

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Eigenständige Regionalentwicklung — internationale Förderprogramme im Vergleich

Zur Konzeptualisierung eines Forschungsprojektes

1. Einleitung

Unter dem Schlagwort der "eigenständigen Regionalentwicklung" fanden zu Ende der 70er Jahre Vorstellungen einer alternativen Regionalpolitik Eingang in die regionalwissenschaftliche Diskussion, die bis heute Gegenstand der Auseinandersetzung geblieben sind. Anfängliche Vermutungen, es handele sich hierbei allenfalls um ein modisches Phänomen, haben sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil hat die Formulierung entsprechender Vorstellungen eine auffällige Neubelebung der Diskussion um konzeptionelle und strategische Fragen der Regionalpolitik bewirkt.

In den verschiedenen Disziplinen der Regionalwissenschaften ist die Frage einer eigenständigen Regionalentwicklung unterschiedlich aufgenommen worden, ganz besonders in der Geographie ist diese aber bislang eher auf zögerndes Interesse gestoßen. Dies ist um so unverständlicher, als damit eine wissenschaftliche Beurteilung dieses "neuen" Entwicklungsmodells — jenseits aller politisch-ideologischen Werturteile — kaum möglich ist. Dies gilt insbesondere für die wenigen Versuche einer Umsetzung entsprechender Konzepte in die Praxis, die es wert sind, größere Beachtung zu finden.

Vom Verfasser wird im Fachgebiet Geographie an der Universität Osnabrück, Abteilung Vechta, ein Forschungsprojekt verfolgt, das sich näher mit den Fragen einer eigenständigen Regionalentwicklung beschäftigt. Die folgenden Ausführungen skizzieren den theoretischen Rahmen des Projekts und seine empirischen Untersuchungsobjekte.

2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In der Idee einer eigenständigen Regionalentwicklung fließen unterschiedliche Vorstellungen zu einem "neuen" Entwicklungsmodell zusammen. Diese lassen sich im wesentlichen auf zwei zentrale Gedanken verkürzen: (1) die bessere, gezielte Nutzung der endogenen Entwicklungspotentiale,

d.h. der in einer Region selbst vorhandenen Ressourcen, die als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region angesehen werden, und (2) die Stärkung von politischer Autonomie, durch die Regionen in größerem Maße Möglichkeiten zur Gestaltung ihrer eigenen Entwicklung erhalten sollen. Deutlich wird, daß diesem Modell ein ganzheitlicher Begriff von Entwicklung zugrunde liegt, der ökonomische mit sozialen und kulturellen Kategorien zu integrieren versucht.

Aus der Diskussion der letzten Jahre wird verständlich, vor welchem Hintergrund der Entwicklungsansatz einer eigenständigen Regionalentwicklung entstanden ist. Wichtig ist zunächst der Zusammenhang mit den Problemen der ungleichen Raumentwicklung, der Entstehung regional disparater Lebensverhältnisse und ungleicher "Lebenschancen" sowie die Suche nach möglichen Wegen zu einem Abbau bestehender Disparitäten. Immer stärker ist von seiten einer kritischen Regionalwissenschaft der Vorwurf gegenüber der herrschenden Regionalpolitik erhoben worden, dieses Problemfeld mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium nicht hinreichend lösen zu können. Als Beispiele hierfür können die andauernde Entwicklungsschwäche vieler peripherer ländlicher Regionen, aber auch die Krise der altindustriellen Problemgebiete angeführt werden. Parallel dazu haben mit der Entstehung der sogenannten neuen sozialen Bewegungen verschiedene Formen eines politischen Regionalismus Verbreitung gefunden, die gegen die Erfahrung politischer Fremdbestimmung und den zunehmenden Verlust von "Sinn" und "Identität" den Versuch der Wiederaneignung der regionalen und lokalen Lebenswelt unternehmen. In der Idee einer eigenständigen Regionalentwicklung fließen die zentralen Zielsetzungen dieser beiden Strömungen zusammen.

