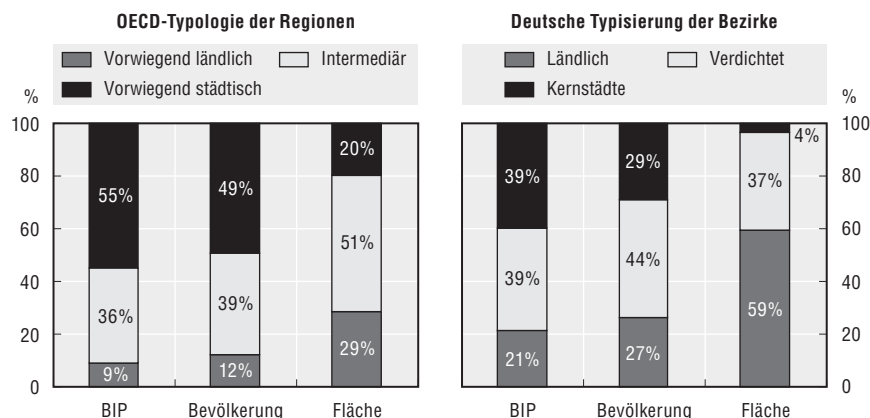


Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Abbildung 0.1 Definition der Ländlichkeit



Quelle: OECD (2007a), *OECD Regions at a Glance*, OECD Publications, Paris, erscheint demnächst; sowie Berechnungen anhand von BBR (2005a), *INKAR: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung* (CD-ROM), Bonn.

Das Profil der ländlichen Räume Deutschlands: Herausforderungen und Chancen

Die ländlichen Räume Deutschlands befinden sich im Allgemeinen in der Nähe städtischer Zentren und besitzen eine gute Verkehrsanbindung ...

In Bezug auf Herausforderungen und Chancen der ländlichen Räume in Deutschland ist ein hohes Maß an räumlicher Heterogenität festzustellen. Auch wenn es seit der Wiedervereinigung bei der Verschmelzung der neuen und alten Bundesländer zu einer größeren Nation erhebliche Fortschritte gegeben hat, bestehen zwischen Ost und West weiterhin bedeutende Unterschiede, von denen viele eindeutig ländliche Dimensionen haben. Deutschland ist eines der am dichtesten besiedelten Länder des OECD-Raums, und die Bevölkerung ist gleichmäßig über die Fläche verteilt (Deutschland rangiert im OECD-Konzentrationsindex unter 29 Ländern auf Platz 5). Die Hälfte der ländlichen Bevölkerung lebt in ländlichen Kreisen in der Nähe von Agglomerations- oder verstäderten Räumen, wo sich zahlreiche Möglichkeiten für Stadt-Land-Verbindungen bieten. 45% der Landbevölkerung entfallen de facto auf Kreise, in denen mindestens 50% der Gemeinden höchstens 30 Autominuten entfernt von einem Oberzentrum liegen.

Dieser hohe Grad der Erreichbarkeit ist der polyzentrischen (d.h. von zahlreichen städtischen Zentren geprägten) Siedlungsstruktur zuzuschreiben, die durch eine ausgezeichnete Verkehrsinfrastruktur flankiert wird.

Die wirtschaftliche Struktur ländlicher Regionen ähnelt der intermediärer Regionen, wobei die Landwirtschaft eine geringe und weiter abnehmende Rolle spielt ...

Die ländlichen Kreise ebenso wie die verdichteten bzw. „intermediären“ Kreise weisen sowohl in Bezug auf die Beschäftigung als auch die Bruttowertschöpfung ähnliche Wirtschaftsstrukturen auf. Eine Aufschlüsselung nach Beschäftigung ergibt einen Anteil von 5% im Primärsektor, 30% im Sekundärsektor und 65% im Tertiärsektor. Im Gegensatz zu den Kernstädten ist in ländlichen Kreisen der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes etwas höher (hauptsächlich Werkstoffe und Bauteile), während die spezialisierten Dienstleistungsbranchen deutlich weniger stark vertreten sind. Die Landwirtschaft spielt in den ländlichen Räumen mit einer Bruttowertschöpfung von 2,9% und einem Beschäftigungsanteil von 4,7% nur eine geringe und weiter abnehmende Rolle, in diesen Zahlen könnte die Bedeutung der Zulieferer- und Abnehmerbeziehungen jedoch unterzeichnet sein. Das nominale Wachstum der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft ist in den Kernstädten derzeit am höchsten (vgl. Tabelle 0.1).

Tabelle 0.1 **Wirtschaftssektoren (BWS) nach Regionstyp**

	Kernstädte (in %)	Verdichtete Kreise (in %)	Ländliche Kreise (in %)
Anteil von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft an der Bruttowertschöpfung (BWS), 2003	0.2	1.5	2.9
<i>Wachstumsrate 1998-2003 (p.a.)</i>	<i>0.8</i>	<i>-1.4</i>	<i>-1.3</i>
Anteil des Produzierenden Gewerbes an der BWS, 2003	26.4	31.8	30.2
<i>Wachstumsrate 1998-2003 (p.a.)</i>	<i>-0.8</i>	<i>0.4</i>	<i>0.2</i>
Anteil des Dienstleistungssektors an der BWS, 2003	73.4	66.7	66.9
<i>Wachstumsrate 1998-2003 (p.a.)</i>	<i>2.3</i>	<i>2.7</i>	<i>2.6</i>

Anmerkung: Nominale Wachstumsraten.

Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungen des BBR, zitiert nach BMELV (2006a), "Hintergrundbericht für die Fallstudie der OECD zur Politik für ländliche Räume in Deutschland", 20. März.

... während sich in anderen Sektoren neue Möglichkeiten ergeben, die die Dynamik vieler ländlicher Kreise vor allem im Westen beflügeln ...

Einige ländliche Regionen verzeichnen eine starke wirtschaftliche Dynamik, selbst wenn viele ländliche Kreise zu den am schlechtesten abschneidenden Kreisen zählen. Während in den neuen Bundesländern nur wenige ländliche Kreise zwischen 1995 und 2003 Beschäftigungszuwächse verzeichnen konnten,

war dies in den alten Bundesländern für mehr als zwei von fünf ländlichen Kreisen der Fall. Was die Firmengründungen anbelangt, handelte es sich im Jahr 2004 bei sieben der zwanzig Kreise mit den besten Ergebnissen um ländliche Kreise. Es bieten sich Chancen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, sowohl in der landwirtschaftlichen als auch in der außerlandwirtschaftlichen Landnutzung. Es besteht ein Potenzial zur Erschließung neuer Märkte, z.B. in den Bereichen erneuerbare Energien, Landtourismus, Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Landschaftspflege oder Dienstleistungen für ältere Menschen, um nur einige zu nennen. Mit der wirtschaftlichen Diversifizierung bieten sich landwirtschaftlichen Haushalten neue Chancen. Zu den neuen agrarwirtschaftlichen Einkommensquellen gehört die Erzeugung höherwertiger landwirtschaftlicher Produkte, z.B. im ökologischen Landbau. Im Kreis Uecker-Randow (Mecklenburg-Vorpommern), dem Kreis mit dem niedrigsten verfügbaren Einkommen in ganz Deutschland, wird dieses Potenzial aktiv ausgeschöpft, und der auf den ökologischen Anbau entfallende Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist dort mit am höchsten (23,7%). 2004 handelte es sich bei 3,9% aller Agrarbetriebe um Biobauernhöfe. Auch mit dem Landtourismus und der Vermarktung der eigenen Erzeugnisse bieten sich neue Chancen im Agrarbereich, die von deutschen Landwirten heute genutzt werden.

... und dazu beitragen, dass die ländlichen Einkommen nahe am nationalen Durchschnitt liegen

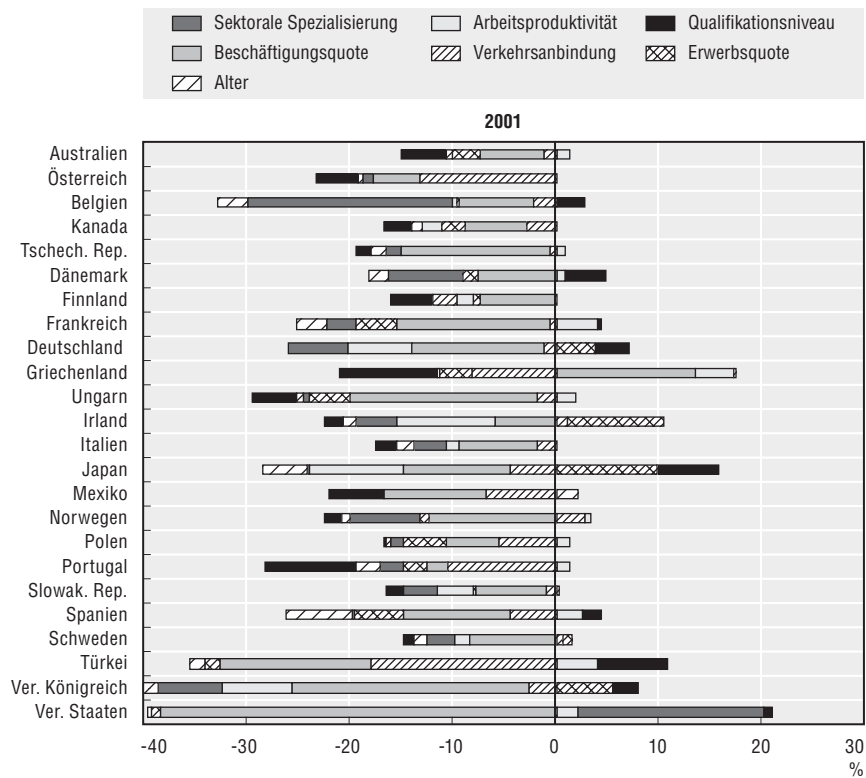
Ländliche Gebiete sind nach mehreren Einkommensindikatoren gegenüber anderen Regionstypen im Rückstand, dieses Einkommensgefälle ist jedoch stabil bis rückläufig. Die tendenzielle Entwicklung des Pro-Kopf-BIP nach Regionstyp in Deutschland deckt sich mit den in anderen OECD-Ländern festgestellten Entwicklungen. Das Pro-Kopf-BIP der ländlichen Räume entspricht 80% des Bundesdurchschnitts. Dem stand 2004 ein Pro-Kopf-BIP von 88% des Bundesdurchschnitts in den verdichteten Kreisen und von 136% in den Kernstädten gegenüber. Die Unterschiede zwischen Ost und West beim Pro-Kopf-BIP sind in allen Regionstypen auffällig. Das verfügbare Einkommen je Einwohner ist in ländlichen Kreisen eindeutig am niedrigsten. Die jährliche Wachstumsrate der ländlichen Kreise ist jedoch ebenso hoch (2,1% in den alten Bundesländern) bzw. höher (2,9% in den neuen Bundesländern) als in den Kernstädten.

