raumordnung (gemäß den Raumordnungsgesetzen des Bundes und der Länder) und der kommunalen Bauleitplanung (gemäß Baugesetzbuch) ist Regionalentwicklung (gemäß Baugesetzbuch) ist Regionalentwicklung nicht rechtlich definiert. Sie kann verstanden werden als ein gemeinsames regionales Handeln zur Förderung der räumlichen Entwicklung (vgl. Heintel 2018). Ein wesentliches Ziel der Regionalentwicklung ist es, die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität einer Region zu fördern. Dafür ist unter den heutigen Bedingungen vor allem Innovationsfähigkeit, breit verstanden von technologisch bis sozial, eine wichtige Voraussetzung. Dazu sollen im Rahmen der Regionalentwicklung neue, breite Akteursnetzwerke initiiert, Leitbilder für die räumliche Entwicklung formuliert und zu deren Umsetzung geeignete Projekte definiert und finanziell gefördert werden. Gerade diese Ansätze zur finanziellen Förderung von regionalrelevanten Projekten machen die Regionalentwicklung für die Kommunen und andere Akteure sehr attraktiv.

Erfolgreiche Regionalentwicklung setzt in der Regel eine eigenständige Einheit für das Regionalmanagement voraus, etwa in Form einer Regionalagentur. Diese agiert zugleich unabhängig wie in enger Verbindung mit den Kommunen, anderen öffentlichen Stellen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in der Region. Ihre Eigenständigkeit außerhalb des politisch-administrativen Systems erlaubt auch unkonventionelle, flexible und innovative Arbeitsansätze jenseits des »Dienstweges«.

Herausforderungen: Unübersichtlichkeit und die Verstetigungen guter Lösungen

Bei aller Attraktivität der Regionalentwicklung durch die Vergabe von finanziellen Förderungen an die umsetzungsrelevanten Akteure liegt eine Schwierigkeit darin, dass es eine kaum überschaubare Fülle von Förderansätzen zur Entwicklung von Regionen gibt. Verschiedenste Ressorts aller Ebenen, von der EU über Bund, Länder bis hin zu einigen größeren Regionen, vergeben Fördermittel mit dem Ziel einer innovativen, dynamischen Regionalentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensqualität in den Regionen. Besonders bekannt sind die Strukturfonds der EU, wie etwa der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) oder der Europäische Sozialfonds (ESF+), über die erhebliche Mittel in die Regionen gelangen. Ein bei seiner Initiierung in den 1990er Jahren besonders innovativer Förderansatz ist LEADER, der vor allem kleinräumig die lokalen Akteure aus Kommunen wie auch Zivilgesellschaft und Wirtschaft adressiert (siehe Abb. 2). Weiterhin ist etwa auch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) zu erwähnen, die erst jüngst reformiert und zeitgemäßer unter

anderem auf die Daseinsvorsorge ausgerichtet wurde. Zudem gibt es auch regionale Förderansätze in Bereichen wie der Umwelt- und Naturschutzpolitik. Auch im Rahmen der ländlichen Entwicklung, der Digitalisierungspolitik und der Städtebauförderung gibt es regional bzw. interkommunal ausgerichtete Förderansätze.

Neben der Fülle von Förderansätzen ist ein spezifisches Problem der Regionalentwicklung, dass es zwar zahlreiche innovative Modellvorhaben und -projekte, insbesondere in Handlungsfeldern wie Nahversorgung, Nahmobilität und Gesundheitswesen, gibt. Diese sind aber in der Regel befristet, sie müssen beantragt, für sie muss neues Personal eingestellt und sie müssen zum Teil sehr aufwendig abgerechnet werden. Viele Kommunen können angesichts der knappen Verwaltungskapazitäten und des Fachkräftemangels kaum noch die entsprechenden Projekte beantragen und realisieren.

Das führt zur Frage nach der Verstetigung innovativer Ansätze in der Regionalentwicklung, deren dauerhafter Förderung vielfach mit Hinweis auf die Ablehnung von unbefristeter institutioneller Förderung widersprochen wird. Des Weiteren ist der Übergang innovativer Erkenntnisse aus Modellvorhaben in Handlungsfeldern wie etwa der Nahmobilität oder dem Gesundheitswesen in den sogenannten Alltagsbetrieb sehr mühsam, weil hierfür oft umfangreiche rechtliche Änderungen und die Restrukturierung von Organisationen erforderlich sind.

