

WISO

Mai 2015

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wettbewerb der Ideen in den Regionen





Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wettbewerb der Ideen in den Regionen

Jens Kersten

Claudia Neu

Berthold Vogel

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Vorwort	5
1. Einleitung	6
2. Raumbezogene Förderinitiativen	8
2.1 „Stärken stärken“ – Metropolregionen vs. ländlicher Raum?!	8
2.2 Wettbewerb der Regionen	10
2.2.1 Land mit Zukunft? Förderprogramme für strukturschwache ländliche Räume	11
2.2.2 Ungleiche Partner? Förderprogramme zur Kooperationsbildung	13
2.2.3 Insellösung und Doppelförderung	14
3. Wettbewerbsrahmen	15
4. Wettbewerbsfunktion	16
5. Wettbewerbsstruktur	17
6. Wettbewerbsziel	18
6.1 Regionale Kohäsionsentwicklung	18
6.2 Regionale Kohäsionserwartung	19
6.3 Sozialer und territorialer Zusammenhalt	20
7. Wettbewerbstypen	22
7.1 Intraregionale Kohäsion	22
7.2 Transregionale Kohäsion	22
7.3 Typenverbindung	23
8. Wettbewerbsakteure	24
8.1 Zentrale-Orte-Konzept	24
8.2 Soziale-Orte-Konzept	25
8.2.1 Gemeinden	25
8.2.2 Wirtschaftsunternehmen	26
8.2.3 Zivilgesellschaft	26
8.2.4 Beispiel	26
9. Wettbewerbsevaluation	28
10. Wettbewerbsthemen	29
11. Wettbewerbsfinanzierung	30
12. Zusammenfassung	31
Literaturverzeichnis	32
Die Autor_innen	36

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autor_innen in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-95861-134-4 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Städteranking 2012	10
Abbildung 2: Regionen im demografischen Wandel	19
Tabelle 1: Wettbewerbskooperationen und Themen	29

Abkürzungsverzeichnis

BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
PostG	Postgesetz
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
ROG	Raumordnungsgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz

Vorwort

Der letzte Raumordnungsbericht von 2011 verzeichnet ein starkes Ungleichgewicht in Bezug auf die soziale und ökonomische Entwicklung Deutschlands. Während die wirtschaftlich starken Regionen im Süden und Westen Deutschlands geringe Arbeitslosigkeit, einen hohen Anteil an Wertschöpfung und Exporten sowie Zuwanderung aufweisen, müssen der Norden und der Osten des Landes mit Abwanderung, höherer Erwerbslosigkeit und geringerem Wachstum kämpfen. Dieser Trend setzt sich auch in der derzeitigen Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs fort. Somit laufen die erfolgreichen Regionen den übrigen davon. Das verfassungsrechtliche Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse rückt in immer weitere Ferne.

Die aktuelle Debatte um die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sollte deshalb von der Politik genutzt werden, um Antworten auf die Fragen zu finden: Wie ist das grundgesetzliche Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen? Wie muss man mit dem demografischen Wandel umgehen? Wie können Impulse für Wachstum und Beschäftigung vor Ort wieder freigesetzt werden?

Bereits im Juni 2013 hat der Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ein Konzept vorgelegt (Eichel et al. 2013). Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen soll genutzt werden, um einen Beitrag zum grundgesetzlichen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Der Länderfinanzausgleich muss seine Blindheit gegenüber den sozialen und ökonomischen Realitäten überwinden und zur Bewältigung des demografischen Wandels beitragen. Das FES-Konzept besteht deshalb aus drei Säulen, die darauf abzielen, Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Entwicklung zu gestalten:

- (1) Entlastung der Kommunen von den durch den Bund veranlassten Sozialausgaben;
- (2) Sicherung einer Grundversorgung mit Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge durch eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“;
- (3) Initiierung eines Ideenwettbewerbs der Regionen und Kreise, um Antworten auf drängende gesellschaftliche Herausforderungen vor Ort zu finden.

Die einzelnen Säulen werden nun im Hinblick auf ihre finanzwirtschaftliche und verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit untersucht. So wurde bereits die erste Säule zur Entlastung der Kommunen vom ifo-Dresden finanzwissenschaftlich durchgerechnet und für umsetzbar befunden (Ragnitz et al. 2014). Jens Kersten, Claudia Neu und Berthold Vogel haben für die zweite Säule die Einführung einer „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ geprüft und Vorschläge zur Ausgestaltung gemacht (Kersten, Neu und Vogel 2015a, b). In der vorliegenden Studie haben Kersten, Neu und Vogel ein Konzept zur Umsetzung der dritten Säule, einen Wettbewerb der Ideen in den Regionen, vorgelegt.

Beim Wettbewerb der Regionen handelt es sich nicht um eine weitere Form des Wettbewerbsföderalismus – im Gegenteil! Im Wettbewerb um die Förderung von Projekten und Ideen, die Antworten auf drängende gesellschaftliche Herausforderungen vor Ort finden sollen, werden die Regionen zur Zusammenarbeit ermutigt. Zentrales Anliegen des Ideenwettbewerbs ist die Stärkung des lokalen Zusammenhalts. Hierfür haben die Autor_innen das Konzept der „Sozialen Orte“ entwickelt, von ihnen sollen Impulse für Beschäftigung und Wachstum ausgehen.

Hans Eichel
Bundesminister a.D.
Sprecher des Arbeitskreises
Nachhaltige Strukturpolitik

Dr. Philipp Fink
Leiter des Arbeitskreises
Nachhaltige Strukturpolitik
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Heinrich Tiemann
Staatssekretär a.D.
Mitglied im Arbeitskreis
Nachhaltige Strukturpolitik

1. Einleitung

Die Hoffnungen der unmittelbaren Nachwendezeit auf eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse in der „neuen“ Bundesrepublik haben sich nicht vollständig erfüllt. Zwar näherten sich die Konsumgewohnheiten und der allgemeine Lebensstandard in den vergangenen 25 Jahren deutlich einander an. Doch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Arbeitsplatzangebot blieben in weiten Teilen Ostdeutschlands trotz Milliardeninvestitionen in Infrastruktur und Aufbauhilfen weit hinter den erwarteten Entwicklungen zurück. Besonders die peripheren ländlichen Räume – anfangs vor allem in den neuen Bundesländern, nun verstärkt auch im Westen – leiden unter einer zunehmenden Kumulation ungünstiger Bedingungen wie wirtschaftlichem Niedergang, Abwanderung und De-Infrastrukturalisierung. Der Raumordnungsbericht 2011 weist darauf hin, dass sich die regionalen Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland auseinanderentwickeln. Vor allem im Nordosten der Republik hat sich ein zusammenhängendes Gebiet (Mecklenburg-Vorpommern, der Nordwesten Brandenburgs und der Norden Sachsens-Anhalts) herausgebildet, das deutlich unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse in einzelnen Teilaspekten wie Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Demografie aufweist (BBSR 2012). Das enge Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung wird auch zukünftig die Raumentwicklung maßgeblich beeinflussen und so die Frage des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts immer wieder aufs Neue stellen.

Folgt man diesen demografischen und raumordnerischen Prognosen, so wird deutlich, dass das territoriale Ausgleichsziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen, durch das gegenwärtige System (Länderfinanzausgleich, Solidarpakt, Förderpolitik) nicht (mehr) zu gewährleisten ist. Die aktuelle Diskussion um

eine Reform der Finanzverfassung ist Ausdruck eben dieser veränderten Wahrnehmung und Bewertung räumlicher Disparitäten. Die Bundesländer Hessen und Bayern haben kürzlich beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen den horizontalen Länderfinanzausgleich eingelegt. Sie wollen auf diesem Weg eine Reform des Finanzausgleichs anstoßen, der sich vom solidarischen Leitbild des „kooperativen Föderalismus“ entfernen und konsequenter am Leitbild des Wettbewerbsföderalismus orientieren soll. Dass der Mittelabfluss von reichen zu armen Bundesländern damit eingedämmt würde, wäre ein mehr als willkommener Nebeneffekt. Die Friedrich-Ebert-Stiftung beschreitet hingegen einen anderen Weg. Eichel, Fink und Tiemann (2013, 2014) haben einen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt, der auf den Abbau regionaler Disparitäten zielt. Ein zentraler Ansatzpunkt für den Reformvorschlag sind die Kommunen. Denn das Auftreten von Disparitäten ist eng mit der Entstehung von lokalen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten verknüpft – Ungleichgewichten, die sich negativ auf die Finanzlage der Kommunen auswirken. Der Vorschlag umfasst drei Säulen: (1) Eine finanzielle Entlastung der Kommunen erfolgt durch die Übernahme bestimmter kommunaler Sozialausgaben durch den Bund. Das ifo-Institut Dresden hat diesen Vorschlag finanzwissenschaftlich geprüft und für umsetzbar befunden (Ragnitz et al. 2014, Eck 2014). (2) Eine finanzielle Absicherung der regionalen Daseinsvorsorge wird durch die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a GG) gewährleistet. Die Umsetzung dieser Säule wurde von Kersten, Neu und Vogel (2015a, b) geprüft. (3) Die Initiierung eines Wettbewerbs der Regionen soll Lösungen für dringende gesellschaftliche Herausforderungen aufzeigen und lokale Entwicklungspotenziale heben.

Ziel der folgenden Überlegungen ist es, die Wettbewerbsidee aufzugreifen und neu zu beleuchten. Denn bei einem solchen Wettbewerb kann es weder darum gehen, das Rennen des Wettbewerbsföderalismus um die niedrigsten Steuersätze oder das größte Gewerbegebiet neu zu entfachen, noch die immer gleichen „schwächelnden“ Regionen zu fördern. Der Ideenwettbewerb soll vielmehr als Entdeckungsverfahren dazu dienen, neue Perspektiven für die regionale Entwicklung zu eröffnen sowie innovative Bündnisse und Konstellationen regionaler Akteure sichtbar zu machen. Denn kurzfristige „Insellösungen“, die mit dem Ende der Förderung einfach auslaufen, führen nirgendwo hin. Es kommt darauf an, innerregionale und transregionale Entwicklung zusammenzudenken: Welche Verbindungen zwi-

schen Wachstums- und Schrumpfungsregionen lassen sich herstellen? Warum ist dies nicht nur für Schrumpfungs-, sondern auch für Wachstumsregionen wichtig? Darüber hinaus zeigt der Wettbewerb, dass wir über das Bekannte und das Bewährte hinausdenken können und müssen: Das Zentrale-Orte-Konzept war für die Raumentwicklung der Industriegesellschaft von herausragender Bedeutung. Doch heute müssen wir über ein Soziale-Orte-Konzept nachdenken, das das Zusammenwirken von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft und damit den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft stärkt. Dabei sind Wettbewerbe ein Baustein, um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft unter veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen neu zu bestimmen.

2. Raumbezogene Förderinitiativen

Die Erkenntnis ist nicht neu: Die räumliche Dimension stellt ein wichtiges Element der deutschen und besonders der europäischen Regional- und Strukturpolitik dar. Insbesondere der Einfluss des demografischen Wandels, die Wiedervereinigung und der Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder zur Europäischen Union haben verdeutlicht, dass räumliche Disparitäten zukünftig eher zu- als abnehmen werden. Angesichts dessen ist die veränderte Ausrichtung der raumwirksamen Förderpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte äußerst problematisch. Denn eine einseitig auf Wachstum und Innovation orientierte Politik droht zulasten der strukturschwachen ländlichen Peripherien zu gehen und letztlich den Zusammenhalt der Gemeinschaft zu gefährden. Um dieser Fehlentwicklung zu begegnen, werden seit einiger Zeit unterschiedlichste Anstrengungen unternommen, neue Formen der regionalen und überregionalen Zusammenarbeit, der Vernetzung und der Ideenfindung zu gestalten.

2.1 „Stärken stärken“ – Metropolregionen versus ländlicher Raum?!

Ende des 20. Jahrhunderts zeichnete sich eine deutliche politische Kursänderung ab: Bildete die ausgleichsorientierte Raumplanung die Grundlage der Raumentwicklung der 1960er bis 1980er

Jahre, so veränderte die zunehmende Globalisierung und (Arbeits-)Marktliberalisierung durch ihre Konzentration auf Unternehmen, Dienstleistungen und Arbeitsplätze in urbanen Zentren auch den Blick auf die Förderung ländlicher Räume. Zudem ließ sich um die Jahrtausendwende nicht mehr übersehen, dass der Transfer der nach dem Zweiten Weltkrieg so erfolgreichen infrastrukturellen Investitions- und Subventionspolitik in weiten Teilen Ostdeutschlands nicht fruchtete. Der bisherige Fördermodus stand in der Folgezeit infrage: Es ging nicht mehr in erster Linie darum, die notleidenden Regionen zu fördern, sondern nun wurde die regionalpolitische Handlungsmaxime „Stärken stärken“ ausgegeben. So setzte die Politik jetzt vor allem auf Metropolregionen als „Wachstumskerne“ oder „Leuchttürme“, die mit ihrer Wirtschafts- und Innovationskraft auf die umliegenden Regionen ausstrahlen sollten. Dieser raumordnerischen Maxime der Schwerpunktsetzung folgend wurden in Ostdeutschland nach der Wende zwölf Agglomerationsräume¹ ausgewiesen, denen die größten Entwicklungspotenziale (siehe Kasten) zugeschrieben wurden und auf die sich die Förderung konzentrieren sollte (Irmen et al. 2001: 127).² In der Rückschau konnten eindeutige Zusammenhänge zwischen den identifizierten Entwicklungspotenzialen und ihren tatsächlichen regionalen Entwicklungen jedoch nicht festgestellt werden.³

1 Die Agglomerationsräume mit erwarteten Entwicklungspotenzialen waren: Stralsund/Greifswald, Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Metropolregion Berlin, Magdeburg, Frankfurt (Oder), Cottbus, Halle/Leipzig, Dresden, Chemnitz, Erfurt/Weimar/Jena.

