



Nr. 7

Ingo Mose, Guido Nischwitz

Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume



Hannover 2009

Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume

E-Paper der ARL Nr. 7

ISBN 978-3-88838-725-8

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2009
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Abrufmöglichkeiten über das Internet der ARL:
www.ARL-net.de (Rubrik „Publikationen“)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de

Abbildung auf der Titelseite:
Dietmar Scholich

Autoren

Mose, Ingo, Prof. Dr., ZENARiO – Zentrum für nachhaltige Raumentwicklung in Oldenburg, Arbeitsgruppe Regionalwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Nischwitz, Guido, Dr., Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Das E-Paper basiert auf einem Vortrag im Rahmen der Tagung „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ am 8. Mai 2009 in Goslar, die die ARL zusammen mit dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) und dem Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) durchgeführt hat.

Die wissenschaftliche Verantwortung liegt bei den Autoren.

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (Scholich@ARL-net.de)

INHALT

	Vorwort	1
	Zusammenfassung	1
1	Einführung: Strukturschwache ländliche Räume	2
2	Zentrale Herausforderungen und Handlungsfelder	5
3	Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik in und für strukturschwache ländliche Regionen	8
3.1	Regionale Ebene	8
3.2	Politisch-rechtliche Rahmensetzungen	10
4	Perspektive	14
4.1	Wie realistisch ist eine grundlegende Neuorientierung im Sinne einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik?	14
4.2	Was heißt das für die strukturschwachen Regionen?	15
	Literatur	16

Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume

Vorwort

Im Rahmen des Kolloquiums „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“, das die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) gemeinsam mit dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) sowie dem Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) am 8. Mai 2009 in Goslar durchgeführt hat, wurden vom Autorenteam „Thesen zur regionalen Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen“ formuliert. Im Anschluss an die Tagung wurde vielfach der Wunsch geäußert, diese Aussagen zu veröffentlichen und zur Diskussion zu stellen.

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder sozio-ökonomischer, politischer und ökologischer Rahmenbedingungen sehen sich insbesondere strukturschwache ländliche Räume vielfältigen Herausforderungen ausgesetzt. Aus den zu beobachtenden mehrdimensionalen Schwächungs- bzw. Schrumpfungsprozessen resultiert ein besonderer entwicklungspolitischer Handlungsbedarf, der aufgrund der Komplexität der Problemlagen eines ganzheitlichen Handlungsansatzes bedarf. Unter den gegebenen institutionellen und politisch-rechtlichen Rahmenseetzungen erscheint allerdings ein integrierter Entwicklungsansatz kaum möglich und eine erfolgreiche Unterstützung von strukturschwachen Regionen demzufolge schwierig. Die Forderungen nach einer grundlegenden Neuorientierung der politisch-rechtlichen Regelungsstrukturen sowie der regionalen Entwicklungsansätze werden daher immer dringlicher.

Gleichzeitig stehen auf der regionalen Ebene die Akteure vor der Aufgabe, eine eigene regionale Entwicklungspolitik zu entfalten, um ihre Strategie-, Handlungs-, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowohl nach innen als auch nach außen zu sichern oder wieder herzustellen.

Für die regionale Ebene¹ werden folgende Anforderungen formuliert:

- Offenheit für regions- und problemspezifische Entwicklungspfade
- Offenheit für flexible und sehr differenzierte Raumzuschnitte von Regionen
- Umsetzung einer institutionellen und organisatorischen Erneuerung von Regionen
- Erschließung und Inwertsetzung endogener Entwicklungspotenziale.

¹ Für den Begriff der „Region“ oder der „regionalen Ebene“ gibt es keine einheitliche und allgemein gültige Definition. Als sinnvoll erweist sich eine Definition, die sich an inhaltlich-thematischen sowie raum- und prozessbezogenen Merkmalen orientiert. Im Folgenden wird unter einer Region ein Raumzuschnitt verstanden, der

- a) sich häufig jenseits der politisch-administrativen Gebietsgliederungen sowohl auf funktional-ökonomische Raumbezüge und Raumstrukturen als auch auf territoriale Bezüge wie natur- und kulturhistorische Räume beziehen kann;
- b) sich nicht auf einen Raumpunkt wie eine Stadt oder eine Gemeinde bezieht, sondern im bundesdeutschen Kontext oberhalb der kommunalen und unterhalb der Landesebene angesiedelt ist. Als großräumig werden u. a. die Metropolregionen eingeordnet, als kleinräumig gelten z.B. Leader-Regionen, in denen sich mehrere Gemeinden zu einer Region zusammengeschlossen haben;
- c) sich in Abhängigkeit von den beteiligten Akteuren, ihren Zielen und Themen öffnen und flexibel gestalten kann. Dies kann neben einer inhaltlichen und räumlichen Variabilität eines Regionszuschnitts auch eine zeitliche Begrenzung einer funktionsorientierten Regionsbildung beinhalten.

Eine neue Ausrichtung, Justierung und Koordination des politisch-rechtlichen Rahmens für eine regionale/ländliche Entwicklungspolitik erscheint auf allen Ebenen im politischen Mehrebenensystem (vertikal) sowie zwischen den verschiedenen raumrelevanten Fachpolitiken (horizontal) erforderlich. Eine tief greifende Reform sollte an folgenden Punkten ansetzen:

- Einbettung einer regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik in einen konsistenten strategischen und programmatischen Rahmen
- Reform und Weiterentwicklung eines eigenen Instrumentenkastens
- Stärkung der regionalen Handlungsebene – regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit
- Kopplung von staatlichen Unterstützungsleistungen an neue inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen
- Gewährleistung von Chancengleichheit im regionalen Wettbewerb um öffentliche Unterstützungsleistungen/Fördermittel.

Eine realistische Betrachtung der Chancen für einen einschneidenden Politikwechsel muss allerdings (vorerst) zu einem ernüchternden Ergebnis kommen. *Ein tief greifender Politikwechsel und eine umfassende Politikintegration erscheinen gegenwärtig als unrealistisch.* Es fehlt auch am erforderlichen gesellschaftlichen Druck, um die notwendigen Veränderungsprozesse in der politisch-rechtlichen Rahmensetzung initiieren zu können. Stattdessen gilt es, sich mit kleinen Schritten auf den Weg zur Einlösung des Integrationsanspruchs zu machen. Das beinhaltet auch, eine Emanzipation der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik von den stark sektoral orientierten Politikbereichen (insbesondere Agrarpolitik sowie regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik) voranzutreiben.

Angesichts der deutlich absehbaren Verringerung des finanziellen Unterstützungsniveaus u. a. durch die europäische Agrar- und Strukturpolitik müssen die regionalen Akteure in die Lage versetzt werden, eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung zu entfalten. Der Sicherung und Wiederherstellung regionaler Strategie-, Regulierungs- und Handlungsfähigkeit sollte dabei höchste Priorität eingeräumt werden.

