



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Empirische Befunde und Empfehlungen für eine neue Förderpolitik?

*Ländliche Räume weisen vielfältige sozio-ökonomische und siedlungsstrukturelle Unterschiede auf. Ihre ökonomische Entwicklung wird immer weniger durch landwirtschaftliche Aktivitäten, sondern immer stärker durch die gewerbliche Warenproduktion und den Dienstleistungssektor geprägt. Oftmals sind ländliche Räume in besonderem Maße vom allgemeinen Rückgang und der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung betroffen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge und ihrer allgemeinen Entwicklungsmöglichkeiten stellen alle Akteure vor Ort und die Ressorts von Bund und Ländern vor große Herausforderungen. Die Stärkung ländlicher Räume steht daher auf der Agenda zahlreicher Initiativen und Bemühungen.*

*Vor diesem Hintergrund strebt dieses BBSR-Analysen KOMPAKT eine empirische Analyse der Bedeutung der Landwirtschaft für die ökonomische Entwicklung der ländlichen Räume an. Zugleich wird die Vielfalt an Fördermaßnahmen aufgezeigt, an denen die ländlichen Räume partizipieren und die es angesichts der künftigen Herausforderungen zu optimieren gilt:*

- **Sektoraler Strukturwandel und Vielfalt ländlicher Räume**
- **Strukturwandel der Landwirtschaft**
- **Regionale Bedeutung der Landwirtschaft**
- **Förderstruktur und Handlungsbedarf**
- **Bedeutung fiskalischer Ausgleichssysteme**

## Regionale Bedeutung der Landwirtschaft und Förde- rung ländlicher Räume

### Autoren

Michael Zarth  
Gregor Lackmann

## Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

ländliche Räume stehen seit jeher im Erkenntnisinteresse der raumbezogenen Wissenschaft. Weit verbreitet ist dabei die Vorstellung, dass die Landwirtschaft eine große Bedeutung für die ökonomische Entwicklung ländlicher Räume besitzt und infolge ihrer spezifischen Entwicklungsprobleme eine besondere Förderung vonnöten ist.

Mit seiner laufenden Raubeobachtung und der Datenbank zu den raumwirksamen Mitteln besitzt das BBSR eine breit angelegte Informationsbasis für eine umfassende Analyse der ländlichen Räume. Für diesen Beitrag sind die Autoren der Frage nachgegangen, welche Bedeutung die Landwirtschaft heute noch für die Entwicklung der ländlichen Räume besitzt. Die Analyse fokussiert auf die zentralen ökonomischen Indikatoren „Arbeitsplätze“ und „Wertschöpfung“. Zugleich zeigt der Beitrag das breite Spektrum an Fördermaßnahmen auf, an denen die ländlichen Räume entsprechend ihrer Stellung im Rahmen der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung partizipieren. Diese Bestandsaufnahme wird ergänzt um Empfehlungen zur Weiterentwicklung des förderpolitischen Instrumentariums. Dabei sind neben den Ressorts von Bund und Ländern auch die Akteure vor Ort gefordert.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in blue ink that reads "H. Herrmann". The signature is fluid and cursive.

Direktor und Professor Harald Herrmann

## Einleitung

Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels für die Daseinsvorsorge der ländlichen Räume und ihrer allgemeinen Entwicklungsmöglichkeiten bedarf die bisherige Förderpolitik einer Neuausrichtung. Auch wird die Entwicklung der ländlichen Räume immer weniger von der Landwirtschaft getragen.

Auch wenn eine niedrige Einwohnerdichte im Allgemeinen als ein zentrales Kriterium für die Abgrenzung ländlicher Räume dient, so weisen sie doch vielfältige Unterschiede auf. Diese reichen von der naturräumlichen Ausstattung und Lage im Raum, der großräumigen Erreichbarkeit sowie der Nähe zu Agglomerationen bis hin zum Angebot an Arbeitsplätzen. Weitverbreitet ist zudem die Vorstellung, dass ländliche Räume ökonomisch wesentlich durch landwirtschaftliche Aktivitäten geprägt werden und infolge ihrer spezifischen Entwicklungsprobleme besonderer Förderung bedürfen. Entsprechend breit ist das Spektrum an Fördermaßnahmen, die zum einen speziell auf die Landwirtschaft und zum anderen auf allgemeine Entwicklungsmaßnahmen wie Dorferneuerung, Infrastrukturausbau, Gewerbeentwicklung oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zielen. Viele der allgemeinen Entwicklungsmaßnahmen sind auf kleinere Landgemeinden oder Kleinststädte fokussiert und weisen inhaltliche Bezüge zu landwirtschaftlichen Aktivitäten auf.