2 Grundlage der Entwicklungspotenzialanalyse in den neuen Ländern waren die *Input-Indikatoren*: Agglomerationsgrad, Wirtschaftsstruktur, geografische Lage, Infrastrukturausstattung, Qualifikationsstruktur der Beschäftigten und Innovationskraft.

3 Die Evaluation der vermuteten ostdeutschen Entwicklungspotenziale erfolgte dann zehn Jahre später mittels *Output-Indikatoren*, die die wirtschaftlichen und sozialräumlichen Wirkungen untersuchen. Indikatoren des *Wirkungsbereichs Regionalwirtschaft* waren Einkommen, Kaufkraft, Investitionen, Steueraufkommen, Beschäftigung und sektoraler Strukturwandel. Im Wirkungsbereich *Arbeitsmarkt* waren von zentraler Bedeutung das Niveau der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Schließlich waren Wanderungs- und Pendlersaldo für den Wirkungsbereich *Reaktionen der Menschen* die zentralen Indikatoren. Die Evaluation offenbarte allerdings, dass die Zusammenhänge zwischen den erwarteten Entwicklungspotenzialen und den eingetretenen Wirkungen keineswegs eindeutig sind. Zeigen Räume mit hohen erwarteten Potenzialen zumeist günstigere wirtschaftliche Entwicklungen, so sind die Prognosen auf dem Arbeitsmarkt nicht bedingungslos eingetreten. Vor allem im Hinblick auf die Typisierung der Regionen zu Räumen ähnlicher Entwicklungspotenziale lässt sich die prognostizierte Entwicklung nur begrenzt wiederfinden, etliche auch ländliche Räume haben sich positiver als erwartet entwickelt. Zusammenfassend stellen die Autoren fest, „dass die regionale Entwicklung anderen Bestimmungsfaktoren folgt. Dies wäre ein Hinweis darauf, dass regionale Entwicklungspotenziale, so wie sie 1991 operationalisiert wurden, nicht hinreichend für die Erklärung der regionalen Entwicklung sind, dass andere Faktoren aus heutiger Sicht weit wichtigere Erklärungsbeiträge liefern“ (Irmen et al. 2001: 144).

REGIONALE ENTWICKLUNGSPOTENZIALE

Das Konzept der regionalen Entwicklungspotenziale ist eng verknüpft mit den raumplanerischen Vorstellungen der 1960/70er Jahre, eigenständige Regionalentwicklungen anstoßen zu können. Nach damaliger Überzeugung sollten vorhandene regionale Potenziale entdeckt, gehoben und genutzt werden. Vorgefundene Handlungsbeschränkungen galt es zu beseitigen, um lokalen Akteuren Handlungsspielräume zu ermöglichen. Diese „Selbsthilfe“ war in den „goldenen Jahren des Wohlfahrtsstaats“ nicht etwa als „regionale Sterbebegleitung“ gedacht, sondern beinhaltete eine klare ökonomische Komponente. Galt das Zentrale-Orte-Konzept vor allem als Planungsinstrument, das Bürgerschaft und Daseinsvorsorge verknüpft, so sollten regionale Entwicklungszentren Wachstums- und Arbeitsmarktpulse in die Region geben. Demzufolge wurden Entwicklungspotenziale in der wirtschafts- und raumwissenschaftlichen Literatur der 1960/70er Jahre vor allem als Standortqualität bzw. -attraktivität verstanden. Die Identifizierung dieser Entwicklungspotenziale erfolgte dann auf der Grundlage bekannter ökonomischer Input-Kriterien – wie beispielsweise Agglomerationsgrad, Wirtschaftsstruktur, geografische Lage, Infrastrukturausstattung, Qualifikationsstruktur der Beschäftigten und Innovationskraft (Irmen et al. 2001: 129).

Demografischer Wandel, Schuldenkrise und Infrastrukturausbau in ländlichen Regionen haben das Konzept der regionalen Entwicklungspotenziale wieder attraktiv werden lassen. Gleichwohl hat sich die politische Stoßrichtung geändert. Nach wie vor sollen wirtschaftliche Impulse von den Entwicklungszentren ausgehen. Doch ist die Euphorie bezüglich der erzielten Wirkung – vorsichtig formuliert – ein wenig getrübt, da viele ländliche Räume trotz des diagnostizierten Potenzials weiter „hinterherhinken“. Nun geht es mehr und mehr um die Frage, ob und wie lokale Akteure den weiteren Niedergang aufhalten können und imstande sind, mittels bürgerschaftlichen Engagements das „Ruder herumzureißen“. Regionale Entwicklungspotenziale kommen nun ins Spiel, um die Folgen der De-Infrastrukturalisierung und des demografischen Wandels in abgehängten Stadtquartieren und ländlichen Räumen abzufedern. Die aktuelle Diskussion spiegelt die Erkenntnis wider, dass die klassischen ökonomischen Standortfaktoren allein nicht ausreichend sind, um Entwicklung abzubilden und vorherzusagen, vielmehr sind die „weichen“ Faktoren, d. h. innovative Milieus, Netzwerke, Lebensqualität, lokale Akteure, Wissenstransfer, Kommunikation, Kunst und Kultur, in die Betrachtung miteinzubeziehen.

Rankings und Ratings sind ebenfalls beliebte Methoden, um die Entwicklungschancen von Städten und Regionen medial ansprechend aufzubereiten. Die Indikatorenauswahl zur Identifizierung von „Gewinnern“ und „Verlierern“ greift auf die bekannten, von der amtlichen Statistik bereitgestellten Daten zu Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Umwelt, Infrastrukturausstattung zurück. Besonderes Aufsehen erregte 2006 die Studie des Berlin-Instituts „Die demografische Lage der Nation“, die anhand von 22 – nicht allein demografischen – Indikatoren ein Regionenranking erstellte. Auch Städterankings, die Auskunft darüber erteilen wollen, wo man am

besten lebt oder welche Stadt die erfolgreichste ist, erfreuen sich bis heute größter Beliebtheit (siehe Abbildung 1). Unter dem Vorwand, objektive Daten und Informationen für strategische Entscheidungen in der Zukunft zu vermitteln, werden – wie in vergleichbaren Rankings auch – stets die gleichen Regionen (Ostdeutschland, Ruhrgebiet etc.) oder Städte als inferior markiert und stigmatisiert. Die Hierarchisierung der Städte und Regionen führt mithin weniger zu neuen Anreizstrukturen für die Letztplatzierten, als zu einer „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“, die das aufs Neue verstärkt, was ohnehin bekannt ist.

Abbildung 1:

Städteranking 2012

Niveauranking, Indikator: Gesamt

Platz	Stadt	Punkte
1	München	67,2
2	Stuttgart	60,5
3	Münster	59,0
4	Karlsruhe	58,6
5	Frankfurt am Main	58,4
6	Düsseldorf	58,0
7	Mainz	57,9
8	Hamburg	56,5
9	Wiesbaden	56,4
10	Bonn	56,1
11	Nürnberg	54,8
12	Augsburg	54,6
13	Braunschweig	54,6
14	Leverkusen	54,2
15	Mannheim	54,2
16	Freiburg im Breisgau	53,9
17	Mülheim an der Ruhr	52,9
18	Oldenburg	52,9
19	Hannover	52,3
20	Köln	51,7
21	Osnabrück	51,2
22	Solingen	50,9
23	Bielefeld	50,5
24	Ludwigshafen a. Rh.	50,5
25	Dresden	50,3
26	Bremen	48,7
27	Aachen	48,1
28	Saarbrücken	47,7
29	Kassel	47,5
30	Erfurt	47,3
31	Bochum	47,2
32	Hagen	47,1
33	Essen	47,1
34	Chemnitz	46,7
35	Krefeld	46,7
36	Wuppertal	46,6
37	Kiel	45,9
38	Mönchengladbach	45,2
39	Magdeburg	45,1
40	Lübeck	44,7
41	Hamm	44,1
42	Rostock	43,8
43	Oberhausen	43,3
44	Dortmund	42,8
45	Leipzig	42,8
46	Halle (Saale)	42,8
47	Berlin	41,7
48	Duisburg	41,0
49	Herne	39,8
50	Gelsenkirchen	38,6

Quelle: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft 2014.

2.2 Wettbewerb der Regionen

Die starke Hinwendung der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik zu Metropolregionen und Wachstumskernen sowie die Anerkennung räumlicher Disparitäten und die Abkehr von Gleichheitszielen löste eine anhaltende Diskussion über den territorialen Zusammenhalt in der Bundesrepublik und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus. Selbst wenn heute „gleichwertig“ nicht mehr selbstverständlich als „gleich“ aufgefasst wird, ist damit keineswegs bereits geklärt, was Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit bedeutet. Die Diskussion um Gleichwertigkeit hat noch längst nicht ihr Ende gefunden, wie erst jüngst wieder die von Kuhn und Klingholz (2013) vorgelegte Studie „Vielfalt statt Gleichwertigkeit“ demonstriert. Dies mag vor allem daran liegen, dass die Vorstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ unmittelbar Gerechtigkeitsvorstellungen berührt (Barlösius 2006: 19; auch Aring 2014: 21).

Gleichwohl kann zwischen einer sozialen und einer territorialen Gerechtigkeitsausprägung unterschieden werden. Denn die Vorstellungen von Gerechtigkeit richten sich einerseits auf eine vertikale Verteilungsebene von Ressourcen – auf den gerechten Ausgleich innerhalb der Sozialstruktur, also zwischen Frauen und Männern, Jungen und Alten oder Wohlsituierten und Prekarisierten. Andererseits können sich Gerechtigkeitsfragen auch auf einen horizontalen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Räumen beziehen. Die Referenzpunkte für die Gerechtigkeitsvorstellungen bilden jeweils eine „Gerechtigkeitsgemeinschaft“, „insofern jeweils dasselbe Gerechtigkeitsmaß auf alle Mitglieder bzw. Teile der Gemeinschaft angewendet wird und sie sich untereinander zu einem gewissen Ausgleich von Unterschieden bereit erklärt bzw. verpflichtet haben“ (Barlösius 2006: 19).

Auch die Raumordnung versuchte mit dem ähnlich klingenden Konzept der „Verantwortungsgemeinschaften“ oder „überregionalen Partnerschaften“, der Kritik an der als einseitig erlebten Wachstumsorientierung zu begegnen. Zumal deutlich wurde, dass sich etwa das Leitbild der „Dezentralen Konzentration“, das die Länder Berlin und Brandenburg in den 1990er Jahren gemeinsam entwickelt hatten, um die strukturschwachen

ländlichen Räume zu stärken, als weitgehend untauglich erwies. Auch die Erwartungen an die Strahlkraft der „Leuchttürme“ und „Wachstumsmotoren“ wurden bei Weitem überschätzt. Berlin entwickelte sich keineswegs zur wirtschaftlichen Boomtown und die Uckermark profitiert lediglich von den erholungsbedürftigen Wochenendausflüglern. Demgegenüber scheinen vielmehr Abkopplungsprozesse peripherer ländlicher Räume immer weitere Kreise zu ziehen und sich nicht allein auf Ostdeutschland zu beschränken.

Mit Blick auf die Förderkulisse lassen sich zwei Konzepte ausmachen, die ausgleichende Raumentwicklung nicht aus den Augen verlieren und zunehmenden räumlichen Disparitäten begegnen wollen: zum einen Aktionsprogramme, Wettbewerbe, Modellregionen, die sich speziell an (strukturschwache) ländliche Räume richten; zum anderen Initiativen, die regionale Vernetzungen und Kooperationen anregen.