3. Zum Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Die Diskussion um Konzepte einer eigenständigen Regionalentwicklung ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Während in Österreich und der Schweiz entsprechende Vorstellungen schon sehr frühzeitig thematisiert wurden, ist dies in der Bundesrepublik — und in anderen Ländern — erst mit zeitlicher Verspätung geschehen. Nach wie vor sind dabei

große Probleme zu erkennen, die die Schwierigkeiten im Umgang mit diesem neuen regionalpolitischen Entwicklungsmodell unterstreichen. Dies gilt in besonderer Weise für die politische Kontroverse mit den Vertretern der herrschenden Regionalpolitik. Eine Verständigung ist hier erst in Ansätzen erkennbar, wenngleich zumindest im "vopolitischen" Bereich Anzeichen für eine mögliche Neuorientierung sprechen¹.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema eigenständige Regionalentwicklung erfolgte bislang primär auf theoretischer Ebene. Eine "fertige Theorie" der eigenständigen Regionalentwicklung liegt indes noch nicht vor. Im Gegenteil haben Vertreter dieser Idee selbst Kritik an der bisherigen Diskussion geübt und auf verschiedene Defizite hingewiesen, die der weiteren Klärung bedürfen. Dies betrifft u.a. die Versuche zur Definition des "endogenen Entwicklungspotentials" und seiner regionalökonomischen Implikationen in Hinblick auf den Aufbau eines "regionalen Wirtschaftssystems"². Unzureichend beantwortet blieb aber auch die Frage einer gesellschaftstheoretischen Einordnung alternativer regionalpolitischer Handlungsansätze in den Zusammenhang der aktuellen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozesse, vor deren Hintergrund sich wichtige Erkenntnisse über die Realisierungschancen einer eigenständigen Regionalentwicklung gewinnen ließen³.

Weitgehend vernachlässigt blieb in der bisherigen Diskussion die Frage der praktischen Umsetzbarkeit einer eigenständigen Regionalentwicklung. Hierüber wird in großem Maße nach wie vor spekuliert, während die tatsächlichen Kenntnisse sehr lückenhaft sind. Dies gilt auch für die wenigen Modellversuche, die in einigen Ländern ins Leben gerufen wurden, um Handlungsansätze im Sinne einer eigenständigen Regionalentwicklung praktisch zu erproben. Mit Ausnahme entsprechender Programme in Österreich und der Schweiz ist bis heute nur sehr partiell über weitere Modellversuche berichtet, geschweige denn systematisch geforscht worden.

Auch und gerade die geographische Regionalforschung hat ein tiefergehendes Interesse an den Fragen einer eigenständigen Regionalentwicklung bislang nicht erkennen lassen, wie überhaupt die Diskussion um dieses Thema und die ersten Versuche zur praktischen Umsetzung entsprechender Modellversuche in der Geographie mit auffälliger zeitlicher Verzögerung aufgenommen worden sind. Hierin ist insofern ein Defizit zu sehen, als es gerade die Geographie sein könnte, sich im Sinne einer "angewandten Regionalwissenschaft" mit den Fragen einer eigenständigen Regionalentwicklung zu beschäftigen. Soweit sich überblicken läßt, sind hierzu allenfalls Ansätze vorhanden⁴.

4. *Eigenes Forschungsvorhaben: Analyse regionaler Fallbeispiele*

Vor dem Hintergrund der skizzierten Forschungslage stellt sich für die Geographie mehr denn je die Herausforderung zur weiteren Auseinandersetzung mit den theoretischen Konzeptionen eigenständiger Regionalentwicklung und den Möglichkeiten und Grenzen deren praktischer Umsetzbarkeit über entsprechende Instrumentarien der Regionalpolitik. Diese Zielsetzung liegt auch dem hier vorgestellten Forschungsprojekt zugrunde.

Im Mittelpunkt dieses Projektes soll die kritische Untersuchung dreier unterschiedlicher Förderprogramme stehen, die sich an den Zielsetzungen einer eigenständigen Regionalentwicklung orientieren. In allen drei Fällen handelt es sich um Programme, die als "experimentelle" regionalpolitische Instrumentarien zur Entwicklungsförderung peripherer ländlicher Problemgebiete konzipiert wurden. Als solche stellen sie eine der heute am weitesten fortgeschrittenen Formen der Umsetzung von theoretischen Prämissen einer eigenständigen Regionalentwicklung in die Praxis dar. Ihnen fällt von daher besondere Bedeutung als Anschauungs- und Lernobjekte zu⁵.

