

Wertschöpfung und Beschäftigung in peripheren ländlichen Räumen:

## Modellvorhaben LandZukunft als Versuchslabor

Dr. Patrick Köpper\*



Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) möchte mit dem Modellvorhaben *LandZukunft* neue Wege in der ländlichen Entwicklung erproben, um eine Verschärfung räumlicher Ungleichheiten zu vermeiden. Das Ziel des Modellvorhabens besteht darin, periphere ländliche Regionen mit wirtschaftlichen Problemen und Bevölkerungsrückgang dabei zu unterstützen, die regionale Wirtschaft und Beschäftigung zu fördern und den demografischen Wandel zu bewältigen.

### Grundlagen zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume

Neben regionaler Wertschöpfung sind sichere, gut bezahlte Arbeitsplätze von zentraler Bedeutung, um die Herausforderungen, vor denen periphere ländliche Regionen in Deutschland stehen, zu meistern. Denn daran entscheidet es sich, ob junge Menschen für sich eine Perspektive in diesen Räumen sehen, ob Rückkehrwillige eine Chance zum Leben in ihrer Heimat erhalten, ob die künftigen Renten zum Leben reichen und ob genügend öffentliche Einnahmen erzielt werden, um ein attraktives Infrastrukturangebot trotz Bevölkerungsrückgang aufrechtzuerhalten.

In Deutschland gibt es Beispiele, wie das Emsland, den Landkreis Cham oder den Eifelkreis Bitburg-Prüm, die von traditionell strukturschwachen Gebieten trotz peripherer Lage zur allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aufschließen konnten. Ungeachtet der Tatsache, dass es bis heute keine umfassende Theorie gibt, die solche regionalen Entwicklungsprozesse detailliert erklären könnte, geschweige denn eine daraus abgeleitete Patentlösung zur öffentlichen Förderung und Initiierung der Transformation, ist davon auszugehen, dass es sich um sehr langfristige Prozesse handelt. Vieles hängt von den strukturellen Besonderheiten vor Ort, von globalen Entwicklungen, den handelnden Personen und Kontingenzen ab. Dennoch gibt es diverse theoretische Ansätze aus der Regionalökonomie, Wirtschaftsgeografie und Politikwissenschaft, an denen sich die Politik zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume konzeptionell orientieren kann.

Wirtschaftliche Innovationen gelten als die Triebkraft ökonomischer Entwicklung. In den Modellen

der Neuen Wachstumstheorie werden Innovationen als treibende Kräfte wirtschaftlicher Entwicklung endogenisiert. Raumwissenschaftliche Ansätze beschäftigen sich damit, wie Innovationen in räumlicher Hinsicht erzeugt werden und welche räumlichen Faktoren die Innovationsintensität beeinflussen: regionale Netzwerke, innovative Milieus, Industrie-Cluster oder lernende Regionen. In diesen Theorien spielt die räumliche Ballung wirtschaftlicher Aktivität eine entscheidende Rolle. Dennoch gibt es vielfältige Beispiele, dass diese innovativen Agglomerationen auch sehr klein sein und in ländlichen Räumen auftreten können. Gleichzeitig befinden sich hier auch hoch innovative Weltmarktführer, die in der Lage sind, Nachteile durch die periphere Lage zu kompensieren. Außerdem gilt die interregionale und internationale Vernetzung als zentrale Determinante wirtschaftlicher Innovationen.

Neuere Ansätze stellen die Menschen, die neue Produkte und Dienstleistungen entwerfen, neue Techniken entwickeln und anwenden sowie sich effizientere Prozessabläufe und Organisationsformen ausdenken, in den Mittelpunkt. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass das entscheidende Wissen zur Entwicklung und Anwendung von Innovationen meist personengebunden ist. Damit verbunden ist die hohe empirische Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wachstum und dem Anteil hochqualifizierter Beschäftigter. Diese Fachkräfte, z. T. ist die Rede von der kreativen Klasse, gilt es zu werben, zu halten, zu vernetzen und weiterzuqualifizieren.