2.2.1 Land mit Zukunft? Förderprogramme für (strukturschwache) ländliche Räume

Die Förderung ländlicher Räume ist nach wie vor ein zentraler Bestandteil der EU-Politik. Bis in die 1970er Jahre hinein umfassten die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) noch rund 70 Prozent des EU-Gesamthaushaltes. Mittlerweile ist der Anteil auf unter 40 Prozent (2013) heruntergefahren worden, umfasste aber im Jahr 2010 immerhin 57,1 Milliarden Euro (plus 0,7 Milliarden Euro für die Fischerei). Rund 6,7 Milliarden Euro entfielen auf Deutschland. Die Budgetausgaben für die GAP werden über zwei Fonds finanziert: den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Dabei flossen 43,7 Milliarden Euro als Direktzahlungen in die Agrarmarktpolitik. 13,4 Milliarden Euro waren für die ländliche Entwicklung vorgesehen (Weingarten 2010).

Neben den Einkommensstützungs- und Marktregulierungsmaßnahmen des EGFL bietet auch der ELER weitere Fördermaßnahmen für Landwirte, wenn sie sich beispielsweise zu besonders umweltfreundlicher Produktion verpflichten oder

ertragsarme Standorte weiter bewirtschaften. Des Weiteren sollen die Förderschwerpunkte des ELER einer Entwicklung des ländlichen Raumes und einer Steigerung der Lebensqualität zugutekommen. Die einzelnen Bundesländer stellen nun ihrerseits Programme zur ländlichen Entwicklung auf, die von der Kommission genehmigt werden müssen. Diese ELER-Verordnungen konzentrieren sich auf vier Schwerpunkte: die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft, die Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und schließlich auf das besonders hervorzuhebende und seit 2007 zu ELER gehörende Programm LEADER (frz. Liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Die LEADER-Programme haben vorrangig die ländliche Entwicklung auf lokaler Ebene im Blick. Mithilfe dieses Bottom-up-Ansatzes soll den äußerst unterschiedlichen Anforderungen der ländlichen Räume auf dem EU-Territorium Rechnung getragen werden. LEADER will durch die Beteiligung von Landwirten, regionaler Wirtschaft und Bürgern, die sich in lokalen Aktionsgruppen zusammenfinden, innovative Ideen fördern und lokale Lösungsstrategien entwickeln. Für den laufenden Förderzeitraum 2007 bis 2013 arbeiten in Deutschland 244 LEADER-Aktionsgruppen an Projekten aus dem Tourismus-, Wirtschafts- und Kulturbereich. In der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgt die Auswahl der Aktionsgruppen nach einem Wettbewerbsverfahren, das in einem Ranking der Regionen mündet. Die Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) erhalten ab 2014 einen höheren Stellenwert. Sie sollen als Kerninstrument der Umsetzung von Zielen der EU-2020-Strategie (Beschäftigung, Armut/Ausgrenzung, Klimawandel/Energie, Bildung, Forschung/Entwicklung) auf verschiedenen Ebenen dienen (Deutsche Vernetzungsstelle 2015). Aufbauend auf der Förderphilosophie der LEADER-Aktionsgruppen initiierte das Landwirtschaftsministerium 2001 bis 2005 und 2006/2007 das bundesweite Modellvorhaben Regionen Aktiv. Gesucht wurden Regionen, die Modellprojekte zu den Themen/Zielen „Verbraucherorientierung“, „natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung“

tung“, „Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen“ sowie „Stärkung der Stadt-Land-Beziehungen“ umsetzen. Im Vordergrund der Projektarbeit stand der Aufbau eines regionalen Entwicklungskonzeptes. Allein in der ersten Förderphase wurden über 1.000 Projekte in 18 Modellregionen umgesetzt, pro Region standen 2,1 Millionen Euro Bundesmittel zur Verfügung (Elbe o. J.).

Neben der allgemeinen Förderung für ländliche Räume ist eine Vielzahl von Ausschreibungen, Modellvorhaben und Wettbewerben aufgelegt worden, die sich speziell an „bedürftige“ Regionen richtet. Denn besonders die peripheren ländlichen Räume gerieten in den 1990er Jahren in einen Strudel aus anhaltender Strukturschwäche, Arbeitslosigkeit und Abwanderung, der wiederum De-Infrastrukturalisierung und weitere Abwanderung nach sich zog. Exemplarisch sei hier auf den BMELV-Wettbewerb LandZukunft (2010 bis 2014) verwiesen: „Ziel des Modellvorhabens LandZukunft ist es, neue Wege in der ländlichen Entwicklung zu erproben, mit denen auch andere Regionen dem demografischen Wandel trotzen und eine drohende Abwärtsspirale durchbrechen können. Mit LandZukunft will das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unternehmerische Menschen als neue Zielgruppe der ländlichen Entwicklung motivieren“ (BMEL 2014). Der Fokus des Modellvorhabens liegt darauf, regionale Unterschiede und Benachteiligung strukturschwacher Regionen durch übertragbare Ansätze in den Bereichen regionale Wertschöpfung, Sicherung von Beschäftigung, Bewältigung des demografischen Wandels und Abwanderung abzumildern. Mittels eines vorgelagerten Auswahlverfahrens wurden 17 Regionen mit unterdurchschnittlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand bestimmt und, in einer ersten Vorbereitungsphase zur Entwicklung innovativer Ideen, mit jeweils 30.000 Euro gefördert. Aus diesen 17 Regionen hat sodann eine Jury vier Regionen (Birkenfeld, Dithmarschen, Holzminden und die Uckermark) als Mo-

dellregionen ausgewählt. Zudem wurden fünf Sonderprojekte aus anderen Regionen gefördert. Die ausgewählten Standorte bieten ein breites Potpourri an Projekten – von Qualifizierungsmaßnahmen, Kinderbetreuung, Willkommenskultur über Existenzgründungen und ein Apfelmuseum. Der Abschluss des Modellprojektes erfolgte im Herbst 2014. Im Anschluss initiierte das Ministerium den Modellwettbewerb Land(auf)Schwung, der 2015 startet. Ebenso wie LandZukunft richtet sich der Regionenwettbewerb an „unternehmerische Menschen vor Ort, die selbst über innovative Ideen und deren Umsetzung in der Region auf der Grundlage eines Regionalbudgets entscheiden“ (BMEL 2015). Zur Teilnahme wurden 39 strukturschwache Regionen zugelassen.

Weitaus größer als die Wettbewerbe LandZukunft oder Land(auf)Schwung ist das Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Dieses zielt bereits seit den 1990er Jahren auf „die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, d. h. mit Akteuren vor Ort, in den Regionen“ (BBSR 2014a). Im Rahmen dieses Aktionsprogramms erfolgt seit 2011 der Wettbewerb Menschen und Erfolge, der ebenfalls den strukturschwachen ländlichen Raum im Blick hat, allerdings weniger auf Gemeinden als auf persönliches Engagement Einzelner und Gruppen setzt. Auch hier geht es „um innovative, qualitätsvolle Beiträge zur Infrastrukturversorgung in ländlichen Räumen“ (BBSR 2014b). Alle eingegangenen Beiträge – mittlerweile über 1.600 – sind als Ideenbörse unter www.menschenunderfolge.de anzuschauen. Ebenfalls im Rahmen von MORO läuft seit 2012 das Programm Regionale Daseinsvorsorge⁴, das bisher in 21 Regionen durchgeführt worden ist. Vergleichbar lautet dessen Ziel: „Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge soll ausgewählte Modellregionen in ländlichen Räumen darin unterstützen, sich innovativ

4 Vorläuferprogramme waren 2006 bis 2009 „Regionalplanerische Handlungsansätze“ mit drei Modellregionen und 2009 bis 2011 „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft“ mit vier Modellregionen.

den infrastrukturellen Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen und mit einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge erforderliche Infrastrukturanpassungen vorausschauend und kooperativ zu gestalten“ (BMVI 2014). Thematisch wurden besonders häufig die Infrastrukturbereiche Ärzteversorgung, Mobilität, Schulentwicklung und Kinderbetreuung bearbeitet. Nahversorgung, Brandschutz, Senioren oder etwa Wasser/Abwasser wurden ebenfalls in Projekten aufgegriffen. Eine umfassende Evaluation der Projektergebnisse steht noch aus.

2.2.2 *Ungleiche Partner? Förderprogramme zur Kooperationsbildung*

Um die räumlichen Disparitäten innerhalb der Städte und zwischen Städten, Regionen oder Stadt und Land nicht noch weiter zu vergrößern, wurden in den vergangenen Jahren verschiedenste EU-, Bundes- und Länderprogramme mit dem Ziel aufgelegt, internationale, regionale oder intraregionale Kooperationen zu fördern. Die EU-Ebene stellte große Fördersummen für INTERREG-Projekte (BBSR 2014c) bereit, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die wirtschaftliche Entwicklung in Grenzregionen zu stärken. Das BBSR selbst bot 2006 bis 2011 einen eigenen internationalen/interregionalen Wettbewerb an (MORO-Projekt Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung). Förderungen gingen an die Region Aachen, die Regionalverbände Mittlerer Oberrhein, Bodensee-Oberschwaben, Hochrhein-Bodensee und Südlicher Oberrhein sowie das Saarland.⁵ In dieser Förderphase wurden ebenfalls nationale Stadt-Land-Verflechtungen in den Blick genommen. Wichtiges Ziel des MORO-Forschungsfeldes Überregionale Partnerschaften war es, „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ zu aktivieren: „Im Rahmen (über)regionaler

Kooperationen und Partnerschaften sollen Wege für einen kreativen und innovativen Umgang mit der neuen räumlichen Dimension und der wachsenden raumstrukturellen Komplexität von Metropolregionen und Verflechtungsräumen aufgezeigt werden“ (BBSR 2014d). Fortgeführt wurden die Überregionalen Partnerschaften mit dem Projekt Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig (2011 bis 2013). Im Mittelpunkt stand eine verbesserte, gemeinsam abgestimmte Kommunikations- und Entscheidungsstrategie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in Stadt und Land. Stuttgart, Mitteldeutschland, Hannover-Braunschweig-Wolfsburg-Göttingen gehörten zu den geförderten Regionen. Geht es bei den „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ darum, die entfernteren Umlandgemeinden wirtschaftlich und infrastrukturell nicht abzuhängen, so versuchen einzelne Modellprojekte im Rahmen des MORO Regionale Daseinsvorsorge „kleinräumige Verantwortungsgemeinschaften“, auch „sorgende Gemeinschaften“ genannt, zu initiieren. Das Konzept der „sorgenden Gemeinschaft“ (caring community) wird besonders im Zusammenhang mit einer schnell alternden Gesellschaft diskutiert. Insbesondere vor der drohenden Kulisse des Pflegenotstandes soll verstärkt bürgerschaftliches Engagement entfaltet werden, um ein selbstbestimmtes Leben im Alter vor Ort zu gewährleisten. Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang die Arbeit des Netzwerkes „Soziales neu gestalten“ (SONG) und das WEGE-Konzept (Wandel erfolgreich gestalten) der Verbandsgemeinde Daun (BBSR 2014c).

„Die Bewältigung von Schrumpfung und Wachstum, die Anpassung der sozialen und technischen Infrastrukturen, der Umbau zu nachhaltigen und demografieangepassten Siedlungsstrukturen, der verantwortungsvolle Umgang mit Land- und Flächenressourcen sowie die regionale Versorgung mit Energie und Lebensmitteln“ stehen ebenfalls im Zentrum der neuen Fördermaßnahme des BMBF Kommune innovativ. Gefördert

5 Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) fördern die Initiative als Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Die organisatorische Federführung des Projekts übernimmt das Saarland, vertreten durch das Ministerium für Umwelt.

wird die Kooperation von Kommunen mit Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen, um neue Impulse für die Zukunft der Regionen in Deutschland zu setzen (BMBF 2014).

2.2.3 *Insellösung und Doppelförderung*

Eine fast unüberschaubare Anzahl an Förderinitiativen und Projekten hat sich in den vergangenen Jahren bemüht, regionale Entwicklungspotenziale zu mobilisieren und den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen. Besonders im Rahmen des schon genannten MORO-Programms Regionale Daseinsvorsorge (und seinen beiden Vorgängerprogrammen) wurde die Sensibilität für diese Herausforderungen erhöht. So sind Teillösungen beispielsweise im Hinblick auf ÖPNV und Pflege in Angriff genommen worden. Vielfach leiden die Projekte jedoch daran, dass es sich um eine kurzfristige Zuwendung handelt, deren Wirkung nicht selten mit dem Ende des Projekts verpufft. Erschwerend kommt hinzu, dass in peripheren ländlichen Regionen das Engagementpotenzial der Bürger_innen bereits ausgeschöpft ist. Angesichts der kontinuierlichen Abwanderung junger qualifizierter Menschen und der Transformation der beruflich aktiven sozialen Mittelschichten vor Ort in überregionale „Pendlerklassen“ fällt es zunehmend schwerer, innovative Ideen auf die Beine zu stellen. Denn wegen Abwanderung oder Arbeitspendeln fehlen vor Ort die gut ausgebildeten und tatkräftigen Milieus und sozialen Trägergruppen, die Impulse geben könnten und sich selbst innovative Praktiken zutrauen (Kersten, Neu und Vogel 2012a). Nicht selten sind es immer wieder die gleichen Akteure, die bei Wettbewerben Anträge schreiben, denn es benötigt Know-how und Geduld, das umfangreiche Regelwerk zur Beantragung von Fördermitteln beibringen zu können. Kooperationen scheitern an Eigeninteressen der Akteure, an Verständigungsproblemen und ungleich mächtigen Partnern. Eine Förderung, die „Insellösungen“ hervorbringt, die nicht nachhal-

tig wirkt und lediglich Mitnahmeeffekte erzeugt, die Projekte und nicht Prozesse fördert, ist wenig geeignet, die Herausforderungen zu gestalten, welche die territoriale Vielfalt in Deutschland und der EU mit sich bringt. Seit Langem wird beklagt, dass die Modellprojekte, Subventionen und Aktionen das immer Gleiche fördern, nicht ressortübergreifend gestaltet sind und letztlich ins Leere laufen. Egal wie oft Dithmarschen oder die Uckermark noch gefördert werden, der Abstand zu den prosperierenden Regionen des Südens wird nicht kleiner. Gerechtigkeitsgemeinschaften werden erst dann entstehen, wenn allen Beteiligten – Gewinnerregionen wie Verliererregionen – klar ist, was es wirtschaftlich, sozial und politisch kostet, wenn Stadtquartiere und periphere ländliche Räume abgehängt werden.

