

Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Yvonne Brodda und Ingo Mose

Zwischen Regionalisierung und Nachhaltigkeit

Neue regionale Entwicklungskonzepte für periphere ländliche Räume in der EU*

Ausgangsbasis

Auch mit zunehmender Integration der Europäischen Union (EU) bestehen zwischen den europäischen Regionen nach wie vor erhebliche Disparitäten, vor allem hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft, aber auch weiterer Parameter wie beispielsweise Infrastrukturausstattung, Humankapital oder Umweltqualität. Was die peripheren ländlichen Räume angeht, so ergibt sich auch für diese ein entsprechend heterogenes Bild. Insofern kann nicht mehr von *dem* ländlichen Raum gesprochen werden, ebensowenig aber auch von *dem* peripheren ländlichen Raum. Wurden früher vor allem die periphere geographische Lage und die naturräumliche Ungunst als Hauptursachen der Benachteiligung angesehen, haben jüngere Befunde der Regionalforschung aufgezeigt, dass häufig viel mehr die Nachteile traditioneller ökonomischer und sozio-kultureller Strukturen sowie das Fehlen eigenständiger Formen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung wichtige Ursachen der disparitären Entwicklung auch und gerade peripherer ländlicher Räume sind.

Staatliche Steuerungsversuche, die in der Regel im Bereich der Regionalpolitik angesiedelt sind und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen zum Ziel haben, sind sowohl auf nationalstaatlicher Ebene als auch auf der Ebene der EU angesiedelt. Zunehmende Zweifel an der Wirksamkeit der Regionalpolitik wurden dabei seit Ende der 1970er Jahre zum Auslöser verschiedener Reformen des regionalpolitischen Instrumentariums, in deren Folge vor allem die etablierten Förderungsinstrumente durch eine Reihe neuartiger Programme, die sich an den Leitbildern der eigenständigen bzw. endogenen und – später – der nachhaltigen Regionalentwicklung orientieren, ergänzt wurden. Kernpunkte dieser Programme sind in erster Linie die Dezentralisierung der regionalen Strukturpolitik, die Förderung der endogenen Potenziale von Regionen sowie die Ausrichtung am Leitbild der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension.¹

Hinzu kommt, dass die EU mit der „Agenda 2000“ zur Jahrtausendwende neue Bestimmungen für die Strukturpolitik, die Gemeinsame Agrarpolitik und die Instrumente zur Vorbereitung der Bewerberländer in Mittelosteuropa auf den Beitritt zur EU verabschiedet hat. Für die regionale Strukturpolitik bedeutet dies eine Konzentration der zur Verfügung stehenden Mittel auf nunmehr noch drei Ziele bzw. Fördergebietskategorien sowie die Beschränkung auf vier Gemeinschaftsinitiativen. Für die peripheren ländlichen Regionen in der EU kommen dabei vorrangig die Ziel-1- und Ziel-2-Förderung sowie die Gemeinschaftsinitiative LEADER + als Förderinstrumente in Betracht.²

Die „Schlüsselfrage“, die sich angesichts neuer Leitbilder und Entwicklungskonzepte sowie einer veränderten Förderpolitik stellt, ist deren Transformation in konkrete Strategien und Instrumente. Die Defizite der bisherigen Strukturpolitik können nämlich schwerlich allein über eine konzeptionelle Reformierung der Regionalpolitik überwunden werden, sie erfordern konsequenterweise auch eine Veränderung der Organisationsformen des regionalpolitischen Handelns auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Voraussetzungen für den Erfolg solcher Ansätze sind einerseits Veränderungen der administrativen Strukturen innerhalb der Verwaltung und zwischen Staat und privaten Akteuren (public-private partnership), andererseits ein verändertes, stärker auf Kooperation ausgerichtetes Selbstverständnis der beteiligten regionalpolitischen Akteure (innerregionale Netzwerke).³ Die Entstehung von Regionalen Entwicklungsagenturen (Regional Development Agencies), Regionalkonferenzen, Planungsgemeinschaften, Regionalmanagern usw. im Verlauf der 1990er Jahre illustriert konkrete Formen der Umsetzung auf nationaler wie europäischer Ebene, die sich gleichermaßen „von oben“ wie „von unten“ als neue Instanzen regionalpolitischen Handelns etabliert haben. Gleichwohl sind diese hinsichtlich ihrer rechtlichen Verankerung und demokratischen Legitimierung, aber auch unter dem Gesichtspunkt ihrer strategischen Effizienz sowie ihrer ökonomischen „Erfolge“ nach wie

