

Entwicklungen & Trends 2019

Der Umbau ländlicher Regionen – raus aus der Kohle, her mit der »Kohle«

von Ulf Hahne

Der Ausstieg aus der Kohle und die Zukunft abgehängter Regionen – zwei wichtige Themen der Regionalentwicklung bestimmten 2019 landesweit die Debatten. Sowohl der Kohleausstieg als auch das weitere Erstarken rechtsextremistischer Parteien werfen die Frage auf nach der Spaltung der Gesellschaft und dem Umgang mit abgehängten Regionen. Gleich zwei Kommissionen hatte die Bundesregierung zur Klärung dieser Fragen eingesetzt. Beide legten 2019 ihre Ergebnisse vor. Es lohnt, darauf einen Blick zu werfen.

Viel Geld – wenig Ideen: Kohleausstieg und die Zukunft der Kohleregionen

Im Januar 2019 legte die Kohlekommission ihren Abschlussbericht vor, der den Braunkohleausstieg konkretisierte. So wurden die Ausstiegszeiten aus der Braunkohleverstromung in den Kohlerevieren festgelegt, das Finanzvolumen für die Umstiegsförderung, und mit den Regionen wurde ein breiter Förderkatalog entwickelt, um die dortige Wirtschaft und die wirtschaftsnahe Infrastruktur voranzubringen.

Doch bereits die Regionsabgrenzung macht stutzig. Im Bericht heißt es zunächst: »Es müssen den tagebaubetroffenen Gemeinden neue Perspektiven eröffnet und eine ausgewogene Verteilung der Vorteile und Lasten sichergestellt werden.«¹ Doch dann werden die Regionen so großzügig abgegrenzt, dass auch wirtschaftsstarke Zentren mit zur Förderkulisse gehören. So wurden etwa die Städte Wolfsburg und Braunschweig dem Helmstedter Revier zugeschlagen, das Mitteldeutsche Revier schließt auch Leipzig und Halle ein, das rheinische die Städtereion Aachen. Dieses Vorgehen erleichtert es, später Erfolge der Wirtschaftsentwicklung nachzuweisen, auch wenn in den unmittelbar betroffenen Gemeinden wenig Entwicklung vorangegangen ist. Zugleich sollen auch noch strukturschwache Standorte in den Steinkohlerevieren Förderung erhalten, wobei noch unklar ist, ob dies zusätzliche Gelder sind oder ob sie vom 40 Milliarden Euro schweren Sonderfinanzierungsprogramm für den Braunkohleausstieg abgezweigt werden sollen. Ein erster Hinweis zur zweiten Variante findet sich im Abschlussbericht der Kommission, wo auch das Saarland eine eigene Projektliste vorlegen durften.

Das strukturpolitische Konzept der Förderung ist anders als die Regionsabgrenzung weniger klar: Im Vordergrund stehen Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, die Mobilitätsinfrastruktur samt des Breitbandausbaus in den Regionen – also die klassischen

Räumliche Abgrenzung

Der Trick mit den Großregionen

Schubladenprojekte der Regionalpolitik. Wie die Regionen im Bereich der Investitionsförderung über die bestehende Regionalpolitik hinaus bessergestellt werden könnten, bleibt offen.

Sektoral setzt die Regierung an Maßnahmen der Energiewirtschaft an, hier sollen Technologiekompetenz und Innovationsfähigkeit aufgebaut sowie neue Speicher- und Wasserstofftechnologien erprobt werden. Ein weiterer Schwerpunkt der Modernisierung sind Investitionen in Forschungsinfrastrukturen, vielfach wiederum am Thema Energie anknüpfend. Gleichwohl ist der Standort für die nationale Batteriezellenforschung nach Münster vergeben worden ... Zugleich sollen die Kohlereviere zu Modellregionen für erneuerbare Energien werden: So soll im Mitteldeutschen Revier künftig am »grünen Wasserstoff« geforscht und in der Lausitz Hybridantriebe für die Luftfahrt entwickelt werden.

Die alten Träume ...

Zweiter Hauptschwerpunkt der Vorschläge sind Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. So finden sich zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsanbindungen (Autobahnbau, Schienenverkehr, Ortsumgehungen) sowie die Schaffung neuer Gewerbegebiete. Hier werden die alten Träume der Wirtschaftsentwicklung der Nachwendezeit weitergeträumt: Sorge nur für genügend Gewerbegebiete und Verkehrsstrassen, dann kommen schon die Investoren ... Nicht nur das Instrument, auch das Ziel scheint unzeitgemäß: »Ziel der strukturpolitischen Maßnahmen muss die nachhaltige Weiterentwicklung der industriellen Wertschöpfungsketten in Deutschland sein.«² Ein Aufbruch in die postfossile Wirtschaftswelt könnte durchaus andere Ziele vertragen.