An alledem wird deutlich, dass die bisherigen raumbezogenen Förderinitiativen – aus durchaus guten und nachvollziehbaren Gründen – primär strukturpolitischer Natur waren. Diese Strukturpolitik setzte allerdings stets voraus, dass „vor Ort“ Akteure vorhanden sind, die diese politischen Initiativen aufgreifen und umsetzen. Doch was passiert, wenn es diese Akteure vor Ort nicht mehr gibt? Wenn die vorhandenen Akteure nicht mehr die politische Kraft haben, Zuwendungen und Ressourcen zu verwerten?

Der Gedanke des Ideenwettbewerbs setzt hier an: Wir brauchen eine akteurspolitische Wende in der Förderpolitik. Wir müssen von den Trägern lokaler Strukturen her denken. Sie müssen der Ansatzpunkt sein, von dem aus politische Förderinitiativen entwickelt werden. Das Konzept der Dorfmoderation ist dafür ein Beispiel: Akteure vor Ort entwickeln Konzepte, Ideen und Vorschläge, für die dann entsprechende Ressourcen abgerufen werden können. Nicht die Förderpolitik bedient vorhandene Strukturen, sondern entwicklungsfähige Strukturen können Förderpolitik einfordern. Um einen solchen Schritt zu verwirklichen, braucht es einen spezifischen Wettbewerbsrahmen, Wettbewerbsakteure und fiskalische Ressourcen – davon soll im folgenden Abschnitt die Rede sein.

3. Wettbewerbsrahmen

Jeder Wettbewerb entfaltet sich in einem Wettbewerbsrahmen. Das gilt auch für einen Ideenwettbewerb zur Stärkung regionaler Entwicklungspotenziale. Die präzise Bestimmung dieses Wettbewerbsrahmens ist von entscheidender Bedeutung, wenn Fehlvorstellungen über die Leistungsfähigkeit des Wettbewerbsprinzips im Kontext regionaler Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse vermieden werden sollen. Dabei sind vor allem die Ambivalenzen ökonomischer Analysen und Instrumente zu reflektieren. Sie zeigen sich gerade in den Versuchen, den Herausforderungen des demografischen Wandels mittels ökonomischer Rationalität zu begegnen (Kersten 2007a: 321f.). Auf der einen Seite ermöglicht es die ökonomische Analyse, der bundesrepublikanischen Gesellschaft vorzurechnen, dass sie in den vergangenen 40 Jahren demografisch über ihre Verhältnisse gelebt, zu viele knappe Ressourcen konsumiert und zu wenig in die Bildung von Humankapital und damit in ihre eigene Zukunft investiert hat (Kaufmann 2005: 15f., 33, 75ff., 82, 92). Auf der anderen Seite lässt man sich mit die-

ser Analyse aber gerade auf das Paradigma einer Ökonomisierung der Gesellschaft ein. Michael Stolleis hat in seinem Essay über „Die unvollendete Gerechtigkeit“, die das „Projekt Sozialstaat und seine Zukunft“ in den Blick nimmt, gezeigt, dass die ökonomische Perspektive zu sozial vollkommen kontrainduzierten Ergebnissen führen kann: „Werden Kinder, wie in den westlichen Industriegesellschaften üblich, wie ökonomische Güter in ein ökonomisches Kalkül eingebracht, dann öffnen sich die Wege zur Abwägung. Wo aber Kinder gegen andere Güter (Freizeit, Einkommen, berufliche Selbstentfaltung) abgewogen werden, sind sie tendenziell die Verlierer“ (Stolleis 2005: 18). Deshalb ist es gerade in sozial sensiblen Bereichen notwendig, sich des Kontexts und der Folgen von ökonomischer Analyse und ökonomischen Instrumenten zu versichern. Diese Reflexion des Wettbewerbskontexts erfolgt – auch für Ideenwettbewerbe zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale – durch einen Wettbewerbsrahmen, der auf der Grundlage der Wettbewerbsfunktion die Wettbewerbsstruktur konturiert.

4. Wettbewerbsfunktion

Ideenwettbewerbe zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale finden nicht auf einem freien Markt von Angebot und Nachfrage statt. Das wird deutlich, wenn man sie mit dem Standortwettbewerb vergleicht, dem die Regionen ebenfalls ausgesetzt sind: Regionen konkurrieren untereinander, aber auch im interregionalen, föderalen, europäischen und globalen Wettbewerb um die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen (Battis/Kersten 2008; Kersten 2008). Die Unternehmen treffen auf diesem Standortmarkt ihre Ansiedlungs- bzw. Abwanderungsentscheidungen nach Angebot und Nachfrage. Für die Entscheidungen über Exit, Voice und Loyalty von Unternehmen sind dabei die geografische Lage, die wirtschaftlichen und technischen Infrastrukturen sowie die arbeits-, finanz- und umweltrechtlichen Standards von entscheidender Bedeutung (Hirschman 1970). Im Gegensatz zu diesem marktlichen Wettbewerb von regionalen Standorten hat der Ideenwettbewerb um regionale Entwicklungspotenziale eine andere Funktion. Sie lässt sich im Anschluss an Friedrich August von Hayek als Entdeckungsverfahren begreifen (Hayek 1968). Dieses Wettbewerbsverständnis eignet sich vor allem deshalb, um den Wettbewerb zwischen Regionen um Entwicklungskonzepte zu analysieren, weil es sicherlich auch, aber eben nicht nur auf ökonomische Effizienz setzt (Kersten 2013a: 847f.; 2013b: 310f.). Hinweise darauf, dass eine Konzentration allein auf wirtschaftliche oder demografische Entwicklungspotenziale wenig Erfolg bringt, liefert eine bilanzierende Analyse des Zusammen-

hangs zwischen theoretisch erwarteten Entwicklungspotenzialen und tatsächlich eingetretenen Entwicklungsdynamiken zehn Jahre nach der Wiedervereinigung. Feststellen ließ sich, dass ein weitaus geringerer Zusammenhang zwischen ermitteltem regionalem Potenzial und eingetretener Entwicklung bestand als ursprünglich erwartet. So gab es ostdeutsche Regionen, die sich weniger gut, andere weitaus günstiger als erwartet entwickelten. Vielmehr vermuteten die Autor_innen Irmen et al. (2001: 144ff.), dass regionale Entwicklungen darüber hinaus anderen als den bekannten Kriterien Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Infrastruktur folgen. Faktoren wie innovative Milieus, neue Formen regionaler Selbststeuerung, kollektives Handeln und Lebensqualität sind hier zu beachten. Die Autor_innen kommen zu dem Schluss, dass sich aus den vorliegenden Ergebnissen kaum Argumente dafür ableiten lassen, „die Strategie einer räumlichen Schwerpunktsetzung nach Art der Entwicklungsregionen zu verfolgen und nur die potenzialstärksten Regionen zu fördern“ (Irmen et al. 2001: 146).

Aufgrund seines allgemeinen, erkenntnistheoretischen und informationellen Anspruchs lässt sich daher mit dem angestrebten Wettbewerbsmodell auch ein Zugang zu sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Konzepten finden, die – unter Vermeidung einer „Anmaßung von Wissen“ (Hayek 1974) – neue Erkenntnisse erschließen, die helfen, lokale und regionale Potenziale und Ressourcen (die eben nicht nur wirtschaftlicher Natur sind) sichtbar zu machen.

5. Wettbewerbsstruktur

Die Funktion des Ideenwettbewerbs um regionale Entwicklungspotenziale als Entdeckungsverfahren prägt dessen Wettbewerbsstruktur. Auch dies lässt sich in der Abgrenzung des regionalen Ideenwettbewerbs vom regionalen Standortmarketing veranschaulichen: Während sich für das Standortmarketing spontan Märkte je nach Angebot und Nachfrage bilden, wird der regionale Ideenwettbewerb seitens des Staats veranstaltet. Wettbewerb ist hier nicht Ausdruck grundrechtlicher Freiheit, sondern ein Instrument der Verwaltung (Kersten 2010: 308ff.). Diese veranstaltet

den Ideenwettbewerb, um neue regionale Entwicklungspotenziale zu entdecken. Marktliche Wettbewerbe müssen seitens des Staats „nur“ optimiert oder reguliert werden, damit sie sich nicht selbst zerstören oder soziale und ökologische Standards vernachlässigen. Im Gegensatz dazu ist es notwendig, dass der Staat die Struktur von instrumentellen Wettbewerben von vornherein gestaltet. Die Parameter, die das Design instrumenteller Wettbewerbsstrukturen bestimmen, sind Wettbewerbsziel, Wettbewerbstypen, Wettbewerbsakteure und Wettbewerbsevaluation.

6. Wettbewerbsziel

Im Rahmen der Struktur instrumentellen Wettbewerbs ist zunächst das Wettbewerbsziel klar zu formulieren, da es sich im Unterschied zu marktlichem Wettbewerb nicht aus dem Spannungsverhältnis von Angebot und Nachfrage ergibt. Für die Rahmung eines Ideenwettbewerbs genügt es insofern nicht, allgemein auf die zu entdeckenden „regionalen Entwicklungspotenziale“ hinzuweisen. Vielmehr müssen diese Entwicklungspotenziale, die Gegenstand des Ideenwettbewerbs sein sollen, spezifischer bestimmt werden. Dies ist möglich, wenn man die regionale Entwicklung in den vergangenen vier Jahrzehnten in ein Verhältnis zu den verfassungsrechtlich geforderten Kohäsionsstandards setzt.

6.1 Regionale Kohäsionsentwicklung

Der demografische Wandel hat in Verbindung mit Wanderungsbewegungen die regionalen Gegensätze zugespitzt, die in der Bundesrepublik vor, aber vor allem auch nach der deutschen Einheit bestanden und bestehen (Kaufmann 2005: 112, 115; Tutt 2007: 21ff., 39ff.). Die Polarisierung von Wachstums- und Schrumpfungsräumen hat zugenommen (BBSR 2012: 28ff.; BMVBW/BBR 2005: 7ff.): Die Bevölkerung schrumpft nicht nur, sondern wandert darüber hinaus tendenziell von Ost nach West und von Nord nach Süd. Anziehungspunkte sind die wachstumsstarken Metropolregionen. Diese spannen sich geografisch in Form eines „C“ von Hamburg über Bremen, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar und Stuttgart bis nach München. In Ostdeutschland werden sie allein durch den Wachstumspunkt Berlin ergänzt. „C mit Punkt“ lautet deshalb die „neue“ wirtschaftsgeografische Formel für die Bundesrepublik. Diese Metropolregionen leiden vor allem an der Zuspitzung sozialer und wirtschaftlicher

Konflikte und Segregation (Häußermann/Siebel 2004: 139ff.; Vogel 2003; Kersten 2007b). Demgegenüber sind die Schrumpfungsräume, die sich großflächig an den Küsten sowie in einem Dreieck Düsseldorf, Stralsund, Dresden finden, mit ihrer demografischen De-Infrastrukturalisierung konfrontiert (Kersten, Neu und Vogel 2012a: 69ff.; 2012a; 2014: 85f.): Die Gemeinden und Städte schrumpfen personell, finanziell, wirtschaftlich und politisch. Sie perforieren städtebaulich und sozialstrukturell. Innenstädte veröden. Kirchen schließen. Industrie stirbt oder wandert ab. Daseinsvorsorge und Infrastruktur brechen weg. Öffentliche Einrichtungen veralten. Medizinische Versorgung ist nicht mehr gesichert. Schulen werden geschlossen. Immobilien verlieren ihren Wert. Kulturlandschaften verwildern. In Reaktion auf diese Entwicklungen sah und sieht die überwiegende Mehrzahl der betroffenen Schrumpfungsräume bis heute ihr Heil in Kürzungen, Zusammenlegungen oder schlicht ersatzlosen Streichungen der Daseinsvorsorge, öffentlichen Verwaltungen und Infrastrukturen. Damit werden die Effekte der demografischen De-Infrastrukturalisierung jedoch nur noch weiter intensiviert: Allein in Mecklenburg-Vorpommern sank die Zahl der Grundschulen von 325 (Schuljahr 1992/1993) auf 251 (Schuljahr 2011/2012) und im gleichen Zeitraum halbierte sich praktisch die Zahl der Gymnasien von 98 (Schuljahr 1992/1993) auf 54 (Schuljahr 2011/2012) (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 2012). Busse fahren nicht selten nur noch in der Schulzeit, sodass die öffentliche Mobilität in den Schulferien praktisch vollkommen zum Erliegen kommt. Dies beschränkt zugleich die Möglichkeiten älterer Bürger_innen, beispielsweise eine Ärztin oder einen Arzt zu erreichen – und dies umso mehr, als sich mit dem in Schrumpfungsräumen zu beobachtenden

den Rückgang der ärztlichen Niederlassungsdichte die Wege zur medizinischen Versorgung demografisch immer weiter verlängern (Neu/Schlegel 2011).

