

ARL

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Förderinstruments des Bundes für die Raumentwicklung

Stellungnahme der ARL
Hannover, den 15.05.2020

Diese Stellungnahme wurde von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Bundesförderinstrument Regionalentwicklung“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet:

Dr. Stephanie Arens (Südwestfalen Agentur), Olpe

Prof. Dr. Sabine Baumgart (Präsidentin der ARL), Hannover

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Generalsekretär der ARL / Leibniz-Universität Hannover; Leitung des Ad-hoc-AK), Hannover

Tanja Frahm (KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung), Hannover

Dr. Stefan Gärtner (Westfälische Hochschule Gelsenkirchen Bocholt Recklinghausen, Institut Arbeit und Technik), Gelsenkirchen

Dr. Martina Hülz (Leiterin des wiss. Referates „Wirtschaft und Mobilität“ der ARL; Betreuung des Ad-hoc-AK), Hannover

Prof. Dr. Jörg Lahner (Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim / Holzminden / Göttingen, HAWK), Göttingen

Dr. Reimar Molitor (Region Köln-Bonn e. V.), Köln

Dr. Ludwig Scharmann (Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung), Dresden

Ralf Weidmann (Bezirksregierung Münster), Münster

Ralf Zimmer-Hegmann (ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung), Dortmund

Auftrag

Das BMI hat die ARL gebeten, eine Stellungnahme zur Notwendigkeit und möglichen Ausgestaltung eines Förderinstrumentes des Bundes für die Raumentwicklung auszuarbeiten. Diese Bitte geht zurück auf Ausführungen der Facharbeitsgruppe 3 der Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse, die dem Bund empfohlen hat, „die Raumordnung / Raumentwicklung in Abgrenzung bzw. Verzahnung bereits bestehender Förderinstrumente mit einem eigenen Förderinstrument zu unterlegen“. Die Stellungnahme der ARL hat die bereits bestehenden umfangreichen Fördermöglichkeiten aus vorhandenen (Bundes-) Programmen wie den Gemeinschaftsaufgaben, der Städtebauförderung, der Förderung zur Entwicklung Ländlicher Räume usw. ebenso zu berücksichtigen wie sie auf den gegenwärtigen Diskussionsstand in Wissenschaft und Praxis eingehen soll.

Zur Fundierung ihrer Stellungnahme hat die ARL ab Januar 2020 einen Ad-hoc-Arbeitskreis Regionalförderung eingerichtet.

Votum

Es besteht **Bedarf für ein neues Förderinstrument des Bundes für die Raumentwicklung**. In dessen Mittelpunkt sollte ein umfassendes, **integriertes Management der Raumentwicklung** und die Integration der vielfältig vorhandenen Förderansätze stehen. Eine (interkommunale) Abstimmung innerhalb von Handlungsräumen sollte dabei die Voraussetzung für finanzielle Fördermaßnahmen sein.

Bei der Konzeption und Umsetzung des neuen Förderinstrumentes kommt der **engen Kooperation zwischen Bund und Ländern** eine ganz besondere Bedeutung zu. In den Ländern gibt es sehr unterschiedliche Erfahrungen mit integrativen Förderansätzen auf regionaler Ebene, die Berücksichtigung finden sollten.

Analyse

Es ist festzuhalten, dass es gegenwärtig weder einen quantitativen Mangel an Fördermitteln noch an der Anzahl der Förderinstrumente für die verschiedensten Themen und Handlungsfelder in der Raumentwicklung in den unterschiedlichsten Gebietskulissen auf örtlicher und überörtlicher Ebene gibt. Es besteht auch kein Zweifel, dass in der Vergangenheit angesichts des breiten Spektrums der Förderansätze und des großen Fördervolumens eine Vielzahl von wichtigen Projekten für die Regionalentwicklung in Deutschland, gerade auch im Vergleich mit anderen EU-Staaten, realisiert werden konnten.

