

Wettbewerb der Ideen in den Regionen

Jens Kersten, Claudia Neu und Berthold Vogel¹

Auf einen Blick

Die sozialräumliche Entwicklung der Bundesrepublik verläuft so asymmetrisch, dass kompensierende Förderprogramme sie nicht mehr angemessen gestalten können. 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, ein Soziale-Orte-Konzept zu entwerfen und damit die Kohäsionsfähigkeit unserer Gesellschaft wieder sichtbar zu machen.

Die Hoffnungen der unmittelbaren Nachwendezeit auf eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse in der „neuen“ Bundesrepublik haben sich nicht vollständig erfüllt. Die Konsumgewohnheiten und der allgemeine Lebensstandard näherten sich in den vergangenen 25 Jahren zwar deutlich einander an. Doch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Arbeitsplatzangebot blieben in weiten Teilen Ostdeutschlands trotz Milliardeninvestitionen in Infrastruktur und Aufbauhilfen 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 von wirtschaftlicher Schwäche, demografischem Wandel und De-Infrastrukturalisierung. Die bisherige Förderpolitik lebte in der Hoffnung, Planung plus massiver Ressourceneinsatz seien die Mittel, mit denen regionale Strukturpolitik langfristig erfolgreich sein könnte.

Doch seit Langem wird beklagt, dass die regional-spezifischen Modellprojekte und Programme das immer Gleiche fördern, nicht ressortübergreifend gestaltet sind und letztlich ins Leere laufen. Egal wie oft Dithmarschen oder die Uckermark noch gefördert werden, die Aufholjagd zu den prosperierenden Regionen will nicht recht glücken. Territoriale Kohäsion wird erst dann entstehen, wenn allen Beteilig-

ten – Gewinnerregionen wie Verliererregionen, Politik und Zivilgesellschaft – klar wird, was es wirtschaftlich, sozial und politisch kostet, wenn Stadtquartiere und periphere ländliche Räume abgehängt werden.

Wettbewerbsziel: Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale

Aus diesem Grund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Konzept vorgelegt, das die anstehende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Zusammenhang mit der Einführung eines Ideenwettbewerbs als neues Instrument zur Förderung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungspotenziale vor Ort verbindet.² Ziel des Ideenwettbewerbs ist es, neue regionale Entwicklungspotenziale für schrumpfende und wachsende Regionen einschließlich deren Vernetzung zu entdecken. In diesem Wettbewerb geht es also weder darum, den Kampf um den stärksten Wirtschaftsstandort mit den geringsten Steuersätzen neu zu entfachen noch die immer gleichen „schwächelnden“ Regionen isoliert zu fördern. Vielmehr wird der Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren begriffen,³ um neue Perspektiven für die inner- und transregionale Entwicklung zu eröffnen sowie innovative Bündnisse und Konstellationen regionaler Akteure sichtbar zu machen. Welche Verbindungen zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen lassen sich herstellen? Und warum sind diese Verbindungen und Förderkoalitionen nicht nur für schrumpfende, sondern auch für boomende Regionen wichtig?

Wettbewerbsparadigma: Soziale-Orte-Konzept

Der Wettbewerb um Ideen in den Regionen zeigt, dass wir über das Bekannte und das Bewährte hinausdenken müssen: Das Zentrale-Orte-Konzept war für die Raumentwicklung der Industriegesellschaft von herausragender Bedeutung. Es strukturierte die Regionen, ja die gesamte Bundesrepublik, und versuchte über seine klassische Unterscheidung zwischen Ober-, Mittel- und Unterzentrum die Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sichern (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Doch im Zuge des demografischen Wandels und bundesrepublikanischer Binnenwanderungen ver-

liert das Zentrale-Orte-Konzept zunehmend seine soziale Integrationsfunktion und seine normative Steuerungskraft. So fällt es vor allem Grund- und Mittelzentren in Schrumpfungsgebieten schwer, die ihnen zugeordneten Funktionen überhaupt noch zu erfüllen. 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. Doch diese Versuche sehen sich von regionalem Bevölkerungsrückgang und demografischer De-Infrastrukturialisierung längst überholt. Es geht nicht mehr darum, Zentren nach ihren Funktionen auszudifferenzieren, sondern überhaupt Orte sozialen Lebens zu erhalten, aber auch neu zu schaffen und zu vernetzen. Auf diese Weise sieht sich das Zentrale-Orte-Konzept durch ein Soziale-Orte-Konzept herausgefordert. „Soziale Orte“ konfrontieren uns mit der Frage: Wo und wie kann „Gesellschaft“ in schrumpfenden Regionen überhaupt stattfinden? Und wie sind diese Sozialen Orte in die Regionen, Länder und schließlich in die Bundesrepublik integriert?

