

Policy Brief 2023\_1

***Mobilität von Politiken für ländliche  
Räume im Ostseeraum***

Clemens Lisdat & Christine Tamásy

## Policy Brief 2023\_1

### Mobilität von Politiken für ländliche Räume im Ostseeraum

Clemens Lisdat & Christine Tamásy

Die Forschung beschäftigt sich aktuell verstärkt mit der Verbreitung politischer Initiativen in Raum und Zeit. Hierbei handelt es sich nicht um die Kopie einer innovativen Politikinitiative, sondern um das Übertragen von Ideen, die in einem spezifischen regionalen Kontext entstanden sind, dann in einen anderen regionalen Kontext mit charakteristischen sozialen und politischen Bedingungen transferiert werden. Allerdings beschäftigen sich die meisten Forschungsarbeiten zur räumlichen Mobilität politischer Initiativen und Ideen mit urbanen Politikmaßnahmen. Dieser Policy Brief widmet sich hingegen dem ruralen Ostseeraum. Zunächst wird geklärt, wie ländliche Räume in den Anrainerländern der Ostsee definiert werden. Anschließend werden gemeinsame Themen ruraler Politiken identifiziert und analysiert.

Die Ausgangslage im **ruralen Ostseeraum** ist komplex, da weder der Ostseeraum noch das Rurale einheitlich definiert werden (vgl. Klemeshev et al. 2017 für variierende Definitionen des Ostseeraums). Kennzeichnend sind vielmehr diverse Raumkonstruktionen und eine Vielzahl Politiken mit variierendem Themenbezug. Im Folgenden wird der Ostseeraum über die unmittelbaren Anrainerstaaten festgelegt, allerdings ohne Russland aufgrund der Datenverfügbarkeit. Folglich besteht der Ostseeraum aus den acht Ländern **Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen** und **Deutschland**. Zudem spielt die räumliche Nähe zur Ostsee eine Rolle und das Paper fokussiert sich daher innerhalb Deutschlands auf die norddeutschen Bundesländer, speziell **Mecklenburg-Vorpommern**.

Formale Definition von ländlichen bzw. ruralen Räumen werden über die Statistikportale der jeweiligen Länder kommuniziert (Tabelle 1). In Deutschland ist der Landatlas des Thünen-Instituts die Basis für analytische Abgrenzungen des Statistischen Bundesamtes. Dabei stellen dünn besiedelte ländliche Räume einerseits und städtische Ballungszentren andererseits die beiden Pole der Siedlungsstruktur und Landnutzung dar (für ausführliche Erläuterungen, siehe Küpper 2016). Eine administrativ abgegrenzte Region (auf Kreisebene) ist dabei umso ländlicher je aufgelockerter die Wohnbebauung ist, je geringer die Siedlungsdichte und die Einwohnerzahl im Umfeld sind, je mehr Flächen land- und forstwirtschaftlich genutzt werden und je zentrumsferner diese lokalisiert ist.

Im Ergebnis ergibt sich ein Index der Ländlichkeit. Zudem werden die Regionen nach ihrer sozioökonomischen Lage ausdifferenziert, wobei die Bereiche Einkommen, Beschäftigung, Gesundheit, Bildung, Wohnen und öffentliche Dienstleistungen berücksichtigt werden (Küpper 2016). Auf diese Weise wird anerkannt, dass Ländlichkeit grundsätzlich mit sozioökonomischen Risiken und Chancen verbunden sein kann.

Tabelle 1: Definitionen ländlicher Räume im Ostseeraum (nationale Ebene)