4.1 *"Förderungsaktion für Eigenständige Regionalentwicklung" in Österreich*

Die "Förderungsaktion für Eigenständige Regionalentwicklung" wurde 1979 durch das Österreichische Bundeskanzleramt eingerichtet. Es ist in Westeuropa das erste regionalpolitische Programm, das sich ausdrücklich an den konzeptionellen Vorstellungen einer eigenständigen Regionalentwicklung orientiert.

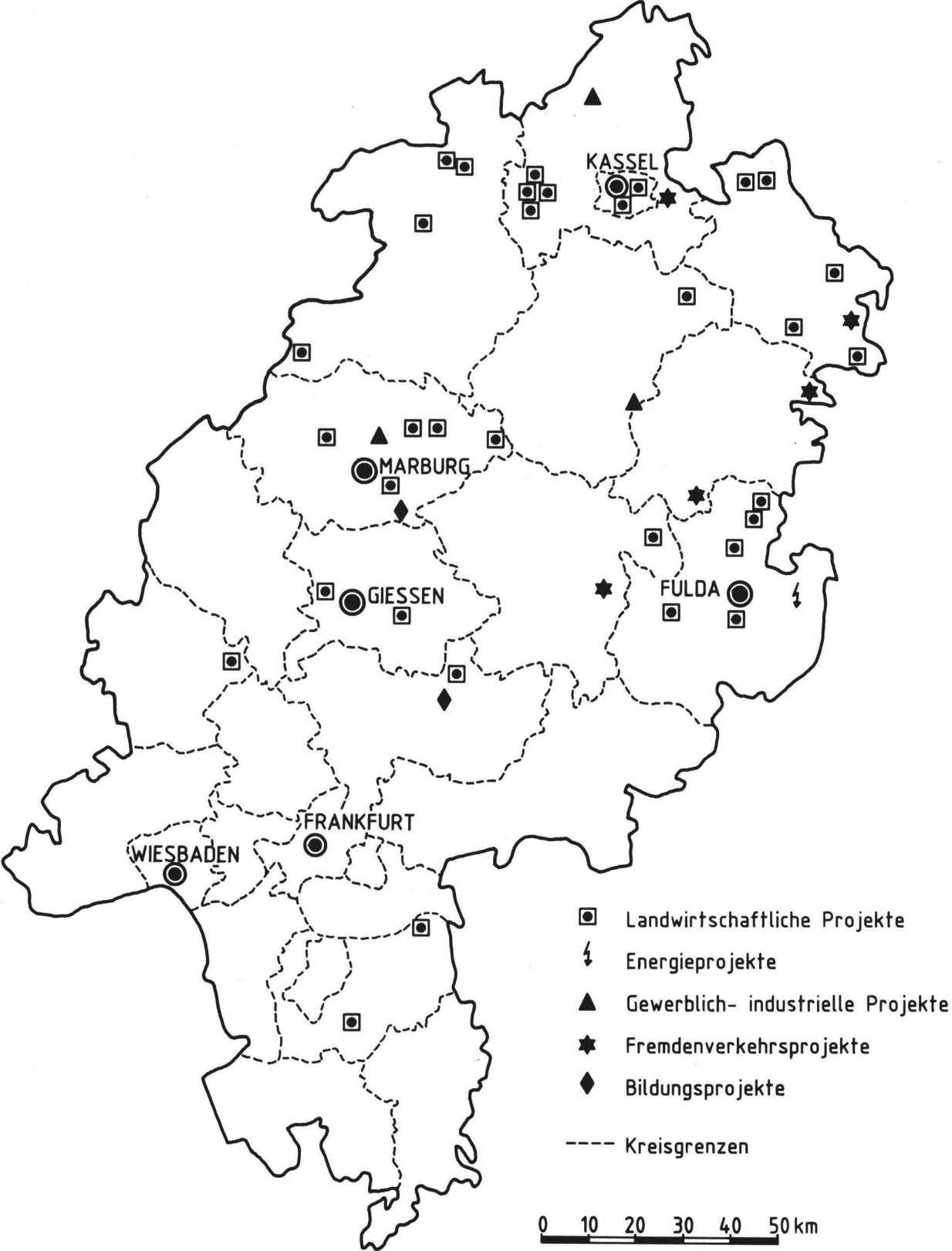
Die Entstehung der Förderaktion geht im wesentlichen auf den Einfluß verschiedener oppositioneller bäuerlicher Interessenvertretungen zurück, deren Aktivitäten zu Mitte der 70er Jahre die österreichische Regionalplanung zur Entwicklung eines neuartigen Förderkonzeptes bewegten, das auf die Unterstützung tragfähiger Wirtschaftsprojekte mit kooperativer Organisationsstruktur in Problemregionen des ländlichen Raumes (im Berggebiet) abgestellt ist. Im Zuge mehrerer Novellierungen wurde das Programmgebiet später auf weitere Regionen ausgedehnt.