Blasse Vorschläge aus den Regionen

Neben dieser klassischen Industrieansiedlungspolitik fordert die Kommission – dem Gedanken einer endogenen Regionalpolitik folgend – die Regionen auf, eigene Vorschläge zu erarbeiten: »Die Menschen und Akteure in den betroffenen Regionen gestalten den Strukturwandel in ihrer Heimat durch ihr Engagement und ihre Ideen.«³ Allerdings kann man von Regionen, die in jahrelanger Pfadabhängigkeit wenig nach alternativen Innovationen schauen mussten, nicht sprudelnde Ideen erwarten. Die Vorschläge der Regionen fallen daher blass aus: Hier finden sich die typischen Schubladenprojekte, die von Projekten der Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur über die Schaffung von Gewerbegebieten bis zur Stärkung der Verwaltungskapazität oder dem Ausbau des touristischen Radwegenetzes reichen. Dass dies wenig innovativ erscheint, mag der kurzen Zeit geschuldet sein, in der die Kommission Vorschläge einsammelte. Zu hoffen bleibt, dass verschiedene Formate eingesetzt werden, sodass Ideen für die Zukunft generiert werden. Eines dieser neuen Formate könnten Reallabore sein.

Reallabore des Kohleausstiegs

Reallabore können als Möglichkeitsräume verstanden werden, in denen durch Experimente neue Erkenntnisse gewonnen werden. Der Begriff wurde von der transformativen Nachhaltigkeitsforschung eingeführt⁴ und normativ definiert: Reallabore sind »wissenschaftlich konstruierte Räume einer kollaborativen Nachhaltigkeitsforschung mit Interventionscharakter«⁵. Kollaborativ meint hier das transdisziplinäre Mitwirken lokaler Akteure mit ihrem spezifischen Wissen. Längst wurde der Begriff »Reallabor« von der Forschungsförderung übernommen und dabei nicht nur verallgemeinert, sondern auch mit anderer Zielrichtung versehen. So spricht das Wirtschaftsministerium von Reallaboren als »Testräumen für Innovation und Regulierung« und verbindet damit die Vorstellung zeitlich und räumlich begrenzter Testfelder, in denen nicht nur Innovationen erprobt werden können, sondern auch rechtliche Spielräume mittels Experimentierklauseln geschaffen werden können, um für künftige Regulierungen zu lernen.⁶ In diesem Sinne verwendet auch die Kohlekommission den Begriff und hat als einen ihrer Handlungsschwerpunkten den Bereich »Experimentierklauseln, Reallabore und regulatorische Maßnahmen« definiert. Besonders fleißig haben die Regionen den Begriff genutzt und Inhalte von »Wärmespeicherkraftwerken« über die Gründung eines Fraunhofer-Instituts bis zu »Schulbau statt Tagebau« als Reallabore angemeldet.

Die Förderung der Regionen mittels 40 Milliarden Euro hört sich gut an, für direkte Subventionen bei der Unternehmensansiedlung gilt das Beihilferecht der EU und die Fördersätze liegen bis 2022 fest. Eine strukturpolitische Ausnahme für die Region wird man für die Übergangszeit bis zum endgültigen Kohleausstieg kaum erreichen können. Daher verbleibt, wie schon im letztjährigen *Kritischen Agrarbericht* vermutet, nur die Einrichtung eines sog. »Revierbonus«: Unter dem Motto »Vorfahrt für die Strukturentwicklungsgebiete«⁷ werden die Kohleregionen bei allen Strukturfördermaßnahmen bevorzugt. In den Projektvorschlägen findet sich dieser Vorschlag auch bei der Vergabe von Mitteln der Forschungsförderung.

Bei den investiven Maßnahmen ist dann nicht mehr weit zu lesen, bis der Vorschlag der experimentellen Beschleunigung von Planungsverfahren erfolgt. In Richtung Deregulierung weisen auch die mehrfachen Projektvorschläge der Regionen, Sonderwirtschaftszonen einzurichten. Experimentierklauseln dienen am Ende genau dazu, Regeln aufzuweichen. Einzelne Abgeordnete forderten dazu: Steuerermäßigung für private Investitionen, schnellere Planung für Infrastrukturprojekte, Vereinfachungen im Bau und Naturschutz sowie die Absicherung spezieller Regelungen für Ansiedlungen von Großunternehmen durch die EU.⁸ Da kann das Ministerium noch so beschwichtigend schreiben: »Reallabore zielen nicht auf eine pauschale Deregulierung oder auf den Abbau von Sicherheits- und Schutzstandards.«⁹