vor Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen.⁴ Dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf eine weitreichende und frühzeitige Partizipation der betroffenen Bevölkerung, die ebenfalls als zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer „neuen Regionalpolitik“ angesehen wird.

Forschungsziele

Ziel des hier skizzierten DFG-Projektes ist es, zunächst die jüngsten Tendenzen des oben skizzierten Transformationsprozesses der EU-Regionalpolitik in einer vergleichenden empirischen Untersuchung zu erfassen und auf dieser Basis die Entwicklungsperspektiven peripherer ländlicher Räume unter den veränderten bzw. sich weiter verändernden Rahmenbedingungen zu analysieren.

Spezielles Interesse gilt dabei der Entwicklung in den Ländern der EU, die von besonders weitreichenden Veränderungen der regionalpolitischen Rahmenbedingungen wie des politisch-administrativen Systems insgesamt gekennzeichnet sind (siehe Kap. „Fallstudien“). Die Fallstudien bedürfen dabei insbesondere auch einer regionalen Ebene, um die konkrete Umsetzung und Wirksamkeit sowohl nationaler als auch europäischer Konzepte und Strategien in jeweils unterschiedlich entwickelten ländlichen Periphereräumen und die unterschiedlichen Erfahrungen mit den jeweils spezifischen Reformansätzen der Regionalpolitik in den verschiedenen Mitgliedsländern der EU möglichst adäquat nachvollziehen und beurteilen zu können.

Schließlich soll auf Basis der Fallstudien eine Identifizierung von Stärken und Schwächen der neuen Formen der Regionalpolitik (konzeptionell, strategisch und instrumentell) erfolgen, so dass Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des regionalpolitischen Instrumentariums speziell zur Förderung peripherer ländlicher Räume auf europäischer Ebene formuliert werden können.

Auswahl der Fallstudien

Nach einer im Jahr 2000 durchgeführten Vorstudie wurden Großbritannien bzw. Schottland, Schweden und Österreich als Untersuchungsländer ausgewählt. Alle drei Länder befinden sich gegenwärtig in einer Phase weitreichender Umstrukturierungen im Bereich der regionalen Förderpolitik, die gleichermaßen durch Formen der Dezentralisierung vormals zentralstaatlicher Aufgabenfelder, eine innere Neuordnung der Verwaltung sowie die Entstehung völlig neuer Institutionen im Übergangsbereich von öffentlichem und privatem Sektor gekennzeichnet sind. Bei der Reaktivierung

peripherer ländlicher Räume haben alle drei Länder bereits Erfahrungen mit unterschiedlichen Typen von Regional Development Agencies sammeln können. Bei den erkennbaren Gemeinsamkeiten werden in allen drei Ländern gleichwohl unterschiedliche „Entwicklungspfade“, sozusagen „alternative Modelle der Regionalisierung“⁵ erkennbar, die für eine vergleichende Untersuchung besonders interessant und ertragreich erscheinen.