1 Einführung: Strukturschwache ländliche Räume

Definition und Situation von ländlichen Räumen

Angesichts der verstärkten gesellschaftspolitischen Aufmerksamkeit für Metropolregionen und der eingeleiteten Neuausrichtung zentraler raumwirksamer Politikfelder in der EU und in Deutschland (u. a. in der Struktur- und Regionalpolitik, sowie in der Raumordnung) stellt sich die Frage nach der aktuellen Bedeutung von ländlichen Räumen in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft (vgl. Schmied 2005). Während auf der einen Seite beispielsweise in der Raumordnung die Raumkategorie ländliche Räume in den Hintergrund tritt, lassen sich auf der anderen Seite auf Landes- und Bundesebene neuerdings Bestrebungen beobachten, dem Thema „Ländliche Räume“ wieder mehr Beachtung zu schenken.²

Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der wachsenden Heterogenität von ländlichen Räumen in Europa und in Deutschland eine einheitliche Definition und Abgrenzung weder sinnvoll noch konsensfähig erscheint. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen (u. a. Bevölkerungsdichte, Siedlungsstruktur, Lage im Raum, Wirtschaftsstruktur) und Funktionen sowie differenzierter Entwicklungspfade und -potenziale entziehen sich die ländlichen

² Auf der europäischen Ebene mit den Strategischen Leitlinien (2006) und dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER, 2005), auf der Bundesebene durch die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ (2008) und der Erarbeitung eines Handlungskonzepts der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume (2009); auf der Landesebene z. B. in Niedersachsen mit der Einrichtung eines IMAK „Landesentwicklung und ländliche Räume“ (2004-2007) und der Durchführung von Modellvorhaben einer regionalisierten Landesentwicklungspolitik.

Gebiete einer einheitlichen Charakterisierung. Von daher lässt sich auch die verbreitete Typisierung der Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit, Zentralitätsmerkmalen und Bevölkerungsdichte nur als eine erste Annäherung an die Vielfältigkeit der ländlichen Räume einordnen.

Zieht man die sicherlich nur begrenzt aussagekräftige OECD-Typologie mit dem Indikator der Bevölkerungsdichte heran, so lassen sich für die Europäische Union (EU-27) für das Jahr 2005 rd. 87% des Territoriums mit einem Bevölkerungsanteil von knapp 60% als ländlich einordnen (vgl. EU KOM 2008: 74). In Deutschland zählten noch knapp 80% des Territoriums und rd. 42% der Bevölkerung zu den beiden Kategorien „predominantly rural“ und „intermediate regions“ (EU KOM 2008: 74). Ländliche Räume lassen sich danach keineswegs als eine Restgröße einordnen.

Als Folge der Ost-Erweiterung hat die EU sogar eine gewisse „Renaissance“ ländlicher Räume erfahren. Große Teile der neuen Mitgliedstaaten Mitteleuropas werden als ländlich eingeordnet, wobei hier vielfach noch klassische Strukturmerkmale ländlicher Räume vorherrschen: ein hoher Beschäftigungsgrad in der Landwirtschaft, ein vergleichsweise hoher Beitrag der Landwirtschaft zur regionalen Wirtschaftsleistung sowie eine relativ geringe Bevölkerungsdichte und ein hoher Freiraumanteil.

In Deutschland reicht die Spannbreite ländlicher Räume von prosperierenden Regionen wie dem vielfach zitierten Emsland, dem Oldenburger Münsterland oder der Region Bodensee-Oberschwaben bis zu strukturschwachen und eher peripher gelegenen ländlichen Räumen. Hierzu zählen beispielsweise das Wendland oder weite Teile von Vorpommern, die einer Gemengelage an wirtschaftlichen und demografischen Schrumpfungsprozessen unterliegen. Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass im europäischen Kontext die (wirtschaftlichen) Disparitäten zwischen den ländlichen Räumen noch um ein Vielfaches ausgeprägter sind. Insbesondere die Einordnung als Peripherieraum erfährt im europäischen Vergleich eine deutliche Relativierung.

Gleichzeitig lassen sich neben den großräumigen Ungleichheiten verstärkt Disparitäten auf einer kleinmaßstäblichen Ebene herausfiltern, die die Raumsituation in besonderer Weise charakterisieren und die wachsende Heterogenität ländlicher Räume bestimmen (vgl. Vorauser/Schwarz 2003; Mose 2005).

Strukturschwache ländliche Räume – Problemkategorien für Raumordnung und Regionalpolitik

Besondere Herausforderungen ergeben sich für diejenigen ländlichen Räume, die gemeinhin als strukturschwach bezeichnet werden. Wenngleich der Begriff im europäischen Kontext unterschiedlich interpretiert werden kann (vgl. Cloke 2006), lassen sich dennoch einige gemeinsame Merkmale herausfiltern:

- Wirtschaftliche Strukturschwäche: d.h. geringe regionalwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und unterdurchschnittliches BIP/Kopf
- Monostrukturierte Wirtschaft und Unternehmenslandschaft: u. a. Konzentration auf die Bereiche Tourismus, Land- und Ernährungswirtschaft; hinzu kommen in einigen Regionen Probleme einer alt- oder deindustrialisierten Wirtschaft
- Angespannter Arbeitsmarkt (hohe Arbeitslosigkeit) und geringer Qualifizierungsgrad der Beschäftigten
- Geringe Innovationsfähigkeit: geringe FuE-Intensität und Anzahl an FuE-Beschäftigten
- Vergleichsweise geringes Sozialkapital

- Geringer Mobilisierungsgrad relevanter Akteure, eingeschränkte Bereitschaft und Fähigkeit zu kooperativem Handeln im regionalen Kontext
- Unterdurchschnittlicher Wohlstand, geringe Kaufkraft und geringes privates Haushaltseinkommen
- Ausgeprägte Finanzkapitalschwäche der Kommunen und Unternehmen
- Ökonomische und politische Abhängigkeit: u. a. geringe Ausstattung mit Entscheidungs- und Kontrollfunktionen in Verwaltung und Wirtschaft.

In Verknüpfung mit dem demografischen Wandel und einer eher ungünstigen geografischen Lage sind diese Regionen mit mehrdimensionalen Schwächungs- bzw. Schrumpfungsprozessen konfrontiert, die alle wesentlichen Wirtschafts- und Lebensbereiche umfassen. Aus diesen zirkulär kumulativen Schrumpfungsprozessen resultiert ein besonderer entwicklungs-politischer Handlungsbedarf (vgl. u. a. Terluin 2001).