Insbesondere im Kontext des demografischen Wandels sowie der damit verbundenen Herausforderungen für regionale Entwicklungsprozesse und der Sicherung der Daseinsvorsorge stellt sich die Frage, ob die bisherige Förderpolitik für ländliche Räume nicht einer Neuausrichtung bedarf, die im Zusammenspiel mit anderen Fachpolitiken sowohl inhaltliche Aspekte als auch den räumlichen Mitteleinsatz betrifft.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das BBSR-Analysen KOMPAKT damit, welchen ökonomischen Stellenwert die Landwirtschaft heute noch in den ländlichen Räumen besitzt. Dabei partizipieren die ländlichen Räume entsprechend ihrer wirtschaftsstrukturellen Differenzierung in unterschiedlicher Weise an den verschiedenen Förderprogrammen. Den Abschluss des Heftes bilden Überlegungen zur Optimierung der vorhandenen Förderstruktur mit Blick auf die besonderen Herausforderungen ländlicher Räume.

# Strukturwandel und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft

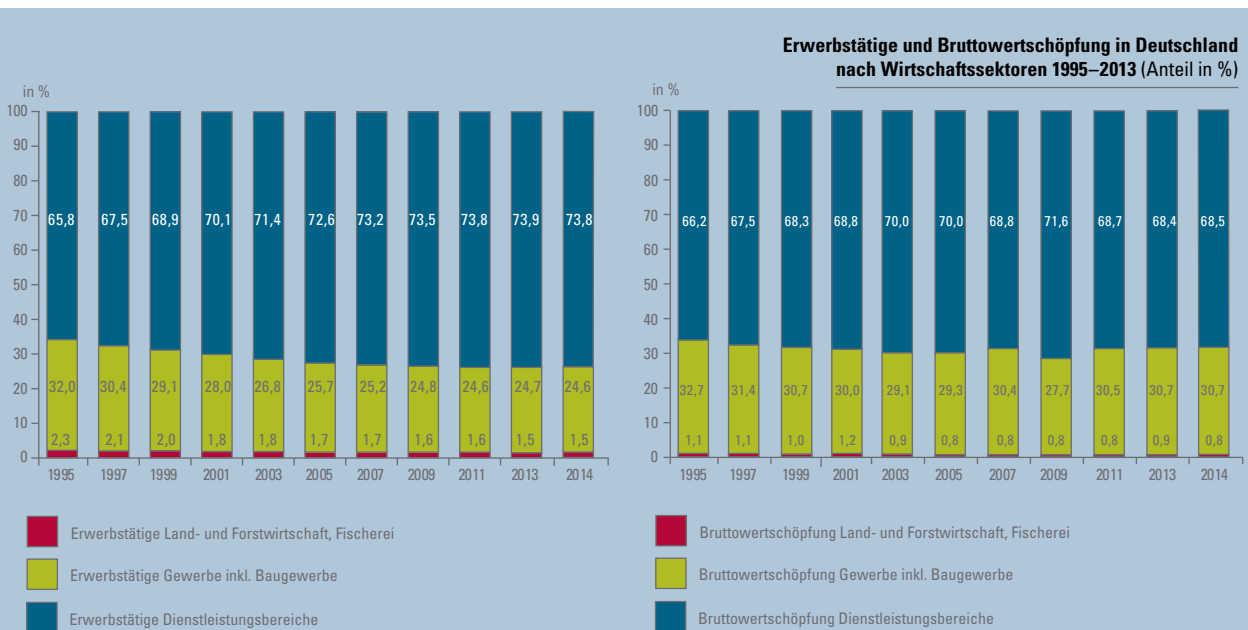
Die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft ist bereits stark geschrumpft. Diese unterliegt einem ausgeprägten Strukturwandel, der überaus dynamisch verläuft und sich fortsetzen wird.

