

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

Research Report

Politik für periphere ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung

Positionspapier aus der ARL, No. 77

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2008) : Politik für periphere ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Positionspapier aus der ARL, No. 77, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00772>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102787>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Nr. 77

**Politik für periphere, ländliche Räume:
Für eine eigenständige und selbstverantwortliche
Regionalentwicklung**

Hannover 2008



Positionspapier aus der ARL

Nr. 77

**Politik für periphere, ländliche Räume:
Für eine eigenständige und selbstverantwortliche
Regionalentwicklung**

Hannover 2008

Das Positionspapier wurde vom Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Prof. Dr.-Ing. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg (Leiter)

Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Ulrike Grabski-Kieron, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Dipl.-Ing. Johann Kaether, Hochschule Neubrandenburg (Geschäftsführer)

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern

Prof. Dr. Dr. h.c. Jörg Maier, Universität Bayreuth

Prof. Dr. Martin T.W. Rosenfeld, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Dipl.-Geogr. Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Hannover

Sekretariat der ARL: WR V „Rechtsgrundlagen der Raumentwicklung“
Leitung: Dr. Jana Kenzler (Kenzler@ARL-net.de)

Hannover, September 2008

Positionspapier Nr. 77

ISSN 1611-9983

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung

Kurzfassung

Regionen, in denen wirtschaftliche Strukturschwäche und eine geringe Bevölkerungsdichte zusammentreffen, geraten immer mehr in eine Abwärtsspirale kumulierender negativer Entwicklungen. Ökonomischer Strukturwandel und demografischer Wandel verstärken sich in diesen meist ländlich geprägten Regionen gegenseitig und führen dazu, dass die Tragfähigkeit der Einrichtungen und Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr gewährleistet werden kann und die allgemeinen Lebensbedingungen sich bereits erkennbar verschlechtern. Diese mehrdimensionalen Schrumpfungsprozesse betreffen sowohl ostdeutsche als auch westdeutsche Räume. Es sind periphere Räume, die nicht nur räumlich, sondern auch wirtschaftlich und gesellschaftlich am Rand liegen und durch eine hohe Abhängigkeit gekennzeichnet sind. Die aktuellen raum- und strukturpolitischen Konzepte lassen wenig Ansätze erkennen, wie auf diese Entwicklung reagiert werden kann und soll. Fatal ist, dass durch die kumulierende Negativentwicklung die Spielräume und Chancen für den Einzelnen und die Region insgesamt deutlicher geringer werden.

Bund, Länder und Kommunen sind daher gefordert, Leitbilder zu entwickeln und gute institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die mehr Spielräume schaffen und Möglichkeiten für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung von unten offen halten. Diese sollte ausgerichtet sein auf eine ökonomische *und* soziale Entwicklung, die die Verwirklichungschancen des Einzelnen erhöht, die ökonomischen, naturräumlichen und kulturellen Ressourcen des Raumes nachhaltig nutzt und in Wert setzt sowie durch den Aufbau eines guten regionalen Images gezielt ökonomische und kulturelle Impulse sucht und fördert.

Notwendig erscheinen für eine eigenständige selbstverantwortliche Regionalentwicklung der Abbau von Regulierungen der Kommunen durch Bund und Länder sowie:

- *Eine Reform der inneren Organisation:* Die Regionen benötigen leistungsfähige und aufgabengerechte Strukturen, flexible intermediäre Organisationsformen und räumlich-organisatorische Zusammenhänge, die in der Lage sind, eine größere regionale und kommunale Eigenständigkeit und Verantwortung auszufüllen und gut umzusetzen. Der Umbau von Verwaltungen und Verwaltungsstrukturen sollte dabei nicht ausschließlich auf Wirtschaftlichkeit und Kostenersparnis ausgerichtet sein, sondern vielmehr auch auf Effektivität und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Zu einer neuen institutionellen Architektur peripherer Räume gehören Regionale Entwicklungsagenturen, die von einem klaren kommunalpolitischen Willen getragen werden, starke Städte und Gemeinden, aufgabenbezogene interkommunale Abstimmungen und institutionelle Kooperationen, eine unternehmerfreundliche und bürgerorientierte Kommunalverwaltung sowie der Aufbau und die Förderung lokaler und regionaler Partnerschaften zwischen Bürgern, Verwaltung und Wirtschaft. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die schwierige Frage einer Funktional- und Gebietsreform.
- *Eine Reform der Förder- und Strukturpolitik:* Die Funktion und die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben als tragende Säulen der Politik für ländliche Räume in Deutschland sollte grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt und neu ausgerichtet

werden. Notwendig erscheinen eine konsequente Entkoppelung von Agrarförderung und regionaler Strukturpolitik, eine Abkehr vom Stadt-Land-Dualismus und eine Ausrichtung auf einen integrierten, regionalen Förderansatz. Denkbar wäre ein Spezialprogramm für periphere Räume aus einem Guss, das auf die eigentlichen strukturellen und demografischen Probleme ausgerichtet ist. Dieses regionalisierte Strukturprogramm „Umbau und Nachhaltige Entwicklung von peripheren Regionen“ sollte einen weit gesteckten Förderrahmen haben, über pauschalisierte Mittelzuweisungen eigenverantwortliche regionale Schwerpunktsetzungen erlauben und mit Hilfe von klar definierten Erfolgskriterien, Zielvereinbarungen und zeitlich begrenzten Förderverträgen eine vertikale Steuerung und Erfolgskontrolle ermöglichen.

- *Eine Reform der Kommunalfinanzen:* Reformen des kommunalen Finanzsystems sollten sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ansetzen. Grundsätzlich müssen die Kommunen die geforderten Standards der ihnen zugewiesenen Aufgaben auch tatsächlich finanzieren können. Allerdings dürfte durch eine Überprüfung und Entrümpelung der Normierungen der Finanzbedarf der Kommunen deutlich sinken. Zu prüfen ist weiterhin, ob in Teilbereichen, wie z. B. bei der Mobilität, von der Objekt- zur Subjektförderung übergegangen werden soll. Auf der Einnahmenseite sollte das System des kommunalen Finanzausgleichs transparenter gestaltet werden, z. B. durch gesonderte Teilsysteme wie „Zentralitätstransfers“ zur Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen und „kompensatorische Transfers“ zur Unterstützung von wirtschafts- und finanzschwachen Gemeinden. Grundsätzlich sollten Steuermittel, vor allem wenn sie von den Kommunen ausgestaltet werden können, Finanzaufweisungen vorgezogen werden. Gleiches gilt für die strategiebezo- genen Zuweisungen gegenüber zweckbezogenen Zuweisungen.

Vorbemerkung

Das vorliegende Positionspapier baut insbesondere auf Ergebnissen von Arbeitskreisen der Landesarbeitsgemeinschaften der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zu den ländlichen Räumen und zum Umbau von Städten und Regionen¹ sowie auf aktuellen Forschungsaktivitäten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung² auf. Ziel ist es, vorhandene Dokumente, Analysen und Strategien zu sichten und daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie geeignet sind, für die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage dieser Räume strategische Ansätze zu liefern und die Ergebnisse in einem schlüssigen Konzept zusammenzufassen. Den Verfassern ist bewusst, dass der Begriff der Region offen verwendet wird und im Einzelfall auslegungsbedürftig ist. Angesichts der Vielfalt der Raumstrukturen und der räumlichen Zusammenhänge war dies jedoch nicht zu vermeiden. In der Regel wird von einem Regionsbegriff ausgegangen, der einen großräumigen Zusammenhang beschreibt, vergleichbar mit einem Landkreis oder darüber hinaus.

1 Ausgangslage, Befund

Regionen in der Abwärtsspirale

Regionen, in denen wirtschaftliche Strukturschwäche und eine geringe Bevölkerungsdichte zusammentreffen, geraten immer mehr in eine Abwärtsspirale kumulierender negativer Entwicklungen. Diese Regionen sind weitgehend ländlich strukturiert³ und gekennzeichnet durch

- geringe ökonomische Wettbewerbsfähigkeit,
- einen kritischen Arbeitsmarkt mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit,
- weit unterdurchschnittlichen Wohlstand, geringe Kaufkraft und ein geringes Haushaltseinkommen,
- eine starke ökonomische Abhängigkeit von Entscheidungen außerhalb der Region,
- einen anhaltenden Rückgang der Bevölkerungszahlen, verstärkt durch die Abwanderung der gut ausgebildeten jungen Leute (bzw. geringe Zuwanderungsraten) und
- einen Anstieg des Anteils älterer Menschen.

Ökonomischer Strukturwandel und demografischer Wandel verstärken sich in diesen Regionen gegenseitig und führen dazu, dass die Tragfähigkeit der Einrichtungen und Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr gewährleistet werden kann und die allgemeinen Lebensbedingungen sich bereits erkennbar verschlechtern. Durch die Abwanderung vor allem der jungen, meist gut ausgebildeten Frauen potenzieren sich demografische und ökonomische Probleme, und das Verhältnis der Geschlechter gerät aus dem Gleichgewicht. Es ist zu beobachten, dass insbesondere in den ostdeutschen ökonomischen Krisenregionen die Menschen anfällig für extreme Positionen und Gruppierungen sind. Hinzu kommt eine allgemein zunehmende Demo-

¹ AG „Entwicklung in den ländlichen Räumen“ der LAG Nordrhein-Westfalen, AG „Umbau von Städten und Regionen – Das Beispiel der Metropolregion Berlin und der ländlichen Regionen“ der LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern, AG „Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+“ der LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern, AG „Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für die ländlichen Räume in Bayern“ der LAG Bayern.

² Insbesondere die Projekte „Stabilisierungsstrategien in strukturschwachen Regionen“ und „Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen“ aus dem Forschungsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des BBR.