Das Fördergeschehen ist allerdings durch eine Vielzahl struktureller Defizite geprägt:

- **Zu große Vielfalt der Förderangebote:** Viele Kommunen sind von der Vielfalt, der Komplexität und dem raschen Wandel der Förderansätze und -instrumente überfordert. Dies gilt insbesondere für kleinere Kommunen (kleiner als 25.000 Einwohner). Vor allem hier, bisweilen aber auch in größeren Kommunen fehlen Expertise sowie Organisations- und Managementkapazitäten; vielfach haben sie nicht einmal die Möglichkeit, entsprechende Beratungsleistungen einzukaufen. Dadurch können sie an den grundsätzlich vorhandenen Fördermöglichkeiten kaum oder gar nicht partizipieren.

- **Fehlende interkommunale Abstimmung:** Vielfach besteht ein eklatanter Mangel an interkommunaler Abstimmung. Adressat vieler Förderansätze ist die einzelne Kommune, in seltenen Fällen wird eine interkommunale Abstimmung gefordert oder werden Regionen direkt adressiert. Das ist vor allem aus der überörtlichen Sicht der Raumordnung und Raumentwicklung ein wesentliches Defizit.
- **Zu große sektorale Vielfalt, fehlende Abstimmung zwischen den Handlungsebenen:** Weitere, deutlich anzusprechende Defizite des aktuellen Fördergeschehens sind insbesondere die sektorale Vielfalt sowie auch die fehlende Abstimmung zwischen den Ebenen (Europa, Bund, Länder). Einzelne Anliegen und Ziele der Regionalentwicklung können zwar durch Förderung aus einer schwer überschaubaren Fülle von Förderprogrammen aus den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik, ländliche Entwicklung, Forschungsförderung, Bildungs- und Kulturpolitik, Verkehrspolitik usw. umgesetzt werden. Diese sind in der Regel aber weder zwischen den verschiedenen Sektoren noch zwischen den verschiedenen administrativen Handlungsebenen abgestimmt (z. B. unterschiedliche Förderquoten). Diese sektorale Orientierung ohne eine raumbezogene Integration ist aus Sicht der Raumordnung ein gravierender Mangel des gegenwärtigen Fördergeschehens.
- **Fehlende Verknüpfung zwischen Raumordnung und Förderansätzen:** Umfassendes raumbezogenes Wissen und integrative raumbezogene Perspektiven sind charakteristische Merkmale der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung mit ihrem spezifischen integrativen Blick auf die Regionen. In der Praxis der weitaus meisten Förderansätze spielt die Verknüpfung zur Raumordnung – insbesondere die Nutzung ihres Wissens und ihrer integrativen Perspektive sowohl auf der Ebene der Landes- wie auch der Regionalplanung – kaum eine Rolle. Das ist nicht nur aus Sicht der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, zu bedauern. Denn dadurch wird die Umsetzung ihrer Ziele erschwert. Zudem bedeutet das auch einen Verzicht der Förderansätze auf die Nutzung vorhandenen integrativen raumbezogenen Wissens. Allerdings ist hier auch festzuhalten, dass die Regionalplanung aus inhaltlichen Gründen (Fokussierung auf formale Hauptaufgabe Erarbeitung eines Regionalplans) und wegen begrenzter Kapazitäten bislang vielfach nicht in wünschenswerter Weise für die Zusammenarbeit mit förderpolitischen Ansätzen offen ist.
- **Zu kurze Laufzeiten von Förderprojekten:** Eine Schwäche fast aller Förderprogramme ist ihre Konzentration auf die Förderung befristeter Projekte, deren Nachhaltigkeit im Sinne von Verstetigung und Erzielung langfristig sichtbarer Wirkungen nach Ablauf der Förderphase bei Weitem nicht gesichert ist. Zudem werden immer wieder Aufgaben, die auf Dauer angelegt sein müssten, ersatzweise über befristete Förderprojekte finanziert.
- **Kommunale Eigenanteile als Hemmnis:** Es ist auch darauf hinzuweisen, dass viele Kommunen, etwa in strukturschwachen Regionen, die in fast allen Förderprogrammen obligatorischen Eigenanteile nicht aufbringen können.