Im Jahr 1947 prognostizierte der französische Ökonom Fourastié mit seiner Drei-Sektoren-Hypothese einen langfristigen Bedeutungsverlust der Landwirtschaft (primärer Sektor) und der industriellen Produktion (sekundärer Sektor) sowie einen Bedeutungsgewinn der Dienstleistungen (tertiärer Sektor). Die Entwicklung des Erwerbstätigenanteils des sekundären Sektors, das heißt der industriellen Produktion, vollzieht sich nach seiner Theorie in drei Teilphasen, und zwar von zunächst wachsend über stagnierend bis hin zu schrumpfend. Den skizzierten Entwicklungslinien, die für die Landwirtschaft auf einen Erwerbstätigenanteil von rund 10 % hinauslaufen, kommt keine mathematische Genauigkeit zu, zumal die einzelnen Länder mit ihren Regionen die verschiedenen Entwicklungsphasen nicht gemeinsam durchlaufen.<sup>1</sup> Gleichwohl legt Abbildung 1 den Schluss nahe, dass sich Deutschland in seiner Gesamtheit im Übergang zur sogenannten „tertiären Zivilisation“

befindet. Danach ist die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft bereits stark geschrumpft, und der sekundäre Sektor verliert weiter an Bedeutung. So waren 2014 mit rund 656.000 Personen bundesweit nur 1,5 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (einschl. Forstwirtschaft und Fischerei) tätig. Im Vergleich zu 1991, als der Erwerbstätigenanteil in der Landwirtschaft noch bei 3 % lag, bedeutet dies etwa eine Halbierung, wobei dies auch in den Transformationsprozessen der ostdeutschen Landwirtschaft begründet liegt. Aber auch in den Folgejahren ging die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft kontinuierlich zurück. Gemessen am Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung von 0,8 % im Jahr 2014 fällt ihre ökonomische Bedeutung noch geringer aus. Als Vergleich sei erwähnt, dass der Anteil des Gastgewerbes 2013 an der bundesweiten Bruttowertschöpfung mit 1,7 % doppelt so hoch war.

(1) Vgl. Lindner, Helmut (1987): Die De-Industrialisierungsthese, Forschungsberichte des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, S. 20.

Abbildung 1



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Diese gesamtwirtschaftliche Entwicklung korrespondiert mit der Güterstruktur der Im- und Exporte im Außenhandel.<sup>2</sup> So importierte Deutschland 2013 wertmäßig dreimal so viele landwirtschaftliche Erzeugnisse wie es exportierte. Während landwirtschaftliche Güter nur einen Anteil von 0,9 % an den Ausfuhren haben, entfallen umgekehrt rund 3 % der Importe auf diese Gruppe. Damit hat Deutschland wertmäßig landwirtschaftliche Erzeugnisse in einer mit Bekleidung (3,0 %), Kokerei-/Mineralölprodukten (3,4 %) oder Gummi-/Kunststoffwaren (2,8 %) vergleichbaren Größenordnung importiert. Nahrungs- und Futtermittel machen hingegen jeweils rund 4 % der Einfuhr und Ausfuhren aus.

Zwar mag es in Deutschland einzelne ländliche Regionen geben, in denen die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft vergleichsweise stark ausgeprägt ist. Dieser Eindruck beruht oftmals auf der optischen Wahrnehmung großer landwirtschaftlich genutzter Flächen oder geht auf regionale Cluster landwirtschaftlicher Produktionsbetriebe im Kontext der Nahrungsmittelindustrie zurück. Die obigen Daten auf der Makroebene lassen jedoch bereits erkennen, dass die wirtschaftliche Prosperität der ländlichen Räume schon seit Jahrzehnten nicht mehr entscheidend vom Agrarsektor abhängt, sondern von der gewerblichen Produktion und der Dynamik des Dienstleistungssektors.