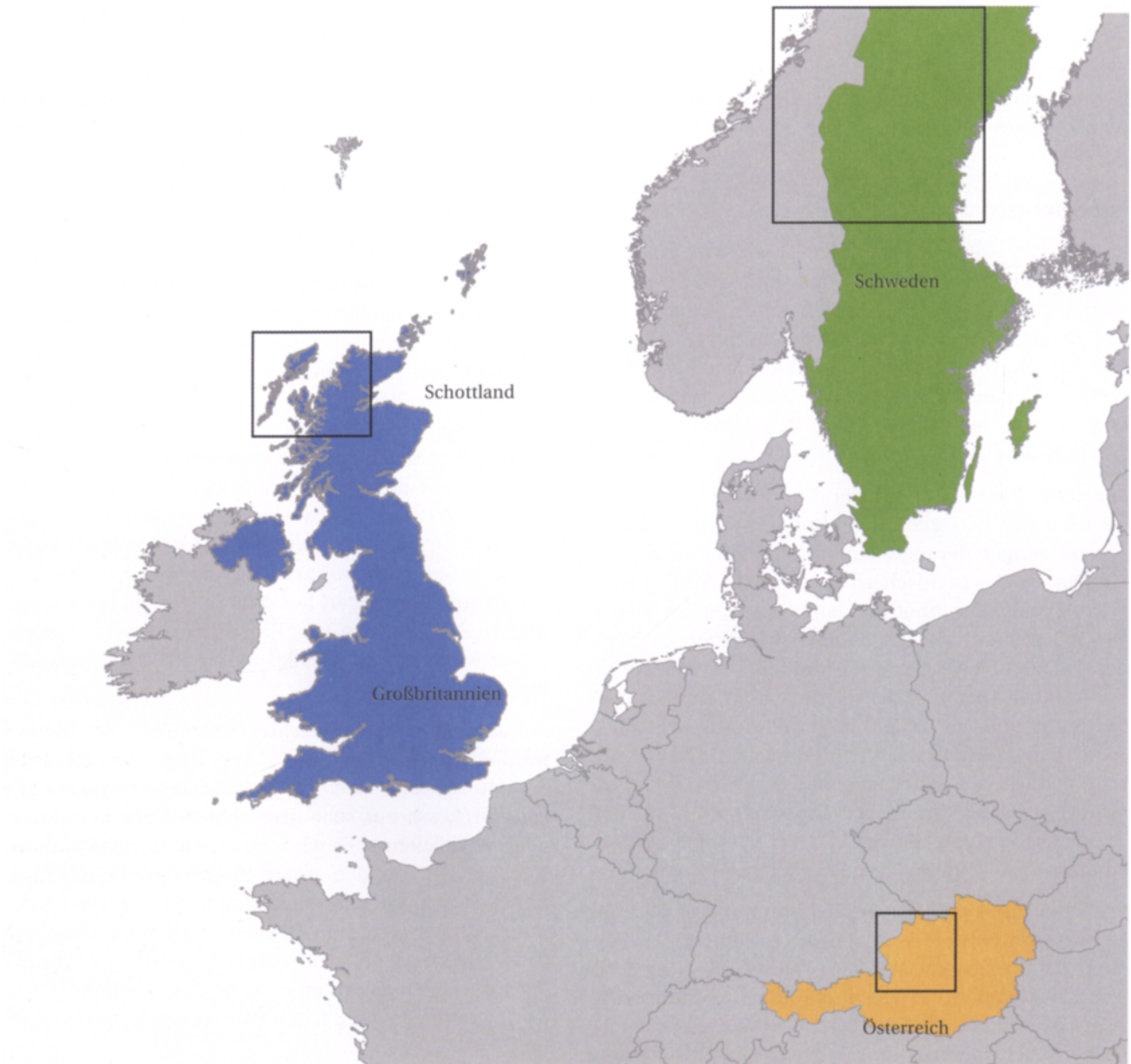
Für die Auswahl der regionalen Fallstudien waren vorrangig zwei Überlegungen von Bedeutung: Einerseits sollen damit möglichst unterschiedliche Strukturen und Entwicklungstendenzen peripherer ländlicher Räume in der EU berücksichtigt werden, andererseits sollen solche Regionen genauer untersucht werden, die dezidiert als Zielgebiete von Maßnahmen einer „neuen Regionalpolitik“ angesehen werden können und über entsprechende Erfahrungen verfügen. Hinzu kommt, dass mit den ausgewählten Untersuchungsregionen diejenigen Raumtypen erfasst werden, für die aus Sicht der europäischen Regionalpolitik ein besonderer Handlungsbedarf besteht, die peripheren Küsten und Inseln Europas, die Peripherie des skandinavischen Nordens und die des alpinen Hochgebirgsraumes.