³ Auch Großstädte bzw. Quartiere in Großstädten weisen ähnliche wirtschaftliche und soziale Charakteristika einer Abwärtsspirale auf. Im Folgenden werden aber ausschließlich Regionen außerhalb der Agglomerationsräume betrachtet.

kratieskepsis. Leerstehende Gebäude, baulicher Verfall und brachliegende Standorte sind sichtbare Zeichen des Verfalls der Immobilienwerte und drohender örtlicher bzw. regionaler Entleerung.

Von außen werden diese „Verlierer-Regionen“ als „nicht lebenswert“ wahrgenommen. Ein schlechtes Image und ein negatives Lebensgefühl in Teilen der Bevölkerung sind die Folge. Die Bereitschaft, in diese Regionen zu ziehen, sinkt ab. So kommt es, dass trotz oder gerade wegen der Strukturschwäche gut ausgebildete Arbeitskräfte fehlen, Stellen nicht besetzt werden können und sich ein Mangel an Personal in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge abzeichnet (z.B. Bildung, Gesundheit, Pflege). Dadurch gerät die regionale Wirtschaft unter Druck, und die Quantität und Qualität der Versorgung verschlechtern sich weiter.

Spielräume werden enger – Probleme nehmen zu

Fatal ist, dass durch diese systemische Negativentwicklung die Spielräume und Chancen für den Einzelnen in der Region und für die Region insgesamt deutlich geringer werden. Finanzielle, personelle und ökonomische Ressourcen werden weniger. Das System der Kommunalfinanzen ist nicht auf die spezifischen Probleme eines sich entleerenden Raumes ausgerichtet. Der Kreis der kreativen und innovativen Menschen wird kleiner. Und die geringe Bevölkerungsdichte verschlechtert die Basis für den Absatz von Produkten und Dienstleistungen und damit die Chancen, Geschäftsideen umzusetzen. Die mit dem Gleichwertigkeitspostulat verbundene Chancengleichheit zur Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen kann somit nicht mehr gewährleistet werden. Damit drohen diesen Regionen Marginalisierung und Abkoppelung von der gesellschaftlichen Entwicklung.

Betroffen sind ostdeutsche und westdeutsche Regionen

Diese mehrdimensionalen Schrumpfungsprozesse betreffen sowohl ostdeutsche als auch westdeutsche Räume. Trotz der Vielschichtigkeit und Differenziertheit der räumlichen Entwicklungsprozesse handelt es sich bei den betroffenen Räumen typischerweise um:

- Regionen in relativ peripheren räumlichen Lage zu den Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung,
- grenz- oder küstennahe Regionen oder Berggebiete bzw. Mittelgebirgslagen,
- ländliche Regionen, die sich einem radikalen ökonomischen Strukturwandel ausgesetzt sehen, bzw. „deindustrialisierte“ ländliche Regionen wie
 - die monostrukturierten Agrargebiete in Ostdeutschland,
 - altindustrielle bzw. altgewerblich geprägte Regionen,
 - Bergbaugebiete sowie
 - alt-touristische Gebiete in Westdeutschland.

Der Einfachheit halber werden diese Regionen im Folgenden zusammenfassend „periphere Räume“ oder „periphere, strukturschwache Räume“ genannt. Es sind Regionen, die nicht nur räumlich, sondern auch wirtschaftlich und gesellschaftlich am Rand liegen und durch eine hohe Abhängigkeit gekennzeichnet sind.

Begrenzte Wirkungen, veränderte Rahmenbedingungen und die Dramatik der Entwicklung erfordern einen neuen Politikansatz

Nach wie vor ist offen, wie die Politik auf die diagnostizierten mehrdimensionalen Strukturprobleme reagieren soll. Veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rah-

menbedingungen (wie z.B. Globalisierung, demografischer Wandel, wirtschaftlicher Strukturwandel und ein verändertes Politikverständnis), geringe finanzielle Spielräume der öffentlichen Hand und privater Haushalte und eine geringere Wertschätzung des ländlichen Lebensmodells haben die Situation der peripheren Räume verschärft. Sie werden damit nicht nur zu abgehängten, sondern auch zu abhängigen Regionen. Die eher ernüchternden Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die herkömmlichen Strategien, Instrumente und Institutionen der Politik nur eine begrenzte Wirkung entfalten, die Schwächen allenfalls abgemildert und die strukturellen Probleme nicht wirklich gelöst haben. Hinzu kommen die Erfahrungen, dass sich die Raumentwicklung der politischen Einflussnahme und Steuerung zu entziehen scheint. Dies legt den Schluss nahe, dass ein radikales Umdenken erforderlich ist und sowohl die Politik für die ländlichen Räume als auch die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen auf den Prüfstand gestellt werden müssen mit dem Ziel, Wege zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung zu ermöglichen und zu fördern.

2 Chancen und Grenzen der Stabilisierung

Ausgrenzung, Entleerung oder Stabilisierung?

Obwohl an den Leitbildern der „Gleichwertigen Lebensverhältnisse“ und der „Nachhaltigen Raumentwicklung“ grundsätzlich festgehalten wird⁴, stellt sich für die Raum- und Strukturpolitik auf regionaler und überregionaler Ebene die Frage, ob die sich verstärkenden Schrumpfs- und Entleerungsprozesse in den peripheren Räumen mit einem angemessenen Aufwand an Mitteln gestoppt und eine Stabilisierung erreicht werden kann. Die aktuelle Debatte um die Bedeutung von Metropolen für die gesamtwirtschaftliche und räumliche Entwicklung in Verbindung mit der Tatsache, dass der Abstand zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionen größer wird, führt dazu, dass nachhaltige Wirkungen von Finanz- und Strukturhilfen für periphere Räume grundsätzlich infrage gestellt sind und eine Neuverteilung strukturwirksamer Fördermittel zugunsten der großen Städte bzw. zulasten der strukturschwachen Räume eingefordert wird.

Neben Überlegungen zur Neuausrichtung einer Politik für periphere Räume sind in diesem Zusammenhang zwei Fragen zu beantworten: Welche räumliche Untersuchungseinheit wird betrachtet? Und wie gering bzw. wie groß sind die Chancen der Stabilisierung bzw. Trendumkehr?

Vielfalt und Kleinteiligkeit der räumlichen Entwicklung erfordern einen differenzierten Blick

Bezieht man den Regionsbegriff auf einen größeren räumlichen ökonomischen, sozialen und historischen Zusammenhang, in den sowohl Dörfer und Landschaft als auch Klein- und Mittelstädte mit einbezogen sind, so spiegelt sich innerhalb dieser peripheren Räume das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung und die Vielfalt der räumlichen Entwicklungen wider. Schon jetzt sind innerregionale Wanderungen und räumliche Konzentrationsprozesse zugunsten einiger Mittelstädte zu erkennen. Die Chancen, in einer sich entleerenden Region stabilisierte Inseln zu schaffen, sind damit real und müssen konsequent genutzt werden. Aber auch benachbarte Dörfer und Kleinstädte können ganz unterschiedliche, z.T. sogar entgegengesetzte Entwicklungsrichtungen zeigen. Vieles spricht daher dafür, das Engagement Einzelner und der örtlichen Gemeinschaft als einen Faktor für Stabilität und Entwicklung stärker zu berücksichtigen.

⁴ Siehe Positionspapier aus der ARL Nr. 69 „Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren“.

Ein Niedergang ganzer Regionen ist daher nicht zu erwarten. Kleinräumig zeichnen sich in den peripheren Räumen allerdings schon mehr oder weniger große „Löcher“ ohne nennenswerte ökonomische Basis ab. Aufgabe der Raumordnung und Regionalpolitik ist es daher, mit den „Schwachstellen“, den sich tendenziell entleerenden Dörfern und Teilregionen in einem „perforierenden“ Raum konzeptionell und sozialverträglich umzugehen sowie Investitionen und Strukturhilfen gezielt zur Stabilisierung der Regionen an die richtigen Stellen zu lenken und innerregionale Konzentrationsprozesse zu unterstützen. Eine Politik der „passiven Sanierung“, die diesen Regionen jegliche Förderung entzieht, würde die innerregionalen Selbstheilungskräfte ignorieren und den oben genannten Leitvorstellungen der Raumordnung widersprechen. Es ist auch kein politisches Verständnis für eine derartig radikale Ausgrenzung und Abkopplung von Regionen in Deutschland zu erwarten, vor allem auch wegen der daraus resultierenden sozialen Spannungen.

Die Zukunft ist grundsätzlich offen!

Die zweite Frage nach den Chancen der Stabilisierung ist gleichzeitig auch die entscheidende Frage nach einer generellen Neuausrichtung einer Politik für die ländlichen Räume. Die Geschichte zeigt, dass sich für Städte und Regionen die geostrategische Lage und die wirtschaftliche Situation ändern können. Trotz schwieriger Ausgangslage konnten so neue Chancen und Spielräume gewonnen und genutzt werden. Vieles, was in der Peripherie entstanden ist, haben Wissenschaftler und Politiker so nicht vorhergesehen und erwartet. Auch in den peripheren, strukturschwachen Räumen gibt es mittelständische Wirtschaftsbetriebe, die auf dem Weltmarkt konkurrieren können, und Zuzug von „Städtern“ und „Kreativen“, die die besonderen Qualitäten der Peripherie schätzen und suchen. Es liegt im Wesen von Zukunftsvoraussagen, dass sie nur Wahrscheinlichkeiten sind. Und Planung, auch großräumige Planung, muss auf Unsicherheiten ausgerichtet sein und hat neben der rahmensetzenden Steuerungsfunktion auch die Aufgabe, Spielräume zu lassen und damit Chancen einzuräumen.

Auch aus der Sicht der ökonomischen Raumentwicklungstheorie lässt sich nicht eindeutig prognostizieren, welchen Weg eine Region jeweils einschlagen wird oder kann. Über Jahrzehnte hinweg bestimmte die neoklassische Raumentwicklungstheorie das ökonomische Denken. Die neoklassischen Modelle prognostizieren eine langfristige Konvergenz von Regionen, soweit bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die Regionalpolitiker haben hieraus entweder abgeleitet, dass mit einer Förderung von strukturschwachen Regionen die ohnehin erwartete Entwicklung (eines langfristigen Aufschwungs dieser Regionen) beschleunigt werden könnte oder dass die Herstellung der neoklassischen Konvergenzbedingungen (z. B. die Verbesserung von Bildung und Information sowie der Erreichbarkeit) die Situation von strukturschwachen Regionen verbessert. Da sich die Theorie aufgrund der Langfristigkeit ihrer Aussagen nicht vollständig empirisch überprüfen lässt und aufgrund vielfach wachsender Polarisierungen Zweifel an der neoklassischen Raumtheorie aufkamen, hat sich in den vergangenen Jahren die Schule der sog. Neuen Ökonomischen Geographie herausgebildet. Aufbauend auf den empirischen Erfahrungen endogener Entwicklungskonzepte in Österreich und in der Schweiz Ende der 1970er und in den 1980er Jahren betont diese Theorie die Wirksamkeit und das Zusammenspiel von Agglomerationsvorteilen auf der einen und von Raumüberwindungskosten auf der anderen Seite. Es kann mit formalen ökonomischen Modellen gezeigt werden, dass es im Zeitverlauf nicht automatisch – wie von den Neoklassikern angenommen – zum Ausgleich zwischen Regionen kommen muss, sondern dass auch eine kumulative Entwicklung zugunsten einzelner Räume möglich ist. Mithin hängt die Perspektive einer peripheren Region von der jeweiligen Konstellation relevanter Faktoren ab und lässt sich nicht allgemein bestimmen.

3 Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung

Die Steuerungs- und Gestaltungsphilosophie des Ermöglichens

Wie geschildert, schrumpfen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen die Spielräume und die Verwirklichungschancen für eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den peripheren, strukturschwachen Räumen. Eine Politik für diese Räume muss daher der Steuerungs- und Gestaltungsphilosophie des „Ermöglichens“ folgen. Ermöglichen bedeutet, einer eigenständigen Entwicklung von unten Spielräume zu geben, Chancen zu fördern und Möglichkeiten offenzuhalten bzw. neu zu öffnen, indem die institutionellen Rahmenbedingungen für die Bewältigung der strukturellen Probleme verbessert werden, Anreize geboten und die öffentlichen und privaten Akteure gestärkt werden. Damit wird die Verantwortung für die Gestaltung von Lösungen auf die unteren Politik- und Handlungsebenen im Sinne einer eigenständigen und selbstverantwortlichen Regionalentwicklung verlagert, ohne die Regionen dabei sich selbst zu überlassen. Vieles spricht dafür, Entscheidungs- und Politikgestaltungskompetenzen stärker und konsequenter auf die Ebenen zu verlagern, die näher an den Problemen sind: die Komplexität der Probleme, die jeweils regionalen Besonderheiten selbst bei einer grundsätzlich ähnlichen Problemkonstellation, die Dynamik und Innovationskraft regionaler Wettbewerbe und die Bedeutung von Persönlichkeiten und Bottom-up-Prozessen für Erfolg und Tragfähigkeit von Entwicklungsstrategien. Dieser Gedanke des „ermöglichenden Staates“ lässt sich auf nahezu alle Regionstypen und Ebenen der vertikalen Politikkoordination übertragen. Er soll im Folgenden für periphere Räume weiter ausgeführt und skizziert werden.

Doppelstrategien als problem- und aufgabenbezogene Lösungswege

Einfache Lösungen und einseitige Handlungsstrategien werden der geschilderten Mehrdimensionalität und Komplexität der Problemlagen nicht mehr gerecht. Sektorale Ansätze und isolierte Förderstrategien können ebenso wenig zu einer Stabilisierung des gesamten Systems führen wie ein überzogener Integrationsanspruch. Ein einseitiger Bottom-up-Ansatz greift ebenso zu kurz wie von oben verordnete Maßnahmen oder der ausschließliche Ansatz einer endogenen Entwicklung unter Rückzug auf die eigenen Kräfte. Gefordert sind daher systemische Lösungsansätze, die den wechselnden Abhängigkeiten aller Komponenten des Systems Rechnung tragen. Sie bewegen sich häufig zwischen den Extremen. Aufgabe einer guten Politik für periphere Räume ist es, zwischen diesen Polen zu vermitteln und problem- und aufgabenbezogen den richtigen Politikansatz zu finden.

Stärken stärken und Impulse von außen suchen!

Stabilisierungsstrategien für periphere Räume müssen ausgerichtet sein auf die tatsächlichen zentralen Probleme und Potenziale größerer regionaler Zusammenhänge und können nur auf der Grundlage der eigenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Stärken und mit Hilfe von Wissen, Identität und Selbstbewusstsein gelingen. Die Ideen und Strategien zur Problemlösung müssen von den handelnden Akteuren und Institutionen in der Region getragen und gewollt sein. Die Erfahrungen und Beispiele erfolgreicher Krisenbewältigung zeigen einerseits, dass starke Persönlichkeiten, Leitfiguren und regionale Promotoren wichtige Erfolgsfaktoren sind. Andererseits brauchen gerade die peripheren Räume Impulse und Ressourcen von außen, Zuwanderung und neue Ideen. Ein Problem von Strukturschwäche ist die mangelnde Bereitschaft, über den Tellerrand zu blicken, und die geringe „Weltoffenheit und Innovationsfreude“ von ländlich peripheren Regionen, auch die mangelnde Toleranz Neuem gegenüber. Erforderlich ist also

eine Doppelstrategie, die sowohl „die eigenen Stärken stärkt“ als auch „Impulse von außen“ sucht und aufnimmt.

Bottom up und Top down im Sinne des Gegenstromprinzips!

Die Koordination und Kooperation zwischen den Handlungs- und Politikebenen, zwischen Land und Kommunen, Kommunen und Zivilgesellschaft erfordert eine Ausgewogenheit von Bottom-up- und Top-down-Ansätzen im Sinne des bewährten Gegenstromprinzips der Raumordnung. Ansätze einer ausschließlich bottom-up-getragenen Entwicklung waren nur in seltenen Fällen erfolgreich. Gerade auf der komplexen Ebene einer Region ist es schwierig, eigenverantwortlich die richtige Mischung zwischen Konkurrenz und Kooperation zu erreichen, die Voraussetzung für Dynamik und Wertschöpfung ist. Zudem fehlen häufig die Leitfiguren und Promotoren, die innovative Lösungen entwickeln und mittragen. Erforderlich ist also auch hier eine rahmensetzende, ziel- bzw. ergebnisorientierte Politik, die über Anreize, Standards und Vereinbarungen sowie Evaluierungsmechanismen steuert, die offen ist für regionale und lokale Erfahrungen und Strategien, sowie eine Stärkung und Promotion der aktiven Personen, Netzwerke und Leitfiguren.

Umbauen, anpassen und gegensteuern!

Eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung peripherer Räume erfordert zunächst einen grundsätzlichen Umbau der Institutionen und eine Anpassung der Strukturen und Angebote an die veränderten Rahmenbedingungen. Dies betrifft vor allem die Angebote der technischen und sozialen Daseinsvorsorge, die Siedlungs- und Baustrukturen, aber auch die Verwaltungsstrukturen, das kommunale Finanzsystem und die Organisation und Kooperation informeller ländlicher Netzwerke. Durch einen gezielten Umbau können Effizienz und Tragfähigkeit der Einrichtungen erreicht, Lebensqualität gesichert und die geforderten Handlungsspielräume geschaffen werden. Des Weiteren sind Strategien erforderlich, um negative Trends, wie Arbeitslosigkeit, Abwanderung und soziale Spannungen, zu stoppen, aktiv gegenzusteuern und Resignation zu verhindern. Strategien des Umbaus und des Gegensteuerns sind keine sich ausschließenden Optionen. Beide Ansätze sind notwendig und ergänzen sich.

Integriertes Denken und aufgabenteiliges, abgestimmtes Handeln!

Schließlich erfordern mehrdimensionale und komplexe Lösungen einen integrierten und fachübergreifenden Handlungs- und Lösungsansatz und damit Koordination und Kooperation auf und zwischen allen Politikebenen. Die Kosten und Effizienzverluste der Nichtkoordination und eines isolierten Nebeneinanders von Einzelpolitiken und Strategien müssen deutlich reduziert werden. Aber auch hier ist ein gesundes Gleichgewicht von integriertem Denken und fach- bzw. projektbezogenem Handeln erforderlich. Ein zu starres Festhalten am Integrationsanspruch mündet schnell in Unübersichtlichkeit und Verzögerung. Notwendig sind vielmehr – im Bewusstsein um die Komplexität – eine offene Abstimmung und klare Aufgabenteilung zwischen den Fachakteuren und Entscheidungsträgern sowie eine Bündelung aller Kräfte in der Region.

4 Leitbild einer ökonomischen und sozialen Entwicklung peripherer Räume

Bund und Länder in der Verantwortung für die Gestaltung von guten Rahmenbedingungen

Im Sinne des hier skizzierten Steuerungsverständnisses stehen Bund und Länder in der Verantwortung, eine Politik für die peripheren Räume aktiv zu gestalten und zu koordi-

nieren, die Hemmnisse abbaut und die Rahmenbedingungen und Spielräume für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung schafft. Der sektorübergreifende Charakter dieser Aufgabe erfordert per se eine horizontale Koordination der traditionellen Ressorts und Fachpolitiken und der daraus resultierenden Förderprogramme, regionalen Initiativen und Netzwerke. Dabei sollten Strukturschwäche und Strukturwandel von Regionen im Mittelpunkt stehen und weniger die Ausrichtung auf Ländlichkeit bzw. ländliche Räume. Zu prüfen wäre auch eine Verknüpfung mit vergleichbaren aktuellen Querschnittsaufgaben und -themen, wie insbesondere „demografischer Wandel“ und „Bildung“.

Leitbilder für die Peripherie!

Eine integrierte, aufgabenteilige Politik des Ermöglichens benötigt eine lebendige und griffige Vision und übergreifende strategische Leitbilder, die Orientierung geben, koordinieren, aktivieren und in einem offenen akteurs- und fachübergreifenden konsensualen Dialog entwickelt werden. Der Nationale Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume kann hierfür allenfalls ein Impuls sein. Er ist größtenteils agrarisch und umweltbezogen ausgerichtet und kann durch seine Orientierung auf die ELER-Verordnung den genannten Ansprüchen nicht gerecht werden. Auch die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ und die Idee der Verantwortungsgemeinschaften geben nur wenig Orientierung für die sogenannten Stabilisierungsräume. Notwendig ist vielmehr eine Auseinandersetzung über die gesamtgesellschaftliche und raumentwicklungspolitische Bedeutung und Funktion peripherer Räume sowie die zentralen strategischen Handlungsfelder für ihre Stabilisierung und deren erfolgreiche Umsetzung.

Ökonomische und soziale Regionalentwicklung

Zu klären ist in diesem Zusammenhang, in welchen Handlungsfeldern eine auf die Probleme der peripheren Räume ausgerichtete nationale und regionale Politik Schwerpunkte setzen soll und muss. Angesichts der systemischen Zusammenhänge der Strukturschwächen erscheint eine Konzentration der Mittel und Kräfte auf ein oder wenige Politikfeld(er) nicht ausreichend. Auch die vielfach in den strukturschwachen Regionen zu hörende zentrale Forderung, Arbeitsplätze zu schaffen, ist ohne die Einbindung in eine integrierte Gesamtstrategie wenig zielführend. Die kommunale Politik ist vielmehr gefordert, in einem größeren regionalen Zusammenhang gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Familien und den Einzelnen zu schaffen. Ziel muss eine ökonomische und soziale Entwicklung sein, die die Verwirklichungschancen und die Lebensqualität des Einzelnen erhöht, die ökologischen, naturräumlichen und kulturellen Ressourcen des Raumes nachhaltig nutzt und in Wert setzt sowie durch den Aufbau eines guten regionalen Images gezielt ökonomische und kulturelle Impulse von außen sucht und fördert. Nimmt man die Verknüpfung von Wachstumstheorie und Humankapitaltheorie ernst, so müssen im Zentrum einer eigenständigen, chancenorientierten Regionalentwicklung Bildung, frühkindliche Erziehung und gute Rahmenbedingungen für die Nachwuchssicherung, und damit insbesondere für die Frauen, stehen, auch wenn eine gute Ausbildung die Bereitschaft fortzuziehen eher noch steigern kann. Zu einer integrierten Gesamtstrategie gehört auch die Berücksichtigung neuer Formen des Zusammenlebens, wie eine generationsübergreifende Wohn- und Infrastruktur, Freizeitangebote und die Pflege des sozialen Zusammenlebens, insbesondere durch die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Netzwerke, Initiativen und Vereine in den Dörfern und Städten. Im Zentrum aller Handlungsfelder stehen Zusammenarbeit, Netzwerke, angepasste Strukturen und Organisationsformen sowie eine nachhaltige Qualitätssicherung bei allen Produkten und Dienstleistungen.

Image, regionale Identität und Nischenstrategie

Erst die Verknüpfung von Strategien und Projekten in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Handlungsfeldern in Verbindung mit einer guten Regionalpolitik und einem guten Verwaltungshandeln kann zu Wirkungsketten führen, die im Zusammenspiel mit regionaler Verbundenheit, regionalem Selbstbewusstsein und einem positiven Außenimage die gesamtregionale Abwärtsbewegung stoppen oder in eine Aufwärtsspirale umdrehen können. Die Erfahrungen zeigen, dass eine Trendumkehr in der Regionalentwicklung nicht kurzfristig zu erreichen ist und Erfolge sich erst allmählich einstellen. Durchgreifende Änderungen benötigen in der Regel mindestens 10 bis 15 Jahre Zeit und damit Kontinuität in der Strategie sowie viel Engagement, Kreativität und Durchhaltevermögen der zentralen regionalen Akteure. Allerdings wird es auch in Zukunft im räumlichen Gesamtgefüge der Bundesrepublik „Verliererregionen“ geben, und nicht jede Region aus der Peripherie wird auf einen günstigen Wachstumspfad gelangen können.

5 Grundlegende Reformen der Rahmenbedingungen zugunsten peripherer Räume

Mehr Handlungsspielräume für Kreise, Städte und Gemeinden in peripheren Räumen

Ein Umbau der peripheren Regionen lässt sich, wie schon gesagt, unter den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen nur bedingt erreichen. Die Ressourcen der öffentlichen Verwaltung werden enger und die Handlungsspielräume mit zunehmender demografischer und ökonomischer Schrumpfung geringer. Zudem wirken Vorgaben, Standards und rechtliche Regeln zusätzlich einengend. Die Regionen bzw. die Landkreise, Städte und Gemeinden als öffentliche Akteure in den Regionen müssen in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich und eigenständig auf die Folgen des demografischen Wandels und der ökonomischen Schwäche reagieren zu können. Eine Neuausrichtung der Politik für ländliche bzw. periphere Räume sollte daher flankiert werden von einer grundsätzlichen Stärkung der regionalen und lokalen Institutionen mit dem Ziel, finanzielle, organisatorische und fachliche Engpässe der Kommunen zu beseitigen sowie Gestaltungs- und Steuerungsspielräume für eine eigenständige Regionalentwicklung im hier skizzierten Sinne zu geben. Diese Reformen der Rahmenbedingungen haben in Teilen auch einen allgemeinen Charakter und betreffen ebenfalls Kommunen anderer Regionstypen. Gefordert sind:

- der Abbau von Regulierungen der Kommunen durch Bund und Länder,
- eine Reform der innerregionalen Organisation, um die Effizienz zu erhöhen,
- eine Neuausrichtung der Förder- und Strukturpolitik auf die besonderen Bedürfnisse peripherer Räume sowie
- eine Reform der Kommunalfinanzen, um die finanziellen Spielräume zu erhöhen.

Politikfolgenabschätzung für die Peripherie

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen einer engeren Politik für periphere Räume, die auf die besonderen Probleme und Bedürfnisse dieser Regionen zugeschnitten ist, und der allgemeinen Politik bzw. anderen Fachpolitiken, die nicht explizit auf periphere Räume ausgerichtet sind, auf diese jedoch indirekt wirken. Dazu gehören Förderprogramme, rechtliche Regelungen und Standards, die im Einzelfall gerade die Spielräume und die Flexibilität des Einzelnen, der Wirtschaft oder der regionalen Verwaltungen einengen bzw. sich negativ auf die peripheren Räume auswirken. Nach dem

Vorbild anderer Staaten (z. B. Kanada) sollte im Sinne einer systematischen Politikfolgenabschätzung ein Verträglichkeits-Check von Politiken, Gesetzen und Förderprogrammen eingeführt werden, um deren Auswirkungen auf die peripheren Räume transparent zu machen. Dazu gehört auch, Förderprogramme und rechtliche Regelungen auf den Prüfstand zu stellen, die nicht explizit das Ziel der Unterstützung strukturschwacher Regionen verfolgen, implizit aber in diese Richtung wirken und insbesondere auch eine zunehmende Zersiedlung der Landschaft und Desurbanisierung zur Folge haben (Eigenheimbauprogramme der Länder, Pendlerpauschale und Subventionen für Netzinfrastrukturen).

5.1 Reform der inneren Organisation von peripheren Regionen

Eigenständige Regionalentwicklung erfordert eine gute innere Organisation

Die Erweiterung der Handlungsspielräume auf der regionalen Ebene wirft unweigerlich die Frage nach der inneren Organisation und institutionellen Architektur von peripheren Räumen auf. Die Regionen benötigen leistungsfähige und aufgabengerechte Strukturen, flexible intermediäre Organisationsformen und räumlich-organisatorische Zusammenhänge, die in der Lage sind, die eingangs geforderte größere regionale und kommunale Eigenständigkeit und Verantwortung auszufüllen. Zentrale Aufgabe ist es, die skizzierte Philosophie des Ermöglichens umzusetzen, die Kräfte zu bündeln und so weit wie möglich auf gemeinsame Ziele und Leitbilder auszurichten sowie arbeitsteilig zu organisieren. Diese institutionelle Erneuerung muss weitgehend von innen, aus der Region geschehen, ggf. ergänzt um externe Anreize und staatliche Verwaltungsreformen. Der Umbau von Verwaltungen und Verwaltungsstrukturen sollte dabei nicht ausschließlich auf Wirtschaftlichkeit und Kostenersparnis ausgerichtet sein, sondern auch auf Effektivität und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Voraussetzung ist allerdings auch gutes und kreatives Personal, das offen für Veränderungen ist.

Entwicklungsagenturen als Motoren und Koordinatoren der Regionalentwicklung

Noch immer spiegelt sich das Nebeneinander der Fachressorts in einer Vielfalt regionaler Konzepte, Initiativen, Netzwerke und Regionalmanagementstrukturen wider. Eine Vielfalt, die einerseits belebend und innovativ wirken, andererseits aber auch Ressourcen und Kräfte vergeuden kann, zu kleinteilig organisiert und ineffektiv ist und einer regionalen Moderation und Koordination bedarf. Auch wenn oder gerade weil die erste Generation des Regionalmanagements an zu hohen Anforderungen der Integration, unklaren Vorgaben, wenig Entscheidungskompetenzen, fehlender Anbindung an Politik und Verwaltung, Egoismen etablierter Institutionen und Widerständen gegenüber professionellen Managementstrukturen gescheitert ist, zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern (wie z. B. Finnland, Schottland, Irland, Österreich), dass professionelle, flexible Organisations- und Managementstrukturen in Form von Regionalen Entwicklungsagenturen weiterhin der Königsweg der Regionalen Entwicklung in den ländlichen und peripheren Räumen sein können. Sie bieten die Möglichkeit der vertikalen und horizontalen Kooperation und Kommunikation und sollten die Steuerung von Förder- und Entwicklungsprozessen in den Regionen übernehmen, indem sie als ressortübergreifender Förderknoten dienen sowie Potenziale, Handlungsspielräume und gute Partner aufspüren und aktiv unterstützen. Getragen von den Kommunen und angesiedelt auf einer Ebene oberhalb der klassischen Kreisstrukturen, sollte eine zentrale Regionale Entwicklungsagentur die Kernbereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus, ländliche Entwicklung und Lokale Aktionsgruppen sowie Marketing/Kommunikation/Information koordinieren. Voraussetzung für ihren Erfolg sind neben fachlicher Kompetenz ein regionaler Konsens und ein klarer kommunalpolitischer Wille sowie ressortübergreifende Akzeptanz (auch auf Länderebene).

Notwendigkeit und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit

Die Komplexität der Probleme, die zunehmende Regionalisierung und die damit abnehmenden Gestaltungsmöglichkeiten auf der örtlichen Ebene legen die Frage nahe, ob die derzeitigen, auf kleinteilige und fach- bzw. ortsspezifische Interessensvertretung ausgerichteten Organisationsstrukturen geeignet sind, die richtigen Strategien und Lösungen zu identifizieren und umzusetzen. In den peripheren Räumen sind oftmals Lösungen gefragt, die über die engeren kommunalen Grenzen der Gemeinden und Landkreise hinausgehen und einen größeren räumlichen Zusammenhang erfordern, z.B. für den Umbau der Daseinsvorsorge oder eine effektive Wirtschaftsförderung. Organisationsmodelle, die diesen Abstimmungserfordernissen Rechnung tragen können, reichen von interkommunalen Abstimmungen über institutionalisierte Kooperationen, wie z.B. Zweckverbände, bis hin zu einer umfassenden Funktional- und Gebietsreform. Interkommunale Kooperationen haben den Vorteil, dass sie gezielt auf Themen- und Aufgabenfelder, wie z.B. die Berufsschulstruktur oder die gesundheitliche Versorgung, ausgerichtet bzw. beschränkt werden können und die kleinteiligen, bürgernahen und im Idealfall flexiblen Kommunalstrukturen erhalten bleiben. Häufig ist jedoch der Kooperations-, Kommunikations- und Abstimmungsaufwand zwischen den eigenständigen Partnern sehr groß. Es gibt nur wenige Beispiele guter, die eigenen Interessen überwindender Zusammenarbeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Die beteiligten kommunalen Akteure fühlen sich schlicht ihren eigenen Gebietskörperschaften verpflichtet und sind zu Zugeständnissen und Kooperationen nur bereit, wenn ein schneller Kooperationsnutzen zu erkennen ist. Interkommunale Kooperationen müssen daher themenbezogen gezielt eingefordert und mit finanziellen und funktionalen Anreizen versehen werden (Kopplung an Fördermittelvergabe, strategiebezogene Finanzaufwendungen für Kommunen, direkte interkommunale Aufgabenzuweisungen, Kooperationsgebote, Förderung von interkommunalen Konzepten, themenbezogene Förderwettbewerbe für interkommunale Netzwerke).

Die schwierige Frage einer Funktional- und Gebietsreform

Angesichts der föderalen Vielfalt der kommunalen und fachspezifischen Strukturen und Gebietsgrößen können bundesweit nur sehr begrenzt generalisierende Aussagen zur Notwendigkeit und zum Umfang von Funktional- und Gebietsreformen gemacht werden. Einerseits scheint aufgrund der geschilderten veränderten Rahmenbedingungen und der Grenzen freiwilliger Kooperationen der Bedarf nach größeren räumlichen Zuständigkeitsbereichen vorhanden zu sein. Eine Verwaltungs- und Gebietsreform sollte dann aber, neben der Wirtschaftlichkeit, stärker von bestehenden räumlichen Verflechtungen und der Frage ausgehen, welche Aufgaben in welchen räumlichen Zusammenhängen am wirkungsvollsten gelöst werden können. Nicht verkannt werden darf in dieser Debatte aber auch, dass kleine, übersichtliche Verwaltungsstrukturen bürger- und problemnäher sind und häufig schneller, flexibler und unkomplizierter handeln und sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen können, wenn dies politisch gewollt ist. Eine durchgreifende Verwaltungs- und Gebietsreform kann sich negativ auf die Bürgernähe, das Demokratieverständnis und die örtliche Identität und das Engagement auswirken. Um dies aufzufangen, sind neue Formen der Kommunikation (E-Government, flexible Öffnungszeiten, mobile Verwaltung), Freiräume für bürgerschaftliches Engagement in den kleinen Städten und Dörfern sowie eine gute partnerschaftliche Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft (z.B. mit Lokalen Aktionsgruppen, Lokalen Agenden oder Vereinen) erforderlich.

Stärkung der Städte und Gemeinden

Angesichts der sehr geringen Gestaltungsmöglichkeiten in den kleinen ländlichen Gemeinden, der Überforderung von Kommunalpolitik und -verwaltung und der Erosion des politischen bzw. kommunalpolitischen Engagements dürfte der Reformbedarf auf der Gemeindeebene häufig größer sein als auf der Ebene der Landkreise. Funktional- und Gebietsreformen sollten einerseits Entscheidungskompetenzen für die lokalen Probleme stärken und auf eine starke örtliche Ebene verlagern, andererseits komplexe Aufgaben einer regionalen Ebene übertragen, die hierzu strukturell und vom Gebietszuschnitt in der Lage ist. Dies erfordert starke Städte (Stadtregionen) und die Stärkung von Kommunalgemeinschaften (Verwaltungsgemeinschaften, Amtsverwaltungen, Samtgemeinden) sowie aufgabengerechte Landkreiszuschnitte bzw. eine organisierte Zusammenarbeit von Landkreisen in ausgewählten Aufgabenfeldern.

Verwaltung als Dienstleister, Ermöglicher und gutes Beispiel für Unternehmenskultur

Die Steuerungs- und Gestaltungsphilosophie des Ermöglichens lässt sich auch auf die innere Organisation der Regionen übertragen. Die Verwaltungen, insbesondere die Verwaltungen der Landkreise, Städte und Gemeinden, müssen sich neben ihren hoheitlichen Ordnungsaufgaben stärker als Dienstleister für Wirtschaft, Bürger und Regionalinitiativen verstehen und sich stärker auf deren besondere Bedürfnisse ausrichten. Zu einer wirtschafts- und bürgernahen Verwaltung gehören u. a. schnelle und unbürokratische Genehmigungsverfahren aus einer Hand (One-Stop-Shop, garantierte Bearbeitungsfristen), Kontakt- und Bestandspflege ansässiger Unternehmen und Regionalinitiativen, gezieltes Management von Gewerbeflächen, Ausbau des E-Governments und mobiler Verwaltungsangebote. Die Erfahrungen zeigen, dass auch und gerade in peripheren Räumen fachliches Know-how und eine gute Planungs- und Genehmigungskultur entscheidende Standortfaktoren für wirtschaftliche Entwicklung sein können. Die Kommunalverwaltungen müssen gestaltend, aktiv und innovativ mit den Herausforderungen des regionalen und sektoralen Strukturwandels umgehen und dies als dauerhaften Prozess verstehen, z. B. durch gezielte Fördermittelakquise, durch Initiierung und Moderation von Zusammenarbeit, Netzwerken und Clustern, durch Regionalanalysen, konzeptionelle Vorarbeiten und Leitbildprozesse (z. B. zum Regionalmarketing oder zur Zukunft der Daseinsvorsorge) oder durch den Aufbau von wirtschaftsnaher Infrastruktur, Dienstleistungs- und Beratungsangeboten für regionale Kleinunternehmen und Existenzgründer. Letztendlich geht es auch hier darum, Netzwerke zwischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung – aber auch mit der Zivilgesellschaft – anzustoßen, aufzubauen und zu pflegen und damit ein wirtschafts- und innovationsfreundliches Klima zu schaffen. Und die Kommunalverwaltungen sollten als gutes Beispiel eine eigene Unternehmenskultur aufbauen und pflegen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Familien und älteren Menschen ausgerichtet ist (z. B. Teilzeit- und Telearbeitsplätze, Betreuungsangebote bzw. Vermittlung von Betreuung, Möglichkeiten für Väter, familienbedingten Ansprüchen gerecht zu werden, Weiterbildungsangebote).

Lokale und regionale Partnerschaften wie bei LEADER, „Regionen Aktiv“, Dorferneuerung und Lokalen Agenden

Bürgerschaftliches Engagement und die Eigenorganisation des örtlichen Lebensumfeldes und Wirtschaftslebens werden in Zukunft gerade im peripheren, ländlichen Raum an Bedeutung gewinnen. LEADER, ILEK, Regionen Aktiv, die Dorferneuerung, Lokale Agenden oder Stadtmarketing haben in den ländlichen Räumen eine Vielfalt von guten regionalen und lokalen Partnerschaften zwischen Bürgern, Verwaltung und Wirtschaft entstehen lassen. Die Stärke dieser Programme und Prozesse ist die Nähe zu den Le-

benswelten und Interessen der Bürger und ihr integrativer Ansatz. Sie haben Kapazitäten und Kompetenzen unterhalb der staatlichen und kommunalen Ebene aufgebaut und gestärkt, Zusammenarbeit eingeübt und somit das Handlungsfeld vorbereitet. Allerdings fehlt in vielen Fällen die Nachhaltigkeit, die Einbindung der Aktivitäten und Projekte in übergeordnete Zusammenhänge und eine gezielte Ausrichtung auf die regional und lokal bedeutsamen Bereiche, in denen zivilgesellschaftliche Partnerschaften etwas bewirken können. Hinzu kommt, dass die Bereitschaft zum freiwilligen Engagement von Einkommen und sozialer Stellung abhängt, dadurch die Anzahl der potenziellen Partner begrenzt ist und zivile Netzwerke und Aktivitäten häufig als Konkurrenz zu den kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen angesehen werden. Dennoch bzw. gerade deswegen sollten und müssen Programme, die den sozialen Zusammenhalt und die Zusammenarbeit fördern, den Charakter des Modellhaften verlieren. Das bürgerschaftliche Engagement von Politik und Verwaltung muss wertgeschätzt und gestärkt werden.

5.2 Reform der Förder- und Strukturpolitik

Die Gemeinschaftsaufgaben – konkurrierende Top-down-Instrumente

Die Politik für ländliche Räume in Deutschland ist geprägt von einer sektorbezogenen Politikgestaltung, einer traditionellen Ausrichtung auf die Landwirtschaft und einem Konzept des Ausgleichs von Strukturschwächen, eingebunden in eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Regionalpolitik. Die tragenden Säulen sind die beiden Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung des Küstenschutzes und der Agrarstruktur“ (GAK), ergänzt von den jeweiligen EU-Förderlinien. Beides sind immer noch klassische „Top-down-Instrumente“, auch wenn in den letzten Jahren regionalisierte Ansätze in die Förderkataloge aufgenommen wurden (LEADER-Methode, Integrierte Ländliche Entwicklung, Regionalmanagement). Und beide Säulen stehen unverbunden nebeneinander. Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung findet sowohl auf der staatlichen als auch auf der regionalen Ebene noch zu wenig statt. Häufig betrachten sich die jeweiligen Protagonisten als Konkurrenten um Mittelverteilung, Mitteleinsatz und die besten Ideen und Projekte zur Förderung ihrer Region.

Grundlegende Reform der Gemeinschaftsaufgaben

Die Funktion und die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben sollte daher grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt und neu ausgerichtet werden. Werden die Fördertatbestände und Förderstrategien den aktuellen, z. T. verschärften Problemen in den Regionen, der regionalen Vielfalt und einem gewandelten Steuerungs- und Politikverständnis gerecht? Erlauben sie genügend Spielraum für eine regionale, individuelle Ausgestaltung im Einzelnen? Eine Überprüfung und Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgaben sollte sektorübergreifend und unter Einbeziehung regionaler Erfahrungen erfolgen. Notwendig erscheint, wie schon gesagt, eine Orientierung auf Wachstum und Schrumpfung anstelle von Ländlichkeit sowie

- die Entkoppelung von Agrarförderung und regionaler Strukturpolitik,
- eine Abkehr vom Stadt-Land-Dualismus und
- die Ausrichtung auf einen integrierten regionalen Ansatz im Sinne eines „Spezialprogramms für periphere Räume aus einem Guss“.

Entkoppelung von Agrarförderung und regionaler Strukturpolitik

Die Politik für den ländlichen Raum über die GAK ist traditionell auf die Landwirtschaft ausgerichtet. Auch die EU-Politik für ländliche Räume über die so genannte

Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAK) ist weitgehend auf die Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtet und erreicht somit nur einen kleinen Ausschnitt der regionalen Wirtschaft und Soziokultur. Es darf nicht verkannt werden, dass die Agrarwirtschaft weiterhin Einfluss auf die regionale Wirtschaft, Landschaft und Natur sowie den sozialen Zusammenhalt behalten wird. Sie ist immer noch eine wirtschaftliche Stärke und ein wichtiges Standbein mit Ausbaupotenzialen vieler peripherer Räume (Veredelung von natürlichen Produkten, regenerative Energien, regionale Vermarktung, Tourismus). Allerdings haben die regionalökonomische Bedeutung und die Beschäftigungseffekte in der Landwirtschaft an Bedeutung verloren. Von einer agrarorientierten Strukturpolitik profitiert letztlich nur ein kleiner Teil der Beschäftigten. Und es ist fraglich, ob die genannten strukturellen Probleme der peripheren Räume durch eine agrardominierte Strukturpolitik gelöst werden können. Grundsätzlich sollten daher Agrarförderung und regionale Strukturpolitik konsequent entkoppelt werden. Die „Ländliche Entwicklung“ sollte von ihrer Bindung an die Agrarstruktur gelöst werden, als Teil der regionalen Struktur- und Sozialpolitik verstanden und in einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Kontext sowie eine regionale Gesamtstrategie eingebunden werden. Die Agrarpolitik würde sich dann auf ihre originären und vom Allgemeinwohl getragenen Interessen beschränken: die einzelbetriebliche Förderung, soweit noch erforderlich, ggf. Maßnahmen der landwirtschaftsnahen Infrastruktur (einschl. Flurbereinigung) und die Agrarumweltmaßnahmen.

Abkehr vom Stadt-Land-Dualismus

Die vielfach eingeforderte Partnerschaft von Stadt und Land spiegelt sich in der regionalen Strukturpolitik und der Förderung ländlicher Entwicklung nicht in ausreichendem Maß wider. Durch die landwirtschaftsgebundene Förderung der GAK oder durch den Ausschluss von größeren Städten im Rahmen der LEADER-Förderung wird der überkommene Stadt-Land-Gegensatz vielmehr noch verstärkt. Zu fordern ist daher eine regionale Strukturförderung, die Regionen als ein Ganzes versteht und Städte, Dörfer sowie den freien Landschaftsraum mit einbezieht.

Von der Ansiedlungspolitik zur integrierten regionalen Strukturpolitik

Die regionale Wirtschaftsförderung der GRW ist lange Zeit eine Ansiedlungspolitik für den ländlichen Raum gewesen. Bestehende Klein- und Kleinstunternehmen haben nur wenig oder gar nicht davon profitiert. Neben einer stärkeren Ausrichtung auf KMUs und KStUs sollten vor allem Mechanismen und Strategien gesucht und gefunden werden, Unternehmertum, Eigenverantwortlichkeit, Innovationen und Netzwerke zu aktivieren und zu unterstützen sowie ein gutes Umfeld und Image zu fördern. Dies bedeutet letztlich eine Verschiebung der Förderschwerpunkte von Investitionszuschüssen und harter Infrastrukturförderung hin zu aktivierenden Transfers, einer Stärkung der Humanressourcen und der Förderung weicher Standortfaktoren und flexibler Strategien. In diesem Zusammenhang rücken Bildung und Qualifizierung, aber auch eine gute soziale Infrastruktur, Kultur und Identität sowie Regionalmarketing und Regionalmanagement in den Mittelpunkt einer eingangs skizzierten sozialen und ökonomischen Strukturpolitik.

Regionalisiertes Strukturprogramm „Umbau und Nachhaltige Entwicklung von peripheren Regionen“

Die „Ländliche Entwicklung“ und die regionale Struktur- und Förderpolitik – auch im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91 a Abs. 1 GG – sollten daher in einem Entwicklungsprogramm „Umbau und nachhaltige Entwicklung von peripheren Regionen“ gebündelt werden, das, losgelöst von dem überkommenen Stadt-Land-Dualismus, auf

die eigentlichen strukturellen und demografischen Probleme der peripheren Räume ausgerichtet ist (daneben könnte es auch eine Förderschiene „Metropolregionen“, „Regiopole“ oder „Zwischenregionen“ geben). Ausgangspunkt für die Festlegung der Gebietskulisse wären dann entsprechende Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik, der sozialen Situation und des demografischen Wandels, deren Einzelheiten an dieser Stelle nicht diskutiert und festgelegt werden können.⁵ Um der Notwendigkeit nach mehr Handlungsspielräumen und Verwirklichungschancen gerecht zu werden, sollte das Förderprogramm eine weitgehende Regionalisierung der Struktur- und Förderpolitik ermöglichen. Dazu gehören folgende Eckpunkte:

- Ein *weit gesteckter Förderrahmen*, der im Sinne einer integrierten Regionalpolitik auf die genannten zentralen Aufgaben- und Handlungsfelder peripherer Räume ausgerichtet ist; die bisherigen wirtschaftsorientierten Fördertatbestände müssten durch arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitische Instrumente ergänzt werden;
- eine *Ausweitung des Adressatenkreises*, der neben Unternehmen und Kommunen in bestimmten Handlungsfeldern auch regionale Interessensgruppen, zivilgesellschaftliche Akteure, Netzwerke und Institutionen berücksichtigt;
- eine stärker *pauschalierte Mittelzuweisung*, die es erlaubt, auf der regionalen Ebene innerhalb der Handlungsfelder eigenverantwortlich Schwerpunkte zu setzen;
- eine *vertikale Steuerung und Qualitätssicherung* über klar definierte Erfolgskriterien, Zielvereinbarungen und Evaluationsmechanismen auf der Grundlage von regionalen Förderverträgen, in denen die grundsätzliche regionale Förderstrategie festgelegt und auf einen ausreichend lang bemessenen Zeitraum begrenzt wird (5 oder 7 Jahre);
- eine aktive *Koordinierungsaufgabe* in Bezug auf weitere Ressortprogramme und Fachpolitiken mit Relevanz für die Regionalentwicklung;
- *Experimentier- und Innovationsklauseln*, die eine Förderung von Modell- und Pilotprojekten auch über die Förderschwerpunkte hinaus in Bereichen von sektoralen Fachpolitiken erlauben.

Regionale Handlungskonzepte als Grundlage für Förder- und Finanzierungsprioritäten

Regionale Entwicklungskonzepte, die in einem gemeinschaftlichen, diskursiven Verfahren aufgestellt werden, sind zu eingespielten und bewährten Instrumenten der Regionalentwicklung und Strukturpolitik geworden. In vielen Regionen ist allerdings ein zum Teil unabgestimmtes Nebeneinander von Konzepten unterschiedlicher Träger und Fachressorts zu beobachten. Programmunabhängige Regionale Entwicklungskonzepte sind dagegen häufig weniger projekt- und handlungsorientiert und haben nur begrenzte Auswirkungen auf die Vergabe von Fördermitteln. Regionale Handlungskonzepte zum „Umbau von peripheren Regionen“ müssen deutlich umsetzungsorientierter sein, als Grundlage für die Fördervereinbarungen dienen und mit ergänzenden relevanten Fördersträngen und fachbezogenen Finanzierungsinstrumenten verknüpft werden (Wirtschaft, Landwirtschaft, Raumordnung und Städtebau, Soziales, Umwelt). Die Regionalen Handlungskonzepte bzw. die mit ihnen zusammenhängenden Prozesse der Aufstellung und Fortschreibung könnten somit strategische Grundlage der Regionen für ihre Eigenorganisation, fachbezogene Arbeitsteilung und Schwerpunktbildung sein und die unterschiedlichen fachbezogenen Aktivitäten zusammenführen. Vorbild für die Verknüpfung von integrierten Entwicklungskonzepten mit Förder- und Finanzierungsstra-

⁵ Ebenfalls kann und soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden, was dies für Konsequenzen für die grundgesetzlichen Regeln der Gemeinschaftsfinanzierung bedeutet.

tegien könnten die auf örtlicher Ebene erfolgreichen Programme der Dorfentwicklung und Städtebauförderung sein.

Abbau von Investitionsförderungen, Stärkung der aktivierenden Transfers

Investitionsförderungen für private Unternehmen und Kommunen haben in der Vergangenheit zur Abfederung von Strukturschwächen und zur Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen in ländlichen Regionen beigetragen, sollten jedoch zukünftig abgebaut werden. Vielfach leiten sie keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Förderregionen ein. Nach Abschreibung der neuen Kapitalgüter erfolgt die Abwanderung der Firmen. Folgekosten für großzügig geförderte öffentliche Infrastruktur können häufig nicht mehr finanziert werden. Gefördert werden sollten eher Beratungs- und Unterstützungsangebote der Kommunen oder spezieller Agenturen. Die Angebote sollten an den konkreten Problemen der KMU und KStUs in den wirtschaftlich benachteiligten Regionen ansetzen und – ökonomisch formuliert – die für diese Firmen vorhandenen Transaktionskosten bei Produktion und Absatz ihrer Güter reduzieren (Netzwerkmanagement, Hilfen beim Marketing und beim (Fern-)Absatz von Gütern, Hilfen beim Generationenwechsel, Hilfen bei der Suche nach Fachkräften, Unternehmensagentur für die Förderprogramme und Finanzierung, Schulungs- und Förderprogramme, Idee der ambulanten Unternehmenssprechstunde, maßgeschneiderte Unternehmensangebote, Beratung in der Startphase von Unternehmensgründungen). Entsprechende Maßnahmen könnten speziell den Kleinstunternehmen, Handwerkern und auch Agrarbetrieben helfen, ihre Produkte und Dienstleistungen, die aufgrund niedriger Lohnkosten günstiger sind als jene der städtischen Konkurrenten, überregional zu vermarkten. Dieses Lohngefälle muss stärker als bisher genutzt werden. Hierzu gehört auch der noch stärkere Einsatz des Internets als Vertriebsinstrument. Entsprechende Schulungen können die Transaktionskosten deutlich senken.

Innerregionale Konzentration der Infrastruktur *und* standortunabhängige unternehmensbezogene Förderung

Die grundsätzliche Frage, ob eine räumliche Konzentration der Fördermittel auf Schwerpunktstandorte oder eine flächige Förderung die richtige Strategie für periphere Räume ist, scheint einer räumlichen und inhaltlichen Ausdifferenzierung der Förder- und Strukturpolitik und der spezifischen ländlichen Wirtschaftsstruktur nicht gerecht zu werden. Grundsätzlich sind Investitionen in soziale Infrastruktur (Bildung, Gesundheitsversorgung, altengerechtes bzw. betreutes Wohnen, Verwaltung etc.) und wirtschaftsnahe technische Infrastruktur in ausgewählten Klein- und Mittelstädten zu konzentrieren und mit den aktivierenden Transfers zu verbinden. Daneben können und sollen die Klein- und Mittelstädte zukünftig stärker die Rolle des kommunikativen Knotens und des konzeptionellen Motors in einer neu zu etablierenden Stadt-Land-Partnerschaft übernehmen und Moderator, Katalysator und Vorbild für die ländliche Entwicklung werden. Dies kann und sollte durch gezielte Förderung und Stärkung der Standortqualitäten und des klein- und mittelstädtischen Umfelds und Lebens gefördert werden. Angesichts sich verändernder Siedlungsstrukturen in den peripheren Räumen sollte auch eine Diskussion über „Neue Gewerbe- und Siedlungsstandorte“ an überregionalen Verkehrsachsen (BABs, überregionalen Bahnhaltdepunkten) mit einer größeren Offenheit geführt werden. Darüber hinaus sind traditionelle ländliche Wirtschaftsbereiche wie Tourismus, Land- und Forstwirtschaft und Regenerative Energieversorgung regionsbezogen und auf das Zusammenspiel bzw. die Partnerschaft von Stadt und Landschaft angewiesen. Bestimmte Branchen, auch und gerade die kreativen Branchen, suchen zunehmend die besondere Qualität der ruhigen Räume.

Ausbau und Stärkung der Dorferneuerung und Städtebaulichen Sanierung

Die Dorferneuerung und die Städtebauförderung sind eingespielte Förderinstrumente und gute Beispiele für einen integrierten, gebietsbezogenen Förderansatz auf der Grundlage von Entwicklungskonzepten und Eigenverantwortung vor Ort, der Beteiligung, rechtliche Sicherung und Steuerung sowie investive Förderung ideal verbindet. Es sind starke, traditionelle und bewährte Programme, um regionale Probleme vor Ort zu lösen. Gerade im strukturschwachen peripheren Raum sollten sie gezielt gestärkt, noch besser über die eigentliche bauliche Erneuerung hinaus als zentraler Hebel für die Aktivierung von örtlichen Ressourcen, die Stärkung der regionalen Zentren (Städtebauliche Sanierung) und die Sicherung des sozialen Zusammenhalts und der Lebensqualität in den Dörfern (Dorferneuerung) genutzt werden. Hierzu sind beide Instrumente besser aufeinander abzustimmen, im Sinne eines Programms „Soziale Kleinstadt“ bzw. einer sozial orientierten Dorferneuerung auszubauen und in die regionalen Handlungskonzepte einzubinden. Eine Verknüpfung von Stadt- und Dorferneuerung könnte z. B. bereits in den jeweiligen Programmen geschehen und müsste in den Regionen durch eine abgestimmte regionale Erneuerungsstrategie und gezielte Förderung regional bedeutsamer und nachhaltiger Stadt- und Dorferneuerungsprozesse fortgesetzt werden. Sozial orientiert und nachhaltig zielen sie auf eine Aktivierung, Stärkung und Einbindung des sozialen Kapitals in den Städten und Dörfern mit Hilfe von Kommunikations- und Beteiligungstechniken (Aktion Ortsidee, Zukunftswerkstatt, Quartiersmanager etc.). Dahinter steht die Idee, dass ein Entwicklungsprozess nur nachhaltig sein kann, wenn er aus der örtlichen Gemeinschaft heraus getragen wird.

5.3 Reformen der Kommunal Finanzen

Ausgaben und Einnahmen

Reformen des kommunalen Finanzsystems können sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ansetzen. Die Regelung der Ausgaben bzw. der hinter ihnen stehenden kommunalen Aufgaben sollte der primäre Regelungsbereich sein. Die Einnahmenseite ist grundsätzlich so zu regeln, dass die Erledigung der kommunalen Aufgaben möglich wird. Dabei ist vor allem für die ostdeutschen Kommunen zu berücksichtigen, dass der Einnahmenspielraum wegen der Erosion der Einwohnerzahlen, des Abbaus der Bundesergänzungszuweisungen sowie der EU-Strukturfondsmittel in den kommenden Jahren deutlich abnehmen wird.

Reduzierung und Flexibilisierung der Standards

Nicht nur die übertragenen Aufgaben der Kommunen, sondern auch die Pflichtaufgaben sind heute weitgehend normiert. Den Kommunen verbleibt dadurch nur ein geringer Handlungsspielraum. Grundsätzlich ist daher die Forderung der Kommunen nach einer Finanzausstattung berechtigt, die es ihnen erlaubt, die geforderten Standards der Aufgabenerfüllung auch tatsächlich zu erreichen. Allerdings dürfte durch eine Überprüfung und Entrümpelung der Normierungen der Finanzbedarf der Kommunen deutlich sinken (z. B. Anforderungen an die Einrichtung einer Bushaltestelle, Erreichbarkeit der nächsten Feuerwehrestation). In Bezug auf die übertragenen Aufgaben der Kommunen wäre zu prüfen, ob sie zukünftig nicht kostengünstiger erfüllt werden könnten, z. B. durch noch mehr Abrufmöglichkeiten von Antragsformularen im Internet oder mit Hilfe von mobilen Diensten der Kreisinstanzen, sodass die kreisangehörigen Gemeinden weitgehend entlastet werden könnten.

Von der Objekt- zur Subjektförderung

Weiterhin ist über neue Arrangements der Aufgabenerfüllung nachzudenken. So könnte im Bereich des ÖPNV z. B. von der Objekt- zur Subjektförderung übergegangen werden, indem Mobilitäts-Gutscheine an die Zielgruppen des ÖPNV vergeben werden. Ähnlich könnte in anderen Leistungsbereichen vorgegangen werden. Wenn die Subjektförderung durch den Bund oder die Länder erfolgt, hätte dies eine spürbare Entlastung der kommunalen Ausgaben zur Folge.

Mehr Transparenz beim kommunalen Finanzausgleich

Eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs befindet sich seit langem in der Diskussion, ohne dass wesentliche Fortschritte erzielt worden sind. Hinsichtlich der „richtigen“ Regelung der Gesamteinnahmen der Kommunen (Abgaben und Finanzaufwendungen) stellen sich zunächst zwei zentrale Fragen:

- (1.) Sollten bei der Festlegung des Gesamteinnahmerahmens der Kommunen unterschiedliche Raumstrukturen wie Lage im Raum, Topographie und Einwohnerdichte berücksichtigt werden, die sich u. U. in den Kosten der Aufgabenerfüllung und damit im Finanzbedarf widerspiegeln?
- (2.) Sollte bei der Festlegung des Gesamteinnahmerahmens der Kommunen die unterschiedliche Wirtschafts- und originäre Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt werden, indem die Kommunen mit einer geringeren Steuerkraft höhere Zuweisungen erhalten?

Ein Ausgleich zwischen Kommunen mit hoher und niedriger Steuerkraft wird auch weiterhin erforderlich sein, da jede Kommune mindestens so viel Mittel erhalten muss, um die ihr übertragenen Aufgaben sowie ihre Pflichtaufgaben erfüllen zu können. Jedoch ist sicherzustellen, dass die fiskalischen Anreize zur Wirtschaftsförderung für die finanzkräftigen Kommunen erhalten bleiben bzw. gestärkt werden. Schwieriger ist die Frage nach der Berücksichtigung von Raumstrukturen zu beantworten. Sie wurde bislang vielfach bejaht (Nebenansätze für bestimmte Problembereiche, z. B. Abnahme der Einwohner; Einwohnergewichtung zugunsten der Ballungen). Dies käme sicherlich in Teilen den Kommunen in peripheren Regionen zugute. Zu bedenken ist allerdings, dass sich die gegebenen Raumstrukturen – auch in den peripheren Räumen – weiter verhärten könnten, da die privaten Haushalte und Unternehmen sich nicht an die strukturell bedingten Kostenunterschiede anpassen müssten. Daher sollten zukünftig siedlungsstrukturell bedingte Kostenunterschiede grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Vielmehr sollten neue Formen des Finanzausgleichs gefunden werden, die vor allem die Kosten der zentralörtlichen Einrichtungen in den Städten berücksichtigen und die innerregionale Konzentration stärken.

Insgesamt sollte das System des kommunalen Finanzausgleichs transparenter als heute gestaltet werden, z. B. indem für die Hauptzwecke des kommunalen Finanzausgleichs jeweils gesonderte Teilsysteme eingerichtet würden. Ein solches Teilsystem könnte die „Zentralitätstransfers“ enthalten: Durch eine neue Form der Kompensation der Ober- und Mittelzentren für kommunale zentralörtliche Einrichtungen anstelle der pauschalen Einwohnergewichtung könnten nur die Umlandgemeinden, nicht aber die Peripherie, zur Finanzierung der zentralörtlichen Einrichtungen herangezogen werden. Zwei weitere Teilsysteme könnten die „kompensatorischen Transfers“ (zur Unterstützung von wirtschafts- und finanzschwachen Gemeinden) und die „Entgelttransfers“ (zur Begleichung der Lasten, die den Kommunen durch die von Land und Bund übertragenen Aufgaben entstehen) sein.

Strategiebezogene Zuweisungen statt zweckbezogene Zuweisungen

Im Osten Deutschlands haben die Zweckzuweisungen einen sehr hohen Anteil an den Gesamteinnahmen der Kommunen. Es ist zwar zu erwarten, dass der eingangs angeführte Trend abnehmender Gemeindeeinnahmen sich in diesem Bereich widerspiegeln wird. Gleichwohl sollte das System der Dotationen gründlich durchforstet werden zugunsten einer Überführung der Mittel in die allgemeinen Zuweisungen. Dies könnte auch zum Bürokratieabbau auf Länderebene beitragen. An die Stelle der *zweckbezogenen* Zuweisungen könnten zukünftig *strategiebezogene* Zuweisungen treten: Belohnt würden damit nicht Ausgaben für bestimmte Zwecke, sondern bestimmte Verhaltensweisen, nicht zuletzt interkommunale Kooperationen zwischen benachbarten Gemeinden, die z.B. eine Konzentration von Infrastrukturen oder gemeinsame Werbung für touristische Highlights beinhalten könnten. In diesen Bereich gehören auch Strategien zur intelligenten Schrumpfung von Gemeinden; diese könnten unterstützt werden, wenn sie nicht in eine Kooperation zwischen mehreren Gemeinden münden.

Steuermittel besser als Finanzaufweisungen

Grundsätzlich sind Steuermittel den Finanzaufweisungen vorzuziehen, vor allem dann, wenn die Kommunen auch die Steuer- oder Hebesätze festlegen können, sodass sie sich flexibel an ihre jeweilige Finanzsituation anpassen können. Wenn ortsansässige Firmen und private Haushalte spüren, dass die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben für sie selbst mit Kosten verbunden ist, sinkt die Tendenz zur Anspruchsinflation, das Interesse an einer kritischen Begleitung der kommunalen Entscheidungsträger nimmt zu. Das Steueraufkommen streut in räumlicher Hinsicht im Wesentlichen in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft der Gemeinden, wobei es Unterschiede zwischen den einzelnen Steuerarten gibt. Die aktuellen Veränderungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (speziell bei der Gewerbesteuer) können die Probleme der Gemeindefinanzen nicht nachhaltig lösen. Insoweit bleibt für diesen Bereich ein hoher Reformbedarf erhalten. Eine Lösung könnte aus einer Kombination zwischen erhöhtem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer plus Beibehaltung der heutigen Aufteilung der Einkommenssteuer in Abhängigkeit vom „plafondierten Aufkommen“ plus Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts auf die Einkommenssteuer bestehen. Auch wenn eine solche Reform – die von Experten bereits seit Jahren gefordert wird – auf der Bundesebene nicht realisiert werden kann, könnten doch die Länder von sich aus den kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer erhöhen (und damit die originären kommunalen Einnahmen zulasten der Finanzaufweisungen ausbauen).

6 Ausblick

Die in diesem Positionspapier skizzierte Forderung nach einer Politik für periphere, ländliche Räume, die eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung zulässt und dem Einzelnen und den Regionen mehr Handlungsspielräume und Verwirklichungschancen einräumt, soll ein Anstoß für eine breite, fachübergreifende Diskussion sein. Aus Sicht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sind dabei u. a. folgende Fragen zu klären:

- Welche gesamtgesellschaftliche und raumentwicklungspolitische Bedeutung und Funktion haben periphere Räume?
- Wie lassen sich aus den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ strategische Leitbilder einer ökonomischen und sozialen Entwicklung peripherer Räume entwickeln?
- Welche Auswirkungen wird die Reform der EU-Agrarpolitik auf die peripheren, ländlichen Räume haben?

- Was sind die Erfolgsfaktoren für eine gute innere Organisation von peripheren Regionen?
- Wie könnte ein Spezialprogramm „Umbau und nachhaltige Entwicklung für periphere Räume“ im Detail aussehen?
- Wie können die finanziellen Handlungsspielräume von Kommunen in peripheren Regionen im Detail erweitert werden?
- Was geschieht mit den Regionen und Kommunen, die einen erweiterten Handlungsspielraum einer regionalisierten Strukturpolitik nicht nutzen bzw. nicht nutzen können?
- Wie sieht die Politik für periphere, ländliche Räume anderer Staaten aus?
- Welche Rolle können und sollen die Träger der Regionalplanung im Rahmen einer eigenständigen, selbstverantwortlichen Regionalentwicklung bzw. zur Bewältigung der Folgen des demografischen und ökonomischen Wandels in peripheren Räumen zukünftig übernehmen?

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de ("Quicklinks - Positionspapiere")

- Nr. 77 **Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2008.
- Nr. 76 **Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen = From the cost trap to greater honesty over true costs: the costs and consequential costs of settlements and infrastructure.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2008.
- Nr. 75 **Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Umweltgesetzbuch“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2008.
- Nr. 74 **Wir leben regional.** Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2008.
- Nr. 73 **Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Die Sicht der Raumplanung = European strategies of adaptation to climate change – The spatial planning and spatial development policy perspective.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „ARL-Stellungnahme zum EU-Grünbuch ‘Anpassung an den Klimawandel in Europa’.“ In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2008.
- Nr. 72 **10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern.** Positionspapier aus der AG „Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für die ländlichen Räume in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2007.
- Nr. 71 **Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit = Metropolitan Regions – Innovation, Competition, Capacity for Action.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem gleichnamigen gemeinsamen Arbeitskreis von Difu, ILS NRW, IRS und ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2007.
- Nr. 70 **Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.
- Nr. 69 **Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.
- Nr. 68 **Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung.** Positionspapier aus dem gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.
- Nr. 67 **Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung.** Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchernahe Grundversorgung im Einzelhandel. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.
- Nr. 66 **Wie hell strahlen „Leuchttürme“?** Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.
- Nr. 65 **Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bereich Raumordnung).** Stellungnahme zu den Verfassungsänderungen zu Art. 72 Abs. 3 GG (BT-Drs. 16/813). Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Planung und Recht“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2006.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de