Definitionen ländlicher Räume im Ostseeraum										
Land	Dänemark	Schweden	Finnland	Estland	Lettland	Litauen	Polen	Deutschland*		
Bezug	Geschlossene Ortschaft (Befestigung)	Geschlossene Ortschaft (Befestigung)	Parzellen 200 x 200 m	Parzellen 500 x 500 m und administrativen Grenzen	Administrative Territorien	Administrative Territorien	Administrative Einheiten	Thünen-Klassifizierung (dezentrale Kreisregionen)		
Kategorie	Hauptballungsregion, Großstadt, Stadt, Rural	Urbane Ortschaften, Ortschaften, kleine Ortschaften	Klassifizierung der Parzellen	Urban, ländlich, Urban, Rural	Städte, Kleinstädte, Rural, Gebiete	Urbane und rurale Siedlungsgebiete	Rechtlich geänderter Status als Stadt	Zwei Pole: eine besondere ländliche Räume mit städtischen Ballungszentren		
Urbanisierung	Urbane, Rural	Urbane, Kleine Ortschaft	Urbane, Rural	Urbane, Rural	Rurale Gebiete	Urbane Gebiete, Rurale Gebiete	Urbane und Rurale Gebiete bzw. Gebiete	Fünf Merkmale für Ländlichkeit		
Stadt 200 bis 1000 Einwohner	weniger als 200 Einwohner	Mehr als 200 Einwohner	SO 100 Einwohner	Bevölkerungsdichte mit mehr als 10000 Einwohner	nicht städtisch	Mehr als 5000 Einwohner und mehr als 1000 Einwohner	Besonderes Gebiet außerhalb von (Stadt-) Städten	Städte, Townships, Dörfer	Urban, Urban, Rural	Rural
Quelle	Eigene Erhebung auf Basis unterschiedlicher Informationen, außer bei Deutschland von Statistikportalen der Länder entnommen (Stand 2022)									

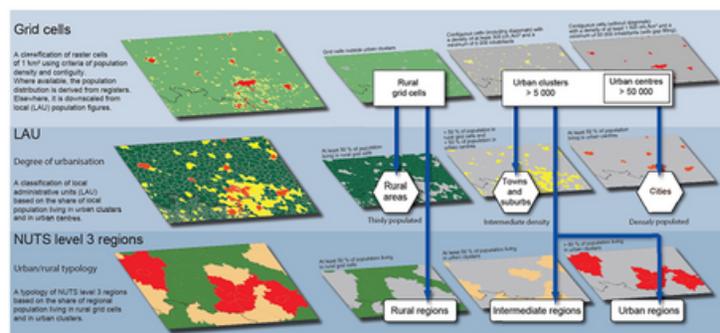
In den meisten Ländern des Ostseeraums sind die Bevölkerungsdichte und Bevölkerungszahl die zwei wichtigsten Abgrenzungskriterien für Ländlichkeit, wobei die Grenzwerte erheblich variieren können. Eine Sonderstellung nimmt diesbezüglich der Grad der Ländlichkeit in Deutschland ein (Index, siehe oben), der die höchste Komplexität aufweist. Räumliche Bezüge werden in den Ländern des Ostseeraums mehrheitlich über administrative bzw. territoriale Abgrenzungen hergestellt oder/und Geographische Informationssysteme für kleinräumige Operationalisierungen genutzt. Bedeutsam ist, dass innerhalb von Ländern teilweise sich ergänzende Definitionen von Ländlichkeit bestehen. In Deutschland existiert beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern die Begrifflichkeit der ‚Ländlichen Gestaltungsräume‘ mit besonderen regionalen Handlungsbedarfen, die im Landesentwicklungsplan 2016 als neue Raumkategorie eingeführt wurden. Insgesamt existiert in den Ländern des Ostseeraums keine einheitliche Definition ländlicher bzw. ruraler Räume, wenn auch zwischen einzelnen Ländern Ähnlichkeiten festzustellen sind (z.B. Schweden und Dänemark, Finnland und Estland).

Eine definitorische Vereinheitlichung von Ländlichkeit erfolgt auf Europäischer Ebene trotz nationalstaatlicher Heterogenität. Diese bildet auch einen möglichen Referenzrahmen für den Ostseeraum. Die EU-Statistik unterscheidet dabei auf NUTS-3-Ebene zwischen städtischen und ländlichen Regionen. Zunächst werden ländliche Gebiete anhand des Bevölkerungsmusters identifiziert, wobei zwischen ländlichen und städtischen ‚Clustern‘ unterschieden wird (Eurostat 2023). Städtische ‚Cluster‘ sind benachbarte 1 km<sup>2</sup>-Rasterzellen mit einer Dichte von mindestens 300 Einwohnern pro km<sup>2</sup> und mindestens 5000 Einwohnern.