Auffallend ist die unterschiedliche Größe der ausgewählten Beispielregionen: Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die ablaufenden Regionalisierungsprozesse auf sehr unterschiedlichen Maßstabsebenen vollziehen. Es wird die These aufgestellt, dass, unabhängig von den unterschiedlichen räumlichen, politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen, eine Reihe von Gemeinsamkeiten zu identifizieren sein wird, die sich aus den strukturellen Erfordernissen an eine „neue Regionalpolitik“ für die Regionen der ländlichen Peripherien Europas ergeben.

Folgende drei Regionen wurden ausgewählt (vgl. Karte):

In *Schottland* wurden zwei administrative Gebiete im Einzugsbereich der Inneren und Äußeren Hebriden als Fallstudie bestimmt. Es handelt sich dabei um das Gebiet des (vormaligen) *Skye and Lochalsh District* sowie das Gebiet des *Western Isles Council* (zusammen 5 600 km², 41 600 Einwohner), die mit ihren Inselgruppen eine Region extrem peripherer Lage im nationalen wie europäischen Kontext repräsentieren. Die Entwicklung der Hebriden war über mehrere Jahrhunderte durch Landflucht und ökonomischen Verfall geprägt; naturräumliche, infrastrukturelle und sozioökonomische Ungunstfaktoren begründen eine lang währende – „klassische“ – Strukturschwäche dieses Raumes. Seit

Ausgewählte Fallstudien



etwa 10–15 Jahren ist eine sukzessive Reaktivierung der Region zu beobachten, die vorrangig auf der Basis innovativer Projekte im Dienstleistungssektor (Tourismus, Telearbeit, Bildung) erfolgt; hinzu kommt eine punktuelle Umkehrung der bisherigen Bevölkerungsdepression in Teilräumen des Untersuchungsgebietes (Isle of Skye). Eine zentrale Rolle für die Umsetzung neuartiger regionalpolitischer Handlungsansätze spielen mehrere Institutionen im Umfeld der „neuen“ schottischen Regionalpolitik, allen voran Highlands and Islands Enterprise, die 1992 als „Quango“ (= Quasi-autonomous non-governmental organisation) für das Aufgabengebiet der regionalen Wirtschaftsförderung installiert wurde. Daneben agieren weitere wichtige re-

gionale Akteure als Innovationsträger, die vor allem die „Eigenständigkeit“ der Region unterstreichen (z.B. Sabhal Mor Ostaig = The Gaelic College) und darin ein wichtiges Potenzial für die Reaktivierung der Region sehen. Hierzu werden in besonderer Weise auch die Möglichkeiten der europäischen Regionalpolitik herangezogen, wie in dem langjährigen Wirken einer LEADER-Aktionsgruppe zum Ausdruck kommt.

In Schweden wurde die *Provinz Jämtlands Län* (knapp 50 000 km², ca. 130 000 Einwohner, davon allein 58 000 in der Hauptstadt Östersund) als Fallstudie ausgewählt, die die extrem dünn besiedelte Peripherie des skandinavischen Nordens repräsentiert (2,6 E/km²). Die geringe Bevölkerungszahl der nördlichen Provin-

zen Schwedens resultiert aus den naturräumlichen, infrastrukturellen und ökonomischen Defiziten dieses Raumes. Nach dramatischen Bevölkerungsverlusten bis in die Mitte der 1970er Jahre erfährt Jämtlands Län heute eine auffällige Reaktivierung, die sich verschiedenen innovativen Maßnahmen zur Entwicklung von Bildung, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Tourismus verdankt. Wichtige Impulse gingen dabei von der europäischen Regionalförderung aus (ehemalige Ziel-6-, jetzt Ziel-1-Förderung, Gemeinschaftsinitiative LEADER), während aktuell zusätzlich das neue regionalpolitische Instrument des Tillväxtavtalen (Regionales Wachstums-Abkommen) eine zentrale Rolle spielt. Zum Prozess der Regionalisierung gehört auch die Dezentralisierung hochrangiger nationaler Behörden, wie die Ansiedlung des Glesbygdsverket (= Nationale Agentur für die ländliche Entwicklung) in Jämtland.