6.2 Regionale Kohäsionserwartung

Die zunehmende Disparität zwischen Wachstums- und Schrumpfungregionen gerät in einen immer größeren Widerspruch zum verfassungsrechtlich erwarteten Zusammenhalt der bundes-

republikanischen Gesellschaft. Das Grundgesetz differenziert die Anforderungen, welche die verfassungsrechtlichen Kohäsionserwartungen reflektieren, in Grundrechten, Verfassungsgütern und Verfassungsprinzipien aus.

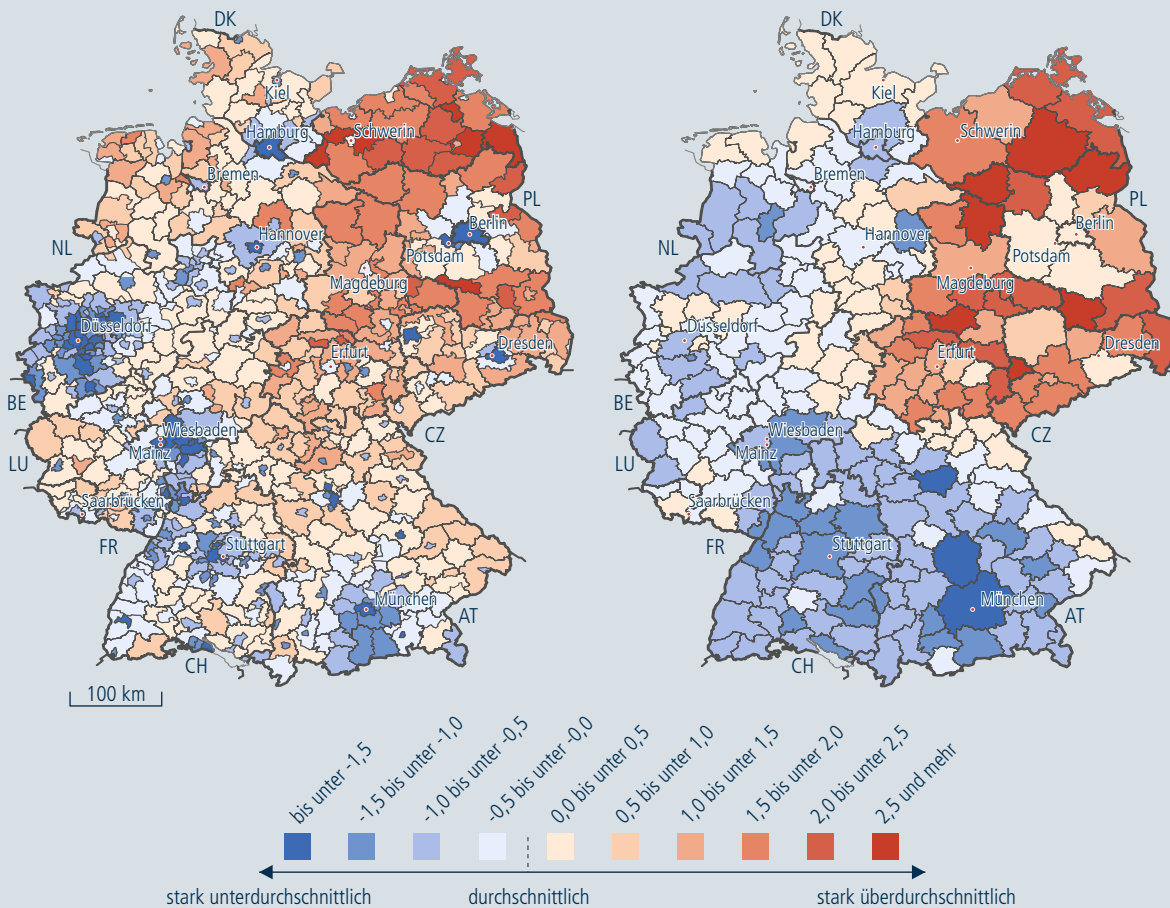
Die Grundrechte sind die Freiheitsrechte der Bürger_innen, die der Staat nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen und zu fördern hat (Voßkuhle/Bumke 2013: 50ff.). Deshalb ist der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet, angemessene Infrastrukturen zu gewährleisten, in denen

Abbildung 2:

Regionen im demografischen Wandel

Sicherung der Daseinsvorsorge (BBSR-Prognoseräume)

Stärkung der Wirtschaftskraft (Arbeitsmarktregionen 2014)



Teilindizes: Abweichung vom Mittelwert gemessen im Vielfachen der Standardabweichung. Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung). BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/ROP. Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartografie und Geodäsie; Gemeinden: 31.12.2011. Für die Definition der Indizes und die Methodik vgl. P. Küpper et al.: Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete, Bonn 2013, S. 4, 8.

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

die Bürger_innen ihre Persönlichkeit frei und gleich entfalten können. Infrastrukturen bilden insofern die Voraussetzung für eine effektive Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten (Kersten, Neu und Vogel 2014: 87). So sind etwa die Mobilität (Art. 2 Abs. 1 GG), die Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Kommunikation (Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG), die Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), die Schule und Bildung (Art. 7 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die wirtschaftliche Tätigkeit (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) von den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge abhängig. Ganz in diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise in Anknüpfung an das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) wiederholt betont, dass die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ein wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt (BVerfG 1988: 192; 2001a: 184; 2001b: 401). Deshalb muss der Staat ein funktionierendes – und dies bedeutet flächendeckendes – Gesundheitssystem gewährleisten (BVerfG 2004a: 1162). Grundsätzlich gilt dies für andere Bereiche wie Schule, Telekommunikation und Verkehr analog.

Verfassungsgüter formulieren – neben den Grundrechten – ebenfalls Kohäsionserwartungen. So weist das Grundgesetz die Verkehrsbedürfnisse der Bürger_innen als einen Gemeinwohlbelang aus (Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG) und fordert ein flächendeckend angemessenes und ausreichendes Angebot von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen (Art. 85f Abs. 1 GG). Jenseits dieser sektorenspezifischen Verfassungsgüter begründet das Prinzip der Gleichwertigkeit (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) eine umfassende verfassungsrechtliche Verpflichtung, den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Bundesrepublik zu gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse deshalb als ein „bundesstaatliches Rechtsgut“ eingeordnet, das immer dann bedroht ist, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeich-

net“ (BVerfG 2002: 144; 2004b: 253). Dies ist immer dann der Fall, wenn die soziale Entwicklung „zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führt“ (BVerfG 2005: 245; Einig 2014: 30f.).

Als Verfassungsprinzip führt das soziale Staatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG) diese grundrechtlichen und rechtsgutvermittelten Kohäsionserwartungen zusammen. Es verbindet sie darüber hinaus mit den drei sozialstaatlichen Grundprinzipien des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit (Papier/Krönke 2012: 124ff.): Erstens dienen regionale Infrastrukturen und Daseinsvorsorge dem sozialen Ausgleich (BVerfG 1967: 204), da sie soziale Gegensätze von Wachstums- und Schrumpfungregionen nicht nur kompensieren, sondern Wachstums- und Schrumpfungregionen auch vernetzen. Zweitens stärkt die regionale Daseinsvorsorge die soziale Sicherheit, wenn insbesondere medizinische und pflegerische Infrastrukturen Fürsorge für Hilfsbedürftige und Schutz gegen die „Wechselfälle des Lebens“ bieten (BVerfG 1970: 348ff.; 1977: 387). Drittens trägt die regionale Daseinsvorsorge zur sozialen Gerechtigkeit in der Bundesrepublik bei, wenn eine annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten erfolgt (BVerfG 1956: 198), die für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts von Regionen und Ländern sowie der Bundesrepublik und der Europäischen Union erforderlich sind.

6.3 Sozialer und territorialer Zusammenhalt

Im Spannungsverhältnis von Kohäsionsentwicklung und -erwartung liegt das Ziel des Ideenwettbewerbs zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale: Zweck dieses instrumentellen Wettbewerbs ist die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts von Regionen, darüber hinaus aber auch von Ländern sowie der Bundesrepublik insgesamt. Dieses Wettbewerbskriterium ist auch in europäischer Perspektive anschlussfähig, da die europäischen Verträge den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zu-

sammenhalt als ein Ziel der Europäischen Union ausweisen (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV) (Kersten, Neu und Vogel 2012a: 51ff.).

Bisher hat sich in der Europäischen Union kein einheitliches Messinstrument zur Beobachtung der Kohäsion durchgesetzt. Je nach Vertragswerk (beispielsweise Maastricht, Europa 2020) haben sich unterschiedliche Messgrößen und Indikatoren institutionalisiert. Der Vertrag von Maastricht etwa misst Kohäsion anhand von Trends, Benchmarks und Durchschnitten. Als Indikatoren werden vor allem Stabilitätskriterien (Währung, Haushalt, Preise) herangezogen. Die Strukturfonds hingegen messen allein Durchschnittswerte, mithilfe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region beispielsweise. Entsprechend der unterschiedlichen Messmethoden fallen auch die Bewertungen – nähern sich die Mitgliedsländer an oder nicht? – unterschiedlich aus. Eine Diskussion um eine einheitliche Indikatorenverwendung zur Messung der „harmonischen Entwicklung“ innerhalb der Europäischen Union steht mithin

noch aus (Chilla/Neufeld 2014). Geht es um die Bestimmung gesellschaftlichen Zusammenhalts kann auch der „Kohäsionsradar“ der Bertelsmann-Stiftung (2012) herangezogen werden. Kohäsion umfasst, je nach Definition, unterschiedliche Teilaspekte wie soziale Beziehungen, Verbundenheit, Gemeinwohlorientierung/Solidarität, geteilte Werte, Gleichheit und Teilhabe/Partizipation, objektive und subjektive Lebensqualität. Eine Operationalisierung des Kohäsionsbegriffs ist mit Blickrichtung auf das Wettbewerbsziel insbesondere für die Bereiche soziale Beziehungen und Netzwerkbildung (Kommunikationsintensität, Kommunikationsformen, Konsumenten-, Produzenten-netzwerke), Gleichheit und Teilhabe/Partizipation (Akteurskonstellationen, Beteiligung aller Sozialpartner, Zivilengagement), Solidarität (Unterstützungssysteme innerhalb und zwischen Gemeinden, Kooperationsformen) und Lebensqualität (Infrastrukturausstattung, soziale Aktivitäten) vorzunehmen.

7. Wettbewerbstypen

Vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses von regionaler Kohäsionsentwicklung und regionalen Kohäsionserwartungen lassen sich auch die beiden Typen eines instrumentellen Wettbewerbs zur Entdeckung regionaler Entwicklungspotenziale konturieren: zum einen der Typus des intraregionalen, zum anderen der Typus des transregionalen Zusammenhalts.

7.1 Intraregionale Kohäsion

Wenn der Ideenwettbewerb für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale auf die Steigerung sozialen und territorialen Zusammenhalts gerichtet ist, kann er sich zunächst auf einzelne Regionen beziehen: Wie lässt sich die soziale und territoriale Kohäsion einer bestimmten Region angesichts der demografischen De-Infrastrukturialisierung rekonstruieren, stabilisieren oder verbessern? Über welche spezifischen personellen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Potenziale verfügt eine Region? Wie können diese in der Daseinsvorsorge und Infrastruktur innovativ entfaltet werden? So wichtig diese Fragen intraregionaler Kohäsion auch sind – ihre Beantwortung darf nicht zu einer regionalen Introvertierung führen. Der regionale Ideenwettbewerb sollte also auf keinen Fall so strukturiert sein, dass sich die teilnehmenden Regionen ausschließlich auf sich selbst konzentrieren und sich auf diese Weise geradezu von ihrer sozialräumlichen Umwelt abschneiden. Dem kann die Gestaltung des instrumentellen Wettbewerbs vorbeugen, indem sie die transregionale Perspektive von vornherein im Rahmen des Wettbewerbsziels mit einfordert. Dies ist möglich, wenn der Ideenwettbewerb die Anforderung enthält, insbesondere auch regionale Potenziale zu entdecken, welche die Verbindungen

der Region mit anderen Regionen sowie die Einbindung in ein Land, in die Bundesrepublik und schließlich auch die Europäische Union fördern.