Wettbewerbsakteure

Die Akteure des Soziale-Orte-Konzepts und damit zugleich des Ideenwettbewerbs zur Entfaltung regionaler Entwicklungspotenziale sind Gemeinden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Die **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 Status nach dem Wettbewerbsziel 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 sozia-

ler 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, können einen regionalen Ideenwettbewerb dazu nutzen, personelle, finanzielle und infrastrukturelle Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, welche zur Rekombination eines angemessenen Minimums sozialen Zusammenhalts beitragen.
- *Resilienter Zusammenhalt.* Resiliente Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass sie in ihrem sozialen und räumlichen Zusammenhalt auf den demografischen Wandel (noch) reagieren können.⁴ Resiliente Gemeinden können einen Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Potenziale nutzen, um 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 zu kompensieren.
- *Robuster Zusammenhalt.* Robuste Gemeinden sind von den Folgen des demografischen Wandels und der Binnenwanderung nicht betroffen. Als Akteure können robuste Gemeinden einen Ideenwettbewerb zur Entfaltung regionaler Potenziale nutzen, um personelle, finanzielle und infrastrukturelle Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, mit denen sie Gemeinden unterstützen, deren sozialer und territorialer Zusammenhalt als riskant 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, wenn das Grundgesetz eine sozialstaatliche Gesellschaftsordnung konstituiert (Art. 20 Abs. 1 GG), die dem „bundesstaatlichen Rechtsgut“⁵ der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet ist (Art. 72 Abs. 2 GG).

Die **Wirtschaftsunternehmen** sind neben den Gemeinden weitere zentrale Akteure des Soziale-Orte-Konzepts und damit eines Ideenwettbewerbs zur Entfaltung regionaler Entwicklungs-

potenziale. Dies ist nicht nur eine Frage des Erhalts oder der Schaffung von Arbeitsplätzen und Konsummöglichkeiten, 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, §§ 78 ff, § 150 Abs. 9 TKG, §§ 11 ff, 52 PostG, §§ 36 f EnWG). Vielmehr kann 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.

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. Verwaltung, Unternehmen und Bürgerschaft müssen in einen Dialog darüber eintreten, welche Bedarfe vor Ort bestehen und welche Prioritäten diese Bedarfe erfahren sollen. Wer kann welchen Beitrag zur Erbringung dieser Leistungen erfüllen? Die Bürger_innen wollen aktive Mitspieler im Prozess der Neugestaltung sein. Sie möchten Entscheidungen treffen und Verantwortung übernehmen. Doch sie möchten nicht als „Ausfallbürge“ für die entfallenen staatlichen Leistungen in Anspruch genommen werden. Im Rahmen des Ideenwettbewerbs sollen vor allem auch Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements sichtbar gemacht werden, die regionale und transregionale Vernetzungspotenziale entfalten können.

Wettbewerbsthemen

Im Rahmen eines Ideenwettbewerbs der Regionen werden Vorhaben gefördert, die eine neue Perspektive auf nachhaltige regionale Entwicklung eröffnen, innovative Akteurskonstellationen hervorbringen und 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 werden systemische Ansätze gewählt, für die re-

gionale Wirtschaftskreisläufe als Beispiel genannt werden können. Demgegenüber sucht der Wettbewerb um Ideen in den Regionen einen Zugang über die unterschiedlichen „Gewichtsklassen“ der beteiligten Akteure, die im Ideenwettbewerb ja nicht gegeneinander streiten, sondern miteinander handeln sollen. 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, müssen doch alle Gemeinden gleichermaßen an Wettbewerbsthemen partizipieren können. 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: Es wäre ein Fortschritt, 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.

Wettbewerbsrahmen

Jeder Wettbewerb braucht einen Wettbewerbsrahmen, um sich entfalten zu können. 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 und Exkursionen eröffnen. Die Finanzierung des Ideenwettbewerbs muss nicht allein über staatliche Stellen erfolgen, sondern kann auch einen Eigenbeitrag der beteiligten Akteure vorsehen, um ein belastbares Engagement aller Beteiligten sicherzustellen. In diesem Zusammenhang muss die Finanzstärke der jeweiligen Akteure Berücksichtigung finden. Der mit der Finanzierungsbeteiligung verbundene Engagementeffekt darf nicht zu einem Abschreckungseffekt werden.

- 1 Prof. Dr. Jens Kersten lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Prof. Dr. Claudia Neu lehrt Allgemeine Soziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach und Prof. Dr. Berthold Vogel ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen und Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse ihrer Studie zusammen: Wettbewerb der Ideen in den Regionen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.
- 2 Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich: Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013 und Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich: Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 10 (2014), S. 713-720.
- 3 Vgl. Hayek, Friedrich August von 1968: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, Friedrich August von: Gesammelte Schriften, Bd. A4, Tübingen 2003, S. 132-149.
- 4 Allenby, Brad; Fink, Jonathan: Toward Inherently Secure and Resilient Societies, in: Science 309, S. 1034-1036.
- 5 Bundesverfassungsgericht Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62-166 (144).