

© Schwerpunkt »Welt im Fieber – Klima & Wandel«

## Zwischen Wettbewerb und Nachhaltigkeit

Potenziale der Regionalentwicklung für eine nachhaltige Transformation der Gesellschaft

von Sabine Weizenegger

*Die Covid-19-Pandemie hat dem gesellschaftlichen Bewusstsein in Richtung nachhaltiger Entwicklung einen starken Impuls gegeben. Dieser Impuls müsste und könnte auch von der Regionalentwicklung verstärkt aufgegriffen werden. Potenziale sind da, aber auch Hemmnisse und Zielkonflikte bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene. Oftmals steht der Wunsch nach ökonomischem Erfolg und dem Bestehen im Wettbewerb der Regionen den anderen Zielen entgegen, die mehr an Umweltschutz, Biodiversität oder sozialer Gerechtigkeit ausgerichtet sind. Nachfolgender Beitrag zeigt, wie die Regionalentwicklung den notwendigen gesellschaftlichen Wandel besser unterstützen könnte.*

Der Ruf nach einem gesellschaftlichen Wandel wird immer lauter. So stellt uns alle nicht nur der Klimawandel vor große Herausforderungen, auch die Frage von Gerechtigkeit ist noch lange nicht gelöst. Auf unterschiedlichen Wegen versuchen auch die Akteure der Regionalentwicklung, ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Ich versuche im Folgenden Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Potenziale der Regionalentwicklung dafür noch besser genutzt werden können.

### Was ist und was kann Regionalentwicklung?

Regionalentwicklung wird in diesem Beitrag aus einer normativen Perspektive betrachtet. Laut dem Lehrbuch *Regionalentwicklung* heißt das, zu fragen, »was getan werden kann bzw. sollte, damit sich Regionen zukünftig ›besser‹ entwickeln können«. <sup>1</sup> An gleicher Stelle weisen die Autoren des aktuellen deutschsprachigen Standardwerkes darauf hin, dass »dieses ›besser‹ [...] sehr unterschiedlich definiert« werde. Regionalentwicklung ist also nicht automatisch gleich nachhaltige Entwicklung – dazu später mehr.

Ansätze rund um die Regionalentwicklung sind entstanden und erfolgreich geworden, weil

- die räumliche Ebene der Region für die Lösung vieler Fragestellungen besonders geeignet ist: nämlich immer dann, wenn größere Einheiten (wie Nationalstaaten) nicht ausreichend passgenau sind und

kleineren Einheiten (wie Gemeinden) die kritische Masse fehlt;

- ihre Strategien zur Entwicklung gegenüber starren Planungen oder verbindlichen Gesetzen auch »weiche« Maßnahmen mit einbeziehen. In diesem Zusammenhang kommt der Partizipation, also der Einbindung breiter Bevölkerungsgruppen, besondere Bedeutung zu. Letztlich soll Partizipation die Akzeptanz von Entwicklungsmaßnahmen erhöhen.

Die frühen Regionalentwicklungsansätze entstanden mit dem Ziel einer aufgehenden wirtschaftlichen Entwicklung. Heute werden die zugrunde liegenden Instrumente aber zunehmend auch in prosperierenden Regionen eingesetzt. Außerdem entstehen neben thematisch umfassend agierenden Regionalmanagements weitere Strukturen, die entweder spezielle Themen bedienen (Klimaschutzmanagements, Ökomodellregionen, Citymanagements usw.) oder die im Rahmen ihres eigenen Arbeitsschwerpunktes auch Regionalentwicklung mit betreiben (z. B. Naturparke, die Regionalentwicklung als eines ihrer Arbeitsfelder definiert haben).

Weiterentwickelt hat sich auch das konzeptionelle Spektrum der Regionalentwicklung. Heute reicht es von der endogenen Regionalentwicklung (die vor allem auf die Potenziale innerhalb der Region, regionale Wirtschaftskreisläufe etc. abzielt) bis hin zu regionaler *Governance* (einem Begriff, für den es nach wie vor keine brauchbare Übersetzung gibt; gemeint ist die

Steuerung von netzwerkartigen Strukturen, in denen öffentliche und private Akteure zusammenwirken).

So hat sich über die Jahre ein wachsender Pool an Institutionen und Organisationen herausgebildet, die alle auf ihre Art und Weise Regionalentwicklung betreiben. Oft wurden und werden sie durch Förderprogramme initiiert und weiter unterstützt.<sup>2</sup>

### Nachhaltige Entwicklung als Ziel

Welches Ziel soll diese Vielfalt von Regionalentwicklung erreichen? Seit rund 30 Jahren gibt es ein Konzept, das diese Frage zumindest aus globaler Perspektive beantwortet: Nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*) ist spätestens mit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro im Jahr 1992 und der dort verabschiedeten Agenda 21<sup>3</sup> zum Leitbild in der globalen Entwicklungsdiskussion geworden. Hier stehen ökologische, ökonomische und soziokulturelle Faktoren gleichberechtigt nebeneinander. Lokale Agenda-21-Gruppen sind gegründet worden, Folgekonferenzen fanden 1997 in New York, 2002 in Johannesburg und 2012 in Rio statt. 2015 wurde in New York die Agenda 2030 verabschiedet, in der 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs – Nachhaltigkeitsziele) formuliert sind.

Und doch ist es sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft schwierig, eine diesen Zielen entsprechende Transformation zu gestalten. In Rio waren 1992 nicht nur die Agenda 21, sondern auch die UN-Klimarahmenkonvention und die UN-Biodiversitätskonvention beschlossen worden, also ein ganzes Paket an Grundlagen, um auf globaler Ebene die großen Herausforderungen der Zeit zu lösen. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung können vor allem für den Bereich Klimaschutz regelmäßig in den Medien verfolgt werden. Die politischen Akteure ringen um Lösungen, Lobbyisten versuchen Entscheidungen in ihrem Sinn zu beeinflussen und der unzufriedene Teil der Zivilgesellschaft trifft sich zu Demonstrationen, zunächst am Rande der großen Gipfeltreffen und später wöchentlich im Rahmen der medial viel beachteten Initiative *Fridays for Future*. Wie können sich Regionalentwicklungsinitiativen in dieser Gemengelage konstruktiv und mit regionalen Lösungen einbringen? Und funktioniert das dann auch in der Praxis?

### Von der Strategie zum Handeln – die Erfolgsgeschichte LEADER

Ein Beispiel dafür, wie eine thematisch breit aufgestellte praktische Umsetzung von regionaler Entwicklung organisiert werden kann, ist die 1991 entstandene EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER.<sup>4</sup> Sie hat

sich inzwischen zur Querschnittsaufgabe ländlicher Entwicklung weiterentwickelt. Heute gibt es im Rahmen von LEADER allein in Deutschland 321 solche Lokale Aktionsgruppen (LAGs) und in ganz Europa sind es über 2.600. Eines haben sie alle gemeinsam: Sie erarbeiten eigene, auf die Region zugeschnittene Strategien, und es wird dezentral von regionalen Gremien entschieden, wie die verfügbaren Fördermittel eingesetzt werden. Nach EU-Vorgaben müssen sog. Wirtschafts- und Sozialpartner mindestens 50 Prozent der Mitglieder in diesen Gremien ausmachen. Geht es nach dem Wunsch der europäischen Behörden, soll das Konzept unter dem Namen Community-Led Local Development (CLLD) weitere Verbreitung in verschiedenen EU-Fonds finden.

Über LEADER wurden unzählige Entwicklungsprozesse angestoßen und Projekte verwirklicht, oftmals verbunden mit aktiver Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und deren ehrenamtlichem Einsatz. Darüber hinaus wurden Netzwerke und Vertrauen aufgebaut.<sup>5</sup> Hier wird also sehr aktiv Entwicklung vor Ort betrieben. Aber leisten diese Aktivitäten einen ausreichenden Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung oder wäre mehr möglich?

### Zielkonflikte auf mehreren Ebenen ...

Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass auch bei LEADER die Entscheider stets mit Zielkonflikten konfrontiert sind, wenn sie eine *nachhaltige* Regionalentwicklung konsequent umsetzen wollen. Es sind dieselben Zielkonflikte, die bereits im Grundkonzept nachhaltiger Entwicklung impliziert sind: Auf der einen Seite steht der Wunsch nach wirtschaftlichem Erfolg, dem gegenüber stehen Belange des Umweltschutzes und des Erhalts der Biodiversität sowie Aspekte von sozialer Gerechtigkeit. Bei LEADER – bzw. generell in der Regionalentwicklung – sind diese Zielkonflikte in den Regionen selbst zu lösen. Konfliktlösung bedingt Kompromisse, die nicht selten mit Einschränkungen verbunden sind. Je stärker dabei die persönliche Betroffenheit von Akteuren ist, desto geringer fällt die Akzeptanz für Veränderungsmaßnahmen aus. Deshalb unterbleiben oft Entscheidungen, die zu einem tiefergreifenden Wandel führen würden (z. B. das konsequente Einfordern energieeffizienter Bauweise oder Bauen nach dem Cradle-to-cradle-Prinzip bei der Förderung von Gemeinschaftshäusern oder vergleichbaren Projekten).

Allerdings müssen schmerzhaft Entscheidungen von den regionalen Akteuren oft gar nicht wirklich getroffen werden. Im Zweifel kann auf alternative Finanzierungsinstrumente ausgewichen werden, bei denen Nachhaltigkeit eine kleinere Rolle spielt. Zudem gibt es bei der Regionalentwicklung – im Gegensatz

zur globalen Betrachtung – eine Art Joker: Probleme können ausgelagert werden. Naturgemäß steht bei den Akteuren die jeweils eigene Region im Fokus; den Wettbewerb der Regionen möchte man gerne selbst gewinnen. Auf Einnahmen oder Arbeitsplätze verzichten sollen hingegen lieber andere; und auch unliebsame technische Infrastrukturen (wie Deponien und dergleichen) hat man nach dem NIMBY-Prinzip (*not in my backyard*) lieber nicht bei sich in der Region. Aus Perspektive der Regionalentwicklung ist dieses Vorgehen nachvollziehbar, global betrachtet funktioniert es jedoch nicht, denn wir haben nur die eine Erde.

Mit solchen Überlegungen verbunden ist demnach auch die wichtige Frage, auf welcher räumlichen Ebene die Aushandlungsprozesse optimalerweise stattfinden sollten. Wo also liegt das richtige Maß an Freiheiten für regionale Entscheidungen? Wo im Sinne einer Gemeinwohlorientierung sind besser übergeordnete Vorgaben zu formulieren, damit Regionalentwicklung vor Ort *und* eine global nachhaltige Entwicklung gelingen können?

Einfach ist es, den notwendigen Wandel auf hohem Abstraktionsniveau zu formulieren. Schwierig wird es jedoch dort, wo in die konkreten Lebenswelten der Menschen vor Ort eingegriffen wird. Zugleich aber sind ja genau dort – vor Ort – die Identifikationsräume und Menschen, die sich für die eigene Lebensumwelt engagieren. Genau hier liegt daher eine große Chance für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung.

### ... und weitere Hindernisse

Nachhaltige Entwicklung funktioniert also in der Praxis nicht immer wie im Lehrbuch. Die Gründe dafür sind vielfältig, dazu gehören die eben genannten Zielkonflikte und die Frage der geeigneten räumlichen Ebene sowie auch das immer wieder vorgebrachte Argument der zunehmenden Bürokratie, die viele Ressourcen bindet.<sup>6</sup> Daneben gibt es weitere Ursachen. Oft sind sie ganz praktischer Art, und oft werden sie nicht in Evaluierungen erfasst, öffentlich thematisiert oder diskutiert. Aus meiner langjährigen Berufspraxis in der Regionalentwicklung heraus möchte ich folgende nennen:

- Die konzeptionellen Grundpfeiler von nachhaltiger Entwicklung sind vielen Akteuren zu wenig präsent. Vielfach erfolgt z. B. eine Reduzierung auf die zeitliche Komponente (»Das Projekt ist nachhaltig, wenn es auch in ein paar Jahren noch existiert«). Für die Notwendigkeit der ausgewogenen Betrachtung der drei Säulen und des konstruktiven Aushandelns der Zielkonflikte, um zur insgesamt »besten« Lösung zu kommen, besteht dann wenig Sensibilität.

- Gerade Akteure im Umfeld von Förderprogrammen haben oft wenig Zugang zum Denken in komplexen Systemen. Das Selbstverständnis ist dann nicht, einen umfassenden regionalen Entwicklungsprozess zu gestalten. Vielmehr stehen Aktivitäten wie die Kontrolle des Einhaltens von Vorschriften oder des fristgerechten Mittelabflusses im Vordergrund des Tuns. Positive Effekte aus langfristig angelegten Aktivitäten wie Kooperationen oder Netzwerkbildung werden in diesem Umfeld nicht ausreichend wertgeschätzt (»alles richtig machen« anstatt »das Richtige machen«).

- Manche Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung sind insgesamt (noch) nicht etabliert oder vordergründig wenig attraktiv. Auch wenn auf wissenschaftlicher Ebene seit geraumer Zeit Debatten um beispielsweise Postwachstumsökonomien stattfinden, sind derartige Überlegungen in der Praxis nach wie vor weitgehend tabu. Welcher Politiker würde z. B. ein Konzept vorschlagen, das eine gezielte Schrumpfung seiner eigenen Regionen beinhaltet?

- Der Faktor »Macht« findet (mit Ausnahmen wie z. B. der Vorgabe zur Mehrheit der Wirtschafts- und Sozialpartner im Entscheidungsgremium bei LEADER) kaum Berücksichtigung. Macht umfasst dabei nicht nur die mehr oder weniger offensichtlichen Aktivitäten diverser Lobbygruppen. Auch ganz subtile Unterschiede in der Herangehensweise von Schlüsselpersonen können weitreichende Konsequenzen haben. Wenn beispielsweise Sitzungen oder Besprechungen klassisch hierarchisch *geleitet* werden, kann das zu einem anderen Ergebnis führen, als wenn ein Entscheidungsprozess aus neutraler Perspektive heraus *moderiert* wird.

### Wie kann es besser funktionieren?

Um die Ziele nachhaltiger Entwicklung und einen Wandel mit Hilfe der Regionalentwicklung zu erreichen, kommen der Kommunikationsarbeit und dem Wissensmanagement eine wichtige Funktion zu. Je besser die handelnden Akteure auch die übergeordneten Ziele und Probleme kennen und verstehen, umso gezielter können sie ihr Know-how und ihre Kreativität dafür einsetzen, Lösungen zu finden, die gleichzeitig die Belange in den Regionen und die globale Perspektive berücksichtigen. Damit dies gelingen kann, müssen Zielkonflikte dabei explizit gemacht werden, d. h. sie müssen offen benannt und auf transparente Art und Weise gelöst werden. In einem gesellschaftlichen Umfeld, in dem der Blick auf das große Ganze Vorrang gegenüber Egoismen gewinnt, fällt Wandel leichter, als wenn lediglich Einzelne gegen den Strom schwimmen.

Für eine erfolgreiche Arbeit müssen die Initiativen der Regionalentwicklung so ausgestattet sein, dass sie ihren Aufgaben adäquat nachkommen können. Dazu

gehören eine ausreichende Finanzausstattung und entsprechend qualifiziertes Personal, wobei auch Zeitbudgets für kontinuierliche Aus- und Weiterbildung mit einzuberechnen sind.

Die generelle Wertschätzung von Aufgaben jenseits der Akquise von Fördermitteln – eben in den Bereichen Kommunikation, Netzwerkpflege oder Wissensmanagement – sollte beim Einsatz von Fördermitteln am besten schon in den Programmdokumenten stärker zum Ausdruck kommen. Die Fördermittelgeber haben es letztlich in der Hand: Aus Steuergeldern finanzierte Regionalentwicklung sollte nur noch in Form *nachhaltiger* Regionalentwicklung genehmigungsfähig werden.

### Lernen aus dem Corona-Geschehen?

Die Prozesse der Regionalentwicklung sind langfristig und deshalb nicht immer ganz einfach zu greifen. Gewissermaßen argumentativ kommt uns hier die Covid-19-Pandemie zu Hilfe: Eine im Juli 2020 erschienene Publikation aus dem Umfeld des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung hat untersucht, welche Erfahrungen aus der Corona-Krise für die Bewältigung der Klimakrise genutzt werden können.<sup>7</sup> Darunter sind Erkenntnisse wie: Krisenprävention bedarf strategischer Koordination auf Systemebene. Oder: Transformation kann erreicht werden durch eine Kombination aus Bottom-up-Prozessen, bei denen Menschen Gewohnheiten ändern, und Top-down koordiniertem Systemwechsel.

### Folgerungen & Forderungen

- Regionalentwicklung hat sich etabliert und ausdifferenziert. Sie hat Potenziale, die erforderliche nachhaltige Entwicklung (SDG-Ziele von 2015) umzusetzen.
- Eine solche Transformation benötigt Bottom-up-Prozesse, Partizipation und gleichzeitig einen Top-down koordinierten Systemwechsel.
- Obwohl die lokal-regionale Ebene genau die Chancen bietet, eine an Nachhaltigkeit ausgerichtete Transformation umzusetzen, stehen dem noch viele Hemmnisse entgegen.
- Soll eine Umsetzung gelingen, muss der Faktor »Macht« wahrgenommen werden. Auch müssen die Aushandlung von Zielkonflikten explizit sowie die Lösungen transparent gemacht werden.
- Es bedarf dazu einer ausreichenden Finanzausstattung, qualifiziertem Personal und einer Wertschätzung von Aufgaben wie Kommunikation, Netzwerkpflege und Wissensmanagement, also jenseits reiner Akquise von Projekt-Fördermitteln.

Solche Erkenntnisse dürften für viele Regionalentwickler nicht neu sein, werden damit doch die eigenen Arbeitsweisen, Grundannahmen und Methoden bestätigt. Es ist vielmehr die Geschwindigkeit der Pandemie, die Mechanismen deutlicher sichtbar macht, als dies bei langfristigen Prozessen wie nachhaltiger Regionalentwicklung der Fall ist. Diese Art von Illustration dessen was notwendig ist im Zeitraffer zu erkennen, könnte auch zur Veranschaulichung und Durchsetzung von Anliegen nachhaltiger Entwicklung genutzt werden.

### Fazit

Akteure der Regionalentwicklung haben für ihre Regionen schon viel erreicht. Allerdings scheint dabei auch knapp drei Jahrzehnte nach Rio immer noch die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund zu stehen; der fehlende Blick auf globale Entwicklungen führt zu regionalen Egoismen. Dadurch wird notwendiger Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung im eigentlichen Sinn behindert oder zumindest verlangsamt.

Gleichzeitig werden die Appelle eines wachsenden Teils der Zivilgesellschaft lauter, den ökologischen und sozialen Aspekten gegenüber den ökonomischen mehr Gewicht zu verleihen. Der Schwung dieser Initiativen sollte in der Regionalentwicklung aufgegriffen werden. Dasselbe gilt für das Fenster der Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, die vielleicht manche Prozesse beschleunigen wird. Die bestehenden Netzwerke geben es her, dass die Beteiligten viel voneinander lernen und neue Impulse auch zur Umsetzung bringen können.

Bei allem Wunsch nach Bottom-up-Prozessen und deren unbestreitbarer Notwendigkeit wird auch bei der Regionalentwicklung an manchen Stellen mehr Steuerung von räumlich übergeordneten Ebenen nötig sein, damit Entwicklung ausgewogen verlaufen kann. Dazu gehört auch, ein konstruktives, offenes und ermöglichendes Umfeld zu schaffen, in dem Wandel gelingen kann. Denn gelingen wird Wandel nur dann, wenn viele Menschen den Mut für Neues aufbringen.

### Das Thema im Kritischen Agrarbericht:

- ▶ Gerhard Henkel: Hat das Dorf Zukunft? Argumente und Strategien für Erhalt und Förderung des ländlichen Raumes. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 14–19.
- ▶ Hartmut Berndt: Die Zukunft der ländlichen Räume. Ein Plädoyer für die ländliche Entwicklung als unabhängiges Ziel der gemeinsamen Europäischen (Agrar-)Politik. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 192–196.
- ▶ Bettina Rocha: Partnerschaft für Innovationen. Neue Agrarförderung (EIP-Agri) mit Bottom-up-Ansatz und ihr Beitrag zur Regionalentwicklung. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 197–202.

- ▶ Michael Kopatz und Ulf Hahne: Wirtschaftsförderung 4.0 – auch ein Thema für ländliche Regionen. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 190–194.
- ▶ Ulf Hahne: Raum des Wandels. Die Region in der Postwachstumsdebatte. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 188–192.

#### Anmerkungen

- 1 T. Chilla, O. Kühne und M. Neufeld: Regionalentwicklung. Stuttgart 2018, S. 32. – Im Gegensatz zu dieser Betrachtungsweise steht die analytische Perspektive, die fragt, warum sich Regionen in welcher Weise entwickelt haben.
- 2 Eine Typologie dieser Ansätze und Institutionen ist noch ein wissenschaftliches Desiderat, ebenso wie die eingehendere Untersuchung der Frage, in wie weit sie sich gegenseitig ergänzen und befruchten oder möglicherweise in Konkurrenz zu einander stehen (etwa um Fördermittel oder um politische Aufmerksamkeit).
- 3 Bundesumweltministerium (Hrsg.): Umweltpolitik: Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente. Bonn 1997.
- 4 Weitere Informationen zum LEADER-Ansatz unter: Europäische Gemeinschaften: Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Luxemburg 2006.
- 5 S. Weizenegger und M. Lemberger: Regionale Governance und europäische Struktur- und Investitionsfonds an den bayerischen Grenzen. In: T. Chilla und F. Sielker (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns – Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung. (Arbeitsberichte der ARL 23) Hannover 2018, S. 129–158.
- 6 Beispielsweise für LEADER genannt in: European Network for Rural Development: LEADER LAG Survey 2017. Findings at European Level. Version 2. 9. November 2018.
- 7 K. Vinke et al.: Corona and the climate: a comparison of two emergencies. In: Global Sustainability 3 (2020), e25, pp. 1–7. DOI: 10.1017/sus.2020.20.



#### Dr. Sabine Weizenegger

Allgäuerin, Geografin und freiberufliche Regionalberaterin. Davor hat sie über 15 Jahre lang als Regionalmanagerin gearbeitet und immer wieder zu Regionalentwicklung geforscht, gelehrt und publiziert.

weizenegger@akteure-und-regionen.de  
www.akteure-und-regionen.de