Die ländlichen Regionen Deutschlands sehen sich in Bezug auf Beschäftigung, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und Arbeitsproduktivität Herausforderungen gegenüber ...

Die Arbeitslosigkeit nach Regionstyp schwankt zwischen den neuen und den alten Bundesländern, bundesweit mangelt es in ländlichen Räumen jedoch an hochqualifizierten Arbeitskräften. In den neuen Bundesländern weisen die ländlichen Kreise die höchsten Arbeitslosenquoten auf (20,4%), in den alten

Bundesländern sind die Arbeitslosenquoten in den ländlichen Räumen hingegen geringer als in den städtischen. Der Anteil der geringqualifizierten Arbeitskräfte unterscheidet sich in ländlichen Kreisen nicht deutlich von dem in Kernstädten, der Anteil der Hochqualifizierten ist in Kernstädten jedoch mehr als doppelt so hoch wie in ländlichen Gebieten (10,7% zu 4,6% in den alten Bundesländern, 15% zu 8% in den neuen Bundesländern). Bei einer Analyse des BIP je Erwerbstätigen fallen die Unterschiede zwischen den Regionstypen etwas geringer aus. In den ländlichen Räumen beträgt das BIP je Erwerbstätigen 91% des Bundesdurchschnitts, in den Kernstädten beläuft es sich auf 109% und in den verdichteten Umlandkreisen auf 99%. Wie in den meisten anderen OECD-Ländern ist ein Hauptgrund für das geringere durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der niedrigeren Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) zu sehen. Die geringere Wirtschaftsleistung in vorwiegend ländlichen Regionen Deutschlands erklärt sich aber auch aus Unterschieden bei den Beschäftigungsquoten und den Pendlerverflechtungen. Diese Faktoren spielen eine wichtigere Rolle als Unterschiede bei der sektoralen Spezialisierung oder beim Anteil der älteren Bevölkerung (vgl. Abb. 0.2).

Abbildung 0.2 **Bestimmungsfaktoren für Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP zwischen ländlichen Regionen und dem Landesdurchschnitt (OECD-Länder)**



... wie auch angesichts der demographischen Entwicklung ...

Das Bevölkerungswachstum ist in den verschiedenen ländlichen Gebieten Deutschlands äußerst unterschiedlich, was zu zunehmenden Disparitäten in Bezug auf die Einwohnerdichte führt. Ländliche Kreise in der Nähe großer Agglomerationen verzeichnen ein rasches Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung (+8,4% zwischen 1994 und 2004), wohingegen sich in dünn besiedelten peripheren Gebieten der Bevölkerungsrückgang fortsetzt (-2,3% zwischen 1994 und 2004). In den ländlichen Kreisen der neuen Bundesländer ist dieses Problem der Abwanderung, dessen Effekt durch die allgemeine Bevölkerungsalterung verstärkt wird (die Zahl der über 75-Jährigen wird bis 2020 in den alten Bundesländern um 45% und in den neuen Bundesländern um 75% zunehmen), am gravierendsten und dürfte in Zukunft noch akuter werden. Besonders besorgniserregend ist die Abwanderung junger Erwachsener aus ländlichen Gebieten: Der Anteil der 18- bis 29-Jährigen, der jährlich aus ländlichen Kreisen abwandert, hat sich zwischen 1995 und 2004 nahezu verfünffacht (von -3,7 je 1 000 auf -18,2 je 1 000 Angehörige dieser Altersgruppe) (dieses Problem wird in Tabelle 0.2 näher erläutert). Auch wenn viele dieser ländlichen Migranten an ihren Herkunftsort zurückkehren, sind Belege dafür vorhanden, dass die am höchsten qualifizierten Kräfte in städtischen Räumen bleiben.

Tabelle 0.2 Wanderungssaldo nach Kreistyp und Altersgruppe, 1997-2004

Kreistyp	Unter 18 Jahre	18-29 Jahre	30-49 Jahre	Ab 50 Jahre
Kernstädte	-190 600	990 700	-499 400	-340 300
Verdichtete Kreise	318 500	62 500	352 300	115 400
Ländliche Kreise	200 500	-237 100	226 600	233 300

Quelle: BBR (laufende Beobachtung), zitiert nach BMELV (2006a).

... was für die künftige finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge in mehreren Bereichen problematisch ist

Trotz der relativen Entlegenheit einiger ländlicher Kreise ist der im Grundgesetz verankerte gleichwertige Zugang aller Bundesbürger zu Diensten der öffentlichen Daseinsvorsorge weitgehend gewährleistet. Derzeit haben alle Einwohner Zugang zu grundlegenden Telekommunikationsdiensten, Gesundheitsversorgung und Bildung (Primar- und Sekundarbereich). Natürlich gibt es gewisse Unterschiede in Bezug auf die Entfernung vom Dienstleistungsangebot wie auch die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Optionen. Die Gesundheitsversorgung ist im Allgemeinen im Westen besser als im Osten. Was das Bildungsangebot anbelangt, sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionstypen im Tertiärbereich am deutlichsten. In einigen entlegeneren Gebieten

ist eine Ausdünnung des Angebots an Dienstleistungen wie Einzelhandel, Post und Banken festzustellen. Zudem bestehen Defizite bei der Versorgung mit Büchereien und Kindergärten/Kinderbetreuungseinrichtungen. Grundlegende Telekommunikationsdienste sind zwar in ganz Deutschland verfügbar, der Zugang zu Breitbanddiensten ist in einigen peripheren Räumen vor allem in den neuen Bundesländern jedoch schwieriger. Angesichts der derzeitigen Siedlungsstrukturen und der voraussichtlichen demographischen Trends und ihrer Auswirkungen auf die Steuerbemessungsgrundlagen gibt die Frage, ob die öffentlichen Finanzen in der Lage sein werden, das derzeitige Niveau der öffentlichen Dienstleistungsversorgung aufrechtzuerhalten, in vielen Regionen Anlass zu erheblicher Besorgnis. 31% der ländlichen Bevölkerung (6,9 Millionen Einwohner) leben in Kreisen, in denen in Zukunft mit überdurchschnittlichen bzw. hohen Tragfähigkeitsproblemen bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu rechnen ist. Beispielsweise wird es in einigen entlegenen Gebieten, wie der Mecklenburger Seenplatte, 2010 in manchen Gemeinden keinen Hausarzt mehr geben, und selbst in Mittel- und Oberzentren dürfte mit einem deutlichen Ärzteschwund zu rechnen sein.

Zusammengefasst zeigen die Daten, dass die Bedingungen im ländlichen Deutschland generell positiv sind, die ländlichen Räume aber in Bezug auf Demographie, Wirtschaftsleistung, Aktiva und Nähe zu städtischen Zentren große Unterschiede aufweisen. In vielerlei Hinsicht ist das Ost-West-Gefälle noch immer beträchtlich. Mit welchem Politikansatz versucht Deutschland, eine derart vielfältige, komplexe Entwicklungsdynamik in den Griff zu bekommen?

Für eine effektivere und effizientere Politik für ländliche Räume in Deutschland

Einerseits ist die deutsche Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume größtenteils sektorspezifisch mit einer starken Konzentration auf die Landwirtschaft ...

Das Grundgesetz schafft die Möglichkeit institutioneller Vereinbarungen zwischen verschiedenen Regierungsebenen in ausgewählten Politikbereichen von nationalem Interesse im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 und 104). Die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes wie auch die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind als Gemeinschaftsaufgaben organisiert (GAK bzw. GRW). Deutschlands wichtigster Rahmen für die Politik der ländlichen Räume (die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes GAK) schafft zwar nützliche Möglichkeiten für einen vertikalen Dialog, ist aber trotz in jüngster Zeit vorgenommener Verbesserungen z.T. wirkungslos, was die Erzielung eines ortsbezogenen Konzepts für die ländliche Entwicklung angeht. Die GAK

setzt schwerpunktmäßig bei der Landwirtschaft an, und der derzeitige auf einem „Auswahlmenü“ beruhende Ansatz läuft anscheinend der Ausarbeitung einer kohärenten, breite Unterstützung findenden Strategie für ländliche Räume zuwider. Folglich sind der deutsche Ansatz in der Politik für ländliche Räume und die entsprechenden Finanzierungen in der Tendenz darauf ausgerichtet, die EU-Agrarpolitik zu ergänzen, anstatt auf eine nationale, strategische Politik für die Entwicklung ländlicher Räume hinzuwirken. Obgleich dieser Ansatz zum Zeitpunkt der Einrichtung der GAK durchaus gerechtfertigt war, wird er den heutigen Charakteristiken der ländlichen Räume in Deutschland kaum mehr gerecht. Auf Grund des relativ engen, auf supranationaler Ebene abgesteckten Rahmens (Gemeinschaftsverordnung Nr. 1698/2005) kann der nationale Strategieplan 2007-2013 für die Entwicklung ländlicher Räume diese Lücke nur teilweise schließen.

... andererseits wird die Regionalpolitik mit ihren Auswirkungen auf die ländlichen Räume durch einen „nachsorgenden“, auf einem Top-down-Ansatz beruhenden Charakter und einen räumlich begrenzten Aktionsradius beeinträchtigt

Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsentwicklung (GRW) ausgearbeitete Regionalpolitik erstreckt sich auf alle neuen Bundesländer und ist daher de facto in weiten Teilen eine Politik für ländliche Räume. Unzulänglichkeiten ergeben sich dabei aus ihrem „nachsorgenden“, auf einem Top-down-Ansatz beruhenden Charakter und einem geographisch begrenzten Aktionsradius. Vom Konzept her ist die GRW in erster Linie ein Mechanismus, mit dem strukturelle Nachteile kompensiert werden sollen und weniger ein Instrument zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplatzschaffung. Deutschlands Politik für die Regionalentwicklung wird durch eine zunehmende Fokussierung auf die Städte (*urban bias*) beeinträchtigt, bei der die Entwicklungsdynamik ländlicher Räume in der Regel übersehen wird. Der Bruch zwischen einer regionalen, auf Städte ausgerichteten Regionalpolitik und einer nur schwach ausgebildeten Politik für ländliche Räume gibt Anlass zu Bedenken bezüglich der Kapazität der staatlichen Stellen zur angemessenen Berücksichtigung der Stadt-Land-Verbindungen, die in Deutschland in Anbetracht der geographischen und demographischen Struktur des Landes eine besonders wichtige Rolle spielen. Eine weitere große sich abzeichnende Herausforderung im Rahmen des derzeitigen Politikkonzepts entsteht durch die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung eines strategischen, ortsbezogenen Ansatzes für die Dienstleistungserbringung in ländlichen Räumen, insbesondere jenen, die am stärksten von Alterung und Abwanderung betroffen sind.

Oberste Priorität einer effektiven Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume sollten u.a. folgende Maßnahmen haben: 1. Investitionen in die Entwicklung ländlicher Unternehmen und die Innovationstätigkeit ...

Fünf prioritäre Bereiche sind definiert worden, die für die Auseinandersetzung mit den sektorübergreifenden Bestimmungsfaktoren der ländlichen Wettbewerbsfähigkeit und für den sozialen Zusammenhalt von entscheidender Bedeutung sind. Der erste betrifft die Förderung von Unternehmensentwicklung und Innovationstätigkeit durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und eine auf den jeweiligen Raum zugeschnittene Bildungs- und Ausbildungspolitik. In Anlehnung an in anderen OECD-Ländern beobachtete gute Verfahrensweisen spricht alles dafür, anstelle von Subventionen die Mittel für Investitionen in verschiedenen Bereichen (wie auf kulturelle Attraktivitätsfaktoren ausgerichteter Tourismus, KMU des Verarbeitenden Gewerbes, Energiegewinnung und Dienstleistungen für ältere Personen) zu erhöhen, die angesichts der nationalen wie auch internationalen Trends ein Wachstumspotenzial bergen. So sollte das Hauptaugenmerk der Erbringung jener Dienstleistungen gelten, an denen es ländlichen Unternehmen häufig mangelt, wie auch Kompetenzentwicklungsprogrammen, die auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten unterschiedlicher Standorte zugeschnitten sind. Wesentlich ist, dass die Innovationspolitik den Unterschieden zwischen Stadt und Land Rechnung trägt und sich daher in erster Linie auf die Überwindung jener Hindernisse konzentriert, die der Nutzung externer Innovationen in ländlichen Räumen im Wege stehen, statt ausschließlich auf FuE-Investitionen zu setzen.

... wie auch 2. Unterstützung für eine auf Attraktivitätsfaktoren und Energiegewinnung basierende Entwicklung ...

An die Landschaft geknüpfte Attraktivitätswerte sind ein möglicherweise noch nicht hinreichend erschlossenes Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung durch den Fremdenverkehr. Viele Gebiete, die auf einem Index der touristischen und landschaftlichen Attraktivität die höchsten Werte erhielten, sind ländliche Räume. 55 der 193 ländlichen Kreise schneiden nach dieser Skala in der Tat überdurchschnittlich gut ab (obere zwei Kategorien). 33 dieser 55 ländlichen Kreise liegen de facto in größeren Räumen, die sich mit wirtschaftlichen Problemen und Abwanderung konfrontiert sehen. Bei keinem dieser bestplatzierten Kreise handelt es sich um agglomerationsnahe ländliche Räume. Diese Tatsache unterstreicht, dass vor allem in ländlichen Gegenden, die sich derzeit im Rückstand befinden, Spielraum für Maßnahmen zur Unterstützung einer auf Attraktivitätsfaktoren ausgerichteten Entwicklung vorhanden ist.

Erneuerbare Energiequellen bieten ländlichen Räumen in einem Kontext, in dem die Nachfrage nach diesen Quellen unter dem Einfluss der von der EU

ebenso wie der auf nationaler Ebene betriebenen Politik gefördert wird, weitere Möglichkeiten. In Deutschland sind den erneuerbaren Energien 170 000 Arbeitsplätze, ein Gesamtumsatz von 16 Mrd. Euro und 4,1 Mrd. Euro Exporteinnahmen zu verdanken. Ein wachsender Teil der Energieversorgung stammt aus erneuerbaren Quellen, wobei das stärkste Wachstum bei Windenergie und Biomasse zu verzeichnen ist. 2003 wurden 8% des Ackerlands für den Anbau von Energiepflanzen genutzt. Derzeit wächst in Deutschland mehr Holz nach, als jährlich geschlagen wird, wodurch sich zusätzliche Möglichkeiten für die Biomassennutzung bieten. In einigen ländlichen Regionen liefern Wind- und Wasserkraft zusätzliche Möglichkeiten. Deutschland verfügt effektiv weltweit über die größten installierten Windkraftkapazitäten. Die Ausschöpfung dieses Potenzials setzt eine enge Koordinierung zwischen der Energiepolitik und den Strategien für die Entwicklung ländlicher Räume voraus, um insbesondere in ländlichen Räumen die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen zu optimieren und die Umweltprobleme auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

... und 3. Daseinsvorsorge in entlegeneren ländlichen Regionen

In den dünner besiedelten peripheren Räumen, insbesondere in Ostdeutschland, macht sich allmählich der auf der öffentlichen Dienstleistungsversorgung lastende Druck bemerkbar. Dieser ist auf den rasch fortschreitenden Alterungsprozess und Bevölkerungsschwund sowie die geringere Steuerbemessungsgrundlage zurückzuführen. Demographische Projektionen zeigen, dass sich diese Probleme im Zeitverlauf nur noch verstärken werden. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit dieser öffentlichen Dienstleistungen sollte durch eine Modernisierung der Bereitstellung von Leistungen in Schlüsselbereichen wie Gesundheit und Bildung gewährleistet werden. Die Politikverantwortlichen auf der Ebene von Bund und Ländern in Deutschland haben die Dringlichkeit von Aktionen zur Bewältigung dieser Herausforderungen erkannt. Die Entschließung zur „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ wurde 2003 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet. Mit den Modellvorhaben „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ im Zeitraum 2001-2004 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurden bemerkenswerte Anstrengungen unternommen, um Lösungsoptionen für die Erbringung von Dienstleistungen in ländlichen Räumen zu erproben. Allerdings stellt diese strategische Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch innovative ortsbezogene Konzepte in den meisten Bundesländern nach wie vor eine Ausnahme dar. Ausgehend von mehreren guten Verfahrensweisen in anderen OECD-Ländern könnten diese Ausnahmen in eine nationale ortsbezogene Strategie der Daseinsvorsorge umgemünzt werden, in der auf Instrumente wie Innovationen und Ressourcen-Pooling zurückgegriffen wird, um angemessene Lösungen für den Konflikt zwischen Gerechtigkeits- und Effizienzerwägungen zu finden.

*Eine integrierte Politik für die Entwicklung ländlicher Räume setzt auf bundesstaatlicher Ebene
4. Governance-Reformen voraus, um die Politikfolgenabschätzung auf nationaler Ebene zu ermöglichen ...*

Die Governance im Bereich der Politik für ländliche Räume wird durch Schwierigkeiten bei der horizontalen Koordinierung öffentlicher und privater Akteure sowie bei den Mechanismen für die Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsebenen behindert. Was die Governance der Politik für ländliche Räume auf bundesstaatlicher Ebene betrifft, so zeichnen sich drei Aktionsprioritäten ab. Erstens sollte die Rationalisierung der Verantwortung für die diversen Aspekte der ländlichen Politik durch Ermittlung eines größeren Führungspotenzials, eine bessere Zusammenarbeit und eine Reduzierung der Asymmetrien zu den Verwaltungsstrukturen der Länder in Erwägung gezogen werden. Zweitens sollte die mit der Koordinierung der Politik für ländliche Räume beauftragte Behörde in der Politikfolgenabschätzung bezüglich sektorspezifischer wie auch regionaler und städtischer Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Das ist ein ganz wesentlicher Punkt, wenn die Politik für die Entwicklung ländlicher Räume nicht allein auf Programme reduziert werden soll, die ausschließlich auf ländliche Räume ausgerichtet sind. Vielmehr sollte die Politik für ländliche Räume auch als ein Instrument zur Verstärkung der Kohärenz der sektorspezifischen und nichtsektorspezifischen Maßnahmen sowie zur Bewältigung unbeabsichtigter Effekte auf bestimmte Regionen eingesetzt werden. Die Politikfolgenabschätzung bezüglich sektorspezifischer Maßnahmen in Bereichen wie Wirtschaft, Soziales, umweltverträgliche Mobilität und Energiepolitik könnte für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen in Deutschland von Vorteil sein. Drittens dürfte es u.U. hilfreich sein, auch eine Weiterentwicklung des derzeitigen Rechtsrahmens der Politik für ländliche Räume ins Auge zu fassen. Die derzeitige Verteilung der Zuständigkeiten in der Politik für ländliche Räume beruht noch immer auf einem Rechtsrahmen, der in einem ganz anderen Kontext konzipiert wurde. Die tatsächliche und potenzielle Rolle ländlicher Räume hat sich seither erheblich verändert. Hierdurch würde es der Politik für die Entwicklung ländlicher Räume ermöglicht, sich ein globaleres Konzept zu eigen zu machen und die Frage der Verantwortung für Anliegen der ländlichen Entwicklung und die Koordinierung und Mechanismen der Politikfolgenabschätzung zu klären.

... im Blick auf die vertikalen Beziehungen, um Reichweite und Wirksamkeit der Gemeinschaftsaufgaben GAK und GRW zu erhöhen ...

In Strukturen mit starker Länderebene sollte sich die Rolle der bundesstaatlichen Stellen schwerpunktmäßig auf die Gewährleistung eines der ländlichen Politik förderlichen Politik- und Regulierungsumfelds konzentrieren, das die Gesamtstrategie konzipiert und die Programmevaluierung auf nationaler und

regionaler Ebene unterstützt. In Deutschland setzt die konkrete Verwirklichung dieses Ziels in die Praxis Fortschritte in mindestens drei Bereichen voraus. Erstens eine Reform von GAK und GRW. Eine effektivere vertikale Koordinierung der Politik für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland könnte von einem Überdenken der Rolle und Funktion dieser beiden Gemeinschaftsaufgaben profitieren. Ihr Aktionsradius könnte jeweils über den Schwerpunktbereich Landwirtschaft und die Nachsorge hinaus um explizite Ziele für die Entwicklung ländlicher Räume erweitert werden, die über Maßnahmen zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung verfolgt werden. In dieser Hinsicht könnte auch die Verschmelzung der beiden Gemeinschaftsaufgaben GRW und GAK zu einem einheitlichen Rahmen für die Regionalpolitik eine überlegenswerte Option darstellen. Zweitens bedarf es einer Verstärkung der Begleitung und Evaluierung der Politik für ländliche Räume sowie der Schaffung von leistungsgebundenen Reserven und Anreizen für eine verstärkte Planung und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene. Drittens könnte der Kapazitätsbedarf in zwei Bereichen angegangen werden. Einerseits setzen die für eine effektive ortsbezogene Politik für die Entwicklung ländlicher Räume notwendigen Qualifikationen einen Paradigmenwechsel von Sektorkonzepten zu klaren hierarchischen Beziehungen voraus. Andererseits müssen die Akteure auf intermediärer und lokaler Ebene lernen, mit einer neuen, auf gemeinsamer Verantwortung basierenden Rolle umzugehen und Wissen auf effektive Art und Weise zusammenzutragen, auszutauschen und zu nutzen. In engem Zusammenhang steht das Problem des Widerstands lokaler und regionaler Behörden gegen die Einrichtung professioneller regionaler Managementstrukturen, die einen bedeutenden Beitrag zur Gestaltung und Umsetzung der Politik für ländliche Räume leisten könnten.

... und auf lokaler Ebene, um die Beteiligung an innovativen ortsbezogenen Konzepten sowie deren systematische Berücksichtigung zu fördern

Ein wichtiger Kritikpunkt bei GAK wie GRW ist der inhärente Top-down-Charakter der mit ihnen verbundenen Maßnahmen. Was fehlt, ist eine starke und breite Beteiligung lokaler und regionaler Einrichtungen wie auch privater Akteure an der Konzipierung und Umsetzung der Maßnahmen. In diesem Kontext ist es besonders wichtig, Mechanismen zu entwickeln, mit deren Hilfe die subnationale Ebene und breitere Interessengruppen mit dem Prozess der Politikgestaltung verbunden werden können. Die Beteiligung der lokalen Ebene ist durch Programme wie LEADER und REGIONEN AKTIV erheblich gefördert worden. Diese ortsbezogenen Programme haben nachweislich positive Ergebnisse im Hinblick auf die Mobilisierung der lokalen Akteure und Institutionen erbracht. Außerdem haben sie sich in der Förderung von Partnerschaften und Planungs-kapazitäten als wirkungsvoll erwiesen, die wiederum die Eingliederung dieser Maßnahmen auf lokaler Ebene erleichtern. Diese Programme haben jedoch immer noch Nischencharakter und können, insofern sie stark unterfinanziert sind, keine signifikanten Effekte erzielen. Programme dieser Art könnten mit mehr

finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Dreh- und Angelpunkt ist aber, dass diese Ansätze in allen Bereichen Berücksichtigung finden sollten, damit ihre so zahlreichen methodischen Innovationen in die Gesamtpolitik für ländliche Räume einbezogen werden.

Die Politik für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland sollte 5. auf einer fundierten Vision der Trendentwicklungen in ländlichen Räumen basieren ...

Eine kohärente, allgemein anerkannte Vision für ländliche Räume in Deutschland sollte mehreren internen und externen Faktoren Rechnung tragen, die die ländliche Wirtschaft in Deutschland beeinflussen. Zwei Arten von Wissenslücken müssen geschlossen werden, damit ein ganzheitliches Konzept eingeführt werden kann, das der komplexen Dynamik der ländlichen Entwicklung Rechnung trägt.

Die erste Wissenslücke betrifft die Trendentwicklungen in ländlichen Räumen. In Deutschland wie in vielen OECD-Ländern nimmt die „ländliche Forschung“ trotz des zunehmenden Bewusstseins der Öffentlichkeit für den Wert des ländlichen Raums sowie seiner ökologischen und kulturellen Ressourcen keinen zentralen Platz ein. Die Forschung im Bereich der ländlichen Entwicklung leidet ebenso wie die Politikgestaltung unter einer zu starken Fokussierung auf Stadt- und Agrarforschung. So werden „ländliche Angelegenheiten“ häufig als Forschungsgebiet innerhalb der Agrarsphäre betrachtet. Die sich daraus ergebende Wissenslücke ist erheblich und behindert das Verständnis der ländlichen Dynamik und mithin auch die Entwicklung fundierter Strategien und Maßnahmen für ländliche Räume. Eine von Einrichtungen auf Bundes- und Länderebene unterstützte neue Forschungsagenda sollte Themenfelder abdecken wie die Stadt-Land-Beziehungen, die Mobilitätsentwicklung, den Dienstleistungsbedarf ländlicher Räume sowie die Rolle privater Akteure und Finanzeinrichtungen in der Politik für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland. Zu diesem Zweck könnte die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftsbezogenen Bundesinstituts für ländliche Forschung und Datenanalyse, das innovative, rigorose, qualitative und quantitative Analysen ländlicher Entwicklungstrends durchführt, ins Auge gefasst werden.