7.2 Transregionale Kohäsion

Ein Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale kann sich nicht allein auf die Stärkung des intraregionalen Zusammenhalts beschränken. Das Grundgesetz geht davon aus, dass die bundesrepublikanische Gesellschaft auch über die Gemeinden, Regionen und Länder hinaus ein Mindestmaß an sozialem und territorialem Zusammenhalt entfaltet. Dies legt nahe, die transregionale Perspektive in den regionalen Ideenwettbewerb zu integrieren. Geschehen kann dies dadurch, dass sich der Ideenwettbewerb nicht nur auf die Schrumpfsregionen beschränkt, sondern ganz gezielt auch die Wachstumsregionen einschließt: Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nicht nur Aufgabe der Regionen, deren sozialer und territorialer Zusammenhalt bereits prekär geworden ist. Vielmehr müssen sich auch Wachstumsregionen vor dem Hintergrund ihrer personellen, finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen über ihre sozialen und territorialen Verbindungen und Vernetzungen mit Schrumpfsregionen Gedanken machen. Allein die normative Perspektive macht dies deutlich: Das Grundgesetz erwartet Kohäsion. Vor diesem Hintergrund können die Wachstumsregionen nicht schlicht die Bedürfnisse und Anforderungen der strukturschwachen Regionen ignorieren. Kohäsionsverweigerung der Wachstumsregionen verschärft und vergrößert zudem nur die Kluft, die durch den Finanzausgleich nachlaufend wieder zu überwinden ist. Es wäre

dann auch im finanziellen Interesse der reichen Regionen zu kooperieren. Hinzu kommt das Argument, dass nur eine kooperierende Wachstumsregion dauerhaft auch wachsen kann: ideell, finanziell und wirtschaftlich. Denn wenn die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ebenso wie das Arbeitskräfteangebot im weiteren Verflechtungsraum zurückgeht, ist davon auch die Metropole selbst betroffen. Überörtliche Angebote werden zurückgefahren und der Arbeitskräftemangel bedeutet einen Wettbewerbsnachteil.

Gerade die Motivation von Wachstumsregionen, transregionale Konzepte für soziale und territoriale Kohäsion zu profilieren, stellt daher eine zentrale Herausforderung des Ideenwettbewerbs für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale dar. Dies zeigt zugleich die Bedeutung von Akteur_innen, die sowohl in Wachstums- als auch Schrumpfsregionen präsent sind: politische Parteien, Vereine und Verbände, Kirchen und Gewerkschaften sowie Infrastrukturunter-

nehmen. Sie haben die Lebensverhältnisse der Bürger_innen in Wachstums- und Schrumpfsregionen im Blick und sind deshalb zentrale Akteur_innen eines Wettbewerbs der Ideen in den Regionen.

7.3 Typenverbindung

Damit lässt sich als Zwischenergebnis der Wettbewerbstypisierung festhalten, dass der intraregionale Wettbewerb eine transregionale Perspektive entfalten muss und der transregionale Wettbewerb nicht nur eine Frage der Schrumpfs-, sondern auch der Wachstumsregionen ist. Dies legt nahe, die intra- und transregionale Dimension des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Gestaltung der Wettbewerbsstruktur zu verbinden, um dem Ziel des instrumentellen Wettbewerbs für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale gerecht zu werden.

8. Wettbewerbsakteure

Auch die politische Landschaft der Akteure regionaler Raumentwicklung hat sich mit der zunehmenden Disparität von Wachstums- und Schrumpfsregionen verändert. Das klassische Zentrale-Orte-Konzept verliert im Zuge des demografischen Wandels und bundesrepublikanischer Binnenwanderungen zunehmend seine integrierende Steuerungskraft. Deshalb ist einem Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale ein Soziale-Orte-Konzept zugrunde zu legen, das auf die (trans)regionale Neuformierung sozialer und territorialer Kohäsion durch Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft setzt.

8.1 Zentrale-Orte-Konzept

Die regionale Integration wird von der klassischen Industriegesellschaft über den sozialen Wohlfahrtsstaat bis heute durch das Zentrale-Orte-Konzept bestimmt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 und Nr. 3 Sätze 2 und 3, § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. b ROG). Das Zentrale-Orte-Konzept verfolgt dabei keinen akteur-, sondern einen strukturbezogenen Ansatz für die Gewährleistung des sozialen und territorialen Zusammenhalts einer Region. Die lokalen Unterschiede in der Daseinsvorsorge sollten durch die Ausdifferenzierung einer dreistufigen Raum- und Siedlungsstruktur überbrückt werden, die zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren unterscheidet (Blotevogel 2005: 1307ff.; Langhagen-Rohrbach 2005: 44f.): Grundzentren stellen dabei den täglichen Lebensbedarf im Hinblick auf Lebensmittel, Grundschule und ärztliche Versorgung sicher. Mittelzentren bieten ausgeweitete Ein-

kaufsmöglichkeiten, weiterführende Schulen und Krankenhäuser, während in Oberzentren umfassende Konsummöglichkeiten, Hochschulen und spezialisierte Gesundheitsversorgung vorhanden sind. Über die Vernetzung dieser Siedlungsstruktur sollten und sollen gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet werden. Doch die mit dem demografischen Wandel und der Binnenwanderung seit den 1970er Jahren zunehmenden Disparitäten haben die Tragfähigkeit dieses Modells infrage gestellt. Grund- und Mittelzentren fällt es vor allem in Schrumpfsgebieten schwer, die ihnen zugeordneten Funktionen überhaupt noch zu erfüllen: Geschäfte schließen; Schülerzahlen gehen zurück; Ärztinnen und Ärzte setzen sich zur Ruhe, ohne eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger zu finden. Man hat versucht, dieser Entwicklung mit einer Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Konzepts Rechnung zu tragen, beispielsweise durch eine weitere Ausdifferenzierung in Unter- und Kleinzentren oder die Konturierung funktionaler Zentraler Orte, die aus mehreren Gemeinden bestehen und auf diese Weise Versorgungscluster bilden.⁶ Doch die Entwicklung regionaler Disparitäten hat auch diese Versuche, regionale Krisen der Daseinsvorsorge mittels eines flexibilisierten Zentrale-Orte-Konzepts zu bewältigen, in vielen Schrumpfsgebieten längst überholt. Zugleich ist aber ebenso offensichtlich, dass man nicht schlicht ad hoc zu einem anderen Integrationskonzept übergehen kann, um die regionale Integration vollkommen neu zu gestalten: Das Zentrale-Orte-Konzept hat als herausragendes Instrument der Raumentwicklung der klassischen Industriegesellschaft die gegenwärtige Siedlungsstruktur über Jahrzehnte geprägt und

⁶ Vgl. Blotevogel (2005: 1314); Langhagen-Rohrbach (2005: 44); Danielzyk (2014: 18) oder Rühl (2014: 27f.).

damit Pfadabhängigkeiten geschaffen, die sich nicht einfach durch einen neuen Steuerungsansatz in der regionalen Siedlungsentwicklung umorganisieren lassen. Umso schwerer wiegen deshalb auch funktionale Ausfälle von Zentralen Orten für den sozialen und territorialen Zusammenhalt einer Region. Deshalb bildet das Zentrale-Orte-Konzept eher einen Teil des Problems, als einen Teil der Lösung, wenn es um die Gewährleistung sozialen und territorialen Zusammenhalts geht.

Für eine nachhaltige Raumentwicklung können wir uns heute nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr allein auf das symmetrische Zentrale-Orte-Konzept verlassen. Wir müssen in einer asymmetrisch wachsenden und schrumpfenden Gesellschaft Fragen des sozialen Zusammenhalts auf neue Weise stellen. Deshalb gilt es über ein Soziale-Orte-Konzept nachzudenken, das das Zusammenwirken von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft und damit den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft besser abbildet und nachvollziehbar macht. Aus diesem Grund ist es auch sinnvoller, bei dem Ideenwettbewerb für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale nicht auf überkommene Hintergrundstrukturen zu fokussieren, sondern das Zusammenwirken von Akteuren zu fördern und damit neue „Soziale Orte“ bzw. regionale und transregionale „Kohärenzorte“ (des regionalen und transregionalen Zusammenhalts) zu entdecken.

8.2 Soziale-Orte-Konzept

Der Ideenwettbewerb für die Entdeckung regionaler Entwicklungspotenziale ist auf die Entfaltung eines Soziale-Orte-Konzepts bzw. Kohärenzortekonzepts gerichtet. Diese neuen Sozialen Orte/Kohärenzorte werden durch Konstellationen unterschiedlicher Akteure konstituiert, zu denen vor allem Gemeinden bzw. lokale Verwaltungen, Wirtschaftsunternehmen und die Zivilgesellschaft mit ihren Vereinen, Kirchen oder Initiativen beitragen.

8.2.1 Gemeinden

Gemeinden sind zentrale Akteure des Soziale-Orte-Konzepts. Das Grundgesetz bringt dies zum Ausdruck, wenn es in seiner Garantie der kommunalen Selbstverwaltung von den Gemeinden als der „örtlichen Gemeinschaft“ spricht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und damit eine hohe verfassungsrechtliche Erwartung an deren sozialen und räumlichen Zusammenhalt formuliert. Im Soziale-Orte-Konzept werden Kommunen – im Gegensatz zum Zentrale-Orte-Konzept – nicht rein formalistisch nach ihrer Funktion als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum kategorisiert. Vielmehr bemisst sich ihr Akteurstatus nach dem Wettbewerbskriterium des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Deshalb folgt das Soziale-Orte-Konzept einer vollkommen anderen Typologie als das Zentrale-Orte-Konzept, wenn es zwischen Gemeinden unterscheidet, deren sozialer und räumlicher Zusammenhalt als riskant, resilient oder robust einzuordnen ist.

- *Riskanter Zusammenhalt*: Gemeinden, deren sozialer und räumlicher Zusammenhalt bereits aufgrund des demografischen Wandels stark beeinträchtigt ist, werden einen regionalen Ideenwettbewerb dazu nutzen, personelle, finanzielle und infrastrukturelle Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, welche zur Rekomposition eines angemessenen Minimums sozialen Zusammenhalts beitragen können.
- *Resilienter Zusammenhalt*: Resiliente Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass sie in ihrem sozialen und räumlichen Zusammenhalt auf den demografischen Wandel (noch) reagieren können. Resilienz meint dabei ein relativ neues Konzept, das sich im Kontext von Vulnerabilitäts- und Copingstrategien ausdifferenziert hat (Allenby/Fink 2005; Gusy 2013). Im vorliegenden Zusammenhang beschreibt Resilienz die Fähigkeit einer Gemeinde, sich demografisch bedingten Beeinträchtigungen und Störungen ihres sozialen und räumlichen Zusammenhalts anpassen zu können. Als Akteure werden resiliente Gemeinden einen Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Potenziale dazu nutzen, personelle, finanzielle und infrastrukturelle

Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, welche es ihnen erlauben, die Folgen des demografischen Wandels für ihren sozialen und räumlichen Zusammenhalt (weiterhin) zu neutralisieren, zu kompensieren oder für die eigene Weiterentwicklung konstruktiv zu nutzen.

- *Robuster Zusammenhalt*: Robuste Gemeinden sind von den Folgen des demografischen Wandels und der Binnenwanderung nicht betroffen. Tendenziell werden sie den Wachstumsregionen der Bundesrepublik zuzurechnen sein. Als Akteure werden robuste Gemeinden einen Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Potenziale dazu nutzen, personelle, finanzielle und infrastrukturelle Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, mit denen sie Gemeinden unterstützen können, deren sozialer und territorialer Zusammenhalt als risikant oder resilient einzuschätzen ist. Es liegt nicht nur im langfristigen Eigeninteresse robuster Kommunen, sich für die soziale Kohäsion der Bundesrepublik zu engagieren, sondern wird auch von der Verfassungsordnung erwartet.

8.2.2 Wirtschaftsunternehmen

Wirtschaftsunternehmen sind neben den Gemeinden weitere zentrale Akteure des Soziale-Orte-Konzepts und damit eines Ideenwettbewerbs zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale. Nicht nur für die Frage des Erhalts oder der Schaffung von Arbeitsplätzen und Konsummöglichkeiten trifft das zu, sondern vor allem auch für den Infrastrukturbereich. Hier sind insbesondere Energiewirtschafts-, Post-, Telekommunikations- und Verkehrsunternehmen zu nennen. Dies gilt nicht nur, soweit sie gesetzlich zur Gewährleistung der Grundversorgung verpflichtet sind (§ 1 RegG, §§ 78ff., § 150 Abs. 9 TKG, §§ 11ff., 52 PostG, §§ 36f. EnWG). Vielmehr können über die Einbindung dieser Infrastrukturunternehmen in den (trans)regionalen Ideenwettbewerb auch die Entwicklung neuer Konzepte gefördert werden, um die Daseinsvorsorge jenseits der Grundversorgung zu verbessern.