In Österreich wurde als Untersuchungsgebiet die *Region der so genannten Eisenwurz* im „Dreiländereck“ von Nieder- und Oberösterreich sowie der Steiermark ausgewählt. Die Region repräsentiert beispielhaft die Gebiete der ostalpinen Peripherie mit dünner, stagnierender bzw. abnehmender Bevölkerung in relativ großer Entfernung zu den größeren Zentren. Das Untersuchungsgebiet wurde auf 49 Gemeinden (3 526 km², 113 246 Einwohner) beschränkt, die zum Arbeitsgebiet mehrerer Lokaler Aktionsgruppen der Gemeinschaftsinitiative LEADER gehören (seit 1996). Neben der europäischen Regionalförderung, zu der aktuell auch die Ziel-1-Förderung zählt, gehen weitere wichtige Impulse für die Entwicklung der Region von den Entwicklungskonzepten für mehrere Schutzgebiete (zwei Naturparke und der Nationalpark Kalkalpen) sowie die Durchführung der Oberösterreichischen Landesausstellung „Land der Hämmer – Heimat Eisenwurz“ (1998) aus. Das angestrebte Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Entwicklungsansätze gilt im Kontext der österreichischen Regionalpolitik als ein mögliches „Modell“ für die Reaktivierung alpiner Peripherieräume unter dem Vorzeichen eines dezidiert „regionalen Handlungsansatzes“ unter Einbeziehung zahlreicher alter (z.B. Kommunen, Tourismusverbände, Kammern) und neuer (z.B. Nationalparkverwaltung, LEADER-Aktionsgruppe) regionaler Akteure.

Methodisches Vorgehen

Die Breite der angesprochenen Fragestellungen erfordert die Anwendung eines ebenso breiten methodischen Instrumentariums. Für die Erfassung, Analyse und Interpretation wichtiger Strukturdaten zu den Fallstudien, vor allem den Untersuchungen auf regionaler

Ebene, wird auf eine Reihe bekannter regionalstatistischer Verfahren zurückgegriffen. Von größerer Bedeutung für das Forschungsvorhaben ist jedoch die Durchführung zahlreicher problemzentrierter Interviews mit relevanten Experten auf dem Gebiet der Regionalpolitik sowie verschiedenen regionalen und lokalen Akteuren in den genannten Untersuchungsgebieten, die sich für die Erhebung von erfahrungsbezogenen Daten zur „regionalpolitischen Praxis“ als adäquate methodische Zugangsform bewährt haben.⁶

Das Projekt ist in drei, hier grob skizzierte Untersuchungsebenen gegliedert:

Bei der ersten Untersuchungsebene geht es darum, die in Schottland, Schweden und Österreich erfolgten Veränderungen im Umfeld der Regionalpolitik möglichst vollständig zu erfassen und dokumentieren. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf diejenigen Neuerungen gelegt, die im Hinblick auf die spezifischen Probleme peripherer ländlicher Räume relevant sind. Zugleich sollen diese unter den o.g. Aspekten „Neue Verfahrensweisen und Organisationsformen“, „Leitbild Nachhaltigkeit“ und „Bedeutung der EU-Strukturpolitik“ einer weiteren Untersuchung unterzogen werden. Wesentliche Grundlage ist – neben der fortgesetzten Literaturrecherche – die systematische Aufarbeitung von Statistiken, Gesetzen, Programmen, Förderrichtlinien usw. Ergänzend dazu werden Informationsgespräche mit wichtigen Vertretern aus relevanten Institutionen im Umfeld der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene zur Entstehung, Begründung und Zielsetzung der „neuen Regionalpolitik“ geführt.