Wissenschaftliche, politische Debatte und Umsetzungsansätze

Zu den Entwicklungsproblemen strukturschwacher ländlicher Räume wird seit Jahrzehnten eine angeregte und kontroverse wissenschaftliche und politische Debatte geführt. Deren Anfänge reichen bis an das Ende der 1970er Jahre zurück, als erste Überlegungen zu einer Neuausrichtung der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitiken angestellt wurden. Unter dem Schlagwort der eigenständigen, später endogenen, Regionalentwicklung haben diese seinerzeit rasch Verbreitung gefunden und teilweise viel Aufsehen erregt. Insbesondere die Implementierung neuartiger Förderprogramme zur eigenständigen Regionalentwicklung, z. B. in Österreich und in Hessen, spielte dabei eine wichtige Rolle (vgl. u. a. Mose 1993).

In den 1990ern und zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurden diese Ansätze um Konzepte zur nachhaltigen und integrierten Regionalentwicklung erweitert und in der Praxis u. a. durch Modellvorhaben erprobt. Inzwischen werden seitens der Regionalpolitik wachstums-, branchen- und clusterorientierte Entwicklungsansätze favorisiert, die gerne unter den Begriffen einer innovativen, zukunfts- und wettbewerbsfähigen Regionalentwicklung zusammengefasst werden.

Die Diskussion um die „richtigen“ Leitbilder, Strategien, Konzepte und Instrumente hält bis heute an. So haben die Debatten und die Umsetzungsansätze immer wieder neue Akzentuierungen erfahren, die auch den sich verändernden Rahmenbedingungen auf nationaler wie europäischer Ebene geschuldet sind.

Eine gewisse Abkehr von traditionellen und handlungsorientierten Raumkategorien wie dem ländlichen Raum hat die bundesdeutsche Raumordnung im Jahr 2006 mit ihren neuen Leitbildern und Handlungsstrategien vollzogen (BBR 2006; BMVBS 2006). Die Neuausrichtung im Aufgabenverständnis der Raumordnung beinhaltet drei neue Leitbilder und Raumtypen. Dabei werden strukturschwache, ländlich geprägte Regionen (aber nicht nur diese) in das erste aufgabenorientierte Leitbild „Wachstum und Innovation“ unter dem neu formulierten Raumtyp „Stabilisierungsräume“ verortet. Diese neue Abgrenzung leitet sich vorrangig vom neuen Raumtyp „Metropolräume“ ab.

Nichtsdestotrotz erscheint eine eigenständige Perspektive auf die ländlichen Räume mit einem besonderen Fokus auf die strukturschwachen, ländlichen Regionen dringend erforderlich. „Auf diese Regionen muss die Politik ein besonderes Augenmerk richten“, so steht es in dem im April 2009 vorgelegten „Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume“ (2009: 2). Allerdings hat das Konzept der interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ mit seiner Zusammenstellung sektorspezifischer Politikansätze mehr den Charakter von „Gelben Seiten“ einer ländlichen Entwicklungspolitik. Es fehlt wei-

terhin eine kohärente strategische Vision für eine nachhaltige und integrierte Entwicklungspolitik für ländliche Räume, wie sie die OECD in ihrem Prüfbericht für Deutschland eingefordert hat (OECD 2007).

Darüber hinaus stellt die OECD in ihren Berichten zur Politik für den ländlichen Raum fest, dass sich dieses Politikfeld gerade erst zu einer „eigenständigen Politikarena“ entwickelt und ein neues Paradigma notwendig ist (OECD 2006).

In den letzten Jahren haben verschiedene Institutionen in Deutschland dezidiert zu den Problemen strukturschwacher, peripherer ländlicher Räume Position bezogen. Erwähnung bedürfen in diesem Zusammenhang die Beiträge der ARL.³ Sowohl in ihren analytischen als auch programmatischen Zugängen bestätigen die Arbeiten im deutschen und europäischen Kontext einhellig die Notwendigkeit, die zukünftige Ausrichtung einer ländlicher Entwicklungspolitik einer grundsätzlichen „Vergewisserung“ und konsistenten strategischen Ausrichtung zu unterziehen.

Das E-Paper der ARL will im Rahmen dieser Debatte einen eigenen Beitrag leisten, der sich insbesondere auf die Anforderungen an eine regionale/ländliche Entwicklungspolitik bezieht.

2 Zentrale Herausforderungen und Handlungsfelder

Die wesentlichen Herausforderungen für die ländlichen Räume und für die Raumentwicklungspolitiken sind bekannt. Neben dem dynamischen Wandel übergreifender Rahmenbedingungen (z. B. Globalisierung, europäische Integration, Wandel im staatlichen Steuerungsverständnis, wirtschaftlicher Strukturwandel, demografischer Wandel) sind es v. a. die heterogenen regionsspezifischen Ausgangslagen, Entwicklungspfade und -potenziale, die die Akteure in den Regionen und die regionale Entwicklungspolitik vor besondere Herausforderungen stellen. Insbesondere strukturschwache und vergleichsweise peripher gelegene ländliche Regionen sehen sich zunehmend mit einem mehrdimensionalen und sich selbst verstärkenden Wandlungs- bzw. Schrumpfungsprozess konfrontiert (vgl. Nischwitz 2007; Nischwitz et al. 2009).

Die folgenden Punkte fassen die zentralen Handlungsfelder und Problemlagen in ländlichen Räumen insgesamt und insbesondere in peripheren strukturschwachen ländlichen Regionen zusammen.

Demografischer Wandel

- Bevölkerung: Abwanderung von jungen, gut ausgebildete Menschen, insbesondere von Frauen, Überalterung der Gesellschaft
- Siedlungsflächen, Wohnungsmarkt: Leerstände, Preisverfall bei Immobilien;
- Arbeitsmarkt: Fachkräftemangel
- Imageprobleme: durch Entleerungsprozesse, Leerstände, ausbleibende Sanierung
- Probleme bei der Tragfähigkeit der technischen und sozialen Infrastruktur

³ Positionspapier aus der ARL Nr. 72: 10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern. Hannover 2007; Nr. 77: Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover 2008; Nr. 80: Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen, Hannover 2009. E-Paper der ARL Nr. 4: Herausforderung Vielfalt – Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel, Hannover 2008.

