

Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für Ländliche Räume

Theo Augustin

1 Wo stehen ländliche Räume heute?

Die immer intensiver geführte Debatte über die „demographische Lage der Nation“ hat auch die Entwicklungen in ländlichen Regionen stärker ins Blickfeld gerückt. Viele ländliche und abgelegene Gebiete in Deutschland haben schon jetzt mit enormen Belastungen zu kämpfen: mit Wegzug und Alterung der Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit und sinkender Tragfähigkeit der Infrastruktur. In den Leitbildern zur Raumentwicklung fallen diese ländlichen Regionen unter den Begriff „Regionen mit Stabilisierungsbedarf“.

Ländliche Räume haben ganz spezifische Probleme. Durch ihre insgesamt geringere Bevölkerungsdichte und verstreutere Siedlungsstruktur werden Tragfähigkeitsgrenzen schneller unterschritten. Gleichzeitig führt der Abbau von bestimmten Angeboten, seien es Schulen, Bibliotheken oder Krankenhäuser, für die Bevölkerung schnell zu erschwerten Erreichbarkeitsverhältnissen. Wer wenig mobil und auf Busse und Bahnen angewiesen ist, kann viele Angebote nicht mehr in annehmbarer Zeit erreichen.

Für einen Teil der ländlichen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland und an der ehemaligen innerdeutschen Grenze in Niedersachsen, im nördlichen Hessen und in Bayern zeigen die raumordnerischen Szenarien des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) oder die Studie des Berlin-Instituts ein tristes Zukunftsbild.¹ Die negative demographische und wirtschaftliche Entwicklung scheint dort geradezu determiniert zu sein. Das Stichwort „passive Sanierung“ geistert durch die Debatten und löst vielfältige Ängste aus.

Hinzu kommen die klammen öffentlichen Haushalte und die überlasteten Sozialkassen. Viele Gemeinden haben schon heute erhebliche Schwierigkeiten, ihre Aufgaben zu finanzieren. Angebote über das Pflichtprogramm hinaus sind kaum mehr möglich. Gemeinden und Regionen verlieren somit weiter an Attraktivität.

Diesen Herausforderungen muss sich die Politik für ländliche Räume stellen. Sie muss Ziele und Strategien formulieren und die Menschen mitnehmen auf dem Weg, diese Ziele zu erreichen.

Allerdings stehen ländliche Regionen nicht automatisch schlechter da als andere Regionen. Einige unter ihnen sind sehr erfolgreich, haben eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung und eine hohe Lebensqualität erreicht und verzeichnen teilweise sogar einen Zuzug von Bevölkerung. In den vom Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgelegten und am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossenen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland finden sich diese Regionen unter dem Begriff „Regiopolen“ wieder.

2 Leitbild „Wachstum und Innovation fördern“

Kernaussage der neuen Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland ist die Hervorhebung von Metropolregionen als Lokomotive der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Hoffnung, dass positive Entwicklungen in den Metropolen auch auf weiter entfernte ländliche Räume ausstrahlen werden, ist jedoch nicht begründet. Denn während zwischen den Metropolen und ihrem „Speckgürtel“ ein enger Austausch besteht und positive Effekte hier durchaus erwartet werden können, trifft dies auf weiter entfernte Regionen nicht zu. Auch in der internationalen Perspektive findet sich dazu kein empirischer Beleg. Abgelegene ländliche Regionen ohne eigenständige Entwicklungszentren werden kaum davon profitieren, wenn Metropolregionen gefördert werden. Die ländlichen Räume in Deutschland sind zu groß und zu vielfältig, als dass man auf eigenständige Politikansätze für diese Regionen verzichten könnte.

Die in den Leitbildern geforderte Konzentration der Entwicklungsanstrengungen

Auch in ländlichen Regionen gilt es, Potenziale zu stärken und Innovationen anzuregen. Anzustreben sind eine integrierte ländliche Entwicklung und eine stärkere Ausrichtung auf die Wirkung und Effizienz von Fördermaßnahmen.