**Beihilferecht
und Revierbonus**

Auf der Suche nach einem raschen Ansiedlungserfolg ist die Regierung fündig geworden – bei sich selbst. So sollen Arbeitsplätze des Rentenversicherungsträgers Knappschaft-Bahn-See in die Regionaldirektion Cottbus verlagert werden. Insgesamt hat die Regierung zugesagt, 5.000 Arbeitsplätze der Bundesverwaltung in die betroffenen Regionen zu bringen.¹⁰ Aus den im Zwischenbericht genannten Beispielen für mögliche Behördenverlagerungen ist das Bonner Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) im Endbericht der Kohlekommission schon nicht mehr genannt ...

Gute Ansätze – weichgespült: Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«

Eine weitere Regierungskommission befasste sich mit der Entwicklung der abgehängten Regionen. Der Auftrag der gemäß Koalitionsvertrag eingesetzten Kommission war klar: »Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig vom Wohnort. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf.« Doch nach gut einem Jahr Arbeit in sechs Facharbeitsgruppen konnte sich die Kommission im Sommer 2019 nicht auf einen gemeinsamen Abschluss einigen. Daraufhin preschten die drei federführenden Bundesministerien vor, um rechtzeitig vor den Landtagswahlen in den ostdeutschen Ländern Gutes zu verkünden. Großspurig betitelten die drei Ministerien ihre Schlussfolgerungen aus der Kommission mit: »Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall.«¹¹

Als Kernpunkt der Handlungsempfehlungen wird die regionale Strukturpolitik an vorderster Stelle genannt. Mit einem »neuen gesamtdeutschen Fördersystem« sollen die strukturschwachen Regionen gefördert werden. Neu daran ist die Zusammenführung der teils unterschiedlichen Programme für Ost und West, was mit dem Auslaufen des Solidarpakts II ohnehin erforderlich wurde. Eine Formalie wird mithin als innovativ verkauft. Kern der Förderung bleibt weiter die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«; in die Regionalpolitik werden aber auch weitere Förderprogramme aus den Bereichen der regionalen Mittelstandsförderung, der Forschung und Innovation, Fachkräfteversorgung, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie soziale und technische Infrastruktur in das Fördersystem einbezogen.

**Aktive
Strukturpolitik**

Insgesamt möchte die Bundesregierung alle in den Förderregionen anwendbaren Programme bündeln, also auch solche, die überall in der Republik angewendet werden (wie Forschung und Innovation). Ob dies verwaltungsvereinfachend ist und Doppelstrukturen vermeidet, bleibt fraglich. Inwiefern dadurch die strukturschwachen Regionen einen Fördervorteil erhalten, ist ebenfalls nicht erkenntlich. Aber es klingt erst einmal gut. Einen fiskalischen Vorteil für die Regionen will der Bund dadurch schaffen, dass nicht abgerufene Fördermittel aus den Programmen des Fördersystems überjährig gebündelt und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden sollen.

Ländliche Räume brauchen mehr Aufmerksamkeit. Diese Idee im Grundgesetz zu verankern, wird immer wieder gefordert. So brachten sowohl CDU als auch Bündnis 90/Die Grünen bereits im Bundestagswahlkampf 2013 den Vorschlag ein, eine neue Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Räume zu schaffen.¹² An zwei Stellen finden sich nun bei der Gleichwertigkeitskommission Hinweise, die Gemeinschaftsaufgaben zu ändern: So empfiehlt die Facharbeitsgruppe 2 »Wirtschaft und Innovation« hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) eine Ergänzung für die ländliche Entwicklung, »um Maßnahmen insbesondere zur Verbesserung ländlicher Versorgungsstruk-

**Mehr Aufmerksamkeit
für ländliche Räume?**

turen auch ohne agrarstrukturellen Bezug fördern zu können«¹³. Ferner wird von der Facharbeitsgruppe 1 »Kommunale Altschulden« auf die Notwendigkeit einer Bundeshilfe für überschuldete Gemeinden hingewiesen, wofür eine weitere Gemeinschaftsaufgabe angeregt wird.¹⁴

Dies wäre ein guter Schritt, die Bedeutung ländlicher Räume explizit zu verankern und damit auch andere Fördermöglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklungen außerhalb der Landwirtschaft zu etablieren. Die federführenden Ministerien spülen das Ganze in ihren »Schlussfolgerungen« jedoch wieder weich und nehmen die Wirtschaft wieder aus den Forderungen, indem sie als Themen für die ländlichen Räume »Leerstand, Verödung und Funktionsverlust der Dorfkerns und fehlende Angebote für die Dorfgemeinschaften, Wegbrechen von Mobilität und Versorgung oder Defizite bei der digitalen Infrastruktur und ihren künftigen Anwendungsformen«¹⁵ auführen.