Wirtschaft und Arbeit

- Wirtschaftliche Strukturschwäche: d.h. geringe regionalwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und unterdurchschnittliches BIP/Kopf
- Monostrukturierung: eine häufig einseitige Strukturierung der Wirtschaft (z.T. de- oder altindustrialisiert), u.a. auf die Bereiche Tourismus, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Gesundheit (widerspricht der oft beschworenen Funktionsvielfalt und Multifunktionalität ländlicher Räume)
- Investitions- und Modernisierungstau: z.B. überalterte Angebote in den Bereichen Tourismus, Freizeit, Kultur
- Geringe Vereinbarkeit von Beruf und Familie (unzureichende Kinderbetreuung)
- Angespannter Arbeitsmarkt (hohe strukturelle Arbeitslosigkeit)
- Geringe Innovationsfähigkeit (FuE-Intensität, FuE-Ausgaben der Unternehmen, Anzahl der FuE-Beschäftigten, geringeres Bildungs-, Qualifizierungsniveau)
- Geringer Qualifizierungsgrad, Fachkräftemangel

Tragfähigkeit der Versorgungsstruktur, Infrastruktur

- Nahversorgungsstruktur
- Rückzug von öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus der Fläche: Lebensmittel-Einzelhandel, Post, Bankwesen, Gesundheits-/medizinische Versorgung (Konzentrationsprozesse)
- Technische Infrastruktur
 - Sich verschlechternde Mobilitätschancen durch ein ausgedünntes ÖPNV-Angebot (Qualität, Organisation, Angebot)
 - Mangelnde Verkehrsanbindung (regionaler & überregionaler SPV, KFZ), Verkehrsinfrastruktur
 - Unzureichende Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen (insbes. Breitbandversorgung)
 - Unterschreitung der Tragfähigkeitsgrenzen für die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur: u.a. Wasser, Abwasser, Energie, Abfall
- Soziale Infrastruktur
 - Verringerung des Angebots und der Erreichbarkeit der kommunalen Verwaltung;
 - Reduzierung des Angebots von sozialen Einrichtungen
 - Verringerung der Krankenversorgung und von Versorgungsleistungen des Gesundheitswesens insgesamt
 - Gefährdung der Sicherheitsversorgung (u.a. Feuerwehr, Polizei)
 - Ausdünnung des Angebots von kulturellen Einrichtungen sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen
 - Fehlende Einrichtungen zur Betreuung, Ausbildung und Qualifizierung (Kindertagesstätten, Schulen, Fortbildungseinrichtungen, Fachhochschulen etc.)

Kommunale Finanzen/Finanzierungssysteme

- Gefährdete Tragfähigkeit der technischen Infrastruktur (Ver- und Entsorgung)
- Angespannte Finanzsituation

- Demografische Finanzfalle
- Probleme bei der Kofinanzierung von Förderprojekten
- Rückzug auf Pflichtaufgaben

Bildung und Qualifizierung

- Sicherstellung hochwertiger allgemein- und berufsbildender Schulen fraglich
- Bedeutung von Fort- und Weiterbildung (lebenslanges Lernen in der Region) nicht hinreichend bewusst
- Konsequente Nutzung vorhandener Hochschulstandorte für die regionale Innenentwicklung (Beispiel Harz) nicht genügend ausgeprägt (insbes. FHs können wichtige Inkubatoren sein)

Kulturlandschaft, Naturkapital

- Naturräumliche und kulturhistorische Vielfalt als Entwicklungspotenzial nicht ausgeschöpft (Alleinstellungsmerkmale z. B. für den Tourismus)
- Agrarstruktureller Wandel bedroht weiterhin gewachsene Kulturlandschaften mit ihren Besonderheiten: „Brachfallen“ von Flächen vs. fortschreitende Intensivierung (z. B. Grünlandumbruch), Erfordernis angepasster Pflegekonzepte
- Flächenutzungskonflikte: z. B. Erzeugung von Energiepflanzen (NawaRo, Bioenergie) vs. Naturschutz, Freizeit und Nahrungsmittelproduktion
- Ungebrochener Flächenverbrauch bedroht „Sparziele“ – Innenentwicklung favorisieren
- Ambivalente gesellschaftliche Werthaltung gegenüber den Ansprüchen des Naturschutzes: Ängste vor „Reservaten“, Bedarf an „intelligenten“ Schutzstrategien, die Bewahrung und Entwicklung integrieren (z. B. im Rahmen von Biosphärenreservaten)

Klimawandel

- Regional sehr spezifische Folgen des Klimawandels und entsprechender Anpassungsbedarf: u. a. ungesicherte Erkenntnisse über regionale Betroffenheit, Szenarien
- Kombination von Anpassungs- und Vermeidungsstrategien/-maßnahmen (Mitigation, Adaptation): bislang Konzentration auf Klimaschutzmaßnahmen

Regionales Profil (Innen- und Außenwirkung)

- Begrenztes regionales Profil und Image („Verlierer-Region“)
- Eingeschränkte regionale Identität, begrenztes regionales Bewusstsein mit Auswirkungen auf das regionale Aktivierungspotenzial und bürgerschaftliches Engagement
- Fehlende (oder unterausgestattete) Einrichtungen für professionelles Regionalmarketing und -management

Regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit

- Eingeschränkte Strategie-, Regulierungs- und Handlungsfähigkeit (Ressourcen, Kompetenzen, Erfahrungen)
- Fehlen von leistungsfähigen regionalen Arbeits- und Organisationsstrukturen
- Geringes gesellschaftliches Aktivierungspotenzial

- Mangelnde Kooperations- und Kommunikationsbereitschaft (Fähigkeit, Kultur)
- Begrenzte Reformfähigkeit und -bereitschaft, Mangel an Offenheit und Flexibilität für Veränderungen („Blick über den Tellerrand“)
- Schwächer ausgeprägtes zivilgesellschaftliches Potenzial (eingeschränkte Akteursvielfalt)
- Fehlen von „Kümmerern“, Promotoren (Meinungsführer, Persönlichkeiten)

3 Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik in und für strukturschwache ländliche Regionen

Die veränderten sozialen, wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Rahmenbedingungen erfordern eine Neubestimmung der horizontalen und vertikalen Koordination und Kohärenz der politisch-rechtlichen Regelungsstrukturen im Mehrebenensystem (EU, Bund, Länder, Regionen). Der Anpassungsdruck zur Ausgestaltung eines konsistenten, strategisch orientierten und programmatisch unterfütterten Rahmens und Entwicklungsansatzes für (strukturschwache) ländliche Regionen nimmt deutlich zu.

Gleichzeitig stehen auf der regionalen Ebene die Akteure vor der Aufgabe, im Rahmen einer eigenen regionalen Entwicklungspolitik ihre Strategie-, Handlungs-, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowohl nach innen als auch nach außen zu sichern oder wieder herzustellen.

Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass der Umgang mit den strukturschwachen ländlichen Räumen in Deutschland gesellschaftspolitisch bislang ungeklärt und durchaus umstritten ist:

- Welche Zielsetzungen verfolgen wir (in Zukunft) für die und mit den strukturschwachen ländlichen Regionen?
- Welche Bedeutung werden zukünftig die Ziele und Leitbilder „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und „Nachhaltige Regional-/Raumentwicklung“ in Bezug auf strukturschwache ländliche Regionen haben und wie werden sie interpretiert?
- Welche Funktionen und welche Bedeutung sollen die strukturschwachen ländlichen Regionen haben?
- Welchen politischen Gestaltungsanspruch und -willen haben Gesellschaft und Politik in Bezug auf diese Räume?