Diese Ausführungen sollen weder die elementare Bedeutung der Landwirtschaft für die Nahrungsmittelproduktion noch die zunehmende Knappheit landwirtschaftlicher Nutzflächen ausblenden. In Deutschland ist diese Entwicklung vor allem eine Folge des weiterhin hohen Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke und die Produktion von Energie. Bundesweit ging der Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Katasterfläche von 54,1 % im Jahre 1996 auf 52,2 % in 2013 zurück. Die Kaufwerte für Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung stiegen im gleichen Zeitraum um

Tabelle 1

Warenbenennung	Aus- und Einfuhranteile ausgewählter Waren 2013 (in %)	
	Anteil an der Einfuhr	Anteil an der Ausfuhr
Erzeugnisse der Landwirtschaft und Jagd	3,0	0,9
Forstwirtschaftliche Erzeugnisse	0,1	0,0
Fische und Fischereierzeugnisse	0,1	0,0
Nahrungs- und Futtermittel	4,4	4,3
Getränke	0,6	0,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 2014, Seite 416 f.

etwa 50 % an, die Pachtentgelte für landwirtschaftlich genutzte Flächen sogar um rund 65 %.

Die nachfolgende Übersicht bezieht sich mehrheitlich auf den Zeitraum von 1995 bis 2013 und verdeutlicht den Strukturwandel in der Landwirtschaft. Dieser verläuft überaus dynamisch und lässt sich an verschiedenen Aspekten wie etwa

- der betrieblichen Größenstruktur,
- den Rechts- und Erwerbsformen,
- der Struktur des Arbeitskräfteeinsatzes,
- der Art der Nutzung und der Viehhaltung
- sowie dem Bedeutungsgewinn des ökologischen Landbaus

festmachen.<sup>3</sup>

## Trend zu großbetrieblichen Strukturen und verstärkter Pacht

Die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe verringerte sich zwischen 1991 und 2013 um mehr als die Hälfte (56 %).<sup>4</sup> Demgegenüber ging die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) lediglich um 2 % zurück. Im Ergebnis führte dies zu einem weiteren Anstieg großbetrieblicher Strukturen und zu einer Verdoppelung der durchschnittlichen Flächenausstattung je Betrieb auf fast 59 ha. Flächenbezogenes Betriebswachstum erfolgt meist durch die Pacht zusätzlicher Flächen, wobei die Zahl der Betriebe ohne Pachtflächen von 245.000

auf 68.000 um rund 72 % abnahm. Höhere Kaufwerte und Pachtentgelte finden sich regional dort, wo eine in Relation zum verstärkten Kapitaleinsatz ausreichende Wertschöpfung erzielbar ist. Dies trifft besonders auf landwirtschaftliche Gunsträume zu, in denen beispielsweise die Veredelungswirtschaft, der Anbau von Sonderkulturen oder die Gewinnung regenerativer Energien als Nutzungsformen vorherrschen.

Vor allem Ostdeutschland, auf das 2013 8,4 % aller Betriebe und mehr als 33 % der bundesweit landwirtschaftlich genutzten Fläche entfielen, weist nicht zuletzt infolge der Besonderheiten der Landwirtschaft zu DDR-Zeiten weiterhin großbetriebliche Strukturen auf. Bedingt durch historische, geografische und agrarwirtschaftliche Gegebenheiten liegen Betriebe mit einer geringeren Flächenausstattung eher in Westdeutschland. Dort nimmt die Flächenausstattung von Nord nach Süd generell ab. Ursache ist unter anderem die in Süddeutschland ver-

