

# Kapitel 4

## Regionalentwicklung

### **Rückblick 2001: Humanressourcen und Regionalentwicklung – Was ist zu wenden?**

von Ulf Hahne

Die ländliche Regionalentwicklung im Jahr 2001 stand vor allem unter zwei Vorzeichen:

- dem Eindruck der Krisen in der Landwirtschaft und der Frage nach den sich daraus ergebenden Handlungskonsequenzen
- der Programmentwicklung für die Förderprogramme ländlicher Regionen in der EU-Förderperiode 2000 bis 2006.

Wer erwartet hatte, dass das Jahr 2001 einen bedeutenden Schub für die ländliche Regionalentwicklung bringen würde – Agrarwende mit Betonung der sogenannten „zweiten“ Säule, Ziel-Gebietsförderung der EU, Auswahl der begünstigten Regionen im Programm LEADER+ – sieht sich am Ende des Jahres enttäuscht. Zwar sind die Programme für die Zielregionen Ziel 1 und Ziel 2 weitgehend genehmigt, doch anderes harrt weiter auf dringend notwendige Fortschritte und Entscheidungen.

Anstelle wie in anderen EU-Staaten den Agrarhaushalt deutlich zugunsten der zweiten Säule – der Entwicklung ländlicher Räume – umzuschichten und die integrierten Förderprogramme für ländliche Räume dementsprechend auszubauen, blieb die Agrarwende in den Startlöchern stecken. Es gelang nicht, Förderkriterien zu entwickeln, einen nachhaltigen Umbau ländlicher Regionen in Richtung multifunktionaler Landwirtschaft, Verlängerung der Wertschöpfungsketten, Dezentralisierung der Primärverarbeitung, Nahversorgung, Förderung regionaler Label in Kopplung mit umweltrelevanten Qualitätssiegeln, Vernetzung verschiedener Wirtschaftszweige zu entwickeln. Die Modularisierung wurde auf die Mid-Term-Review der Agenda für das Jahr 2003 verschoben. Von der Agrarwende für den ländlichen Raum ist bislang also wenig spürbar geworden. Um dennoch voranzukommen, hat das bundesdeutsche Verbraucherministerium einen Wettbewerb ausgeschrieben, der deutlich auf die Förderung der Regionalentwicklung ausgerichtet ist.

### **Wettbewerb „Regionen aktiv. Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL**

Wettbewerbe sind immer gut, um neue Ideen zu generieren und ihnen zu Bekanntheit zu verhelfen. Was im Bereich von Ortsplanung und Architektur gang und gäbe ist, wird zunehmend auch von der Politik aufgegriffen, um eigene Ansätze weiter zu treiben und Instrumente zielgerichtet zu schärfen. Nach den „Regionen der Zukunft“, die das Bundesbauministerium in den Jahren 1998–2000 als Motoren des Wandels entdeckt hat, hat jetzt das Bundesministerium für Verbraucherfragen, Ernährung und Landwirtschaft den Wettbewerb „Regionen aktiv. Land gestaltet Zukunft“ am 10. September 2001 auslobt und wiederum die Regionen in den Mittelpunkt des Umdenkens gestellt.

Der Wettbewerb will ländliche Regionen fördern, welche neue Wege in der Verbraucher- und Agrarpolitik beschreiten wollen. Die inhaltlichen Elemente

- Verbraucherorientierung
- Natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung
- Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen

sollen in einem auf die besonderen regionalen Bedingungen zugeschnittenen Konzept dargelegt werden (integriertes regionales Entwicklungskonzept).

Der Wettbewerb durchläuft zwei Stufen, ehe die Modellregionen feststehen. In der ersten Stufe sollten die Regionen aus der Beschreibung ihrer Problemlage heraus eine regionale Zukunftsvision entwickeln und den Aufbau der regionalen Partnerschaft begründen. Die Bewerbung musste bis Mitte November 2001 beim BMVEL eingereicht werden. Von den Bewerbern sollen ca. 30 Regionen für Stufe 2 ausgewählt werden. In Stufe 2 ist das Regionale Entwicklungskonzept zur Realisierung der Vision genauer darzulegen. Hier ist der Abgabeschluss Ende Februar 2002. Danach werden aus diesen

#### **Wettbewerbe sind immer gut, um neue Ideen zu generieren und ihnen zu Bekanntheit zu verhelfen**

Regionen wiederum 10 bis 15 Modellregionen bestimmt, die zumindest für zwei Jahre als Anschubfinanzierung zur Umsetzung ihrer Vision ca. 1,5 Mio. € pro Jahr erhalten sollen.