Neben der Vergabe von Fördermitteln stellt die Beratung und Betreuung potentieller Projektinitiativen die eigentliche Hauptaufgabe der Förderaktion dar. Seit 1983 wird diese durch die "österreichische Arbeitsgemeinschaft für Eigenständige Regionalentwicklung" wahrgenommen. Deren Tätigkeit umfaßt sowohl betriebswirtschaftliche als auch soziokulturelle Aspekte der Projektentwicklung. Ein vorrangiges Ziel ist es dabei, daß einzelne Projektinitiativen nicht isoliert entstehen, sondern so weit als möglich in den Gesamtkontext der regionalen Lebenskultur eingebunden werden. Über die Installierung sogenannter "Regionalvereine" ist dieser Prozeß in einigen Förderregionen bereits sehr weit fortgeschritten und hat zu einer breiten Aktivierung "von unten" geführt. Von 1980 bis 1986 wurden insgesamt 116 Projektförderungen bewilligt, von denen nur 4 scheiterten. Etwa 80 % aller Vorhaben sind Betriebsneugründungen. Mit ihrer Hilfe konnten rund 1 200 Arbeitsplätze neu geschaffen oder erhalten werden⁶.

4.2 *"Ländliches Regionalprogramm" in Hessen*

Das "Ländliche Regionalprogramm" wurde 1984 durch die damalige Landesregierung aus SPD und GRÜNEN installiert (vgl. Karte 1). Es war damit das erste Förderprogramm dieser Art in der Bundesrepublik, aber auch in der EG. Seine Zielsetzungen waren von Anfang an politisch heftig umstritten und blieben dies auch, bis das Programm 1987 durch die neue, konservative Landesregierung wieder eingestellt wurde.

Karte 1:
Fallbeispiel: Ländliches Regionalprogramm in Hessen



Das "Regionalprogramm" entstand als Teil eines umfassenden agrarpolitischen Reformkonzeptes zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Stabilisierung des ländlichen Raumes in Hessen. Es erhielt dabei die Funktion eines ergänzenden Förderinstruments, das ganz gezielt auf die Unterstützung neuartiger Projekte zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten ausgerichtet war. Insbesondere wurden damit auch Vorhaben mit alternativer Produktions-, Absatz- und Organisationsstruktur erfaßt.

Ähnlich wie sein österreichisches Vorbild basiert auch das hessische "Regionalprogramm" auf der Installierung einer wirksamen Regionalberatung, die bis 1987 durch den "Verein zur Förderung der Eigenständigen Regionalentwicklung" wahrgenommen wurde. Den Schwerpunkt der Vereinstätigkeit bildete dabei die organisatorische, fachliche und finanzielle Beratung einzelner Projektvorhaben; andere Aufgaben, z.B. die regionale Vernetzung verschiedener Projektvorhaben, traten dagegen (zunächst) weitgehend zurück. Hier liegen entsprechende Defizite der Entwicklungsarbeit.

Aufgrund der schmalen finanziellen Ausstattung des Programms konnte von 1984 bis 1987 nur 61 Projekten eine finanzielle Förderung bewilligt werden. Hiervon waren 80 % reine Neugründungen. Zusammen wurden durch alle Projekte ca. 210 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. erhalten⁷.