Perspektive

Im Abschnitt „Analyse“ wurden die wesentlichen Defizite des aktuellen Fördergeschehens herausgestellt. Bei Überlegungen zur Bewältigung dieser Probleme lässt sich **auf Erfahrungen** mit denjenigen Förderansätzen **zurückgreifen**, die schon in Bund und Ländern vorhanden sind und zumindest jeweils einige der vorhandenen Defizite überwinden wollen. Dazu gehören etwa auf Bundesebene Programme wie „LandZukunft“ und „Land(auf)Schwung“ des BMEL oder das Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge der Bundesraumordnung, die von der Landesplanung des Freistaats Sachsen eingerichtete „FR Regio“ oder die „Regio.NRW“-Wettbewerbe im Rahmen der EFRE-Mittelvergabe des Landes NRW. Des Weiteren kann man aus den vielfach erfolgreichen sogenannten Sonderformaten (wie z. B. IBA, REGIONALE NRW) Schlussfolgerungen für die alltägliche Förderpraxis ziehen. Auch von den Erfahrungen einzelner Beispiele aus dem Ausland kann eine Fortentwicklung der Förderpolitik profitieren, so etwa von den sogenannten Agglomerationskonzepten in der Schweiz, die – in interkommunaler Kooperation erstellt und verabschiedet sowie mit thematischer Fokussierung – zwingende Voraussetzung für die Vergabe spezifischer Fördermittel des Bundes an Schweizer Regionen sind.

Vor dem Hintergrund der oben herausgestellten Defizite und der Erfahrungen mit innovativen Ansätzen, von denen gerade einige genannt wurden, muss ein neues Bundesförderinstrument für die Raumentwicklung die **Kommunen organisatorisch und finanziell in die Lage versetzen, integrative (Sektoren übergreifende), interkommunal abgestimmte und konzeptionell basierte Strategien der Regionalentwicklung zu erarbeiten und umzusetzen**. Das läge unmittelbar im Interesse der Raumordnung, denn die bisherige Realität der eher sektoral-optimierten und Einzelinteressen der jeweiligen Kommunen bedienenden Förderansätze widerspricht dem überörtlichen und überfachlichen Ansatz der Raumordnung. Ein neues, dem gerade skizzierten Verständnis folgendes Vorgehen in der Förderpolitik entspräche den grundsätzlichen Ansprüchen der Raumordnung, wie es auch zur konkreten Verwirklichung ihrer Leitbilder, Ziele und Grundsätze beitragen würde.

Der hier verfolgte Ansatz gewinnt aktuell noch erheblich an Bedeutung, weil im Rahmen der Post-Corona-Maßnahmen die Einrichtung weiterer Förderansätze und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Kommunal- und Regionalentwicklung zu erwarten sind. Das trifft auf eine kommunale Wirklichkeit, in der diese Möglichkeiten voraussichtlich nicht integrativ wahrgenommen und umgesetzt werden können (s.o.).

Bei dem hier aufgezeigten Vorgehen ist es selbstverständlich, dass im Interesse des langfristigen Erfolgs Bund und Länder eng zusammenarbeiten müssen. Dabei wird es, je nach Vorerfahrungen und Vorgeschichte in der Regionalförderung, auch differenzierte Vorgehensweisen in den verschiedenen Ländern geben müssen. Angesichts der besonderen Bedeutung der Länder für eine erfolgreiche Raumentwicklungspolitik ist ohne deren aktives Mitwirken eine Realisierung des hier skizzierten Ansatzes nicht möglich.