Daneben gibt es eine umfangreiche wissenschaftliche Diskussion zum regionalen Unternehmertum. Damit ist zum einen die Neugründung von Unternehmen, oft als Ausgründung aus bestehenden großen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen,

\* Dr. Patrick Köpper, Referat 416, Entwicklung ländlicher Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin, Tel. (030) 18 529-4095, patrick.kuepper@bmelv.bund.de, www.bmelv.de

gemeint. Zum anderen wird der Begriff weiter gefasst als Unternehmergeist, was die kontinuierliche Suche nach neuen (Markt-)Chancen sowie die Risikobereitschaft und Durchsetzungsstärke zur Umsetzung neuer Ideen einschließt. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass die Realisierung von Innovationen oftmals nicht an der technischen Umsetzbarkeit scheitert, sondern an den Machtstrukturen und Blockaden durch Mitarbeiter und Führungskräfte. In diesem Zusammenhang spielt die Diskussion um institutionelles Unternehmertum eine zentrale Rolle, wobei einzelne Akteure verkrustete Strukturen aufbrechen, Institutionen verändern und neues Wissen in den Prozess einbringen.

Die aktuelle ländliche Entwicklungspolitik ist stark durch die Theorie endogener Regionalentwicklung beeinflusst. Der Ausgangspunkt besteht darin, dass jede Region über spezifische Potenziale verfügt, die zum Nutzen der Bevölkerung im Sinne von Zufriedenheit eingesetzt werden können. Dabei soll aus der Region selbst heraus bestimmt werden, wie diese Potenziale eingesetzt werden und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Engpässe zur Nutzung latenter Potenziale abzubauen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass sich diese Prozesse in der Regel nicht rein „bottom-up“ entfalten, sondern einen Anstoß und Ressourcen von außen erfordern, was zu dem Begriff „neo-endogene“ Entwicklung geführt hat. Insbesondere für strukturschwache, periphere Regionen mit wenig Potenzialen erscheint es kaum möglich, „sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpf zu ziehen“. Gerade hier sind Impulse von außen erforderlich. Dazu gehört auch die Befähigung und Qualifizierung der regionalen Akteure, ihre regionale Entwicklung in die eigene Hand zu nehmen.

Die Kontextsteuerung, abgeleitet aus der Systemtheorie, erkennt an, dass regionale Entwicklungsprozesse zu komplex sind, um sie vom Zentralstaat aus hierarchisch zu steuern. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Akteure in den räumlichen Subsystemen eigenen Rationalitäten folgen, diverse Restrukturierungsprozesse bereits begonnen wurden sowie spezifische Raum- und Organisationsstrukturen vorhanden sind. Außerdem lässt sich Unternehmergeist und Veränderungsbereitschaft kaum von außen verordnen. Deshalb können direkte Eingriffe unbeabsichtigte, entgegengesetzte Wirkungen entfalten. Auf diese Komplexität kann die zentralstaatliche Ebene am ehesten dadurch reagieren, dass sie den Kontext der regionalen Akteure beein-

flusst: z. B. durch die Zuteilung von Finanzmitteln, Festlegung von Verfahren, Organisation eines interregionalen Wettbewerbs, Vorgaben zur Akteursbeteiligung. Diesen Rahmen sollen dann die regionalen Akteure mit ihrem lokalen Wissen über die regionalen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken ausfüllen. Eine weitere Form der Kontextsteuerung ist die Steuerung über Ziele. Hierbei werden Ziele mit den Regionen vereinbart und ggf. Ressourcen zur Verfügung gestellt. Wie diese Ziele erreicht werden sollen, bleibt den Akteuren vor Ort überlassen. Dies soll die Regionen einerseits durch die entgegengebrachten Freiheiten motivieren und andererseits zu messbaren Ergebnissen führen.

### **Modellvorhaben *LandZukunft* – Freiräume für kluge Köpfe zum innovativen und unternehmerischen Handeln<sup>1</sup>**

Das Modellvorhaben *LandZukunft* baut auf den beschriebenen theoretischen Grundlagen auf. Mit dem Vorhaben wagt das BMELV neue Wege zu beschreiten und fördert bewusst Experimente mit dem Ziel, periphere ländliche Regionen mit wirtschaftlichen Problemen und Bevölkerungsrückgang bei der Erhöhung der Wertschöpfung und der Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum zu unterstützen. Zu diesem Zweck sollen Menschen mit Unternehmergeist und Innovationsbereitschaft für die ländliche Entwicklung mobilisiert sowie durch externes Coaching und Begleitung qualifiziert werden. Dabei sollen insbesondere folgende neue Elemente erprobt werden:

**Steuerung über Ziele:** An die Stelle der klassischen regionalen Entwicklungskonzepte treten 3-seitige Verträge zwischen den Regionen, dem Bund und dem jeweiligen Bundesland. Die Verträge enthalten die konkreten Ziele, die die Regionen innerhalb der Laufzeit und darüber hinaus erreichen wollen.