Ländliche Gebiete werden quasi als Restgröße definiert und liegen außerhalb von städtischen Clustern. Anschließend werden die NUTS-3-Regionen auf Grundlage des Bevölkerungsanteil differenziert: 1) ‚Überwiegend ländlich‘ mit einem Bevölkerungsanteil in ländlichen Gebieten von mehr als 50 %; 2) ‚intermediär‘ mit einem Bevölkerungsanteil in ländlichen Gebieten von zwischen 20 % und 50 %; 3) ‚überwiegend städtisch‘ mit einem Bevölkerungsanteil in ländlichen Gebieten von weniger als 20 %. Verzerrungen durch extrem kleine Regionen werden dabei durch Zusammenfassungen in Nachbarschaften gelöst. Abschließend wird die Größe der urbanen Zentren berücksichtigt. So wird eine überwiegend ländliche Region, in der sich ein urbanes Zentrum mit mehr als 200 000 Einwohnern befindet, deren Anteil mindestens 25 % der regionalen Bevölkerung ausmacht, als intermediär eingestuft. Eine intermediäre Region mit einem urbanen Zentrum mit mehr als 500 000 Einwohnern, deren Anteil mindestens 25 % der regionalen Bevölkerung ausmacht, wird zudem als überwiegend städtisch eingestuft (Abbildung 1).

Abbildung 1: Definitionen ländlicher Räume (einschließlich Ostseeraum, EU-Ebene).

Schematic overview defining urban-rural typologies



Source: European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy, based on data from Eurostat, JRC, national statistical authorities, EFG

eurostat

Die strategischen nationalen Pläne zur gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik ermöglichen eine Identifizierung ruraler Themen, die im Ostseeraum im Fokus der Politik stehen. Hierbei wird die Ländlichkeit vielfach mit Territorialität in Verbindung gebracht (Tabelle 2). Zudem findet sich der Entwicklungsbegriff in häufiger Assoziation mit Ländlichkeit. Bedeutsam ist, dass viele Begrifflichkeiten nur von wenigen Ländern verwendet werden. Da es sich bei den Dokumenten um stark editierte Texte für die allgemeine Außenkommunikation handelt, deuten diese Unterschiede darauf hin, dass die Länder jeweils eigene thematische Schwerpunkte setzen und so eine Themenvielfalt entsteht, die mit spezifischen Inhalten unterlegt wird.

Tabelle 2: Dokumentenanalyse – Politik ‚Landwirtschaft & Ländliche Räume‘ (EU-Ebene).

Themen nach Ländern des Ostseeraums									
Kategorisierung nach Spezifikation: rural (Wort nach rural)	GER	DEN	SWE	FIN	EST	LAT	LTU	POL	Summe
Entwicklung	Development interventions	0	0	0	1	0	0	0	1
	Rural Development Programme	0	1	0	0	0	2	0	1
	Rural Development Budget and Funding	0	0	0	1	1	2	1	0
Bevölkerung und Siedlung	Development	6	6	6	5	6	6	6	47
	Population	0	1	1	1	1	1	0	0
Geographisch	Settlements	0	0	0	0	0	0	1	0
	Area	6	8	8	11	6	8	9	11
Ökonomisch	Region	2	0	1	0	0	1	0	0
	Businesses and Enterprises	2	0	1	2	2	1	0	0
Umsetzung	Economies	1	1	1	0	1	0	1	0
	Jobs	0	0	0	0	1	0	0	0
Umsetzung	Strategy	0	1	0	0	0	0	0	0
	Conditions	1	0	0	0	0	0	0	0
	Actors	1	0	0	0	0	0	0	0
		19	18	18	21	18	21	18	18

Quelle: Eigene Erhebung auf Basis nationaler Strategiepläne zur Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (Stand 2023)