Theo Augustin
Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
Ref. Ländliche Entwicklung
Rochusstraße 1
53123 Bonn
E-Mail:
Theo.Augustin@bmelv.bund.de

auf die Metropolregionen dürfte das Erreichen der Zielvorgaben der Lissabon- und Göteborg-Strategie gefährden. Die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in Deutschland lassen sich kaum mit der von Minister Tiefensee beabsichtigten Ausrichtung der Förderung auf die Metropolregionen lösen. Ein solcher Richtungswechsel der Raumordnungspolitik widerspräche der bisherigen EU-Politik und ihrer nationalen Entsprechung; schließlich verfolgen beide nach wie vor das Ziel der Chancengleichheit für strukturschwache Regionen. Ebenso besteht in Deutschland weiterhin Konsens darüber, dass unsere Lebensqualität durch Miteinander und Ausgleich gesichert wird und nicht durch Gegeneinander und Verschärfung der Unterschiede. Was das für die Maßnahmen im Einzelnen und deren finanzielle Budgets bedeutet, muss sicherlich diskutiert werden. Der metropolenzentrierte Ansatz als Leitbild künftiger Raumordnungs-, Struktur- und Regionalpolitik und die damit zwangsläufig verbundene Benachteiligung des hinsichtlich seines Flächen- und Bevölkerungsanteils größten Teils unseres Landes können so nicht widerspruchlos hingenommen werden.

Häufig werden ländliche Räume spontan mit Landwirtschaft gleichgesetzt und wird davon ausgegangen, dass die Unterstützung der Landwirtschaft auch der ländlichen Entwicklung zugute käme. Dazu ist Folgendes zu sagen: Zwar sind ländliche Räume ganz wesentlich durch Landwirtschaft geprägt. So hat die Art der Flächennutzung einen großen Einfluss auf Natur und Landschaft, tragen bäuerliche Traditionen zum vielfältigen Dorfleben bei und erwirtschaften landwirtschaftliche Betriebe das Einkommen für ihre Familien im ländlichen Raum. Jedoch ist die ländliche Gesellschaft insgesamt keineswegs mehr überwiegend landwirtschaftlich geprägt. Nicht mehr Landwirtschaft ist der wichtigste Wirtschaftsakteur in ländlichen Räumen, von größerer Bedeutung für die ländliche Bevölkerung sind vielmehr Dienstleistungen, Tourismus oder Arbeitsplätze in einer nahegelegenen Stadt.

Aus ländlicher Sicht muss die Hauptaufgabe darin liegen, regionale Potenziale und Stärken gezielt zu unterstützen und regionale Entwicklungshemmnisse zu überwinden. Nicht auf dem Ausgleich von Schwächen

sollte das Hauptaugenmerk liegen, sondern auf der Stimulation der Innovationsfähigkeit und regional spezifischer Stärken.

Worin aber liegen diese spezifischen Stärken in ländlichen Räumen? Gerade in Regionen, die heute schon große Schwierigkeiten haben, ist der Blick auf die positiven Aspekte manchmal verstellt. Allgemeingültige Antworten auf diese Frage kann es naturgemäß nicht geben, da es „den“ ländlichen Raum nicht gibt. Die Regionen in Deutschland sind zu vielfältig, als dass man ein Patentrezept für die erfolgreiche ländliche Entwicklung finden könnte. Für einige ländliche Regionen sind sicher landschaftliche Schönheit, intakte Natur, Ruhe und schöne Dörfer wesentliche Stärken. Kombiniert mit der Entwicklung und Vermarktung touristischer Angebote oder der Vermarktung regionaler Spezialitäten sind dies Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Entwicklung. Andere Regionen haben Stärken im Bereich Landwirtschaft und nachwachsende Rohstoffe, worauf aber sicher nicht alle ländlichen Regionen bauen können. Hier sind vielfältige innovative Ideen und Konzepte erforderlich. Neue Dienstleistungen, Energieregionen und anderes können Ansatzpunkte sein.

Diese Vielfältigkeit ist aber nicht von „oben“, von Bund oder Land zu steuern. Vielmehr müssen die Regionen selbst die Möglichkeit erhalten, über ihre Zukunft zu entscheiden und regional angepasste Strategien zu entwickeln. Voraussetzung dafür ist die Kooperation zwischen den Kommunen, die Einbeziehung von Akteuren aus Wirtschaft und Ehrenamt und eine sektorübergreifende Herangehensweise. Macht es nicht Sinn, wenn Regionen selbst, ausgehend von einer Analyse ihrer jeweiligen Ausgangssituation, auf dieser breiten Basis eine Strategie für ihre zukünftige Entwicklung erarbeiten?