Solange diese Debatte nicht geführt und ein gesellschaftspolitischer Konsens darüber erreicht wird, welchem „Leitbild“ die zukünftige Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume folgen soll bzw. kann, bleibt auch eine eigenständige ländliche Entwicklungspolitik ohne eine fundierte Grundlage.

Der Gestaltungsanspruch bezieht sich nicht nur auf die politisch-rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU, des Bundes und der Länder. Auch in den Regionen selbst lassen sich Anforderungen an eine regionsspezifische Entwicklungspolitik formulieren.

3.1 Regionale Ebene

Die veränderten Rahmenbedingungen und daraus resultierende Herausforderungen stellen sowohl strukturschwache als auch prosperierende ländliche Regionen vor gravierende Anpassungserfordernisse. Neben den unterschiedlichen strukturellen und standortabhängigen Ausgangslagen sind v. a. die Fähigkeiten und der politische Wille zur Erschließung eigener Entwicklungspotenziale und zur Selbstregulierung dafür entscheidend, ob es gelingt Wachstums-, Stabilisierungs- und Schrumpfungsprozesse pro-aktiv zu gestalten.

Offenheit für regions- und problemspezifische Entwicklungspfade

Die Heterogenität ländlicher Räume (Ausgangs- und Problemlage, Entwicklungspotenziale, Entwicklungstrends) erfordert eine Differenzierung regional angepasster Handlungsansätze. Von daher dürfen und müssen die regionalen Entscheidungsträger und Akteure auch Ansätze zur Anpassung und zum Umbau verfolgen. Dies kann auch als Chance begriffen werden, um den Wandel von regionalen Regulierungsstrukturen, Institutionen/Einrichtungen, Angeboten und Strukturen, Organisations- und Kooperationsformen aktiv gestalten zu können.

- Bislang dominiert eine Fokussierung auf eine Trendumkehr im Sinne einer Orientierung an Wachstumszielen.
- Es kann und muss verschiedene Entwicklungspfade für die Regionen geben, um auf die Schrumpfungs-, Wachstums- und Stabilisierungsprozesse eingehen zu können, die zudem auch – kleinräumig betrachtet – nebeneinander ablaufen können.
- Es dürfen und müssen auch Anpassungs- und Schrumpfungsoptionen (Rückbau, Umbau) angedacht und gestaltet werden (keine Tabus).

In der Regel dürfte sich der Regionsbegriff⁴ bei der Ansprache und Formierung von strukturschwachen ländlichen Regionen auf etwas größere räumliche Zuschnitte beziehen, die gewisse Leistungskriterien erfüllen:

- Der regionale Zuschnitt sollte regionale Gemeinsamkeiten berücksichtigen und sich möglichst an einer vorhandenen regionalen Identität orientieren, die sich auf einen gemeinsamen Naturraum oder kulturhistorischen Zusammenhang beziehen kann. Gleichwohl: Identität kann sich auch über „neue Regionen“ aufbauen, wenn diese Identifikationsangebote schaffen können.
- Der Raumzuschnitt orientiert sich an dem Erreichen einer kritischen Masse, um Handlungs- und Leistungsfähigkeit zu erreichen: Einbindung eines Mittel- und Oberzentrums (Verwaltung), Branchenstruktur, FuE-Einrichtungen, Bildungseinrichtungen, Finanzkraft von Kommunen, soziale und technische Infrastruktur, Kompetenzcluster.
- Orientierung an einer „flexiblen/variablen Geometrie“, die eine Überlagerung funktional und territorial ausgerichteter Raumzuschnitte berücksichtigt.
- Sicherung einer vertikalen Kommunikation und Abstimmung: Einbettung in großräumige Partnerschaften wie Metropolregionen und Einbindung kleinräumiger interkommunaler Aktivitäten ebenso wie Leader- und ILE-Vorhaben.

Institutionelle und organisatorische Erneuerung von Regionen

Die Regionen benötigen zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen und zur Nutzung der erweiterten Gestaltungsspielräume leistungsfähige, flexible und offene Organisationsformen und Strukturen:

- Einbettung der Aktivitäten in eine regionale Gesamtstrategie: Rahmenplan, Strukturprogramm etc.
- Gemeinsame Definition von inhaltlichen Schnittmengen und institutionellen Schnittstellen durch die relevanten regionalen Akteure aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft

⁴ Siehe zum Regionsbegriff die Erläuterung in Fußnote 1

- Organisation von regionalen Integrations-, Kooperations- und Vernetzungsprozessen anhand konkreter Projekte/Vorhaben (z. B. Kulturlandschaft, Wirtschaftsförderung, Bildung, Klimawandel, ÖPNV)
- Bildung neuer Partnerschaften: Bürger, Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft (Regional Governance)
- Etablierung neuer institutioneller und organisatorischer Arrangements: Regionalmanagement, Regionale Entwicklungsagentur (Frage der Verbindlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit)
- Management von Interdependenzen: Zusammenspiel von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken, Erwartungen und räumlichen Handlungsorientierungen; Bsp. REGIONALE 2010 Köln/Bonn als "freiwillig verbindliche" Zusammenarbeit der Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft
- Flankierung durch eine leistungsfähige Verwaltung (Selbstverständnis als Dienstleister; fachliches Know-how, kooperative Planungs- und Genehmigungskultur)
- Einführung fach- und sektorübergreifender Planungs- und Entwicklungsansätze

Erschließung und Inwertsetzung endogener Entwicklungspotenziale

Eine kurzfristige und erfolgreiche Identifizierung, Erschließung und Inwertsetzung endogener Entwicklungspotenziale ist vertrauens- und identitätsstiftend. Hiermit wird der Weg geebnet für eine intensivere regionale Kooperation, die auch konfliktträchtigere Themen gemeinsam angehen kann.