Es ist zu hoffen, dass weniger der Länderproporz und andere Einflussnahmen bei der Auswahl der künftigen Modellregionen eine Rolle spielen, sondern dass tatsächlich modellhaft neue, möglichst sich selbst tragende Entwicklungswege auf den Weg gebracht werden, die den regional unterschiedlichen natürlichen, siedlungsstrukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten gerecht werden und so vielfältige neue Wege ländlicher Regionalentwicklung aufzeigen.

Mehr über den Wettbewerb ist im Internet nachzulesen unter [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de).

#### **„Regionen der Zukunft 2“**

Wie es mit einem Wettbewerb nach seinem Abschluss weiter gehen kann, zeigt die Fortsetzung des ehemaligen Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Die Erfahrungen des Wettbewerbs hatten ergeben, dass die 25 prämierten Wettbewerbsregionen sich vor allem mit Fragen der Selbstorganisation und Vernetzung von Akteuren auseinandersetzen müssen, um relevante Projekte voranzutreiben. Es waren weniger die Projektideen selbst an denen es mangelte, sondern vielmehr war es eine Frage der konkreten Organisation ihrer Umsetzung. Insofern war es nicht verwunderlich, dass die Wettbewerbsanforderung „Indikatoren für eine nachhaltige Regionalentwicklung“ nur von wenigen Regionen angegangen wurde. Daher ist es dann auch folgerichtig, dass in der Nachfolge des Wettbewerbs kein Förderprogramm mit einem „Nachhaltigkeits-TÜV“ für die Regionalebene aufgelegt wurde, sondern im Mittelpunkt der Fortsetzung des Wettbewerbs vor allem der weitere Erfahrungsaustausch der Regionen steht. Zwei Wege werden dabei angeschnitten:

- Im Bereich „Netzwerk Regionen der Zukunft“, der allen prämierten Regionen offen steht, findet eine Reihe verschiedener thematischer Workshops statt.
- Darüber hinaus bekommen einige ausgewählte „Modellregionen“ auf der Grundlage von ihnen fixierter regionaler Ziele der zukünftigen Entwicklung eine individuelle Beratung („Coaching“). In diesem Coaching vor Ort werden Hilfestellungen u. a. beim Prozessmanagement, bei der Beratung konkreter Projekte oder der Konfliktbewältigung angeboten.

Die Ergebnisse sollen Ende 2002/Anfang 2003 vorliegen. Erwartet werden wiederum übertragbare Handlungsansätze. Wir erwarten dann im Jahr 2003 den Aufruf zum Wettbewerb „Regionen der Zukunft 3“, in dem die Umsetzung der übertragbaren Handlungsansätze an weiteren ausgewählten Beispielsregionen demonstriert wird, während nicht-nachhaltige Ansätze der Raum- und Siedlungsentwicklung weiterhin zwar nicht prämiert, aber nach wie vor fleißig umgesetzt werden.

Wer sich weiter über den Fortgang in diesen „Modellregionen“ und über das Netzwerk Regionen der Zukunft informieren will, findet Zugang über [www.zukunftsregionen.de](http://www.zukunftsregionen.de).

### **EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER +**

Zu einem bizarren Lehrstück in Bezug auf die Durchführung bürgernaher Programme entwickelt sich das Genehmigungsverfahren und die Auswahl der Begünstigten in der EU-Gemeinschaftsinitiative für den ländlichen Raum LEADER +.

Die Leitlinien der EU-Kommission wurden am 14. 4. 2000 veröffentlicht. Sodann hatten die Länder sechs Monate die Gelegenheit, ihre Programmentwürfe zu erstellen und nach Brüssel zu senden. Dies ist im darauf folgenden Winter des Jahres von den deutschen Länderregierungen erfüllt worden. Laut Leitlinien gibt sich die Kommission fünf Monate Zeit zur Genehmigung, so dass im zweiten Quartal des Jahres 2001 mit den ersten Genehmigungen zu rechnen war. Um nun keine Zeit zu verlieren, hatten deshalb einige Bundesländer bereits im Winter 2000/2001 den regionalen Wettbewerb um die Auswahl der zu begünstigenden „Lokalen Aktionsgruppen“ anhand der besten Regionalen Entwicklungskonzepte gestartet. Aber erst im Frühsommer 2001 teilte die EU-Kommission den Länderregierungen ihre Fragen und Genehmigungsvorbehalte an den Programmen mit. Auch nach Überarbeitung durch die Länder im Sommer ist bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrages (15. Oktober 2001) noch kein deutsches Programm für LEADER+ genehmigt. So sind also schon zwei Jahre der Programmperiode für die Regionalentwicklung mit LEADER+-Mitteln ungenutzt verstrichen.