**Gewinnung neuer Zielgruppen:** Unternehmerische Menschen und Unternehmen werden sehr viel stärker als bisher und vor allem direkt und systematisch in die ländliche Entwicklungspolitik eingebunden.

**Alternative Finanzierungsinstrumente:** Dazu zählen Regionalbudgets, über deren Verwendung ausschließlich die regionalen Partnerschaften auf der Grundlage der vereinbarten Ziele entscheiden. Darüber hinaus können Mikrokredite zur Finanzierung von Klein- und Kleinstunternehmen erprobt werden.

<sup>1</sup> Weitere Informationen zum Modellvorhaben unter [www.land-zukunft.de](http://www.land-zukunft.de).

<sup>2</sup> Für eine detaillierte, wissenschaftliche Beschreibung des Auswahlverfahrens siehe: Margarian, Anne; Küpper, Patrick (2011): Identifizierung peripherer Regionen mit strukturellen und wirtschaftlichen Problemen in Deutschland. In: Berichte über Landwirtschaft, Heft 2/2011, Bd. 89, Seite 218-231.

Das Projekt wurde im September 2011 gestartet und beginnt mit einer sechsmonatigen Start- und Qualifizierungs-Phase. Zur Teilnahme hat das BMELV 17 periphere Kreisregionen, die anhand statistischer Berechnungen<sup>2</sup> auf wissenschaftlicher Grundlage ausgewählt wurden (s. Karte), eingeladen. In dieser ersten Phase stellt das BMELV den 17 Regionen jeweils bis zu 30 000 € zur Verfügung, um innovative Ideen und Instrumente zu entwickeln, neue Akteure zu mobilisieren und arbeitsfähige Umsetzungsstrukturen aufzubauen. Für die Förderphase von April 2012 bis Ende 2014 wählt eine Jury vier Modellregionen aus den 17 Bewerberregionen aus, die das BMELV bei der Umsetzung ihrer Strategie weiter unterstützt. Über die gesamte Projektlaufzeit sind insgesamt 9 Mio. € vorgesehen.

Das Oberziel der Unterstützung von Wirtschaft und Beschäftigung wird durch die folgenden Unterziele konkretisiert; dabei gelten Qualifikation, Wissen und Innovation als der Schlüssel und die Menschen vor Ort als wichtigstes Potenzial in den Modellregionen zur Zielerreichung:

- Förderung von Produkt-, Prozess- und organisatorischen Innovationen sowie der Anwendung neuen Wissens.
- Wissensaustausch mit regionsinternen und -externen Partnern.
- Sicherung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften in Unternehmen, Verwaltung und Trägern der Daseinsvorsorge und regionaler Kapazitätsaufbau.
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Geschlechtergerechtigkeit im Berufsleben.
- Förderung der langfristigen Leistungsfähigkeit und Gesundheit insbesondere älterer Arbeitskräfte.

Die Auswahlentscheidung der Jury orientiert sich inhaltlich daran, welchen Beitrag die Bewerberregionen durch ihre geplanten Aktivitäten zur Erreichung dieser Ziele leisten können. Dabei muss auch berücksichtigt werden, wie plausibel die selbst gesteckten operativen Ziele und die vorgesehene Selbstevaluation sind. Neben diesen inhaltlichen Kriterien spielen die folgenden prozessualen Kriterien eine Rolle:

- Klare inhaltliche Prioritätensetzung, um auch mit den begrenzten Mitteln erkennbare Wirkungen zu erzielen.
- Funktionsfähigkeit und Fachkompetenz der regionalen Partnerschaft.