4.3 "Integrated Rural Development Project" im Peak District (Großbritannien)

Das "Integrated Rural Development Project" wurde 1981 im Rahmen einer EG-Initiative zur Entwicklung experimenteller Projekte der Regionalentwicklung im Gebiet des mittelenglischen Peak District National Park eingerichtet. Neben der EG stellten das britische Landwirtschaftsministerium sowie verschiedene regionale Institutionen weitere Mittel zur Finanzierung des Vorhabens zur Verfügung. Diese waren ebenso an der planerischen Realisierung beteiligt, darunter die Nationalparkverwaltung mit besonderer Planungsautorität. Die Projektförderung der EG endete 1988, jedoch beabsichtigt die beteiligte County-Verwaltung von Staffordshire, das Vorhaben selbstständig weiterzuführen.

Die Entwicklungskonzeption des Projektes basiert auf der Integration dreier zentraler Zielsetzungen für den ländlichen Raum: der Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten, der Versorgung mit sozialer und kultureller Infrastruktur und dem Erhalt einer ökologisch intakten Umwelt. Im Gegensatz zu vielen anderen Programmen der Regionalentwicklung wurde dabei ein Handlungsansatz auf lokaler Maßstabebene gesucht: auf der Ebene einzelner ausgewählter Gemeinden im Gebiet des Peak Districts. Der Vorteil dieser Vorgehensweise wird darin gesehen, daß auf örtlicher Ebene größere Möglichkeiten bestehen, in "ganzheitlicher Sicht" ökonomische, sozio-kulturelle und ökologische Vorhaben miteinander zu verknüpfen und nicht, wie gewohnt, unabhängig voneinander zu verfolgen. Dies bedingt eine entsprechend enge Zusammenarbeit von Institutionen mit unterschiedlichem Kompetenzbereich.

Vergleichbar mit dem österreichischen und hessischen Förderprogramm basiert auch das englische auf einem System der aktivierenden Beratung vor Ort. Diese gehört zu den zentralen Aufgaben mehrerer sogenannter "field worker", die in engem Kontakt mit der lokalen Bevölkerung stehen und ver-

schiedene auf Ortsebene eingerichtete Arbeitsgruppen bei der Entwicklung von Projektvorhaben betreuen. Auf diese Weise konnte ein großer Teil der betroffenen Bevölkerung aktiviert und zur Formulierung ihrer eigenen Interessen bewegt werden.

Die Initiativen, die auf die Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten ausgerichtet sind, bewegen sich erwartungsgemäß in einem relativ engen Rahmen. Immerhin konnten jedoch bis Ende 1987 17 Einzelprojekte gefördert werden, mit deren Hilfe insgesamt 61 Arbeitsplätze neu geschaffen oder erhalten wurden⁸.

Zur Entwicklung der drei Programme liegen in sehr unterschiedlichem Umfang wissenschaftliche Untersuchungen vor. Während über die österreichische Förderaktion bereits eine größere Zahl — vor allem wirtschaftswissenschaftlicher — Studien bekannt ist, beschränkt sich die Beschäftigung mit dem hessischen Modellversuch bislang auf wenige Arbeiten aus der Raum- und Landschaftsplanung. Über das englische Beispiel liegen nur zwei Projektberichte im Auftrag der Projektträger vor. Eine vergleichende Untersuchung der Förderprogramme ist nicht bekannt.

Für die eigene Untersuchung der ausgewählten Fallbeispiele sollen folgende Aspekte im Mittelpunkt stehen:

- Charakterisierung der sozio-ökonomischen Ausgangssituation in den Förderregionen,
- Gestaltung der politisch-administrativen Rahmenbedingungen und planerische Konzeptualisierung der Förderprogramme,
- Entwicklung und Umsetzung von Projektvorhaben durch die einheimische Bevölkerung,
- Regionalökonomische Effekte der Förderprogramme.

Die aufgeführten Fragestellungen können nur eine Auswahl möglicher Untersuchungsaspekte erfassen, auf die sich die Studie beschränken muß. Es wird jedoch angenommen, daß damit zentrale "Schlüsselfragen" der aktuellen Diskussion berührt werden, die für eine Einschätzung und Beurteilung von Handlungsansätzen im Sinne einer eigenständigen Regionalentwicklung wichtig sind.