8.2.3 Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft bildet mit den Bürger_innen, ihren Initiativen, Vereinen, Gewerkschaften und Kirchen den dritten zentralen Akteur des Soziale-Orte-Konzepts und folglich eines innovativen Ideenwettbewerbs für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale. Hier werden zu Recht die Nachbarschaftshilfe und das Ehrenamt besonders betont. Doch das assoziative Potenzial der Zivilgesellschaft geht weit darüber hinaus: Verwaltung, Unternehmen und Bürgerschaft müssen in einen offenen Dialog darüber eintreten, welche Bedarfe vor Ort bestehen und welche Prioritäten diese Bedarfe erfahren sollen. Welches soziale, aber auch ökonomische Kapital soll für wen investiert werden? Geht es um den Kindergarten oder das Seniorenheim? Oder ist die Mehrgenerationeneinrichtung das Ziel? Wer kann welchen Beitrag zur Erbringung dieser Leistungen erfüllen? Bürger_innen wollen aktive Mitspieler im Prozess der Neugestaltung sein. Sie möchten Entscheidungen treffen und Verantwortung übernehmen. Doch sie wollen nicht als „Ausfallbürge“ für die entfallenen staatlichen Leistungen in Anspruch genommen werden.

8.2.4 Beispiel

Wie Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft auf der Grundlage des Soziale-Orte-Konzepts/Kohärenzorte-Konzepts zusammenwirken können, lässt sich an dem folgenden Beispiel veranschaulichen: Wenn für ein Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs die Anbindung einer Gemeinde nicht mehr wirtschaftlich tragfähig ist, kann dem einerseits durch eine Subventionierung Rechnung getragen werden (EuGH 2003). Es besteht aber andererseits auch die Möglichkeit, dass die beeinträchtigte Gemeinde mit dem Unternehmen die Versorgung mit Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs aushandelt, über die sodann die Bürger_innen unmittelbar demokratisch abstimmen. Dabei entscheiden die Bürger_innen etwa darüber, ob sie im Gegenzug für die infrastrukturelle Anbindung bereit sind, alle eine Jahreskarte

für den öffentlichen Personennahverkehr zu erwerben. Dabei könnte sich das Unternehmen für einen verbilligten Abonnementpreis entscheiden, um sich für die soziale und territoriale Kohäsion zu engagieren. Ideen wie diese bedürften zwar der Umsetzung durch den Landesgesetzgeber, machen aber unternehmerisches Engagement und bürgerliche Solidarität sichtbar. Sie erfordern insbesondere bei Bürger_innen eine Abwägung im Hinblick auf eigene Investitionen in die individuelle und öffentliche Mobilität sowie ihre

infrastrukturelle Integration in die Region und darüber hinaus. Diese Abwägung wird durch Gestaltungsalternativen bereichert, die über Variationen vom Sammeltaxi bis zum Bürgerbus reichen. Je mehr Alternativen sich im Rahmen eines Ideenwettbewerbs für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale ergeben, umso weniger werden sich Bürger_innen passiv verhalten – oder sich gar für die eigene infrastrukturelle Desintegration aussprechen.

9. Wettbewerbsevaluation

Während marktbezogene Wettbewerbe ökonomisch entschieden werden, bedürfen instrumentelle Wettbewerbe der Evaluation und des Monitorings. Das maßgebliche Kriterium für den Erfolg oder Misserfolg einer Idee zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale ist wiederum das Wettbewerbsziel: die Gewährleistung des sozialen und territorialen Zusammenhalts einer Region in ihrer interregionalen, landes- und bundesweiten, wenn nicht sogar europäischen Vernetzung.

Allerdings sollte es sich um eine formative und nicht allein um eine summative Evaluation handeln, die lediglich das „Produkt“ bewertet. Zudem sollten die Akteure selbst am Evaluationsprozess teilnehmen. Sind sie imstande, Ressourcen zu verwirklichen, Investitionen zu tätigen und nachhaltiges Engagement zu demonstrieren? Sozialer und territorialer Zusammenhalt ist nicht alleine von der Produktqualität staatlicher, gemeindlicher, unternehmerischer oder zivilgesellschaftlicher Investitionen abhängig, sondern auch von der Produzentenqualität.

Das BMI-Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ (2014) hat gezeigt, dass es vielen ländlichen Gemeinden oder Akteuren häufig schon an der „zündenden Idee“, an der Vision für ihre zukünftige Gestaltungsaufgabe mangelt. Eine Chance vor allem für die Wettbewerber, die sich durch geringen Zusammenhalt auszeichnen, sollte es sein, auf dem Weg zu einer nachhaltigen Zukunftsgestaltung begleitet zu werden.

Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation umfasst im Einzelnen folgende Aufgaben:

- differenzierte Begleitung nach Gemeindetyp (bspw. Typ riskanter Zusammenhalt – Ideen- und Partnerfindung, Aufbau eines Netzwerkes mit resilienten oder robusten Partnern);
- Durchführung und Vorbereitung von Netzwerktreffen, Workshops, Expertengesprächen;
- Handreichung bei Konzepterstellung und Umsetzung der Projektidee;
- Aufbereitung, Evaluation und Publikation der Ergebnisse;
- nationale und internationale Vernetzung mit anderen Projektteilnehmer_innen.

10. Wettbewerbsthemen

Im Rahmen eines Ideenwettbewerbs der Regionen werden Vorhaben gefördert, die eine neue Perspektive auf nachhaltige regionale Entwicklung eröffnen, innovative Akteurskonstellationen hervorbringen und die letztlich geeignet sind, den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken.

Klassischer Weise bieten sich entweder sektorale Zugänge zu Wettbewerbsthemen an. Hierzu zählen Themen wie Energie, Umwelt, Tourismus, Bildung oder Verkehr. Oder es geht um systemische Zugänge etwa über regionale Wirtschaftskreisläufe. Unser Zugang liegt eher bei den unterschiedlichen „Gewichtsklassen“, die in einem Wettbewerb nicht gegeneinander kämpfen, sondern miteinander handeln sollten. Denn David kann nicht gegen Goliath antreten, Ostfriesland nicht gegen Oberbayern, Demmin nicht gegen Deggendorf. „Insellösungen“, die nach dem Auslaufen der Projektförderung leise einschlafen, taugen ebenfalls nicht mehr. Daher erscheint es nicht länger sinnvoll, lediglich die bedürftigen Regionen wie Dithmarschen oder die Uckermark isoliert zu fördern. Auch wenn wir unterschiedliche Projektfelder für unterschiedliche Gemeindetypen identifizieren können (Tabelle 1), sollten doch alle Gemeinden dazu in der Lage sein, gleichermaßen an Wettbewerbsthemen zu partizipieren. Die riskante Gemeinde darf auf mehr als nur den Dorfladen hoffen dürfen! Zugleich bieten sich zentrale Wettbewerbsthemen sektoraler Art für alle an: Hier sind vor allem die zentralen Fragen der regionalen Energieversorgung, der Mobilität und Verkehrsinfrastrukturen, der Lebensmittelversorgung und der Gesundheit und Pflege in den Blick zu nehmen. Zudem sollten auch systemische Wettbewerbsthemen nicht zu kurz kommen: Ein Fortschritt wäre es, über die

Ermöglichung, die Förderung und die Bekräftigung regionaler Wirtschaftsstrukturen gerade für die riskanten und die resilienten Gemeindetypen nachzudenken. Das schafft auch regionale Arbeitsmärkte und Beschäftigungsstrukturen, die wiederum zur Stabilisierung regionaler Professionskulturen und Sozialstrukturen beitragen.

Tabelle 1:

Wettbewerbskooperationen und Themen	
Kooperationsformen	Themen
Riskante Gemeinde	Intraregional: multifunktionale Orte, Daseinsvorsorge-Genossenschaft, Energieversorgung, Renaturierung, Rückbau Interregional: Community Agriculture
Resiliente Gemeinde	Intraregional: Siedlungskonzepte, Mobilitätskonzepte Interregional: Mobilitätskonzepte, Energiegenossenschaft, mobile Verwaltung für das Hinterland
Robuste Gemeinde	Interregional: robuste Gemeinden organisieren Projekte (Dorfladen etc.) in riskanten Gemeinden: hierbei können Fragen von Klimaschutz, Bildung oder Migration eine Rolle spielen

Offene Kommunikation und breite Teilhabe aller Akteursgruppen sind unerlässliche Größen bei der Erprobung neuer Kooperationsmodelle. Soziale Kohäsion entsteht nicht ohne vertrauensvollen Austausch. Zentrales Ziel des Wettbewerbs ist es mithin, neue interkommunale Kommunikations- und Partizipationsformen zu erproben, innovative Handlungsspielräume zu schaffen und nachhaltige Mitwirkung zuzulassen.

11. Wettbewerbsfinanzierung

Die Finanzierung des Wettbewerbs muss auf mittelfristige Perspektive angelegt sein (fünf bis zehn Jahre), damit eine nachhaltige Entwicklung angestoßen und umgesetzt werden kann. Darüber hinaus sollte die Finanzierung im Zeitverlauf und nach Gemeindetyp differenzieren. Des Weiteren wäre eine Stelle in der Kommunalverwaltung gesondert zu unterstützen, welche die jeweiligen Projekt- und Prozessschritte moderiert und jederzeit als Ansprechpartner oder Ansprechpartnerin für administrative Fragen zur Verfügung steht. Zusätzlich sollten Gelder im Projekt veranschlagt werden, um sich der Unterstützung aus anderen Regionen oder von Expert_innen versichern zu können (Workshops, Vorträge, Exkursionen).

Als Finanzierungsgrundlage kommt eine Mischfinanzierung ähnlich der EU-INTERREG-Projekte oder der Regionale NRW⁷ infrage, in der eine

Kofinanzierung durch Gemeinden oder Institutionen übernommen werden muss. Dies hätte allerdings den Nachteil, dass finanzschwache Gemeinden deutlich weniger am Wettbewerb teilnehmen, da eine Kofinanzierung für viele nicht mehr zu stemmen ist. Deshalb sollten die Beiträge in der Höhe hinsichtlich der Finanzstärke der jeweiligen Akteure abgestuft werden. Der mit der Finanzierungsbeteiligung immer verbundene Engagementeffekt darf nicht in einem Abschreckungseffekt verkehren. Ein Bundesprogramm ließe sich beim BMI ansiedeln, das sich bereits dem Thema „Zusammenhalt“ in verschiedenen Kontexten widmet (z.B. Zusammenhalt durch Teilhabe). Eine Fortführung des MORO-Projektes Regionale Daseinsvorsorge (beim BBSR) mit deutlicher Ausrichtung am Soziale-Orte-Konzept wäre ebenfalls denkbar.

⁷ Die Finanzierung von REGIONALE-Projekten erfolgt durch Mittelbündelung aus bestehenden Förderprogrammen der Landesregierung. Es existiert kein eigenes REGIONALE-Projektbudget, sondern REGIONALEN werden prioritär aus den Landesprogrammen gefördert. Hinzu kommen EU-Mittel, die vom Land und von den Trägern kofinanziert werden müssen. Die Projektträger sind häufig Kommunen; diese müssen einen Eigenanteil leisten. Bei einigen REGIONALEN gelang auch eine starke Einbeziehung von Wirtschaftsunternehmen, die mit eigenen Mitarbeitern und Mitteln Projekte umgesetzt oder sich an der Kofinanzierung beteiligt haben“ (vgl. <http://www.regionalen.nrw.de>).

12. Zusammenfassung

Deutschland wächst und schrumpft zugleich. Die Abkopplungsprozesse peripherer Räume und alt-industrieller Städte vollzogen sich schneller und weniger geräuschlos als erwartet. Diese Entwicklung provoziert Fragen nach der Qualität sozialen Zusammenhalts. Die sozialräumliche Entwicklung der Bundesrepublik verläuft so asymmetrisch, dass kompensierende Förderprogramme sie nicht mehr angemessen gestalten können. Auch das Zentrale-Orte-Konzept stößt mit seiner Unterscheidung von Ober-, Mittel- und Unterzentrum an seine Grenzen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, ungewohnte Wege zu gehen. In diesem Zusammenhang kann vor allem der Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren dienen, neue Perspektiven für die regionale Entwicklung zu eröffnen, innovative Bündnisse und Trägerkoalitionen verschiedener Akteure aufzuzeigen und damit die Kohäsionsfähigkeit unserer Gesellschaft wieder sichtbar zu machen. In der Entfaltung des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren kommt es ganz zentral darauf an, die innerregionale mit der transregionalen Entwicklung zu verbinden. Dabei reicht es nicht aus, das Zentrale-Orte-Konzept funktional weiterzuentwickeln. Vielmehr zielt ein Ideenwettbewerb darauf ab, ein Soziale-Orte-Konzept zu entfalten, das die unterschiedlichsten Formen des Zusammenwirkens von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft verdeutlicht. Die Struktur dieses Ideenwettbewerbs wird insbesondere durch das Wettbewerbsziel bestimmt, den sozialen und territorialen Zusammenhalt einer Region in ihrer transregionalen, landes- und bundesweiten sowie europäischen Vernetzung zu gewährleisten. Als Wettbewerbstypen lassen sich

Ideenwettbewerbe für die Stärkung intraregionaler sowie transregionaler Kohäsion unterscheiden. Allerdings werden dem Wettbewerbsziel am besten Entwicklungskonzepte gerecht, die diese beiden Wettbewerbstypen verbinden. Die Evaluation des Ideenwettbewerbs hat sich am Wettbewerbsziel der Gewährleistung sozialen und territorialen Zusammenhalts zu orientieren.

Insgesamt 15 Projekte könnten zu diesem Ideenwettbewerb beitragen, die über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren gefördert und durch eine Prozessevaluation begleitet werden. Da die Gemeinden die zentralen Akteure dieses Ideenwettbewerbs sind, sollten zur Projektbegleitung kommunale Stellen finanziert werden, welche die jeweiligen Projekt- und Prozessschritte moderieren und als Ansprechpartner für administrative Fragen zur Verfügung stehen. Die Integration externen Sachverstands lässt sich durch die Finanzierungsmöglichkeit von Workshops, Vorträgen, Exkursionen eröffnen.

Die Finanzierung des Ideenwettbewerbs sollte nicht nur über staatliche Stellen erfolgen, sondern auch einen Eigenbeitrag der beteiligten Akteure vorsehen, um ein belastbares Engagement aller Beteiligten sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wäre aber in der Höhe der Beiträge hinsichtlich der Finanzstärke der jeweiligen Akteure zu differenzieren. Der mit der Finanzierungsbeteiligung immer verbundene Engagementeffekt darf nicht zu einem Abschreckungseffekt werden.

Die Organisation eines Bundesprogramms könnte beim Bundesministerium des Innern angesiedelt werden, das sich bereits dem Thema des „Zusammenhalts“ widmet.

Literaturverzeichnis

- Allenby, Brad; Fink, Jonathan 2005: Toward Inherently Secure and Resilient Societies, in: *Science* 309, S. 1034-1036.
- Aring, Jürgen 2014: Wenig Mut für Innovation: Jürgen Aring über die neuen Leitbilder der Raumordnung – Interview mit Gabriele Schmidt, in: *Nachrichten – Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung* 44 (2), S. 20-24.
- Barlösius, Eva 2006: Gleichwertig ist nicht gleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ)* 37/2006, S. 16-22.
- Battis, Ulrich; Kersten, Jens 2008: Standortmarketing im Bundesstaat, Berlin.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) 2014a: MORO – Modellvorhaben der Raumordnung, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro_node.html (20.3.2015).
- BBSR 2014b: Menschen und Erfolge, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/2010/MenschenErfolge/01_Start.html?nn=371936 (20.3.2015).
- BBSR 2014c: Interreg, www.interreg.de (20.3.2015).
- BBSR 2014d: Stadt-Land-Partnerschaften, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/StadtLandPartnerschaften.html> (20.3.2015).
- BBSR 2012: Raumordnungsbericht 2011, Bonn.
- Berlin-Institut 2006: Die demografische Lage der Nation, Berlin.
- Bertelsmann-Stiftung 2012: Kohäsionsradar: Zusammenhalt messen, Gütersloh.
- Blotevogel, Hans Heinrich 2005: Zentrale Orte, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 1307-1315.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2014: Kommune Innovativ, www.bmbf.de/foerderungen/24613.php (20.3.2015).
- BMEL (Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung) 2015: Land(auf)Schwung, www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/land-auf-schwung/las_node.html (20.3.2015).
- BMEL 2014: LandZukunft, www.land-zukunft.de (20.3.2015).
- BMI (Bundesministerium des Inneren) 2014: Zusammenhalt durch Teilhabe, <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/> (20.3.2015).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) 2005: *Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel*, Berlin.
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) 2014: *Regionale Daseinsvorsorge*, www.regionale-daseinsvorsorge.de (20.3.2015).
- BVerfG 2005: Urteil vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 112. Band, Tübingen, S. 226-254.
- BVerfG 2004a: Beschluss vom 9.6.2004 – 2 BvR 1248, 1249/03, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 119 (18), S. 1161-1165.
- BVerfG 2004b: Urteil vom 27.7.2004 – 2 BvF 2/02, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 111. Band, Tübingen, S. 226-286.

- BVerfG 2002: Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 106. Band, Tübingen, S. 62-166.
- BVerfG 2001a: Beschluss vom 21.3.2001 – 1 BvR 2307/94, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 103. Band, Tübingen, S. 172-195.
- BVerfG 2001b: Beschluss vom 27.4.2001 – 1 BvR 1282/99, in: Deutsches Verwaltungsblatt 116 (5), S. 400-402.
- BVerfG 1988: Beschluss vom 10.5.1988 – 1 BvR 482/84 und 1166/85, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 78. Band, Tübingen, S. 179-200.
- BVerfG 1977: Beschluss vom 22.6.1977 – 1 BvL 2/74, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 45. Band, Tübingen, S. 376-393.
- BVerfG 1970: Beschluss vom 27.5.1970 – 1 BvL 22/63, 27/64, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 28. Band, Tübingen, S. 324-363.
- BVerfG 1967: Urteil vom 18.7.1967 – 2 BvF 3-8/63, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 22. Band, Tübingen, S. 180-220.
- BVerfG 1956: Urteil vom 17.8.1956 – 1 BvB 2/52, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 5. Band, Tübingen, S. 85-393.
- Chilla, Tobias; Neufeld, Markus 2014: Harmonische Entwicklung?, in: Nachrichten – Magazin der Akademie für Raumforschung Landesentwicklung: Europa – Kohäsion in der Krise 44 (3), S. 14-19.
- Danielzyk, Rainer 2014: Gleichwertigkeit unter Schrumpfbedingungen. Herausforderungen für die Raumordnung, in: Nachrichten – Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 44 (2), S. 29-32.
- Deutsche Vernetzungsstelle 2015: LEADER, www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/leader-ab-2014/ (20.3.2015).
- Eck, Alexander; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014: Auf die Länder kommt es an!, in: ifo Dresden berichtet, 21 (04), S. 25-33.
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2014: Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 94 (10), S. 713-720.
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Einig, Klaus 2014: Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Zusammenarbeit, in: Nachrichten – Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 44 (2), S. 29-32.
- Elbe, Sebastian o. J.: Regionen Aktiv, www.regionenaktiv.de (20.3.2015).
- EuGH 2003: Urteil vom 24. Juli 2003 – Rs. C-280/00, in: Sammlung 2003, S. I-7747-7848.
- Gusy, Christoph 2013: Resilient Societies: Staatliche Katastrophenschutzverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft, in: Heckmann, Dirk; Schenke, Ralf P.; Sydow, Gernot (Hrsg.): Verfassungsstaatlichkeit im Wandel: Festschrift für Thomas Würtenberger, Berlin, S. 995-1010.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 2004: Stadtsoziologie, Frankfurt/New York.
- Hayek, Friedrich August von 1974: Die Anmaßung von Wissen, in: Hayek, Friedrich August von: Gesammelte Schriften, Bd. A5, Tübingen 2002, S. 87-98.
- Hayek, Friedrich August von 1968: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, Friedrich August von: Gesammelte Schriften, Bd. A4, Tübingen 2003, S. 132-149.

- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge/London.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft 2014: *Städteranking 2012*, http://www.insm-staedteranking.de/2012_niv_d_gesamt.html (20.3.2015).
- Irmen, Eleonore; Maretzke, Steffen; Milbert, Antonia 2001: Regionale Entwicklungspotentiale in den neuen Ländern: Erwartungen und Wirklichkeit, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 2001 (2), S. 127-147.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2005: *Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt.
- Kersten, Jens 2013a: Wettbewerb zwischen Hoheitsträgern, in: Kube, Hanno; Mellinghoff, Rudolf; Morgenthaler, Gerd; Palm, Ulrich; Puhl, Thomas; Seiler, Christian (Hrsg.): *Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, 1. Band, Heidelberg, § 78, S. 845-856.
- Kersten, Jens 2013b: Wettbewerb der Rechtsordnungen?, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Auflage, Heidelberg 2013, § 233, S. 305-331.
- Kersten, Jens 2010: Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 69, S. 288-340.
- Kersten, Jens 2007a: Demographie als Verwaltungsaufgabe, in: *Die Verwaltung* 40 (3), S. 309-345.
- Kersten, Jens 2007b: Schulsegregation, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 60 (2), S. 50-58.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2015a: Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2015b: Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015. Kersten, Jens 2008: Standortmarketing für die Bundesrepublik, in: *Verwaltungsarchiv* 99 (1), S. 30-45.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2014: Demografischer Verwaltungswandel: Aufgaben, Organisation, Personal und Mitbestimmung, in: *Die Personalvertretung* 57 (3), S. 84-97.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012a: *Demografie und Demokratie: Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates*, Hamburg.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012b: Demografische De-Infrastrukturalisierung, in: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 60 (1), S. 39-55.
- Kuhn, Eva; Klingholz, Reiner 2013: *Vielfalt statt Gleichwertigkeit*, Berlin.
- Langhagen-Rohrbach, Christian 2005: *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 2012: *Schulstatistik: Entwicklung der Anzahl der allgemein bildenden Schulen in Mecklenburg-Vorpommern nach der Organisationsstruktur*, o. O.
- Neu, Claudia; Schlegel, Thomas 2011: Anders und doch so ähnlich: Kirche und Staat als Akteure im ländlichen Raum, in: *kunst und kirche* 74 (1), S. 9-14.
- Papier, Hans-Jürgen; Krönke, Christoph 2012: *Grundkurs Öffentliches Recht 1: Grundlagen, Staatsstrukturprinzipien, Staatsorgane und -funktionen*, Heidelberg.
- Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014: *Wer bestellt, bezahlt*, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Rühl, Uwe 2014: Gleichwertigkeit zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: *Nachrichten – Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung* 44 (2), S. 24-28.

Stolleis, Michael 2005: Die unvollendete Gerechtigkeit: Das Projekt Sozialstaat und seine Zukunft, Stuttgart.

Tutt, Cordula 2007: Das große Schrumpfen, Berlin.

United Nation (UN) 2014: World's Population Increasingly Urban With More Than Half Living in Urban Areas, New York, <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html> (20.3.2015).

Vogel, Berthold 2003: Neues aus der Großstadt? Anmerkungen zur Etablierung eines „Regimes urbaner Marginalisierung“; in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 3/4 2003, Bonn, S. 201-206.

Voßkuhle, Andreas; Bumke, Christian 2013: Casebook Verfassungsrecht, Tübingen.

Weingarten, Peter 2010: Agrarpolitik in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ) 5-6/2010, S. 6-17.

Die Autor_innen

Prof. Dr. Jens Kersten

lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität in München.

Prof. Dr. Claudia Neu

lehrt Allgemeine Soziologie, insbesondere Methoden empirischer Sozial- und Marktforschung sowie Ernährungssoziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.

Prof. Dr. Berthold Vogel

ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) e. V. und Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Sozialkapital zwischen Stabilität und Wandel
Zum Einfluss von Wirtschaftskrisen und Konjunkturpolitik auf politisches und soziales Vertrauen**
WISO direkt

Außenwirtschaft

**Brauchen Investitionen im TTIP Schutz?
Überlegungen zum Investitionsschutz im
Transatlantischen Freihandelsabkommen**
WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität
WISO direkt

Außenwirtschaft

TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?
WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Regionale Daseinsvorsorge
Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe**
WISO Diskurs

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem
Weg in die Sackgasse – eine Analyse der
Umverteilungswirkung**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die
handwerkliche Selbstverwaltung**
WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Die Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie
unter Beachtung von Verbraucherinteressen**
WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung
von Gesetzesinitiativen
Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Psychisch krank in der Pflege – Psychische
Belastungen durch den Beruf, Möglichkeiten
zu Prävention und Rehabilitation**
WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Sicherung unter dem Brennglas
Altersarmut und Alterssicherung bei
Beschäftigten im deutschen Sozialsektor**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Zukunftsaufgabe Weiterbildung
Stand der Debatte und internationale
Anknüpfungspunkte zur Entwicklung
einer Arbeitsversicherung**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung
WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –
gestalten und finanzieren**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Den demografischen Wandel durch Migration
gestalten – Möglichkeiten, Grenzen, Zukunftsperspektiven**
WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