**Wirtschaft fördern –
nicht nur Landwirtschaft**

Digitalisierung ländlicher Räume

Der mangelhafte Anschluss der ländlichen Räume an die digitale Welt ist beileibe keine neue Klage. Ländliche Räume verlieren immer mehr ihre Attraktivität, wenn ihre digitale Infrastruktur nicht zeitgemäß ist. Und das gilt nicht nur für mögliche Zuzügler aus den Städten, sondern vor allem für die Bewohner, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen auf dem Land. Insbesondere für Selbstständige, für Handwerker und weitere Betriebe wird die digitale Unterversorgung zu einem Umzugs- oder Schließungsgrund. Unisono nahmen die beiden obigen Kommissionen das Thema des flächendeckenden Ausbaus von leistungsfähigen Breitbandfest- und Mobilfunknetzen auf. Dies sei ein »wesentlicher Standortfaktor« und »entscheidend« (Kohlekommission) beziehungsweise eine »unabdingbare Voraussetzung« (Kommission Gleichwertigkeit) für die Zukunft der ländlichen Regionen. Doch konkrete budgetfundierte und zeitbezogene Aussagen finden sich nicht, stattdessen: »Wir empfehlen, die Investitionen in den Ausbau digitaler Infrastruktur in der Fläche voranzutreiben und finanziell abzusichern.«¹⁶ Mit dieser unkonkreten Vertröstungsarie dürften viele ländliche Räume noch lange im Entschleunigungsmodus des langsamen Internets verweilen.

**Vertröstungen
statt Ausbau digitaler
Infrastruktur**

Eingeengte Sicht: ländliche Räume im Agrarbericht der Bundesregierung

Im Aktivitätsjahr 2019 legte auch das Bundeslandwirtschaftsministerium einen neuen Agrarbericht¹⁷ vor, der letzte erschien vor vier Jahren. Wer nun gehofft hatte, dass angesichts der Debatte um die abgehängten Regionen eine neue Perspektive für die ländlichen Räume entfaltet wird, sieht mit Enttäuschung auf das Papier. Gerade einmal fünf Seiten erhalten die ländlichen Räume im Teil »Aufgaben, Ziele und Perspektiven«. Diese Seiten sind betitelt mit: »Attraktive ländliche Regionen als Voraussetzung für eine zukunftsfähige Landwirtschaft«.

Dies zeigt die eingeengte Sicht des Ministeriums auf ländliche Räume, indem diese weiterhin nur als Voraussetzung für den Agrarsektor betrachtet werden. Die Chance, ländliche Räume als Gegenentwurf und Alternative zu überdichten Städten und den dortigen Agglomerationskosten zu sehen, wird vertan. Das setzt sich fort: So wird z. B. unter Tourismus in ländlichen Räumen nur der Agrotourismus verstanden, der auf landwirtschaftlichen Betrieben stattfindet. Wie soll bei einem solchen Denken eine integrierte Entwicklung erreicht werden?

Auf der anderen Seite betont der Datenteil des Berichts zur Lage der ländlichen Räume ihre große Bedeutung. So werden nicht nur der Flächenanteil (90 Prozent) und der Bevölkerungsanteil (50 Prozent) nach der hauseigenen Abgrenzung hervorgehoben, sondern auch die wirtschaftlichen Daten, dass 46 Prozent der nationalen Wertschöpfung in ländlichen Räumen von der Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Deutschlands erbracht wird. Kaum zu verstehen, dass das Ministerium die eigene Bedeutung auf die Landwirtschaft reduziert.

Chance vertan

Stadt statt Land – Land statt Stadt

Alle drei hier behandelten großen Berichte des vergangenen Jahres befassen sich nur unvollständig mit ländlichen Räumen. Kein einziges Mal wird auf den Zusammenhang zwischen dem stark beschleunigten Stadtwachstum und der Entwicklung ländlicher Räume abgestellt.