Karte: Ausgewählte Regionen für die Teilnahme an der Start- und Qualifizierungsphase (unterschiedliche Berechnungen für Ost- und Westdeutschland)



Verwaltungsgrenzen VG250, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2010

Quelle: eigene Berechnungen

- Einbeziehung unternehmerischer Menschen.
- Gewährleistung der Förderung von innovativen Projekten und Akteuren.
- Einbeziehung von regionsexternem Wissen, um die interregionale Vernetzung voranzutreiben und ein „Schmoren im eigenen Saft“ zu vermeiden.

Das Modellvorhaben ist als partnerschaftlicher Lernprozess konzipiert, in dem alle Beteiligten kontinuierlich neues Wissen durch gegenseitigen Austausch und durch beherrztes Ausprobieren erlangen sollen. Dazu werden Freiräume für kluge Köpfe geschaffen, mutige Ideen zu entwickeln und umzusetzen. Anschließend wird kritisch Bilanz gezogen: Was kann Förderung in peripheren ländlichen Räumen mit wirtschaftlichen Problemen und Bevölkerungsrückgang realistischerweise bewirken? Welche Projekte und Organisationsstrukturen bringen die Modellregionen voran und was können ähnliche Regionen daraus lernen? Wie muss die Förderung weiterentwickelt werden, um diese ländlichen Regionen noch gezielter unterstützen zu können? Es ist an der Zeit, Experimente zu wagen. Denn nur dann lassen sich die aufgeworfenen Fragen beantworten, sodass den Menschen in allen ländlichen Regionen der Weg in eine attraktive Zukunft offen steht.