Für Deutschland ergibt eine Dokumentenanalyse, die sich auf Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (2014 bis 2020) bezieht, aussagekräftige Wortwolken (Abbildung 2; beispielhaft für 2020 und insgesamt). Deutlich wird die enorme Themenvielfalt im jeweiligen Jahr und die enorme Dynamik der Inhalte über die Jahre (Quer- und Längsschnittanalyse). Wird die Vielzahl an Wörtern und Themen auf die Wörter reduziert, die in allen Jahren vorkommen (Abbildung 3), so fallen einerseits wiederkehrenden Wörter auf, andererseits sind Veränderungen in der relativen Häufigkeit der Nennungen feststellbar. So sind beispielsweise bestimmte Themen wie Regionalität, Landwirtschaft, Produktion, Entwicklung und Mensch immer präsent, jedoch schwankt deren Verwendung von Jahr zu Jahr.

Abbildung 2: Wortwolken – Politik ‚Landwirtschaft & Ländliche Räume‘ (Bundesebene in Deutschland).

2020

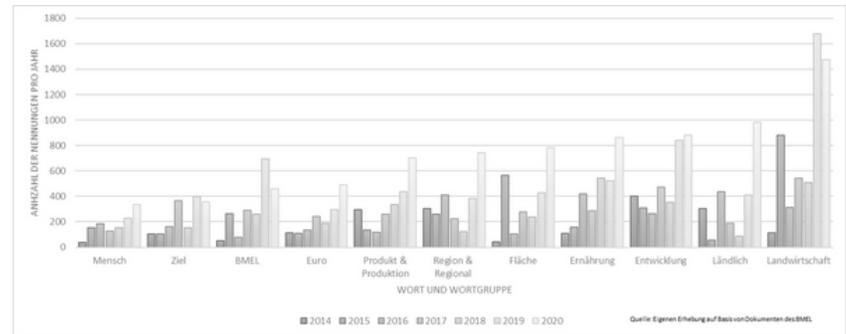


2014-2020



Quelle: Eigene Erhebung auf Basis von Dokumenten des BMEL.

Abbildung 3: Dokumentenanalyse – Politik ‚Landwirtschaft & Ländliche Räume‘ (Bundesebene in Deutschland) \*



\*2014 bis 2020; Wörter, die in allen Jahren vorkommen, mit der Anzahl ihrer Nennungen.

Zusammenfassend wird Ländlichkeit in den Ländern des Ostseeraums nicht einheitlich definiert (diverse Raumkonstruktionen). Eine definitorische Vereinheitlichung von Ländlichkeit existiert auf europäischer Ebene trotz der konstatierten nationalstaatlichen Heterogenität quasi als Referenzrahmen für die Länder des Ostseeraums. Es gibt eine Vielzahl von Politiken in den Ländern des Ostseeraums mit variierendem Themenbezug im Kontext ‚Landwirtschaft und ländliche Räume‘. Für empirische Analysen der Mobilität von Politiken im ländlichen Ostseeraum bedeuten die Ergebnisse in der Konsequenz, dass multiskalare Netzwerkanalysen notwendig sind, die place-based erfolgen und den Fokus auf regionsspezifische Akteurskonstellationen legen. Mögliche Ausgangspunkte sind beispielsweise die LEADER[1]-Regionen im küstennahen Ostseeraum, um raumzeitliche Biographien von Best/Worst Practice-Beispielen zu erfassen. LEADER ermöglicht ortsansässigen Akteur\*innen, die in überregionale Steuerungsmechanismen und Kontaktnetzwerke eingebunden sind, die Entwicklung von Strategien und deren Umsetzung in ‚ihrer‘ jeweiligen Region.

Literatur:

Eurostat (2023): Stadt/Land Typologie. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology> (25 Juli 2023).  
 Klemeshev, A.P.; Korneevets, V.S.; Palmowski, T.; Studzieniecki, T.; Fedorov, G.M (2017): Approaches to the definition of the Baltic Sea Region. Baltic Region 9 (4), S:4-20.  
 Küpper, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68. Braunschweig.

[1] LEADER: „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ (Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft).