

Entwicklungen & Trends 2021

Krisenbewältigung durch Regionalentwicklung?

von Sabine Weizenegger

Wie nahezu alle Lebensbereiche stand auch die Regionalentwicklung im Jahr 2021 unter dem Zeichen der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Unsicherheiten für die Arbeitswelt und für das gesellschaftliche Leben. Der Klimawandel, die wohl noch größere Krise als die Pandemie, hat 2021 auch in Deutschland direkte Folgen spüren lassen, in Form von massiven Niederschlagsereignissen mit Todesopfern.

Wie gehen die Akteure aus der Regionalentwicklung mit diesen Krisen um? Und wie kann Regionalentwicklung zur Bewältigung der Krisen beitragen? Die Regionalforscher Tobias Chilla, Olaf Kühne und Markus Neufeld unterscheiden in der Regionalentwicklung zwischen finanziellen, rechtlichen und persuasiven Instrumenten, wobei es in der Praxis auch Mischformen bzw. Kombinationen gibt.¹ Dieser Logik folgend greift der vorliegende Beitrag relevante Ereignisse des Jahres auf und ordnet die Geschehnisse aus der Brille der Regionalentwicklung ein.

Hinsichtlich der finanziellen Instrumente war 2021 ein Jahr mit richtungsweisenden Festlegungen zur neuen EU-Haushaltsperiode, wobei von allen Beteiligten ein verspäteter Übergang zwischen den Perioden zu bewältigen war. Unter den rechtlichen Instrumenten sind im Sinne eines Jahresrückblicks für Regionalentwicklung das im Juni verabschiedete Lieferkettengesetz sowie das wegweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März zum Klimaschutzgesetz nennenswert. Bei den Instrumenten auf Basis von Überzeugung, Anreizen und Freiwilligkeit ist festzuhalten, dass Institutionen der Regionalentwicklung ihre Potenziale noch besser nutzen könnten.

Krise I – die Pandemie:

Veränderte Arbeitsbedingungen auch für Regionalmanagements

Mit Lockdown sowie Reise- und Kontaktbeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie war der Jahresbeginn 2021 mit Unsicherheiten behaftet: Würde die Krise bald vorübergehen? Oder würde sie große wirtschaftliche Einbrüche verursachen? Würde sie alternative Herangehensweisen notwendig machen oder neue Entwicklungsoptionen befördern? Würde sie das Regionale stärken? Welche Auswirkungen hätte sie auf die Arbeitswelt?

Regionalentwicklung und Regionalmanagement leben in besonderem Maße von Netzwerken und vom Austausch. Durch die Kontaktbeschränkungen waren allerdings die Möglich-

**Verschiedene
Instrumente der
Regionalentwicklung**

**Pandemie erschwert
Vernetzung ...**

keiten hierfür besonders im ersten Halbjahr 2021 noch stark eingeschränkt, was Regionalmanagements wie z. B. die LEADER-Aktionsgruppen (LAGs) vor Herausforderungen gestellt hat. Eine Befragung von LAGs durch die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) 2021² ergab, dass besonders die Vernetzungsarbeit in den Regionen schwieriger geworden ist. 81 Prozent der LAGs haben die Zusammenarbeit in der Lokalen Aktionsgruppe umgestellt. Konferenzen, Netzwerktreffen oder Sitzungen in den Regionen wurden verschoben oder online abgehalten. Nach einer kurzen Phase der Erleichterung im Sommer war es zum Jahresende mit Eintreten der vierten Pandemiewelle wieder nötig, Kontakte verstärkt einzuschränken.

Auch größere Veranstaltungen wurden in den virtuellen Raum verlagert: Die seit 95 Jahren bestehende Internationale Grüne Woche (IGW) fand 2021 erstmals als rein digitale Veranstaltung statt und erreichte damit über 20.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.³ Das im Rahmen der IGW vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) organisierte Zukunftsforum Ländliche Entwicklung fand ebenfalls virtuell statt, diesmal unter dem Motto »Alles digital oder doch wieder ›normal‹? Neue Formen von Arbeit und Teilhabe als Chance für die Ländlichen Räume«. Auch das von der DVS organisierte bundesweite LEADER-Treffen 2021 war eine Onlineveranstaltung. Teilweise waren 350 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von LAGs aus ganz Deutschland zugeschaltet, das war nach Auskunft der DVS etwa ein Drittel mehr als bei den Präsenzveranstaltungen in den Vorjahren. Sogar eine virtuelle Exkursion in die Eifel gehörte zum Programm.⁴

**... und fördert virtuelle
Begegnungen**

Mit der Pandemie hat die Nutzung digitaler Instrumente für die Arbeit insgesamt weiter Fahrt aufgenommen. Dazu gehören neben Software für Videokonferenzen auch Onlineplattformen, die zur Kommunikation in räumlich verteilten Arbeitsgruppen genutzt werden (*Community Plattformen*). Die Akteure haben weitere Kompetenzen bei den Instrumenten gewonnen. Derartige Entwicklungen hätten vermutlich ohnehin stattgefunden, jedoch sind sie durch die Pandemie stark beschleunigt worden. Die DVS beispielsweise bietet seit Jahren immer wieder Onlineveranstaltungen an. Die Autorin dieses Beitrags war bei einigen dieser Veranstaltungen dabei und wollte das Instrument bereits vor rund zehn Jahren im Rahmen eines transnationalen Kooperationsprojekts stärker nutzen. Die Erfahrung war, dass das Angebot vor der Pandemie nicht immer in dem Maße angenommen worden war, wie erhofft. Es gab Vorbehalte seitens der Akteure: die Befürchtung, der Technik nicht gewachsen zu sein, Bedenken in Sachen Datenschutz oder einfach Lust am persönlichen Treffen, vor Ort in einer schönen Region. Inzwischen werden die Vorzüge der neuen Arbeitsweise erkannt: Es sind weniger Zeitaufwand und Kosten für Reisen nötig, dadurch können gerade bei überregionalen Fachveranstaltungen online bisweilen mehr Teilnehmende erreicht werden, als dies bei einer Präsenzveranstaltung der Fall gewesen wäre. Durch Streaming sind viele Tagungsbeiträge auch im Nachhinein noch abrufbar – so konnte beispielsweise auch bei den Recherchen zu diesem Beitrag darauf zurückgegriffen werden.

**Streaming erleichtert
Tagungsteilnahme ...**

Schwierig war und ist die rechtliche Lage bei Versammlungen und Sitzungen, auf denen Beschlüsse zu fassen sind. Wie ist beispielsweise damit umzugehen, wenn bei einer Sitzung Stimmberechtigte wegen fehlender technischer Ausstattung oder wegen schlechter Internetverbindung nicht an der Abstimmung teilnehmen können? Bei der Projektauswahl im Rahmen des LEADER-Programms konnten sich viele LAGs mit Umlaufbeschlüssen behelfen. Inzwischen kommen auch mehr Instrumente für (seriöse) Abstimmungen im Onlineformat auf den Markt. Auch wenn 2021 wieder mehr Veranstaltungen in Präsenzformat stattfinden konnten, wären die Institutionen der Regionalentwicklung gut beraten, einen Modus für Onlinesitzungen und -abstimmungen in ihre Satzungen, Gesellschaftsverträge oder Geschäftsordnungen aufzunehmen.

**... und erschwert
Beschlussfassungen**

Krise als Chance: Rückenwind für Coworking auf dem Land

Während das digitale Arbeiten für manche Akteure der Regionalentwicklung immer noch eine Herausforderung darstellt, kann es an anderer Stelle eine große Chance für die Aufwertung und für die Entwicklung von Regionen sein. Ein Beispiel ist Coworking, also das gemeinsame Nutzen von Arbeitsräumen. Coworking geht dabei etwas weiter als reine Büro-

gemeinschaften, weil vor allem der Austausch und ein gewisses kreatives Umfeld eine große Rolle spielen.

Viele Jahre war Coworking vor allem in größeren Städten anzutreffen. Hier sind 2021 zum Teil erhebliche Zuwächse zu verzeichnen. Die Anzahl der auf der Plattform coworker.com registrierten Workspaces hat sich in einigen Städten zwischen Juni 2021 und September 2021, also innerhalb weniger Monate(!), verdrei- bis vervierfacht. Spitzenreiter ist Stand September 2021 London mit über 1074 Spaces (Juni 2021: circa 240), gefolgt von Bengaluru in Indien mit 815 Spaces (Juni: 280), New York mit knapp 600 Spaces (Juni: 240). München kommt auf 312 Spaces (Juni: 70). Die Plattform ist mit über 18.000 Spaces in 172 Ländern vertreten und zählt rund sechs Millionen Nutzerinnen und Nutzer (Stand September 2021, Juni: drei Millionen).⁵

Doch auch außerhalb der Metropolen und Großstädte gibt es neuerdings immer mehr Coworking-Spaces. Die DVS hat das Thema aufgegriffen und mehrfach Seminare zum Thema Coworking in ländlichen Gebieten angeboten sowie Informationen dazu zusammengestellt. Zusammenschlüsse und Plattformen entstehen, so etwa die German Coworking Federation e.V., der Bundesverband Coworking Spaces e.V. oder die Genossenschaft CoWorkLand. Sie alle beraten bei Gründung und Betrieb von Coworking-Spaces. Das BMEL und CoWorkLand haben gemeinsam einen Leitfaden *Coworking auf dem Land* herausgegeben. Im Rahmen eines transnationalen LEADER-Projekts entstand eine Broschüre mit Tipps.⁶

Neben der zahlenmäßigen Entwicklung von Workspaces findet auch eine zunehmende qualitative Differenzierung und Spezialisierung statt: vom Retreat (wo man gleich auch wohnen kann) über Workation (für diejenigen, die das Arbeiten auch im Urlaub nicht lassen können) bis hin zu Maker Spaces (wo erkannt wurde, dass ein Arbeitsplatz nicht unbedingt ein Büro sein muss). Die Spaces werden betrieben von Unternehmer/-innen, Gemeinschaften, Kommunen, sind an Gründerzentren angedockt... kurzum: es gibt eine riesengroße Vielfalt.

Solche Konzepte können Inspiration und Chance sein, ländliche Räume attraktiver zu machen. Dies umso mehr, als während der Pandemie das Wohnen im ländlichen Raum durchaus eine Aufwertung erfahren hat. Mehr Wohnraum, weniger Enge und gute Freizeitmöglichkeiten waren während der Zeit der strengen Beschränkungen im Rahmen der Pandemie stark wertgeschätzt.

Krise II: Der globale Klimawandel

Effekte einer längerfristigen und größeren Krise, nämlich des Klimawandels, waren 2021 ebenfalls präsent. Nicht abstrakt oder in anderen Teilen der Welt, sondern mit massiven Waldbränden im Süden Europas und mit Überschwemmungen mit Todesopfern in Deutschland. Mitte Juli 2021 hat eine verheerende Flutkatastrophe mehrere Regionen im nördlichen Rheinland-Pfalz verwüstet.

Die Beiträge der Regionalentwicklung zur Eindämmung des Klimawandels und zum Umgang mit seinen Folgen sind vermutlich kaum zu messen. Interessant ist, was nach der Flutkatastrophe im Ahrtal geschah: Winzer aus anderen Weinbaugebieten sind samt Arbeitsgeräten angereist und haben bei der Weinlese unterstützt. Unter dem Hashtag *#solidAHRität* wurden Spenden generiert, unter anderem mit gespendetem Wein von Winzern anderer Regionen und durch logistische Unterstützung eines großen Weinguts. Die Wirtschaftsunioren Rheinland betreiben einen Onlineshop zur Unterstützung der Betroffenen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Es kamen also kreative Lösungen zur Anwendung, bei denen Kooperation im Vordergrund stand und nicht Konkurrenz; wo Menschen sich eingebracht haben, die sich im Metier auskennen, wo Unterstützung vor Ort getragen wurde. Es sind Aktivitäten, wie sie unter anderem auch im Rahmen nachhaltiger Regionalentwicklung zur Anwendung kommen. An dieser Stelle kann nicht beantwortet werden, ob solche Aktivitäten im Krisenfall mit oder ohne Regionalentwicklung besser oder schlechter funktionieren, und sicherlich kann eine Krise unabhängig davon gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und (zumindest kurzfristig) die Spendenbereitschaft der Bevölkerung erhöhen. Aber das Beispiel zeigt die Bedeutung des Instrumentenkastens aus der Regionalentwicklung auf. Die beschriebene Hilfe war sofort vor

**Coworking –
jetzt auch auf dem Land**

**Krise fördert
Kooperationen und
kreative Lösungen**

Ort, lange bevor Hilfsprogramme und dergleichen aufgelegt werden konnten. Insofern ist das regelmäßige »Üben« von Kooperation und Netzwerkpflege, wie es in der Regionalentwicklung geschieht, sicherlich wichtig und trägt dazu bei, im Ernstfall gut und vor allem schnell reagieren zu können. Es stehen hier das Tun und der Mensch im Vordergrund.

Ein bedeutendes Ereignis des Jahres war die Weltklimakonferenz in Glasgow im November 2021 (COP 26 – Conference of Parties), die ursprünglich für 2020 vorgesehen gewesen war. Im Ergebnis wurde das Ziel aus dem Pariser Klimaabkommen, die Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, gestärkt. Dafür ist eine Verdoppelung der Finanzhilfen bis 2025 vorgesehen, der Ausstoß klimaschädlicher Klimagase muss noch im aktuellen Jahrzehnt um 45 Prozent sinken. Maßnahmen sind der Schutz des Waldes, die Verringerung des Methanausstoßes, die Senkung von Emissionen im Verkehr und weitere. Große Aufmerksamkeit beim COP 26 erreichte die Tatsache, dass der Kohleausstieg in die Abschlusserklärung aufgenommen wurde. Hiervon werden einzelne Regionen besonders betroffen sein. Dort kann beispielsweise der Mechanismus für einen gerechten Übergang (*Just Transition*) unterstützen, der von der Europäischen Union im Zusammenhang mit dem Europäischen Grünen Deal aufgelegt worden ist, um die sozioökonomischen Auswirkungen in genau solchen Regionen abzufedern. Die Institutionen der Regionalentwicklung können und sollten in den kommenden Jahren auf ihre Weise dazu beitragen, die gesetzten Ziele zu erreichen.

**Geplanter
Kohleausstieg macht
Regionalentwicklung
erforderlich**

EU-Haushalt 2021 bis 2027: die Rolle von Fördermitteln ...

Ein wichtiges Instrument der Regionalentwicklung sind Förderprogramme. Hier wird auch bei regionalen Förderprogrammen zunehmend eingefordert, Beiträge zu übergeordneten Zielen wie dem Klimaschutz zu leisten. Das ist grundsätzlich sinnvoll, denn nicht »Staaten« oder »die EU« setzen Klimaschutz oder die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung um, sondern Menschen auf allen Ebenen. Die Institutionen der Regionalentwicklung sowie ihre regionalen Netzwerke können mit ihrer Kommunikationsarbeit beeinflussen, welche Themen auf die Agenda gesetzt werden und wie zielgerichtet sie von den Akteuren vor Ort verfolgt werden.

Eine bedeutende Finanzierungsquelle für die Regionalentwicklung sind Mittel der Europäischen Union. Unter deutscher Ratspräsidentschaft war im Dezember 2020 eine Einigung im Europäischen Rat über den mehrjährigen EU-Finanzrahmen und über den Aufbaufonds zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie erzielt worden. Der Beschluss umfasst rund 1200 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021 bis 2027 im mehrjährigen Finanzrahmen und rund 806,9 Milliarden Euro für den Aufbaufonds (bzw. 1074 Milliarden Euro und 750 Milliarden Euro in Preisen von 2018).⁷ Die Mittel aus dem *Mehrjährigen Finanzrahmen* der EU verteilen sich wie folgt:

**Geld aus Brüssel
für die
Regionalentwicklung**

- Die *Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)* ist der größte Haushaltsposten mit rund 378,5 Milliarden Euro. Sie umfasst den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) (»Erste Säule der GAP«) mit rund 291 Milliarden Euro und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) (»Zweite Säule der GAP«) mit 87 Milliarden Euro.
- Auf die finanziellen Instrumente der *Kohäsionspolitik* entfallen 372,6 Milliarden Euro. Hierzu gehören der Kohäsionsfonds mit 48 Milliarden Euro, der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) mit 226 Milliarden Euro und der Europäische Sozialfonds+ mit 98,5 Milliarden Euro.
- Weitere Finanzierungsinstrumente werden unter dem Schlagwort *Neue und verstärkte Prioritäten* zusammengefasst; auf sie entfallen 377,3 Milliarden Euro. Die größten Posten hierunter entfallen auf Horizont Europa mit 86,1 Milliarden Euro für Forschung und Innovation, das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit mit 79,5 Milliarden Euro, Erasmus+ mit 24,6 Milliarden Euro, die Fazilität Connecting Europe sowie eine ganze Reihe weiterer Initiativen wie das Europäische Raumfahrtprogramm, Humanitäre Hilfe, das LIFE-Programm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutzprojekte, der Mechanismus für einen gerechten Übergang (*Just Transition*) und einige weitere.

Ergänzt wird der mehrjährige Finanzrahmen durch den *Wiederaufbauplan NextGenerationEU*. Hierfür nimmt die EU-Kommission erstmalig seit Bestehen der Europäischen Union Kredite auf.

- Über die *Aufbau- und Resilienzfazilität* werden insgesamt 723,8 Milliarden Euro zur Förderung von Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt (davon 385,8 Milliarden Euro an Darlehen und 338 Milliarden EUR an Finanzhilfen). Damit sollen die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie abgefedert, die europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften nachhaltiger und widerstandsfähiger gemacht sowie besser auf die Herausforderungen und Chancen des ökologischen und digitalen Wandels vorbereitet werden.
- NextGenerationEU trägt außerdem mit 83,1 Milliarden Euro zu *anderen Programmen* bei. Der größte Teil entfällt mit 50,6 Milliarden Euro auf REACT-EU, diese Mittel werden im Kern über die Kohäsionsfonds bereitgestellt. In die Zweite Säule der GAP fließen 8,1 Milliarden Euro.

**Neu:
Wiederaufbauplan
NextGenerationEU**

Obwohl die GAP größter (Einzel-)posten im mehrjährigen Haushalt bleibt, ist ihr Anteil am Gesamtbudget weiter zurückgegangen, von knapp 60 Prozent in den 1990er-Jahren auf nun rund 30,9 Prozent. Eine ähnliche Größenordnung erreichen zusammengenommen die Programme zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion mit 30,5 Prozent (ebenfalls mit einem leichten Rückgang). Der Bereich »neue und verstärkte Prioritäten« umfasst 31,9 Prozent des Haushaltes und hat in den vergangenen beiden Perioden einen enormen Zuwachs an Mitteln zu verzeichnen.

Insgesamt wichtiger werden Themen wie die Modernisierung der EU durch Forschung und Entwicklung, ein fairer Übergang zu klimafreundlichen und digitalen Technologien sowie Vorsorge, Wiederaufbau und Resilienz.

Der *deutsche Aufbau- und Resilienzplan* wurde im Juni 2021 von der Europäischen Kommission positiv bewertet. Er ist mit 25,6 Milliarden Euro an Zuschüssen hinterlegt. 42 Prozent der Mittel dienen der Umsetzung von Klimazielen (unter anderem: Wasserstoffinitiative, Förderung von Elektroautos und Energieeffizienz in Wohngebäuden), 52 Prozent der Umsetzung von Digitalisierungszielen (Mikroelektronik und Kommunikationstechnologien, Cloud-Infrastrukturen und -Dienste, Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen). Weitere Maßnahmen dienen der Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz Deutschlands.

Im Juni 2021 einigten sich Europäisches Parlament, Rat der EU und Europäische Kommission auf die GAP. Zentral sind der Europäische Grüne Deal und dass die neue GAP ein Hauptwerkzeug sein soll, um die »Vom-Hof-auf-den-Tisch«- und die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 umzusetzen. Die GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten müssen bis Ende 2022 genehmigt sein, starten soll die neue GAP 2023.

**Aufbau- und
Resilienzplan für
Deutschland**

... und die Bedeutung für die Regionalentwicklung– das Beispiel CLLD/ LEADER

Die Übergänge zwischen EU-Programmperioden sind immer eine Herausforderung für die Akteure der Regionalentwicklung. Sie sind mit einer Phase der Unsicherheit darüber verbunden, wie künftige Regelungen aussehen werden. Außerdem gibt es in der Regel Zeiträume, in denen keine Förderungen zur Verfügung stehen, weil die Mittel aus der alten Periode aufgebraucht sind und es für die neue Periode noch kein entsprechendes Regelwerk gibt, so dass die Programme noch nicht starten können.

Beim aktuellen Übergang von der EU-Haushaltsperiode 2014 bis 2020 zur Periode 2021 bis 2027 haben der Brexit und die Covid-19-Pandemie zu Verzögerungen bei den Haushaltsberatungen geführt und auch neue Handlungsnotwendigkeiten geschaffen. Für die GAP wurde deshalb Ende 2020 für die Jahre 2021/22 eine Übergangsverordnung aufgelegt, mit deren Hilfe »neue« Mittel aus der Programmperiode 2021 bis 2027 zu »alten« Regeln (aus der Periode 2014 bis 2020) genutzt werden. Damit dürfte der Übergang einigermaßen nahtlos funktionieren. Das war in der Vergangenheit aus den Regionen heraus immer wieder gefordert worden, um die Kontinuität der Arbeit vor Ort gewährleisten zu können. Die jetzige Lösung dürfte aber eher der besonderen Situation als dem effizienteren Funktionieren der

**Gestaltungsaufgabe:
Übergänge zwischen
den Haushaltsperioden**

Institutionen geschuldet sein. Die Phase der Unsicherheit war beim jetzigen Übergang für die Akteure länger als sonst.

Der 2014 bis 2020 von der EU erstmals aufgelegte *CLLD-Ansatz (Community Led Local Development)* wird weitergeführt. CLLD bedeutet, dass die seit nunmehr rund 30 Jahren bewährte LEADER -Methode nicht nur im ELER angewendet werden kann, sondern auch im EFRE, dem ESF oder gegebenenfalls dem Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF). Im ELER wird der Ansatz weiterhin »LEADER« genannt, in den weiteren EU-Fonds »CLLD«. Wie bisher gilt die verbindliche Vorgabe, dass fünf Prozent der ELER-Mittel für LEADER verwendet werden müssen, für die anderen Fonds gibt es eine vergleichbare Vorgabe hinsichtlich CLLD nicht. Das heißt, die Nutzung von CLLD bleibt eine freiwillige Angelegenheit. Welche der Bundesländer in Deutschland die Möglichkeiten von CLLD nutzen werden, ist zum Redaktionsschluss dieses *Kritischen Agrarberichts* noch offen; in Sachsen-Anhalt z. B. ist eine erneute Anwendung von CLLD geplant.

**Anwendung
der LEADER-Methode
auch in anderen
EU-Fonds möglich**

Wie dargestellt, fließt ein Teil der Wiederaufbaumittel in den ELER. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Lokalen Aktionsgruppen (BAG-LAG) hatte im Dezember 2020 in einer Stellungnahme auf die Möglichkeiten von LEADER hingewiesen, beim Wiederaufbau beizutragen.⁸ Die verpflichtende Fünf-Prozent-Regel für LEADER kommt hier aber nicht zur Anwendung. Bestimmte Förderbereiche sind bei den Wiederaufbaumitteln im ELER vorgeschrieben und mit Mindestwerten bei Aufteilung der Mittel hinterlegt (in den Verhandlungen als *ringfencing* bezeichnet). Außerdem ist eine Vorgabe, dass das vorherige Niveau der Ausgaben im Bereich Umwelt und Klima gehalten werden muss (*no-regression*-Klausel). Dieses Zusammenspiel aus *no-regression* und *ringfencing* macht es den meisten Bundesländern unmöglich, LEADER aus den Wiederaufbaufondsmitteln zu bedienen.

Die Vorgaben zur Abgrenzung für LEADER-Regionen werden künftig etwas gelockert: Für die Einwohnerzahlen der Regionen gibt es keine Unter- und Obergrenzen mehr. Bei der Zusammensetzung der LAG wird gefordert, dass keine Interessensgruppe die Beschlüsse dominieren darf. Vereinfachte Kostensoptionen über Pauschalen sollen künftig die Chance bieten, die Prozesse zu erleichtern. Eine erfreuliche Nachricht: Nach Initiativen von Bund und einigen Regionen, auch aus anderen Mitgliedstaaten, liegt ein Vorschlag der Kommission vor, den Freistellungstatbestand für LEADER in die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) aufzunehmen. Mit der AGVO werden bestimmte Gruppen von staatlichen Beihilfen für vereinbar mit der Arbeitsweise der EU erklärt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Sie sind dann von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der Kommission freigestellt, wodurch Mitgliedstaaten öffentliche Fördermaßnahmen ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission direkt durchführen können – kurzum, die Förderverfahren werden vereinfacht. Die genaue Umsetzung in der Praxis wird abzuwarten sein. Die Botschaft aus dieser Neuerung ist aber, dass es sich durchaus lohnt, sich für seine eigenen Belange einzusetzen!

**Erfreulich:
Förderverfahren
werden vereinfacht und
Vorgaben gelockert**

Wie alle Bereiche des GAP-Strategieplans soll sich auch LEADER zukünftig stärker an den Ergebnissen orientieren. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem soll weniger als bisher auf Details im Verfahren fokussiert sein, sondern vielmehr auf die Wirkung der umgesetzten Projekte. Zum Redaktionsschluss dieses *Kritischen Agrarberichts* gab es Hinweise, dass die LAGs künftig noch stärker in die Evaluierung involviert werden sollen. Wie die genauen Vorgaben dazu aussehen werden, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon ist es für die Regionen aber ohnehin anzuraten, das eigene Tun zu beobachten und zu erfassen. So kann der Mehrwert von LEADER aufgezeigt werden, denn LEADER ist mit seinen Kernelementen wie Beteiligung, Kooperation und so weiter ja weit mehr, als nur ein Förderprogramm.

Wie in den letzten Förderperioden gibt es Aufrufe der Bundesländer, sich als Region mit einer Entwicklungsstrategie für die kommende Förderperiode zu bewerben. Die Erstellung der Entwicklungskonzepte soll Mitte 2022 abgeschlossen sein, die Periode startet dann voraussichtlich ab 2023.

Lieferkettengesetz und das »Klimaurteil« des Bundesverfassungsgerichts

Seit vielen Jahren sind Lieferketten ein Thema in der Regionalentwicklung. Sie werden vor allem im Zusammenhang mit regionalen Wertschöpfungsketten diskutiert, die möglichst

lückenlos nachvollziehbar aus der Region sein sollten. Diese Logik der Nachvollziehbarkeit findet nun auch global ihren Niederschlag, und zwar nicht mehr nur auf freiwilliger Basis wie bei Gütesiegeln oder Ähnlichem: Mit dem *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)* vom Juni 2021 wird die Verantwortung deutscher Unternehmen für die Achtung von grundlegenden Menschenrechten in globalen Lieferketten erstmals verbindlich geregelt. Insbesondere soll es das Verbot von Kinderarbeit durchsetzen; auch Umweltbelange sind relevant, etwa wenn es um den Schutz der menschlichen Gesundheit geht. Das Gesetz gilt ab 2023 für Unternehmen mit mehr als 3 000 Mitarbeitenden und ab 2024 für Unternehmen mit mehr als 1 000 Mitarbeitenden.⁹

Das Gesetz hat viel Diskussion hervorgerufen. Auf der einen Seite wird kritisiert, dass es nicht schnell genug umgesetzt wird, dass zu wenige Unternehmen überhaupt betroffen sind (2023 lediglich 900, ab 2024 dann knapp 5 000 Unternehmen), und auch, dass keine europäische Lösung gefunden wurde. Auf der anderen Seite stehen Bedenken, dass die Anforderungen von vielen Unternehmen nicht erfüllt werden können oder die Kontrollen aufwendig sind. Wie die Umsetzung anlaufen wird, wird sich zeigen. Fakt ist, dass Deutschland mit diesem Gesetz eine Vorreiterrolle eingenommen hat. So wichtig Regionalentwicklung ist, dürfen doch globale Aspekte nicht vernachlässigt werden.

Ebenfalls viel Aufsehen erregt hat der *Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021*, in dem entschieden wurde, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom Dezember 2019 mit den Grundrechten unvereinbar sind, und zwar weil hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab 2031 fehlen. Der Hintergrund war, dass spätere Minderungen der Emissionen immer dringender und kurzfristiger erbracht werden müssten, wodurch die Freiheitsrechte der heute zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführer verletzt würden.¹⁰ Damit hat das Thema »Generationengerechtigkeit« im Klimaschutz nun Verbindlichkeit bekommen. Die ältere Generation muss mehr Verantwortung übernehmen, denn junge Menschen haben das Recht auf eine gute Zukunft. Die Bundesregierung hat auf das Urteil hin die Klimaschutzvorgaben angepasst und das Gesetz geändert. Die Novelle ist am 31. August 2021 in Kraft getreten. Bereits 1987 war im sog. Brundtland-Bericht formuliert worden, dass im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht gefährdet werden dürfen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Insofern ist zu hoffen, dass das nun erfolgte Urteil eine Signalwirkung hat, die zu einer stärkeren Verbindlichkeit dieser Idee auch in der nachhaltigen Regionalentwicklung führt.

Instrumente, die Überzeugungsarbeit beinhalten

Ein Instrument, das auf europäischer Ebene stark auf Überzeugung setzt, ist die Territoriale Agenda. Unter deutscher Ratspräsidentschaft haben sich im Dezember 2020 die für Raumordnung, Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union auf die Territoriale Agenda 2030 verständigt. Die Agenda bildet den Rahmen zur Förderung des territorialen Zusammenhalts in Europa. Übergreifende Ziele sind ein gerechtes Europa (»Just Europe«) und ein grünes Europa (»Green Europe«).¹¹ Die Raumordnung hat insofern eine interessante Position im Geschehen, als sie kein europäisches Mandat hat. Dennoch wäre gerade ihre koordinierende Funktion geeignet, um bestimmte Fragestellungen mit großräumiger Relevanz zielgerichteter aufgreifen zu können.

2021 rapide an Bedeutung gewonnen hat das Konzept der *Regionalen Resilienz*. Gemeint ist – sehr grob gesagt – die Widerstandsfähigkeit gegen Krisen. Bereits vor Jahren ist das Thema unter anderem im *Kritischen Agrarbericht* behandelt worden,¹² in den letzten Jahren gab es einige Pilotprojekte dazu.¹³ Jedoch hat der Begriff bislang nie dieselbe öffentliche Wahrnehmung erlangt wie aktuell.

Der Begriff Resilienz wird in den diversen EU-Unterlagen zum Aufbauinstrument verwendet (ohne dort jedoch im Detail definiert zu werden). Die DVS hat das Konzept regionaler Resilienz beim bundesweiten LEADER-Treffen 2021 aufgegriffen. Unter anderem in Bayern gibt es Vorgaben der LEADER-Programmstellen, dass Resilienz bei der Erstellung der Lokalen Entwicklungsstrategien zu berücksichtigen sei. Ein Blick ins benachbarte Ausland zeigt dort ähnliche Entwicklungen: Das *regiosuisse*-Wissenschaftsforum 2021 widmete sich unter dem

**Lieferkettengesetz:
Deutschlands
Vorreiterrolle**

**Raumordnung auf
europäischer Ebene
bleibt kommunikative
Aufgabe**

Titel »Visionen, Entwicklungsansätze, Politiken und Instrumente für eine resiliente Entwicklung in Regionen und Agglomerationen« einer resilienten Entwicklung.

Regionale Resilienz ist für alle möglichen Lebensbereiche und Themen anwendbar. Sie benennt Probleme am Kern, ohne zu beschönigen. Sie unterstützt Ideen von mehr Vielfalt und Innovation und greift dafür auf bestehende Potenziale zurück. Resilienz kann gelingen, wenn sich Menschen aktiv einbringen. Anforderungen wie etwa an die bayerischen LAGs, in ihrer Arbeit Aspekte der Resilienz stärker zu berücksichtigen, sind insofern mehr als folgerichtig.

Beiträge von Regionalmanagements zur Bewältigung der Krisen und ihrer Auswirkungen

Inwieweit Regionalmanagements oder etwa lokale LEADER-Aktionsgruppen konkret zur Bewältigung der Krisen und ihrer Auswirkungen beitragen, ist bislang nicht systematisch erfasst. Bezüglich der Pandemie wurden auf verschiedenen Ebenen einige Beispiele gesammelt, diese sind aber insgesamt wenig aussagefähig.¹⁴

Laut der weiter oben genannten DVS-Umfrage unter LAGs sehen lediglich 57 Prozent der Befragten der LAGs in LEADER überhaupt ein geeignetes Instrument, um den durch die Corona-Krise verursachten Herausforderungen in der Region zu begegnen. 43 Prozent der Befragten sind der Meinung, LEADER sei kein Mittel dafür. Begründet wird dies unter anderem mit fehlender Flexibilität und fehlender Schnelligkeit des Programms sowie mit der zu geringen finanziellen Ausstattung von LEADER.

LEADER-Aktionsgruppen: möglicher Beitrag zur Krisenbewältigung

Auch wenn es gut und ehrenwert ist, in solchen Umfragen aufgrund eigener eingeschränkter monetärer und personeller Möglichkeiten realistisch zu bleiben, bleibt doch der Eindruck, dass sich die Akteurinnen und Akteure aus Regionalmanagement und Regionalentwicklung noch stärker in die Krisenbewältigung einbringen könnten. Ihre Kenntnis dessen, was für die Region nötig ist, ihre bestehenden Netzwerke und Beteiligungsstrukturen sowie ihr breiter Erfahrungsschatz mit Kooperationen, mit aktiver Partizipation und mit Fördermitteln sind Potenziale, die noch stärker genutzt werden sollten. Angesichts der Größe der Herausforderungen wäre es erfreulich, wenn die Akteurinnen und Akteure der Regionalentwicklung hier weit weniger Bescheidenheit bezüglich ihres eigenen Tuns anlegten.

Wird die Regionalentwicklung in diesem Geschehen künftig an Bedeutung verlieren, weil Mittel für Projekte fehlen, die letztlich oft doch nur Kür sind? Oder wird sie an Bedeutung

Fünf Kernforderungen an die neue Bundesregierung – aus Sicht der Regionalentwicklung

1. Die Förderlandschaft muss insgesamt übersichtlicher und schlanker werden. Das heißt: Für bestimmte Aufgaben braucht es eine Grundfinanzierung ohne spezielle Fördertöpfe. Für die Regionalentwicklung können Regionalbudgets, Schirmprojekte usw. eine Vereinfachung schaffen.
2. Es braucht einfachere und klare Spielregeln für Fördermittel. Dies betrifft insbesondere das Wettbewerbsrecht und Themen wie Auftragsvergabe. Hier sollten gerade für kleinere Vorhaben mit Bürgerbeteiligung Vereinfachungen geschaffen werden, etwa durch das Arbeiten mit Pauschalen.
3. Wo Förderungen mit Konditionen verbunden sind, müssen diese auch klar eingefordert werden – nicht im Sinne bürokratischen Aufwands zur Prüfung formeller Vorgaben, sondern insofern als die Mittel tatsächlich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verwendet werden.



4. Die Entstehung von Produkten muss weiter transparent und nachvollziehbar gemacht werden, in ihrer Herkunft und in ihrer Qualität. Förderungen für schädliche Produkte sowie von Transportkosten müssen eingestellt werden. Es braucht ehrliche Preise für Produkte – ob regionaler oder globaler Herkunft.
5. Krisenbewältigung darf nicht zu einem »zurück wie vorher« führen, sondern muss Themen zur Transformation aufgreifen. Dazu gehört es beispielsweise eine aktive Auseinandersetzung der Regionen mit Konzepten wie regionaler Resilienz einzufordern, aber auch (unbequeme) Themen wie Verzicht oder Suffizienz anzusprechen. Es bedeutet, dass auch in der Regionalentwicklung die Idee vom dauerhaften (Wirtschafts-)Wachstum in Frage gestellt werden muss.

gewinnen, weil sie mit ihrem vielfältigen Instrumentarium ganz andere Möglichkeiten hat, Probleme anzugehen als kommunale Verwaltungen oder einzelne Unternehmen? Viele Weichen für die nächsten Jahre in der Regionalentwicklung sind nun gestellt. Was die weitere Ausgestaltung insbesondere innerhalb Deutschlands angeht, bleibt abzuwarten. Vieles wird davon abhängen, welchen Weg die neue Bundesregierung einschlagen wird. Unbestritten ist, dass die Herausforderungen groß bleiben.

Anmerkungen

- 1 T. Chilla, O. Kühne und M. Neufeld: Regionalentwicklung. Stuttgart 2018.
- 2 DVS: Befragung der LEADER-Aktionsgruppen – Ergebnisse. 2021 (www.netzwerk-laendlicher-raum.de/dorf-region/leader/lag-befragung-2021/).
- 3 Internationale Grüne Woche Berlin: Abschlussbericht – Erfolgreicher Abschluss der IGW Digital. 2021 (www.gruenewoche.de/de/presse/pressemitteilungen/news_339.html?referrer=/presse/pressemitteilungen/#news-de-339)
- 4 Beispielsweise die Dokumentation des bundesweiten LEADER-Treffens 2021 der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume mit Informationen zur neuen Programmperiode und zu regionaler Resilienz unter: www.youtube.com/watch?v=A5KGQIPqliU&t=11s.
- 5 Nähere Infos unter www.coworker.com.
- 6 Coworking – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume. Nähere Infos unter www.netzwerk-laendlicher-raum.de/dorf-region/coworking/.
- 7 European Union: The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU. Facts and figures. Luxembourg 2021.
- 8 BAG-LAG: LEADER-bezogene Maßnahmen zur Bindung von Mitteln des Aufbauinstruments NextGenerationEU. Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen (BAG LAG) in Abstimmung mit der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume. 2020 (www.baglag.de/info-service/downloads/).
- 9 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Fragen und Antworten zum Lieferkettengesetz. Berlin 2021 (www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz).
- 10 »Bundesverfassungsgericht:Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich.« Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 31/2021 vom 29. April 2021 (www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html).
- 11 Nähere Infos unter www.territorialagenda.eu/de/.
- 12 U. Hahne: Regionale Resilienz. Eine neue Anforderung an die ländliche Entwicklung und die künftige Regionalpolitik der EU. In: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 155–160.
- 13 Siehe dazu den Beitrag von Alistar Adam-Hernández und Christian Förster in diesem *Kritischen Agrarbericht* (S. 206–210).
- 14 Das Europäische Netzwerk für Ländliche Entwicklung hat Initiativen gesammelt, hier ist nur ein Projekt aus Deutschland eingetragen (https://enrd.ec.europa.eu/rural-responses-covid-19-crisis_en). Die BAG-LAG hat eine Broschüre *LEADER in Deutschland. Stark in der Krise!* herausgegeben, in der aber nicht in allen Projektbeispielen ein klarer Bezug zur Krise erkennbar ist (www.baglag.de/info-service/downloads/).



Dr. Sabine Weizenegger
Allgäuerin und Geographin, war über 15 Jahre Regionalmanagerin und ist jetzt freiberufliche Beraterin rund um die Regionalentwicklung.

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