- Inhaltliche Definition von Schnittmengen, die gemeinsam, kurzfristig und Erfolg versprechend bearbeitet werden können (z. B. demografischer Wandel, Klimawandel, Bildung, Fachkräftemangel, Freizeit/Tourismus, Kultur, Verkehr/Mobilität, Nahversorgung)
- Bündelung der eigenen Stärken und Talente
- Einbindung von Bildungseinrichtungen, Hochschuleinrichtungen (u. a. FHs), Gründungszentren etc. als Inkubatoren (Innovationsfähigkeit)
- Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement-Sozialkapital als Triebkraft von Regionalentwicklung

3.2 Politisch-rechtliche Rahmensetzungen

Im politischen Mehrebenensystem existiert ein breites Spektrum an raumrelevanten und -wirksamen Fachpolitiken, um Entwicklungsaktivitäten auf regionaler Ebene und in ländlichen Räumen zu initiieren und zu unterstützen. Hierzu gehören neben den bereits aufgeführten Bereichen der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Agrarpolitik insbesondere die Raumordnungs-, Umwelt- und Naturschutzpolitik, die Finanzausgleichs-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Aus dieser Vielzahl an relevanten Politikfeldern und ihren Instrumenten ist bislang noch kein kohärenter und strategisch ausgerichteter Rahmen für eine regionale/ländliche Entwicklungspolitik geformt worden.

Stattdessen lässt sich konstatieren: Die ambitionierten und anspruchsvollen Ziele einer integrierten regionalen/ländlichen Entwicklungsansatzes und einer erfolgreichen Anpassung von strukturschwachen Regionen lassen sich unter den gegebenen institutionellen und politisch-rechtlichen Rahmensetzungen kaum realisieren.

Eine neue Ausrichtung, Justierung und Koordination des politisch-rechtlichen Rahmens für eine regionale Entwicklungspolitik erscheint insofern dringend erforderlich. Die Forderungen

nach einem grundlegenden Politikwechsel sind allerdings nicht neu. Ganz im Gegenteil: Seit mehr als 20 Jahren wird dieser im Kontext der Diskussion um eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung von unterschiedlichen Seiten immer wieder eingefordert.⁵

Eine tief greifende Reform der regionalen Entwicklungspolitik, die den vorab skizzierten Herausforderungen Rechnung trägt, sollte an folgenden Punkten ansetzen:

a) Einbettung einer regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik in einen konsistenten strategischen und programmatischen Rahmen

Eine strategische Ausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik im politischen Mehrebenensystem ist die Voraussetzung für eine grundlegende Neuausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik.

Verständigung auf ein neues Regulierungs- und Steuerungsverständnis

- Steuerungs- und Gestaltungsphilosophie des „Ermöglichens“ und „In-die-Lage-Versetzens“, um eine angepasste und eigenständige regionale Entwicklung zu betreiben
- Ansatz: Motivierung, Aktivierung und Mobilisierung regionaler Akteure („aktivierende Regionalentwicklung“)
- Unterstützungsleistungen und aktive Begleitung regionaler Entwicklungsprozesse („aktivierende Transfers“)

Inhaltliche Neuausrichtung

Es muss eine gesellschaftspolitische Debatte um die Zukunft strukturschwacher ländlicher Regionen in Deutschland geführt werden.

- Präzisierung und Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips u. a. mit Blick auf das Ziel Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Stärkere Integration des Ziels der Nachhaltigkeit
- Flexibilisierung, Reduktion und Deregulierung von Vorgaben und rechtlichen Standards
- Offenheit für eine differenzierte Ausrichtung und Unterstützung regionaler Entwicklungspfade (Anpassungs- und Umbaumaßnahmen für Schrumpfungs-, Stabilisierungs- und Wachstumsprozesse)
- Ausrichtung auf einen ganzheitlichen, regionalen Ansatz, der die Region als Ganzes inkl. der Städte betrachtet

Realistische Politikintegration – Umsetzung kleiner Schritte zur Einlösung des Integrationsanspruchs

Schritt 1: Koordination und Arbeitsteilung zwischen den relevanten Politikbereichen und -ebenen (vertikal und horizontal)

Schritt 2: Einleitung von sinnvollen und v. a. einlösbaren Integrationsschritten zwischen den verschiedenen Politikbereichen

⁵ Siehe hierzu u. a. das Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume des Rates von Sachverständigen“ (1996), die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV „Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume“ (2006).

Das beinhaltet eine Emanzipation der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik von den stark sektoral orientierten Politikbereichen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Dominanz der landwirtschaftlichen Betriebsförderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (Erste und z. T. auch Zweite Säule) sowie auf die zunehmende Neuausrichtung der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zugunsten von Wachstums- und Wettbewerbszielen sowie von Wachstumsregionen und Branchenschwerpunkten.

b) Reform und Weiterentwicklung eines eigenen Instrumentenkastens

Gefordert ist eine grundlegende Neuausrichtung und Überarbeitung der Instrumente einer strategisch ausgerichteten regionalen Entwicklungspolitik. Es gilt, regions- und problemspezifisch flexibel „Top-down-Instrumente“ mit „Bottom-up-Ansätzen“ zu verknüpfen.

Gleichzeitig sind neue, integrierte Maßnahmen und Programme einzuführen: Dies beinhaltet sowohl eine grundsätzliche Reformierung der „alten“ Gemeinschaftsaufgaben (GAK und GRW) als auch die Schaffung neuer Schwerpunkt- oder Strukturprogramme zugunsten strukturschwacher ländlicher Regionen (vgl. SRU 1996; Wissenschaftlicher Beirat 2006; Nischwitz/Nill 2003):

- Grundlegende Reform der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben (Verknüpfung zu einer gemeinsamen GA, z. B. „Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume“, „Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung“)
- Einführung neuer spezifischer Strukturprogramme für bestimmte Problemlagen (vgl. der Ansatz der REGIONALE in NRW)
- Gezielte Programmansätze für eine Ansprache von nicht aktiven Regionen („weiße Flecken“ auf der Landkarte)
- Ausgewogenes Angebot an differenzierten Unterstützungsleistungen für regionsspezifische Entwicklungspfade: Anpassung/Umbau, Schrumpfung/Stabilisierung/Wachstum
- Berücksichtigung der Langfristigkeit von regionalen Entwicklungs- und Anpassungsprozessen (bisher dominiert eine deutliche Ungleichzeitigkeit von Förderlaufzeit/-programmen und regionaler Praxis); regionsbildungs- und regionale Anpassungsprozesse brauchen einen langen Atem
- Setzung von Impulsen und Anreizen zur Ausbildung regionaler Integrations- und Kooperationsprozesse
- Adäquate Anlässe für regionale Initiativen, Aktivitäten und Entwicklungsprozesse kreieren (z. B. Wettbewerbe)
- Sicherstellung einer effizienten vertikalen Kommunikation und eines vertikalen Erfahrungsaustauschs von Regionen untereinander

c) Stärkung der regionalen Handlungsebene – Regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit (flexible Ausrichtung auf die spezifischen Unterstützungsbedarfe)

Insbesondere strukturschwache Regionen benötigen einen begleitenden entwicklungspolitischen Rahmen, der initiierend, aktivierend und unterstützend wirkt. Dabei geht es um den Erhalt oder die Wiederherstellung regionaler Strategie- und Handlungsfähigkeit:

Angebote zur Qualifizierung, Kompetenzentwicklung und Beratung

(um die größeren Gestaltungs- und Handlungsspielräume nutzen zu können)

- Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten (lebenslanges Lernen)

- Organisation von Wissens- und Know-how-Transfer
- Regionales Coaching, Mentoring (z. B. durch regionale Partnerschaften)
- Angebot von Unterstützungs und Beratungsleistungen für Unternehmen/KMU, Kommunen (Verwaltung) und Managementstrukturen (Entwicklungsagenturen).