3 Integrierte ländliche Entwicklung

Ansätze, die diesen Gedanken einer eigenständigen, integrierten Entwicklung umsetzen, haben in den letzten Jahren national und auch international an Bedeutung gewonnen, beispielsweise mit der europäischen Gemeinschaftsinitiative LEADER und dem nationalen Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Alle diese An-

(1) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005; Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Die demografische Lage der Nation – Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? – Berlin 2006

sätze zeichnet aus, dass sie regional, sektorübergreifend und strategisch ausgerichtet sind. Ausgehend von den Stärken und Schwächen einer Region entwickeln die Akteure vor Ort Ziele für ihre Entwicklung und setzen die zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen um. Gerade vor dem Hintergrund knapper werdender Fördermittel tragen solche Ansätze gezielt zur Entwicklung ländlicher Regionen bei.

So zeigen die bisherigen Ergebnisse von „Regionen Aktiv“, dass nicht nur bezüglich des Aufbaus von Strukturen oder der Verbesserung der Beteiligung von Akteuren, sondern auch bei der Schaffung von Arbeitsplätzen beachtliche Erfolge erzielt wurden. So konnte im Durchschnitt mit ca. 32 000 € ein Arbeitsplatz geschaffen oder langfristig erhalten werden. Dies ist auch im Vergleich zu anderen Fördermaßnahmen ein sehr guter Wert.²

Mit dem Fördergrundsatz Integrierte ländliche Entwicklung wurden diese erfolgreichen Ansätze 2004 in die „normale“ Förderung übertragen, auch um sie einem größeren Kreis zugänglich zu machen.³ Die Förderung richtet sich an ländliche Regionen, die gemeinsam etwas für ihre zukünftige Entwicklung tun wollen. Die traditionelle Ausrichtung auf einzelne Sektoren und Fördertatbestände (z. B. Landwirtschaft, Wirtschaft, Infrastruktur) wird durch einen „Blick auf den Raum“ ersetzt. Es geht nicht mehr um die Frage: „Was kann gefördert werden“, sondern um die Frage: „Welche Projekte bringen die Region zur Verwirklichung Ihrer Ziele voran?“⁴

Bund und Länder haben die Rahmenbedingungen gesetzt, innerhalb derer die Regionen selbst entscheiden, was gemacht und wie es gemacht wird. Dies stellt hohe Anforderungen an alle Beteiligten: Beteiligungsprozesse müssen organisiert und durchgeführt, gemeinsame Ziele und eine Strategie entwickelt und diese Strategie in konkrete Vorhaben umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird die Unterstützung der Entwicklung von Kompetenzen in den Regionen zukünftig eine noch größere Bedeutung erhalten. Denn nur motivierte und qualifizierte Menschen können eine Entwicklung „von unten“ tragen.

4 Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“

Besonders in wirtschaftlich schwachen, dünn besiedelten oder peripheren ländlichen Regionen ist die Daseinsvorsorge eine erhebliche Herausforderung. Folgt man der aktuellen Diskussion um die „Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels“, erscheint die Abkehr von diesem Ziel manchmal geradezu zwangsläufig. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der regional unterschiedlichen Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands ist es jedoch zweifelhaft, ob wir uns von dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse so ohne weiteres verabschieden können. Zumindest die nachhaltige Sicherung der Zugangsmöglichkeiten zu Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge darf nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden – es sei denn, man will sich künftig dem Vorwurf aussetzen, die Bildungschancen junger Menschen hingen davon ab, wo sie aufwachsen, oder die Lebenserwartung sei stark mit der Bevölkerungsdichte korreliert.