Als anwendungsfähige Methoden der Untersuchung kommen zunächst verschiedene sozialstatistische Verfahren zur näheren Bestimmung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in Betracht. Aufschluß über die Entwicklung und Umsetzung der Planungskonzeptionen wird über die Analyse offizieller Planungsunterlagen erwartet; hinzu kommt eine Fülle "grauer Literatur", die mit zu berücksichtigen sein wird. Zentrale Bedeutung für das Forschungsvorhaben hat die Durchführung verschiedener empirischer Erhebungen, in denen neben quantitativen Methoden auch qualitative Verfahren der empirischen Sozialforschung (halbstandardisierte bis offene Interviews) zur Anwendung kommen sollen, um so "tiefere Schichten" der regionalen Alltagspraxis zu erfassen, die andernfalls unerschlossen bleiben würden. Verschiedene Formen von Kartierungen runden das methodische Instrumentarium ab.

5. Zum Selbstverständnis des Projekts

Die Diskussion um neue Ansätze einer eigenständigen Regionalentwicklung ist längst nicht abgeschlossen. Im

Gegenteil darf vermutet werden, daß diese in Zukunft noch einen größeren Stellenwert in der regionalwissenschaftlichen Auseinandersetzung einnehmen werden als bisher, da die Probleme, an denen sich die Frage einer eigenständigen Regionalentwicklung entzündet, nach wie vor ungelöst sind. In der Diskussion um die zukünftige Entwicklung des ländlichen Raumes — auf Ebene der EG — wird dies schon heute deutlich⁹. Auch und gerade die Geographie ist deshalb zu neuen Forschungskonzepten aufgerufen, die geeignet sind, jenseits aller Spekulationen Aufschluß zu geben über die Möglichkeiten und Grenzen einer eigenständigen Regionalentwicklung. Neben theoretischen Aufgabenstellungen gehört dazu vor allem die empirische Untersuchung von "Experimenten" aus der Praxis, über die bisher nach wie vor viel zu wenig bekannt ist und deren Wert als Gegenstand des "regionalen Lernens" und als mögliche Vorbilder für ähnliche Handlungsansätze noch längst nicht hinreichend erfaßt scheint.

In diesem Sinne versteht sich das hier vorgestellte Forschungsprojekt als Beitrag zur "Spurensuche" nach endogenen Entwicklungspotentialen und möglichen Wegen zu ihrer Aktivierung. Das Ziel der Studie wäre dann erreicht, wenn ihre Ergebnisse ein Anstoß zur weiteren regionalen Aufklärung und Bewußtseinsbildung der betroffenen Bevölkerung würden, aber auch zur fortgesetzten kritischen Selbstreflexion der Regionalpolitik, die nicht umhin kommen wird, sich der Herausforderung einer eigenständigen Regionalentwicklung zu stellen.

Anmerkungen

1 Für die Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. u.a. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): *Endogene Entwicklungsstrategien?* — Bonn 1984. (= Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2).

2 Vgl. hierzu vor allem *Brugger, E.A.*: "Endogene Entwicklung": Ein Konzept zwischen Utopie und Realität. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1984) H. 1/2, S. 1—19.

3 Als Beiträge zu dieser Frage vgl. *Bahrenberg, G.*: Unsinn und Sinn des Regionalismus in der Geographie. In: *Geographische Zeitschrift* 75 (1987) H. 3, S. 149—160; *Krüger, R.*: Die Geographie auf der Reise in die Postmoderne? Oldenburg 1988. (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, H. 5).

4 Ein aktuelles Forschungsprojekt, das in diese Richtung weist, entwickeln z.B. *Danielzyk, R.*; *Krüger, R.*: Ostfriesland: Regionalbewußtsein und Lebensformen — eine Spurensuche nach Gestaltungsperspektiven von Regionalentwicklung und Lebensalltag. — Oldenburg. (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, H. 7) (im Druck)

5 Natürlich umfaßt die Praxis einer eigenständigen Regionalentwicklung mehr als nur die offiziellen Programme der Regionalpolitik, nämlich viele verschiedene Formen der regionalen Entwicklung "von unten". Diese bleiben hier jedoch unberücksichtigt.

6 Nach Angaben des Instituts für Höhere Studien, Wien.

7 Nach Angaben des Vereins zur Förderung der Eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen, Melsungen.

8 Nach Angaben des Peak Park Joint Planning Board, Bakewell (Derbyshire).

9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Die Zukunft des ländlichen Raums.* — Brüssel 1988.

Dr. Ingo Mose
Universität Osnabrück
Abteilung Vechta
Fachgebiet Geographie
Postfach 15 53
2848 Vechta 1