Zur Umsetzung des hier vertretenen überfachlichen und überörtlichen Ansatzes in der Förderpolitik sind verschiedene Formen der Aufbau- und Ablauforganisation denkbar. Es kann dabei auf vorhandene Erfahrungen mit bewährten Förderprogrammen und Projekten, u. a. mit den oben genannten Sonderformaten, zurückgegriffen werden. Wesentlich ist, **neben den Kommunen** des jeweiligen Handlungsraums **auch nichtöffentliche Akteure**, etwa aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, in die Erarbeitung integrativer regionaler Entwicklungsstrategien **einzubeziehen**. Vor

allem muss aber die bislang kaum oder gar nicht in diesem Zusammenhang präsente Regionalplanung eine deutlich stärkere Rolle spielen.¹

Im Rahmen einer entsprechend gewählten Organisationsform sind **strategisch ausgerichtete Konzepte zur Regionalentwicklung** zu erarbeiten, deren Vorlage eine zwingende **Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln** im jeweiligen Handlungsraum sein muss. Die integrativen Konzepte sollten mittelfristig ausgerichtet sein und u. a. zur Verwirklichung der Leitvorstellungen der Regionalplanung (analog § 1 Abs. 2 ROG) beitragen. Die konkrete inhaltliche Ausrichtung der Konzepte ist von den Kommunen zu bestimmen, die sich dabei an den von Bund und Land gesetzten Rahmenbedingungen orientieren müssen. Zur Förderung des Innovationsgehalts sollte der Austausch mit und die Beratung durch Externe (aus Wissenschaft, Planungsbüros usw.) gefordert werden.

Die Einrichtung in der hier skizzierten Organisationsform (z. B. Regionalagenturen) wie die interkommunale Erarbeitung der regionalen Entwicklungskonzepte ist gesondert finanziell zu fördern. Es wäre, im Sinne einer Steigerung der Attraktivität dieses Ansatzes, zu überlegen, ob die im Rahmen der erarbeiteten Konzepte definierten Vorschläge und Projekte einen Vorrang in den entsprechenden bestehenden Förderprogrammen erhalten könnten.

Um die **Nachhaltigkeit im Sinne der Verstetigung** des jeweiligen Ansatzes zu **fördern**, sind die Förderzeiträume für Projekte länger zu gestalten als bisher. Zudem sind von den Konzepten auch Ausführungen zur Fortsetzung der Vorhaben nach der jeweiligen unmittelbaren Förderphase zu verlangen. Dabei kann es sich z. B. um die Erarbeitung von Prinzipien und Elementen künftiger kooperativer Entwicklungsstrategien handeln, deren Verknüpfung mit bestehenden (Verwaltungs-) Strukturen mit Blick auf deren Ertüchtigung anzustreben und auszugestalten ist.

Die konkrete **Umsetzung** des integrativen Förderansatzes zur Regionalentwicklung kann auf verschiedene Weisen erfolgen: So könnte ein entsprechender **Wettbewerb** für sich selbst organisierende regionale Entwicklungskooperationen ausgeschrieben werden. Vorstellbar ist aber auch, dass Bund und Länder **Modellräume** definieren, für die entsprechende Mittel bereitgestellt werden, deren Vergabe an die hier skizzierten Prinzipien geknüpft wird. Dieser Ansatz ist grundsätzlich für sehr verschiedene Regionstypen umsetzbar. Er kann sowohl in strukturschwachen (ländlich geprägten wie auch altindustrialisierten) Regionen als auch in Handlungsräumen mit Problemen bei der interkommunalen Gestaltung von Wachstumsprozessen implementiert werden. Aus Bundessicht besteht ein besonderes Interesse an der Entwicklung von Grenzräumen: Damit sind sowohl die Grenzräume an der Grenze der Bundesrepublik zu den Nachbarstaaten als auch die Grenzräume zwischen den Ländern innerhalb der Bundesrepublik gemeint. Gerade hier bestehen immer wieder Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Abstimmung von Förderansätzen, die durch innovative Formate überwunden werden könnten.