Eine zweite Wissenslücke betrifft die speziell auf ländliche Räume abzielenden Maßnahmen. Es bedarf Mechanismen, um zu klären, wer in der Politik für den ländlichen Raum welche Maßnahmen mit welchen Mitteln und Folgen durchführt. Bund und Länder sollten Aktionen ins Auge fassen, um ihre Kapazität zur Begleitung und Evaluierung der Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben in ländlichen Räumen zu steigern. Insbesondere ist der Ausbau der Analysekapazität sowie des Informationsaustauschs zwischen Bund und Ländern eine Grundvoraussetzung für die Einrichtung eines fundierten nationalen Strategieplans für die Entwicklung ländlicher Räume.

... die auch weiter reichende gesellschaftliche Anliegen einbezieht

Eine nationale, von breiten Kreisen getragene Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume sollte auf die Anliegen eines breiten Spektrums an Akteuren eingehen. Diese Stakeholder vertreten sowohl ländliche als auch städtische Interessen, beziehen aber auch Verbraucher, Umweltgruppen, Landwirtschaft und Gewerbe sowie andere organisierte und weniger organisierte Akteure im Dienst der Entwicklung ländlicher Räume ein. Die Mitwirkung eines breiter gefächerten Kreises an Akteuren sollte nicht als Gegenentwurf zu der derzeitigen Situation betrachtet werden, in der die Agrarverbände sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder die zentrale Rolle spielen. In einer neuen Vision für das ländliche Deutschland sollte hervorgehoben werden, dass das stärkere Interesse der Gesellschaft an der ländlichen Entwicklung und die neuartige Verbrauchernachfrage Landbewohnern und insbesondere landwirtschaftlichen Haushalten, die zunehmend von außerbetrieblichen Einkommen abhängig sind, erhebliche Chancen bieten werden. Auf Grund seiner engen Fokussierung darf der Nationale Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume (2007-2013), der gemäß EU-Verordnung (EG Nr. 1698/2005) ausgearbeitet werden soll, nicht als Ersatz für eine breiter fundierte nationale Strategie betrachtet werden, sondern vielmehr als einer seiner Bestandteile, der mit dem Gesamtkonzept zu koordinieren ist.

Zusammenfassung

Die Politik für ländliche Räume in Deutschland muss in einem Kontext betrachtet werden, der einerseits auf Grund der institutionellen Merkmale des Landes und andererseits wegen der geographischen und demographischen Strukturen ein ganz besonderer ist. In Bezug auf die Chancen für ländliche Räume in Deutschland und die sie betreffenden Herausforderungen herrscht ein hohes Maß an räumlicher Heterogenität. Signifikante Unterschiede zwischen Ost und West bestehen weiter fort, von denen viele eindeutig auch ländliche Dimensionen haben. Faktoren, wie die Reformen der GAP, die Alterung der deutschen Bevölkerung und Migrationsbewegungen haben ebenfalls allesamt wichtige Auswirkungen auf die ländlichen Räume. Viele dieser Fragen betreffen nicht allein die Politik für ländliche Räume, die aber bei der Lösung aller Schlüsselprobleme eine wichtige Rolle spielt. Damit die Politik für ländliche Räume zu einem effektiven Bestandteil des politischen Prozesses wird, muss sie in Deutschland über die bestehenden Einschränkungen hinaus weiter entwickelt werden. Das derzeitige Konzept für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland ist größtenteils sektorspezifisch ausgerichtet und weist daher in Bezug auf die Erfassung der Vielfalt ländlicher Regionen und Förderung der Ausarbeitung ortsbezogener Programme Einschränkungen auf. Auf der Basis der Erfahrungen anderer OECD-Länder lässt sich eine Reihe von Reformprioritäten identifizieren. Grundvoraussetzung für die Umsetzung dieser Reformen ist die Anerkennung der Tatsache, dass das derzeitige Politikkonzept für den länd-

lichen Raum, das zu einem bestimmten Zeitpunkt durchaus angemessen war, nun tiefgreifender Änderungen bedarf. Hierzu ist ein breiter Konsens vonnöten, um jene Widerstände zu überwinden, die Veränderungen in der Politik für die Entwicklung ländlicher Räume sowohl in Deutschland als auch in mehreren anderen OECD-Ländern lange Zeit verhindert haben. Erreicht werden sollte dieser Konsens schrittweise und im Wege der Weitergabe gut recherchierter, objektiver Informationen über den Zustand des ländlichen Deutschlands und die Herausforderungen, denen es sich gegenüber sieht, an die Politikverantwortlichen wie auch an weite Teile der Zivilgesellschaft. Schließlich sollte der Entwicklungspfad des ländlichen Deutschlands als nationales Anliegen betrachtet werden, das die Zukunft der Land- und der Stadtbewohner gleichermaßen beeinflussen wird.