Zweifellos kann das Wie der Versorgung in strukturschwachen Räumen nicht dem in Ballungsräumen gleichen. Auch ist es sicher nicht möglich, überall die gleiche Erreichbarkeit und Dichte von Einrichtungen zu gewährleisten wie in städtischen Regionen. Als wesentlichen Anknüpfungspunkt zum Umgang mit diesen Problemen greifen die Leitbilder zur Raumentwicklung das Prinzip der dezentralen Konzentration auf. Dieser Ansatz ist aus Sicht der ländlichen Räume zu unterstützen. Das Zentrale-Orte-System bietet die Möglichkeit zur räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen. Vor dem Hintergrund, dass in vielen Regionen bestehende Einrichtungen nicht mehr ausgelastet und die Kosten von den Kommunen schwer aufzubringen sind, ist ein einfaches Weiter-so aber nicht möglich. Vielmehr ist eine aktive Anpassung der bisherigen Angebotsstrukturen notwendig. Denn werden immer nur weitere Einrichtungen geschlossen, ohne dass neue Konzepte für die zukünftige Versorgung entwickelt werden, besteht die Gefahr, dass Versorgungsnetze in ländlichen Räumen ganz zerreißen.

(2) Über Ergebnisse der Phase I des Modell- und Demonstrationsvorhabens „Regionen Aktiv“ (Auswertung und Schlussfolgerungen) informiert: www.modellregionen.de

(3) Hintergrund und Umsetzung des Fördergrundsatzes Integrierte ländliche Entwicklung sind erläutert in: Augustin, Theo; Henning, Christiane: Integrierte ländliche Entwicklung – Perspektiven für ländliche Räume. Bildung u. Beratung (2004) Nr. 3

(4) Philosophie und die mögliche Umsetzung der Integrierten ländlichen Entwicklung sind ausführlich dargestellt in: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten – Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. – Bonn 2005

Zukunftsweisende Anpassungsstrategien wurden beispielsweise in dem Modellvorhaben zur Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ erprobt.⁵ Ländliche Abwanderungsregionen können beispielsweise auf eine verstärkte Konzentration, Dekonzentration oder Vernetzung von Angeboten setzen. Die Konzentration auf wenige Schwerpunkttorte der Daseinsvorsorge verbessert die Tragfähigkeit der Angebote in sehr dünn besiedelten Regionen. Wenn dies gegebenenfalls durch mobile Angebote ergänzt wird, können Nachteile bei der Erreichbarkeit zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt liegt in der flexiblen Gestaltung gesetzlicher Vorgaben. So sollten bei der Definition von Mindeststandards der Daseinsvorsorge zukünftig keine fixen Ausstattungskataloge vorgegeben werden, die den Kommunen genau vorschreiben *wie* sie eine bestimmte Leistung erbringen. Eher sollte definiert werden, *welche* Leistungen in welcher Qualität mindestens erbracht werden sollen. Das *Wie* der Leistungserbringung sollte verstärkt in den Regionen und Kommunen selbst entschieden werden. Hier sind innovative Lösungen gefragt, die auch in besonders dünn besiedelten Regionen tragen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Sicherung der Daseinsvorsorge ist gerade in strukturschwachen Regionen die verstärkte Kooperation zwischen den Kommunen. Dadurch können Gemeinden in vielen Bereichen ihre Aufgaben effizienter und stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert erledigen. Um solche Kooperationsansätze zu unterstützen, sollten Bund und Länder wo immer möglich Anreize zur Kooperation setzen.

5 Leitbild „Umweltgerechte Raumentwicklung“

Ländliche Räume in Deutschland erfüllen wichtige Funktionen für Umwelt und Naturschutz. Sie stellen Trinkwasser, Luft, Artenvielfalt und Erholungsräume zur Verfügung und haben – bis auf wenige Fälle – eine bessere natürliche Ausstattung als verstädterte Regionen. Diese Funktionen ländlicher Räume sollten erhalten und verbessert werden. Dabei sollten Umwelt und Naturschutz nicht als Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung verstanden werden; vielmehr sind sie im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung integraler Bestandteil der Entwicklung ländlicher Räume. Darüber hinaus ergeben sich aus dem Schutz von Umwelt und Natur auch wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten, wie etwa neue Produkte und Naturtourismus.

Die Sicherung, Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Ressourcen vieler ländlicher Regionen hat auf allen politischen Ebenen große Priorität. So werden im Rahmen der 2. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik Agrarumweltmaßnahmen unterstützt. Ziel ist, dass bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen bestimmte Umweltleistungen erbracht werden, die in gesamtgesellschaftlichem Interesse sind. Dies können eine Bewirtschaftung sein, die dem Schutz bestimmter bedrohter Pflanzen- und Tierarten dient, eine Verminderung der Intensität der Bewirtschaftung oder auch der Schutz von Wasserressourcen. Auch hier sollte die regionale Ebene bei der konkreten Gestaltung der Maßnahmen eine zunehmend stärkere Rolle spielen. Gerade im Bereich des Arten- und Biotopschutzes, aber auch bei der Erhaltung wertvoller historischer Kulturlandschaften ist die regionale Ebene am besten geeignet, die spezifischen Anforderungen zu definieren, die für das jeweilige Schutzziel erforderlich sind.

Darüber hinaus bieten sich auf der regionalen Ebene sinnvolle Verbindungen zu anderen Aktivitäten der ländlichen Entwicklung. Eingebunden in die Gesamtstrategie zur Entwicklung der jeweiligen Region können Umweltmaßnahmen zum einen gezielt wirken und zum anderen verknüpft mit anderen Aktivitäten auch wirtschaftliche Nutzungspotenziale erschließen.

(5) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. – Bonn 2005. = Werkstatt: Praxis, Heft 38 (www.bbr.bund.de)
> Forschungsprogramme
> Modellvorhaben der Raumordnung > Forschungsfelder (abgeschl.); dort auch Hinweise auf weitere Veröffentlichungen)

6 Zukünftige Aufgaben

Die Einführung der Integrierten Ländlichen Entwicklung ist ein wichtiger Beitrag, um die Förderung in Richtung einer gezielten Unterstützung der ländlichen Entwicklung weiterzuentwickeln. Es sind jedoch weitere Schritte notwendig, um ländliche Räume gezielt bei ihrer zukünftigen Entwicklung zu unterstützen.

Die bisherige Agrarstrukturpolitik und die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der 2. Säule der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) sind weiter stark auf den Agrarsektor konzentriert. Auch andere Sektorpolitiken – beispielsweise die Wirtschaftsförderung, aber auch die Schul- oder Steuerpolitik – haben erhebliche Auswirkungen auf ländliche Räume. Die Zuständigkeiten sind sowohl innerhalb einer Ebene als auch zwischen verschiedenen Ebenen verteilt und sektoral orientiert. Eine verstärkte Abstimmung zwischen den verschiedenen Politikbereichen, die erhebliche Auswirkungen auf ländliche Räume haben, wäre ein wichtiger Schritt, um mögliche Synergien zwischen den Politikbereichen für die ländliche Entwicklung zu nutzen. Dazu bieten die Leitbilder zur Raumentwicklung einen wichtigen Anstoß. Daran anknüpfend könnte der Dialog über die Zukunft ländlicher Räume zwischen den Ressorts und mit den relevanten gesellschaftlichen Gruppen intensiviert werden. Ziel wäre es, Grundsätze für eine umfassende, ressortübergreifende Politik für ländliche Räume zu entwickeln.

In Zeiten knapper Kassen muss die Effizienz der staatlichen Förderung weiter deutlich verbessert werden. Staatliche Förderung muss künftig mehr denn je darauf ausgerichtet sein, Selbstverantwortung und privates Engagement anzustoßen, sowohl in finanzieller als auch in ideeller Hinsicht. Mittel- bzw. langfristig müssen dazu die bestehenden Förderinstrumente überprüft und nötigenfalls an die veränderte Situation angepasst werden. So könnte man zukünftig zum Beispiel darüber nachdenken, Fördermaßnahmen räumlich und thematisch zu konzentrieren. Um die Förderung stärker als Impuls zu nutzen, könnte auch erwogen werden, die Laufzeit der Förderung zeitlich zu befristen. Besonders bedürftige ländliche Regionen könnten dann für eine bestimmte Zeit in den Genuss einer gebündelten Förderung kommen, an deren Ende im Idealfall ein sich selbst tragender Entwicklungsprozess in der Region Fuß gefasst hätte.

Ohne Zweifel ist dies ein schwieriger und langwieriger politischer Prozess, an dessen Ende wohl kaum eine ideale Lehrbuchlösung stehen wird. Im Interesse der Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen scheint es jedoch durchaus angemessen, dieses Wagnis einzugehen.