**Zwei Jahre der  
Programmperiode für  
die Regionalentwicklung  
mit LEADER +-Mitteln  
sind bereits ungenutzt  
verstrichen**

Die Verzögerung der Genehmigung der bundesdeutschen Programme hat die beteiligten Länder zu zwei unterschiedlichen Reaktionen veranlasst:

- Ein Teil der Länder hat die Regionen bereits früh aufgefordert, sich für das Programm zu bewerben, und den Wettbewerb um die besten Regionalen Entwicklungskonzepte durchgeführt (wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen).
- Der andere Teil der Länder wartet auf die Genehmigung durch die EU-Kommission. Hier kann die Auswahl frühestens im März 2002 erfolgen.

Für bestehende Lokale Aktionsgruppen aus dem Programm LEADER 2 schafft diese lange Verzögerung natürlich eine erhebliche Finanzierungslücke und wachsende Unsicherheit über die eigene Zukunft. Wo Akteure in bestimmten Zukunftsvorhaben seit langem eingebunden sind und auf das Vorgehen warten, besteht die Gefahr des Abspringens und der Enttäuschung. So lässt sich motivierende Regionalentwicklung nicht betreiben.

Ein ähnliches Problem kann in den Ländern entstehen, die bereits früh den Wettbewerb um die Regionalen Entwicklungskonzepte ausgeschrieben hatten. Dort haben sich nun schon vor einiger Zeit Aktionsgruppen zusammengefunden und ihr Entwicklungskonzept ausgearbeitet. Wie lange sollen sie noch auf den Startschuss warten? Kann es Sinn eines ursprünglich auf das bürgerschaftliche Engagement verschiedenster Basisakteure zielenden Programms sein, seine Mitstreiter möglichst früh zu frustrieren?

Die Länder, welche die Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen bereits vorgezogen haben, haben nun allerdings den Vorteil, dass der Startschuss zum Einstieg der LAGs in das Programm wiederum fast fünf Monate früher fallen kann als in den Ländern, welche die Ausschreibung erst nach Genehmigung ihrer Programme vornehmen wollten. In ihnen verzögert sich die Durchführung des Programms noch weiter.

Die ersten vorliegenden Regionalen Entwicklungskonzepte Lokaler Aktionsgruppen für LEADER+ in Deutschland zeigen sehr unterschiedliche Vorgehensweisen, je nach Vorgaben der Länder. Während z. B. in Brandenburg dezidierte Projektlisten aufgeführt werden,

**Systemimmanent scheint allen Förderungen zu sein, dass Großprojekte mit einer hohen Bindung von Fördermitteln eher gefördert werden als eine Vielzahl von Kleinprojekten**

hat Niedersachsen ein ausgefeiltes Gliederungsschema mit hohen Anforderungen an die Ausführung allen Bewerberregionen vorgeschrieben. Diese hohen Anforderungen führen nun dazu, dass es Lokale Aktionsgruppen kaum noch selbst vermögen, diese Entwicklungskonzepte zu schreiben. Nicht eine Gruppierung bestehend aus den wichtigsten Akteuren und einer Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Umweltverbände bearbeitet das Regionale Entwicklungskonzept, sondern es werden immer häufiger externe Fachleute beauftragt. Das schafft zwar Be-

beschäftigung bei Planungsbüros und Consultingagenturen, ist aber mit der eigentlichen bottom-up-Idee als Grundphilosophie des Programms LEADER nicht mehr kompatibel. Ob dies der von EU-Kommissar Fischler für die Weiterentwicklung von LEADER 2 zu LEADER+ viel beschworene „Mehrwert“ ist?

Wer weitere Informationen oder auch Projekte aus der vorhergehenden Förderperiode sucht, wird im Internet fündig unter [www.leader2.de](http://www.leader2.de).

### **Zielgebietsförderung und ländliche Regionen**

Bei den ersten Umsetzungsvorhaben im Rahmen der wichtigen EU-Regionalförderung nach Ziel 1 bzw. Ziel 2 scheint sich nach ersten Eindrücken eine Tendenz immer stärker durchzusetzen: Durch die Zusammenlegung der Förderung ländlicher und städtischer Regionen im Ziel 2 (aus den früheren Zielen 2 und 5b) ergibt sich ein unguter Wettbewerb, bei dem städtische Projekte ein deutliches Übergewicht gegenüber Projekten in ländlichen Regionen erhalten. Dies hat vor allem zwei Ursachen:

- Systemimmanent scheint allen Förderungen zu sein, dass Großprojekte mit einer hohen Bindung von Fördermitteln eher gefördert werden als eine Vielzahl von Kleinprojekten. Finanziell großvolumige Projekte können aber vor allem von Städten vorgelegt werden. Hier schimmert eine Benachteiligung ländlicher Regionen durch.
- Ein anderes Problem ist die zunehmende Unterfinanzierung der öffentlichen Hände. Sie führt zur Benachteiligung finanzschwacher Regionen (was allerdings nicht nur ländliche Regionen sein müssen).