Als ob es selbstverständlich sei, dass ländliche Räume die Zulieferräume für die Städte sind, die allein Perspektiven für junge Menschen bieten. Dass dies ein Wechselverhältnis bildet, bleibt unbetrachtet. Die Probleme der Städte wie Wohnungsmangel und stark steigende Mietpreise, Verdrängung von sozial Schwachen, von Handwerk und lokaler Ökonomie aus der Stadt, Verkehrswachstum und Zunahme sozialer und ökologischer Kosten werden als rein städtische Probleme betrachtet. Ländlichen Räumen verbleibt dann die Rolle, als Ausgleichsräume für die CO₂-Emissionen der Städte, für die Kohlenstoffbindung z. B. durch mehr Waldflächen, für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für den Naturschutz und viele weitere Forderungen der Gesellschaft zu dienen.

Am weitesten gegangen ist nun das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle: Es schlug für Ostdeutschland vor, die Wirtschaftsentwicklung auf die großen Städte zu konzentrieren,¹⁸ denn diese »sind der Motor der Entwicklung – und strahlen auf das Land aus«.¹⁹ Und 5G-Mobilfunk lohne sich auf dem Lande nicht. Abgesehen von ökonomischen Widersprüchen in der Untersuchung aus Halle – siehe dazu meinen Fachbeitrag in diesem *Kritischen Agrarbericht* (S. 203–210) – ist eine raumordnerische Debatte über die räumliche Verteilung von Siedlungsstruktur und Wirtschaftsimpulsen zu führen. Wie können die aktuellen Probleme der Ballungsräume und die damit verbundenen Kosten der urbanen Verdichtung zu Chancen für ländliche Räume gemacht werden?

Es geht darum, die Attraktivität ländlicher Räume so zu steigern, dass sie reale Alternativen zum Leben und Wirtschaften in den Städten bilden. Dazu gehört nicht eine bessere Ausgestaltung der Pendlerpauschale, sondern eine bessere Ausstattung der ländlichen Regionen mit den Möglichkeiten, wirtschaftlichen Ideen, Beschäftigung und neuen Wohn- und Arbeitsformen nachzugehen: Coworking auf dem Lande ist ein zunehmender Trend,²⁰ Wirtschaftsförderung 4.0²¹ eine Chance, es entstehen bereits »Satellitendörfer« im Speckgürtel rund um Berlin²² und anderen Metropolen, in denen sich junge Stadtflüchtlinge in neuen Gemeinschaften zum Wohnen und Arbeiten niederlassen. Voraussetzung ist dabei stets eine gute Internetverbindung. Hier hätte die Politik eine zentrale Aufgabe, die Lebensverhältnisse anzugleichen.

Nur noch Städte fördern?

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Kommission »Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung« – Abschlussbericht. Berlin 2019, S. 2.
- 2 Ebd., S. 10.
- 3 Ebd., S. 9.
- 4 U. Schneidewind und H. Scheck: Die Stadt als »Real-labor« für Systeminnovationen. In: J. Rückert-John (Hrsg.): Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Innovation und Gesellschaft. Wiesbaden 2013, S. 229–248. – U. Hahne: Reallabore – Katalysator für die nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung? In: RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. Heft 1 (2019), S. 53–58.
- 5 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin 2016, S. 542.
- 6 BMWi: Freiräume für Innovationen. Das Handbuch für Reallabore. Berlin 2019, S. 7.
- 7 BMWi (s. Anm. 1), S. 87 f.
- 8 »Sonderwirtschaftszonen im Osten gefordert«. Meldung in der FAZ vom 9. Mai 2019.
- 9 BMWi (s. Anm. 6), S. 8.
- 10 BMWi: Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission »Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung« für ein »Struktur-stärkungsgesetz Kohleregionen«. Berlin 2019, S. 19.
- 11 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin 2019.

- 12 Vgl. U. Hahne: Verschärfte Anforderungen bei erhöhtem Bedarf. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 158 f.
- 13 BMI (siehe Anm. 11), S. 28.
- 14 Ebd., S. 17.
- 15 Ebd., S. 18.
- 16 Ebd., S. 19.
- 17 BMEL: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019. Berlin 2019.
- 18 Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung: Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle 2019.
- 19 »5G an jeder Milchkanne lohnt sich einfach nicht«. FAS vom 17. März 2019.
- 20 Vgl. Coworking auf dem Land. In: LandInForm 3/ 2019, S. 7.
- 21 M. Kopatz und U. Hahne: Wirtschaftsförderung 4.0 – auch ein Thema für ländliche Regionen. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 190–194.
- 22 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Urbane Dörfer. Wie digitales Arbeiten Städter aufs Land bringen kann. Berlin 2019.



Univ.-Prof. Dr. Ulf Hahne
Regionalökonom und Redakteur
des *Kritischen Agrarberichts*.

Universität Kassel
Institut für urbane Entwicklungen
Gottschalkstr. 22, 34127 Kassel
hahne@uni-kassel.de