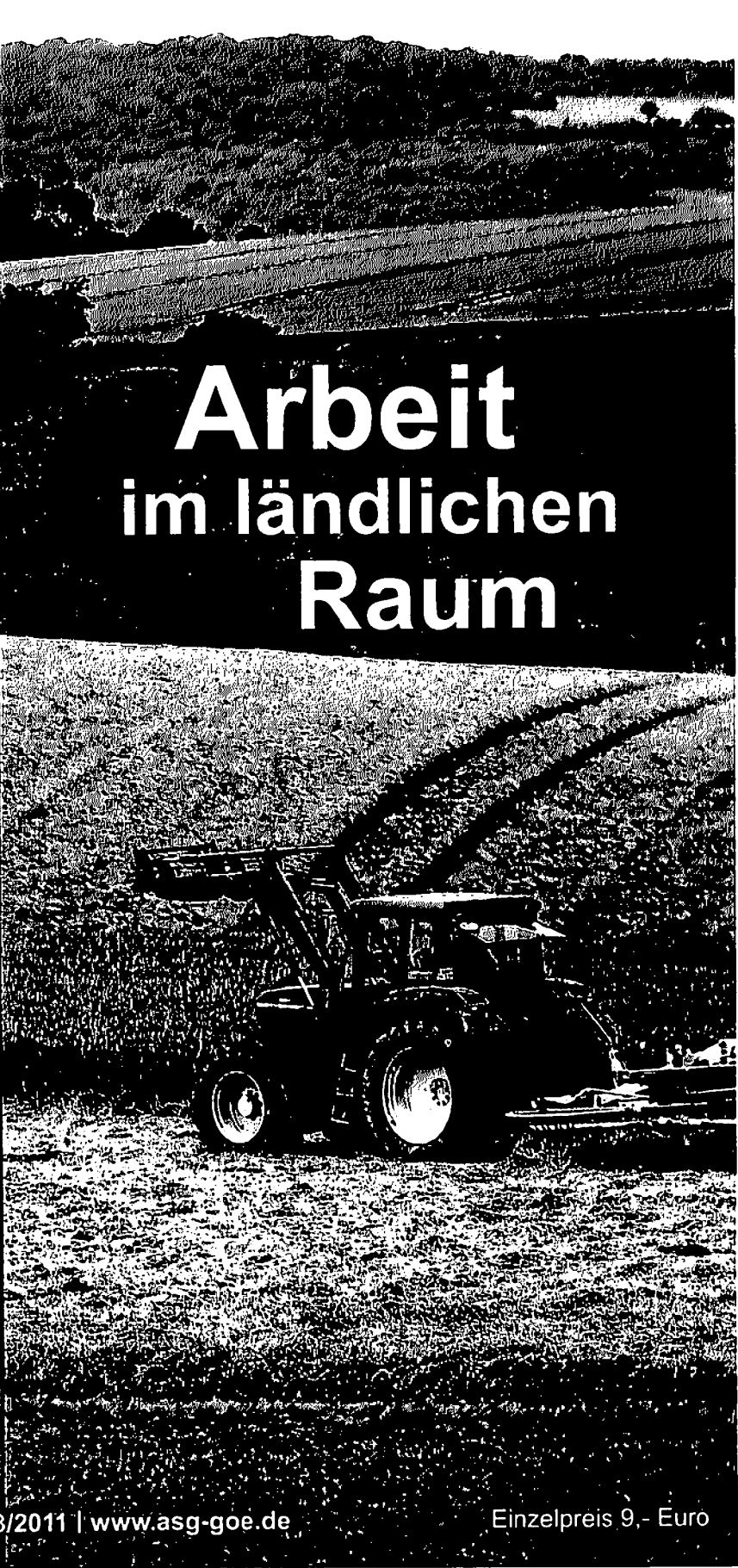
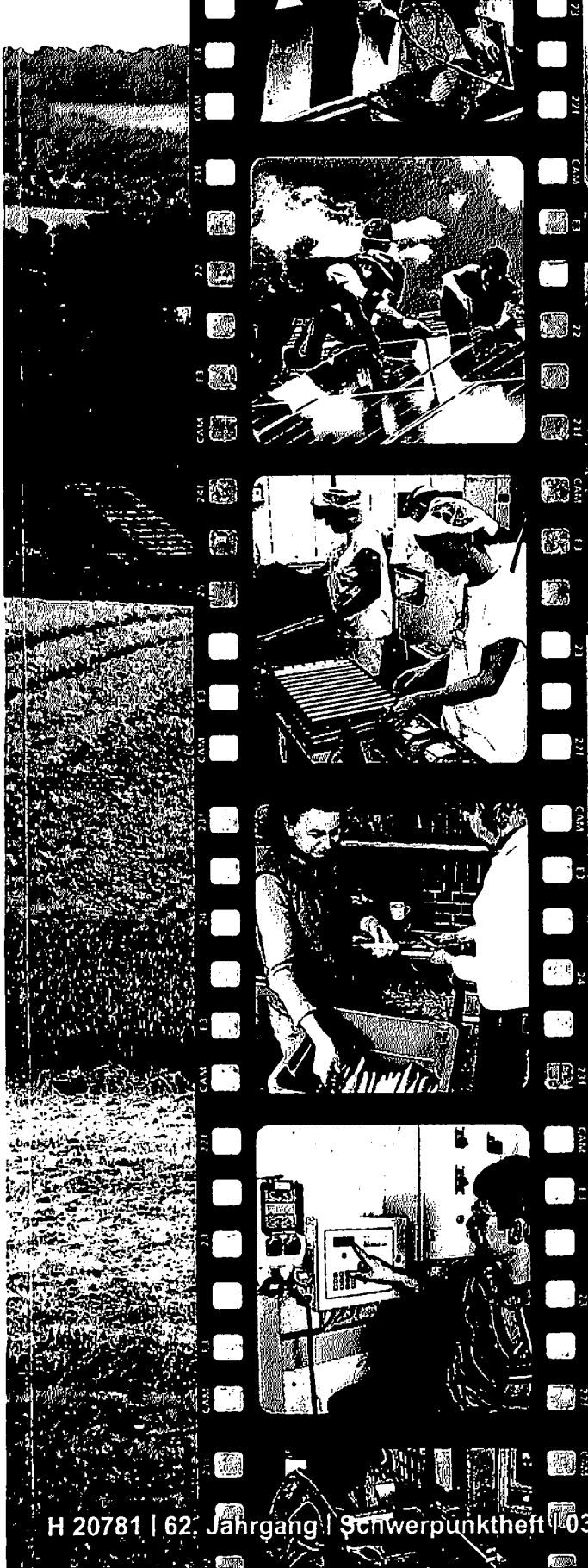
10140

05. SEP. 2011

Johann Heinrich von Thünen Institut  
Bibliothek  
Braunschweig  
Forschungszentrum

# Ländlicher Raum

AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT E.V.



## Arbeit im ländlichen Raum