Die zunehmende Benachteiligung ländlicher Regionen zieht sich auch durch andere räumliche Entwicklungsstrategien der EU, z. B. das Europäische Raumentwicklungskonzept, das zentral den Ausbau von städtischen Entwicklungsräumen und deren Verbindung als wichtigste Raumentwicklungsstrategie favorisiert. Dies dürfte für die ländlichen Räume in den stark ländlich strukturierten Beitrittskandidaten zur EU keine ausreichende Perspektive sein.

### **Problem Kofinanzierung**

Ein anderes, die strukturschwachen Regionen belastendes Problem ist die von vielen Programmen geforderte Kofinanzierung. Je stärker sich Bund und Länder aus der Kofinanzierung von EU-Programmen zurückziehen, desto stärker wird die Gruppe der Begünstigten selektiert: Wenn ländliche Kommunen kaum noch finanzielle Spielräume besitzen, wird es für sie immer schwerer, sich um EU-Fördermittel – wie bei LEADER+ – zu bewerben. Da aber die räumliche Abgrenzung z. B. bei LEADER+ sehr großzügig auch stärker verdichtete Regionen bis hin in das finanzstarke Umland von Großstadtregionen hinein ausgedehnt worden ist, ist leicht abzusehen, wer im Wettbewerb den Kürzeren zieht. Es bedarf hier dringend anderer Finanzmodi, wie generell eine Gemeindefinanzreform zu fordern ist. Auch auf Länderebene zeigt sich, dass die finanzschwächeren Länder immer größere Schwierigkeiten haben, die für sie quotenmäßig bereitgestellten EU- und Bundesmittel abzuholen, weil sie selbst keine Kofinanzierung mehr bereitstellen können. So ist das strukturelle Auseinanderfallen der Regionen mittelfristig vorprogrammiert. Im Bereich Finanzierung der Regionalentwicklung ist eizig die Meldung erfreulich, dass wenigstens der Solidarpakt II für die jungen Bundesländer in diesem Jahr auf den Weg gebracht werden konnte.

### **Gemeinschaftsaufgaben in Frage gestellt**

Ein weiteres Finanzproblem für strukturschwache Regionen kann durch den Vorstoß des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement entstehen, der im Sommer des Jahres forderte, die Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern zugunsten stärkerer Finanzhoheit der Länder abzuschaffen. Für die Förderung ländlicher Regionen sind die jeweils zur Hälfte vom Bund und dem jeweiligen Bundesland getragenen Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ von größter Bedeutung. Eine Abschaffung würde sicherlich den freien Spielraum der finanzstärkeren Länder vergrößern, während die finanzschwächeren Länder weiter durch die Bindung an Pflichtaufgaben zurückfallen würden. Diese Aufkündigung der Solidarität ginge einher mit einer zunehmenden Kleinstaaterei, denn die Gemeinschaftsaufgaben sind gerade durch einen gemeinsamen Förderrahmen für alle Länder gekennzeichnet. Zwar kann man die Mitfinanzierung und die Mitbestimmung des Bundes bei den Förderkriterien aus individueller Landessicht als „Angebotsdiktatur“ geißeln, doch liegt die Stärke der Gemeinschaftsaufgaben gerade in der Formulierung von gemeinsamen Regelungen für die gesamte föderale Gemeinschaft.

### **Ausblick**

Zwar hat das Jahr 2001 nicht die erhofften Fortschritte für die nachhaltige Regionalentwicklung ländlicher Regionen erbracht, doch sind die Aussichten für das Jahr 2002 mit der Umsetzung von LEADER+ und dem Wettbewerb „Regionen aktiv“ des BMVEL um so spannender.

Welche Anforderungen aus Sicht nachhaltiger Regionalentwicklung an eine neue (Agrar-)Politik für die ländlichen Räume gestellt werden können, schildert Nischwitz in seinem nachfolgenden Grundsatzbeitrag. Daran schließt Popp an, der zeigt, wie auch in Großschutzgebieten, also etwa Nationalparks oder Biosphärenreservaten, der Schutztitel nicht Hemmnis, sondern Chance für eine positive Wirtschaftsentwicklung werden kann. Ein wichtiges und ermutigendes Signal für die Regionen ist dabei die Aussicht auf wirtschaftlich sich selbst tragende Entwicklungen, denn letztlich kann der Weg zur Nachhaltigkeit nur dann überzeugen, wenn er nicht dauerhaft an staatlichen Subventionstöpfen hängt.

### **Autor**

Prof. Dr. Ulf Hahne, Fachgebiet Nachhaltige Regionalentwicklung an der Universität Gesamthochschule Kassel, 37213 Witzenhausen, Nordbahnhofstr. 1a, E-mail: hahne@wiz.uni-kassel.de