Ein Ergebnis von 30 Jahren Erfahrung mit kooperativer, innovationsorientierter Regionalentwicklung ist, dass sogenannte Sonderformate zur fokussierten Entwicklung von Regionen besonders erfolgversprechend sind. Zu diesen Sonderformaten gehören etwa Internationale Bauausstellungen, die immer stärker den Charakter eines strukturpolitischen Programms annehmen, aber auch Bundes- und Landesgartenschauen sowie in Nordrhein-Westfalen der spezifische Ansatz der REGIONALE NRW (siehe Beitrag von Cynthia Krell in diesem Heft). Diesen Sonderformaten ist gemeinsam, dass sie auf ein Präsentationsjahr ausgerichtet sind, das den Druck einer gewissen »Außeralltäglichkeit« erzeugt und damit schnelleres und oft innovativeres Handeln von Politik und Verwaltung ermöglicht, ja geradezu erzwingt. Sonderformate sind darüber hinaus durch eine eigenständige Organisationseinheit (Regionalagentur) zur Initiierung und Moderation der Akteursnetzwerke wie auch zur Vorbereitung der Förderung von Projekten gekennzeichnet. Diese werden im Rahmen der Sonderformate vielfach diskursiv in entsprechenden Begleitgremien qualifiziert. Die Regionalagenturen sorgen im besten Falle zudem für eine ganzheitliche Betrachtung der »Förderlandschaften«, die die passgenaue Kombination von Förderansätzen für innovative Projekte ermöglichen kann.

Zum Verhältnis von Kultur und Regionalentwicklung

Kultur kann in der Regionalentwicklung mehr und besser als in der Raumordnung bzw. Regionalplanung zur Geltung kommen. Das gilt gleich in verschiedenen Dimensionen: die Verbesserung der Innovationsfähigkeit einer Region im Rahmen der Regionalentwicklung erfordert ein »innovatives Milieu«, was direkt und indirekt durch entsprechende kulturelle und künstlerische Aktivitäten unterstützt werden kann. Kulturelle Aktivitäten, von besonderen Veranstaltungsformaten wie Festivals bis zur alltäglichen kulturellen Bildungsarbeit in Volkshoch-, Kunst- und Musikschulen, verbessern die Lebensqualität einer Region. Für die Regionalentwicklung können große und kleine Kultureinrichtungen wichtige Bezugs- und Ankerpunkte sein.

Die vielfältigen, hier nur knapp und exemplarisch angerissenen Formen, Kultur in der Regionalentwicklung zur Geltung kommen zu lassen, zeigen, dass Kulturförderung in den Regionen und die kulturelle Dimension in der Regionalentwicklung in einem wechselseitig förderlichen Verhältnis stehen können. Daher gehört in vielen Ansätzen der Regionalentwicklung und den etwa in diesem Rahmen aufgestellten regionalen Entwicklungskonzepten die expliziert formulierte kulturelle Dimension wie selbstverständlich dazu.

Reflexion

Zunächst geht es darum, die Bedeutung der Kultur wahrzunehmen und insbesondere in ländlichen Regionen regionale Kultur in einem sehr breit verstandenen Sinne (gerade auch finanziell) zu unterstützen. Dabei würde es sich um regionale Kulturentwicklung handeln. Zugleich dürfte aber auch deutlich geworden sein, dass die kulturelle Dimension für die Regionalentwicklung einen hohen Stellenwert in vielfacher Hinsicht haben kann. Kultur ist, gerade mit ihren materialisierten Einrichtungen, Teil der Infrastrukturen der Da-

seinsvorsorge. Darüber hinaus gibt es aber noch vielfältige andere Bedeutungen von Kultur für die Regionalentwicklung, so etwa können kulturelle Aktivitäten den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Region sowie auch die Veränderungsbereitschaft fördern. Letzteres ist gerade im Hinblick auf den Umgang mit dem sog. Strukturwandel wie auch den Herausforderungen im Kontext einer nachhaltigkeitsorientierten sozial-ökologischen Transformation sehr wichtig (»innovatives Milieu«). Kultur hat zudem auch – nicht nur im Sinne der Kulturwirtschaft im engeren Sinne – direkt und indirekt wirtschaftliche Bedeutung durch Umsätze und Einkommen, die durch kulturelle Aktivitäten in den Regionen generiert werden.

Bei diesen Überlegungen darf aber nicht übersehen werden, dass Kunst und Kultur dabei in die Gefahr geraten, funktionalisiert zu werden – und sich ggf. auch mit der Aussicht auf Fördermittel funktionalisieren zu lassen. Insoweit bleibt das Verhältnis von Kultur und Regionalentwicklung immer ein spannungsreiches. Seine Gestaltung erfordert ein hohes Maß an Sensibilität und Reflexion.

Literatur

- Danielzyk, Rainer (2022): »Vielfalt ländlicher Räume«, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Heft 179, IV/2022
- Danielzyk, Rainer/Münter, Angelika (2018): »Raumplanung«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 1931-1942
- Danielzyk, Rainer / Prieb, Axel (2023): »Raumplanung«, in: Dziomba, Maik / Krajewski, Christian / Wiegandt, Claus-Christian (Hrsg.): Angewandte Geographie, Paderborn, S. 39-49
- Heintel, Martin: »Regionalentwicklung«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 2007-2016 ■