Dabei wird deutlich, dass es auf eine enge **Abstimmung zwischen Bund und Ländern** im Rahmen der neu zu schaffenden Organisation für diesen Förderansatz ankommt. Gerade in Grenzräumen, insbesondere zu anderen Staaten, wird sichtbar, welche wichtige Rolle der Bund bei der

¹ An dieser Stelle kann eine stärkere Rolle der Regionalplanung bei Förderansätzen zur Regionalentwicklung nur allgemein angesprochen werden. Die konkrete Umsetzung dessen wird angesichts der unterschiedlichen Organisationsformen der Regionalplanung variieren müssen: Bei einer Regionalplanung in interkommunaler Trägerschaft wird das anders aussehen als bei einer Regionalplanung, die an die staatliche Mittelinstanz angebunden ist. Auch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure wird sehr variieren, da etwa in vielen strukturschwachen Regionen deren Handlungsfähigkeit nur schwach ausgeprägt ist.

Unterstützung einer integrativen Regionalentwicklung spielen kann, denn ohne dessen Beteiligung wäre diese schlicht nicht realisierbar.

Kernaufgabe eines Bundesförderinstrumentes sollte insbesondere die **Unterstützung von Organisationen und Prozessen** sein, die durch interkommunale und intersektorale Kooperationen und Abstimmung einen Mehrwert für die Regionalentwicklung schaffen. Das muss finanziell, formal und organisatorisch so attraktiv gestaltet werden, dass eine spezifische Bindungskraft gerade für die Beteiligten auf der kommunalen Ebene entsteht.

Der hier skizzierte Ansatz für ein Bundesförderinstrument nimmt wesentliche Handlungsprinzipien der REGIONALEN in NRW auf und profitiert von den dort gemachten Erfahrungen. Zugleich weist er über diese hinaus, indem er auf eine stärkere Verknüpfung mit der Regionalplanung und ihren Leitvorstellungen setzt. Zudem erhebt er den Anspruch, durch die enge Kooperation von Bund und Ländern in einem umfassenderen Sinne einen integrativen Ansatz zu verfolgen, als es auf der Ebene eines Landes jemals möglich wäre.

Es wird vorgeschlagen, den hier vertretenen Ansatz zur Förderung integrativer und kooperativer Regionalentwicklung durch die **Ausschreibung eines zweimal fünf Jahre umfassenden Förderprogramms** umzusetzen (als Wettbewerbsverfahren oder mit der vorgegebenen Definition von Modellräumen; s. o.). Dafür wäre unter Federführung der Bundesraumordnung ein entsprechendes Gremium unter Beteiligung weiterer, die Regionalentwicklung fördernder Bundesressorts und der Länder einzurichten. Wünschenswert ist zudem – wie bei anderen Bundesprogrammen auch – die Einrichtung eines Fachbeirats sowie einer Agentur, die die Vernetzung zwischen den Modellregionen organisieren, Erfahrungen sammeln und auswerten sowie zur Außendarstellung des Ansatzes beitragen könnte. Das Programm sollte gemäß den Prinzipien eines „lernenden Programmes“ regelmäßig evaluiert werden.

Fazit

Es besteht **dringender Handlungsbedarf im Sinne einer integrativen (Sektor übergreifenden), interkommunal abgestimmten und konzeptionell ausgerichteten Förderung von Regionalentwicklung**. Eine entsprechende Initiative kann – auf der Basis der Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung und der Ergebnisse der Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur von der Bundesraumordnung ausgehen. Durch ihr gesetzliches Mandat einer Orientierung auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen ist sie legitimiert, federführend auf eine integrative Förderung der Regionalentwicklung in Deutschland hinzuwirken. Dabei sollten die spezifischen Gegebenheiten und Erfahrungen in den Ländern berücksichtigt und der neue integrative Ansatz mit diesen gemeinsam implementiert werden.