Auf der zweiten Untersuchungsebene stehen Erfassung und Untersuchung der auf der regionalen Ebene nachvollziehbaren Formen der veränderten „regionalpolitischen Landschaft“ im Mittelpunkt. Konkret geht es dabei um die Umsetzung und Wirksamkeit der identifizierten regionalpolitischen Konzepte, Strategien usw. im Rahmen der drei ausgewählten Fallstudien. Hierfür stellt vor allem die Aufarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten, Leitbildern, Fachplänen usw. eine wichtige Grundlage dar. Parallel dazu werden die Erfahrungen, Beurteilungen und Erwartungen ausgewählter Experten betrachtet (Provinzverwaltung, Nationalparkverwaltung, LEADER-Aktionsgruppen, Regionalmanager, Community Development Officers usw.). Für die Auswertung der gewonnenen Texte bietet sich eine explizierende qualitative Inhaltsanalyse zur Ermittlung von „Kernaussagen“ der befragten Experten an. Nach den ersten Gesprächen mit Experten der nationalen wie auch regionalen Ebene zeichnet sich zumindest für die Fallstudie in Schottland ab, dass die Bedeutung der lokalen Ebene für die regionale Entwicklung weitaus größer zu sein scheint als ursprüng-

lich angenommen und von daher der näheren Betrachtung bedarf. So werden auch zahlreiche Gespräche mit Experten dieser Ebene geführt werden (Kommunen, lokale Entwicklungsinitiativen wie z. B. „Initiative at the Edge“).

Auf der dritten Untersuchungsebene wird es darum gehen, die Teilergebnisse der vorangehenden Untersuchungsschritte zusammenzuführen und miteinander zu verknüpfen, um daraus ein adäquates Gesamtbild der „neuen Regionalpolitik“ für periphere ländliche Räume zu entwickeln. Zentrale Grundlage hierfür bilden die in der Struktur des Forschungsablaufs bereits angelegten Möglichkeiten des kontrastierenden Vergleichs: Besonders interessant erscheint dabei die Gegenüberstellung der nationalen, regionalen und lokalen Ebene zur Bestimmung des Verhältnisses von regionalpolitischer Konzeptbildung und praktischem regionalpolitischem Handeln. Hinzu tritt ergänzend der Vergleich von Sichtweisen der übergeordneten Experten und Sichtweisen der betroffenen Akteure „vor Ort“. Mit der Berücksichtigung von drei unterschiedlichen Fallstudien eröffnet sich schließlich auch die Möglichkeit des internationalen Vergleichs mit der Benennung möglicher Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den exemplarisch ausgewählten Ländern.

Anmerkungen

*) Vorstellung eines DFG-Projektes zur vergleichenden Untersuchung ausgewählter Fallstudien in Schottland, Schweden und Österreich

(1)

Vgl. Danielzyk, R.: Zur Neuorientierung der Regionalforschung. – Oldenburg 1998. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, H. 17, S. 51 ff.

(2)

Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. – Luxemburg 1997; dies. (Hrsg.): Reform der Strukturfonds 2000–2006. Eine vergleichende Analyse. – Luxemburg 2000

(3)

Vgl. Danielzyk, R.: Zur Neuorientierung der Regionalforschung, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 62 ff.

(4)

Halkier, H.; Danson, M.; Damborg, C.: Regional Development Agencies in Europe. – London 1998. = Regional Policy and Development Series, No. 21

(5)

Vgl. Danson, M. (Ed.): Regional Governance and Economic Development. – London 1997. = European research in regional science, No. 7, S. 1

(6)

Vgl. Danielzyk, R.: Zur Neuorientierung der Regionalforschung, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 408 ff.; Halkier, H.; Danson, M.; Damborg, C.: Regional Development Agencies in Europe, a.a.O. [siehe Anm. (4)], S. 357

Dipl.-Geogr. Yvonne Brodda
Prof. Dr. Ingo Mose
Institut für Umweltwissenschaften
Hochschule Vechta
Postfach 15 53
49364 Vechta
E-mail: yvonne.brodde@uni-vechta.de
ingo.mose@uni-vechta.de