Förderung und Unterstützung beim Aufbau neuer institutioneller und organisatorischer Strukturen

- Regionale Managementstrukturen
- Regionale Entwicklungsagenturen
- Interregionaler Erfahrungsaustausch (insbesondere auch im europäischen Rahmen)

Stärkung der regionalen Finanzsituation

- Bereitstellung von regionalisierten Budgets (pauschalisierte Mittelzuweisungen), z. B. zur Anpassung von Strukturen und Angeboten: ermöglicht eigene regionale Schwerpunktsetzungen (sollte aber durch konkrete Zielvorgaben flankiert werden an Vorgaben, siehe Pkt. 4)
- Interregionaler Finanzausgleich (Solidarität, Honorierung von Leistungen)

Unterstützung neuer Finanzierungsmodelle (insbesondere für KMUs)

- Mikrofinanzfonds
- Regionale Seedfonds
- Regionale Fonds (Aktivierung von Bürgerkapital)

d) Kopplung von staatlichen Unterstützungsleistungen an inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen

Die öffentliche Hand muss durch Anreize sowie durch inhaltliche und organisatorische Anforderungen eine belastbare Qualität der regionalen Entwicklungsprozesse und Projekte sicherstellen. Dies geschieht u. a. durch eine Definition von Zielvorgaben, Erfolgskriterien und Handlungskorridoren (Leitplanken).

Grundlagen für eine regionsbezogene Finanzierung und Förderung

- Erarbeitung und Vorlage einer regionalen Entwicklungsstrategie, eines regionalen Entwicklungskonzepts bzw. eines regionalen Leitbildes (Gesamtkonzept, regionaler Konsens)
- Charakter einer regionalen Gesamtstrategie: Sicherstellung einer ausreichenden thematischen Breite (Integrationscharakter) durch Einbindung wesentlicher Handlungsfelder, z. B. Ausbildung, Qualifizierung, Natur- und Umweltschutz, Energie, Klimawandel, Arbeitsmarkt
- Erfüllung eines Mindestmaßes an konkreter regionaler Abstimmung und Kooperation (interkommunale Kooperation)
- Partizipation und Eigeninitiative, Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft (Regional Governance-Strukturen)
- Durchführung eines kontinuierlichen Monitorings und/oder einer prozessbegleitenden Evaluation

e) Gewährleistung von Chancengleichheit im regionalen Wettbewerb um öffentlich Unterstützungsleistungen/Fördermittel

Auch strukturschwache ländliche Regionen haben sich einem Wettbewerb um innovative Ideen und Konzepte zu stellen.

Die Regionalpolitik muss den differenzierten Ausgangslagen, Erfahrungen und dem Know-how der Regionen Rechnung tragen. Regionen der „Champions League“ können nicht in einzelnen Programmen gegen solche aus der „Kreisliga“ antreten.

4 Perspektive

Aus der gegenwärtigen Betrachtung der betroffenen Politikbereiche und -ebenen erscheint ein tief greifender Politikwechsel zugunsten eines innovativen, integrierten und nachhaltigen Entwicklungsansatzes für ländliche und strukturschwache Regionen eher unrealistisch. Gleichzeitig fehlt es am erforderlichen gesellschaftlichen Druck, um die notwendigen Veränderungsprozesse in der politisch-rechtlichen Rahmensetzung initiieren zu können. Stattdessen gilt es, sich mit kleinen Schritten auf den Weg zur Einlösung des Integrationsanspruchs zu machen. Das beinhaltet auch, eine Emanzipation der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik von den stark sektoral orientierten Politikbereichen voranzutreiben.

Angesichts der deutlich absehbaren Verringerung des finanziellen Unterstützungsniveaus müssen die regionalen Akteure in die Lage versetzt werden, eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung zu entfalten. Der Sicherung und Wiederherstellung regionaler Strategie-, Regulierungs- und Handlungsfähigkeit sollte dabei höchste Priorität eingeräumt werden.

4.1 Wie realistisch ist eine grundlegende Neuorientierung im Sinne einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik?

Ein tief greifender Politikwechsel und eine umfassende Politikintegration erscheinen gegenwärtig als unrealistisch

- Ein Politikwechsel wird seit langem und wiederholt eingefordert, ohne dass dies auf nationaler und europäischer Ebene umgesetzt wurde.
- Der Integrationsanspruch steht ebenfalls schon lange, spätestens seit Ende der 1980er Jahre, im Raum. Häufig wurde und wird die Implementierung des Leader-Ansatzes in die Mainstream-Förderung der EU (ab 2007 im Rahmen des ELER) als „Beweis“ für die Umsetzung dieses Anspruchs angeführt – mit begrenzter Überzeugungskraft. Allein der Vergleich mit den Mittelzuweisungen für die EU-Strukturpolitik belegt die relativ marginale Rolle des Leader-Programms.
- Die Herausforderung der Politikintegration ist womöglich als „dauerhaft konfliktreiche Aufgabe“ (Elbe 2008) zu betrachten.

Eine gesellschaftspolitische Grundsatzdebatte über die Zukunft strukturschwacher ländlicher Regionen ist notwendig, aber zurzeit in Deutschland nicht absehbar

- Es fehlt eine breite gesellschaftspolitische Grundsatzdebatte, wie sie in (einigen) anderen Staaten geführt wurde und wird (z. B. in Schottland und Österreich).
- Wir konstatieren ein mangelndes Problembewusstsein für die Fragen der ländlichen Entwicklung. Der gegenwärtige Fokus ist definitiv auf die Bildung von Metropolregionen gerichtet. Ländliche Regionen werden dabei entweder in die „2. Liga“ verschoben oder – häufig ohne hinreichende Konkretisierung – in die Kategorie Metropolregion „integriert“.

- Strukturschwache Regionen drohen zunehmend durch die Raster der aktuellen Debatte zu fallen.
- Gleichwohl ist positiv anzumerken: Einrichtungen wie die ARL und das BBR leisten durch Workshops, Tagungen, Modellvorhaben (MoRo) und Positionspapiere einen wichtigen Beitrag dazu, die Probleme strukturschwacher ländlicher Räume dennoch nicht zu übersehen.

Eine intelligente Verzahnung von Wachstums- und Ausgleichszielen ist möglich

Unseres Erachtens besteht die Notwendigkeit, bei steigender Bedeutung der Wachstumsziele (siehe EU-Rahmensetzungen, Lissabon-Strategie) auch und gerade an den Ausgleichszielen festzuhalten und diese „intelligent“ miteinander zu verbinden (Integration). Der Anspruch erscheint einerseits banal (Verweis auf die Zielsetzung „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“), birgt aber zugleich erhebliche Sprengkraft, wie u. a. Beispiele anderer Länder zeigen (z. B. Debatte um Wachstumsorientierung der Regionalpolitik in Schweden).

Die Hoffnung auf eine Beibehaltung der Fördertöpfe ist trügerisch

Der Trend in der EU, finanzielle Mittel verstärkt in die „wirklich strukturschwachen Regionen“ in Europa zu lenken, d. h. primär in die neuen Mitgliedsländer in Mitteleuropa, wird ab 2014 (noch) weiter zunehmen.

Unsere Erkenntnis: Es gibt eine starke Relativierung des Begriffs „Strukturschwäche“ im europäischen Kontext. Deshalb müssen die Akteure in den Regionen verstärkt in die Lage versetzt werden, ihre endogenen Potenziale aktivieren zu können.

4.2 Was heißt das für die strukturschwachen Regionen?

Die verantwortlichen Akteure müssen auf der regionalen Ebene die sich bereits bietenden Handlungsspielräume und Unterstützungsangebote konsequent und aktiv im Sinne einer eigenständigen und selbstverantwortlichen Regionalentwicklung nutzen.

Der Sicherung und Wiederherstellung regionaler Strategie-, Regulierungs- und Handlungsfähigkeit sollte dabei höchste Priorität eingeräumt werden.

Jenseits der Integrationsansprüche an die Rahmen setzenden politischen Ebenen (EU, Bund und Länder) und der Erwartungen an staatliche Förderprogramme und finanzielle Mittel gibt es zahlreiche eigene Ansatzpunkte für ein regionales Handeln (vgl. Kap. 2.1).

- Offenheit und Mut für regions- und problemspezifische Entwicklungsstrategien und -pfade zeigen
- Eine institutionelle und organisatorische Erneuerung von Regionen (pro-)aktiv vorantreiben
- Ein Management des Wandels und von Interdependenzen aktiv gestalten: unterschiedliche Akteurskonstellationen, Handlungslogiken, Raumzuschnitte und Themenfelder berücksichtigen und miteinander verknüpfen
- Eine konsequente Erschließung und Inwertsetzung endogener Entwicklungspotenziale vorantreiben
- Eigene regionspezifische Anlässe und Anreize für regionale Integrations- und Kooperationsprozesse kreieren/schaffen.

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Bundesraumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBR (Hrsg.) (2006c): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. IZR 11/12.2006. Bonn.
- BMBVS (2006) (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Bundessregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. Berlin.
- Cloke, P. (2006): Conceptualizing rurality. In: Cloke, P.; Marsden, T.; Mooney, P. (Eds.): Handbook of Rural Studies. London, S. 18-28.
- Elbe, S. (Hrsg.) (2008): Land-Stadt Kooperation und Politikintegration für ländliche Räume. Aachen.
- EU Commission/DG Agriculture and Rural Development (2008): Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information – Report 2008. Brussels.
- Mose, I. (1993): Eigenständige Regionalentwicklung – neue Chancen für die ländliche Peripherie? Vechtaer Studien zur Angewandten Geographie und Regionalwissenschaft, Bd. 8. Vechta.
- Mose, I. (2005): Ländliche Räume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 573-579.
- Nischwitz, G. (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung – NIW (Hrsg.): Regionale Entwicklungspolitik zwischen Zentrenorientierung und Ausgleich. Hannover, S. 97-131.
- Nischwitz, G.; Bartel, A.; Pollermann, K. (2009): Rahmenbedingungen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume. Bundesamt für Naturschutz, BfN Schriften. Bonn. (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- Nischwitz, G.; Nill, J. (2003): Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Dt. Bundestag Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“, Berlin, 20. Oktober 2003. In: Dt. Bundestag (2003): Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit; Ausschussdrucksache 15 (9) 652.
- OECD (Hrsg.) (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume. Deutschland. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2006): OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum. Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. Paris.
- OECD (Hrsg.) (1996): Territorial indicators of employment: Focusing on rural development. Paris.
- Schmied, D. (Ed.) (2005): Winning and Losing. The Changing Geography of Europe's Rural Areas. Aldershot.
- SRU-Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Sondergutachten – „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“. Sondergutachten. Dt. Bundestag Drs. 13/4109. Berlin.
- Terluin, I.J. (2001): Rural regions in the EU. Exploring differences in economic development. Netherlands Geographical Studies, No. 289. Utrecht, Groningen.
- Vorauer, K.; Schwarz, W. (2003): Die Regionalentwicklung in der EU-15 – Räumliche Heterogenität, zeitliche Diskontinuität, regionalpolitische Optionalität. Ergebnisse einer empirischen Analyse. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 145. Jg. (Jahresband). Wien. S. 7-34.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV. Berlin.

Anforderung an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume

Im Rahmen des Kolloquiums „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ von ARL, ML und vTI am 8. Mai 2009 in Goslar wurden in einem Abschlussbeitrag von Guido Nischwitz (Bremen) und Ingo Mose (Oldenburg) „Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik in und für strukturschwache ländliche Regionen“ formuliert. Das E-Paper der ARL fasst die wesentlichen Aussagen zu den Herausforderungen und Anpassungserfordernissen für Räume zusammen, die einen besonderen entwicklungspolitischen Handlungsbedarf offenbaren. Gefordert wird eine eigenständige entwicklungspolitische Perspektive auf die ländlichen Räume und eine grundlegende Reform des politisch-rechtlichen Rahmens. Hierfür werden mögliche Ansatzpunkte und konkrete Vorschläge zur Umsetzung eines kohärenten strategischen Rahmens für eine nachhaltige und integrierte Entwicklungspolitik für ländliche Räume formuliert.

Demands on a regional development policy for structurally weak rural regions

On 8 May 2009 the „Academy for Spatial Research and Planning“ (ARL) invited in co-operation with partner institutions (ML, vTI) to a conference in Goslar on “Regional development policies for structurally weak rural regions – strategies for the period after 2013”. This report summarizes central elements of a final statement presented by Guido Nischwitz (Bremen) and Ingo Mose (Oldenburg) regarding future requirements for a regional development policy taking into account the special challenges and demands of adaptation these regions experience today. The report calls for an independent development perspective for rural regions and a fundamental reform of the relevant political and legislative frame. Furthermore, possible starting points as well as concrete measures for the implementation of a coherent strategic framework for a sustainable and integrated rural development policy are presented.