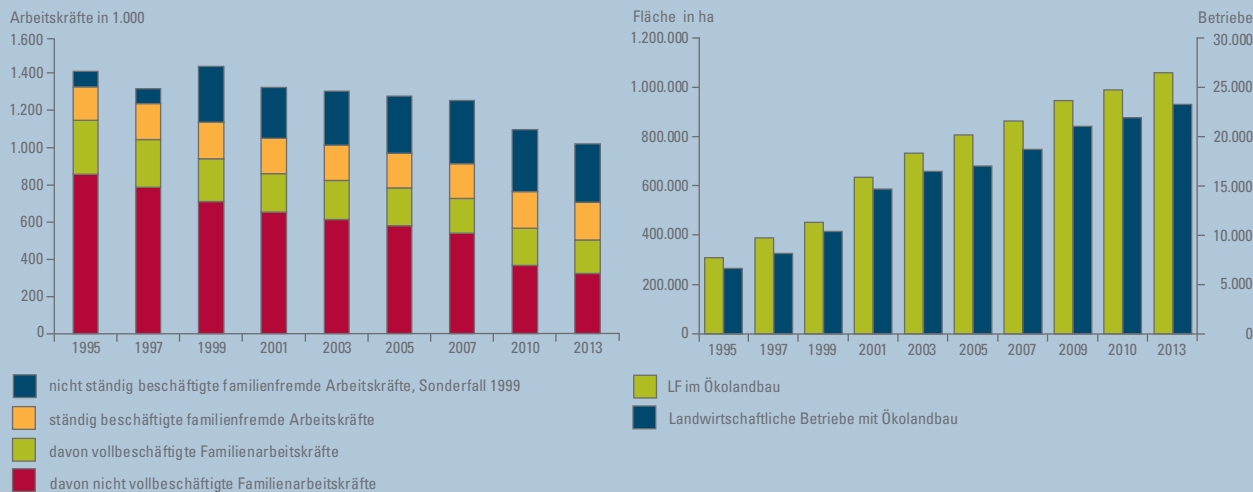
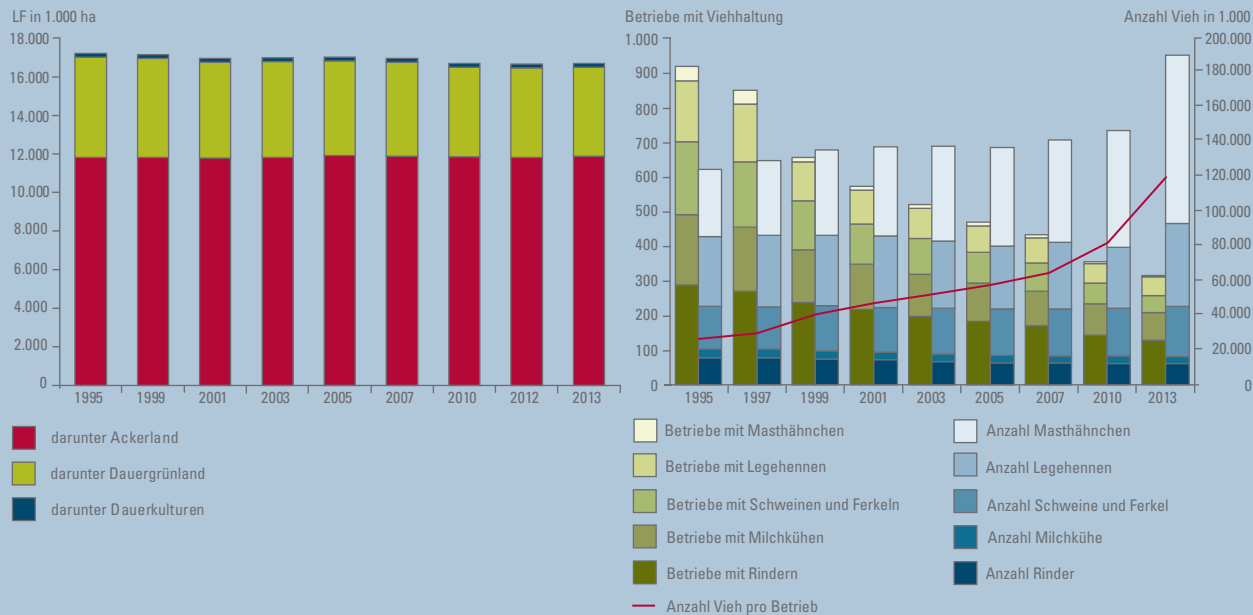
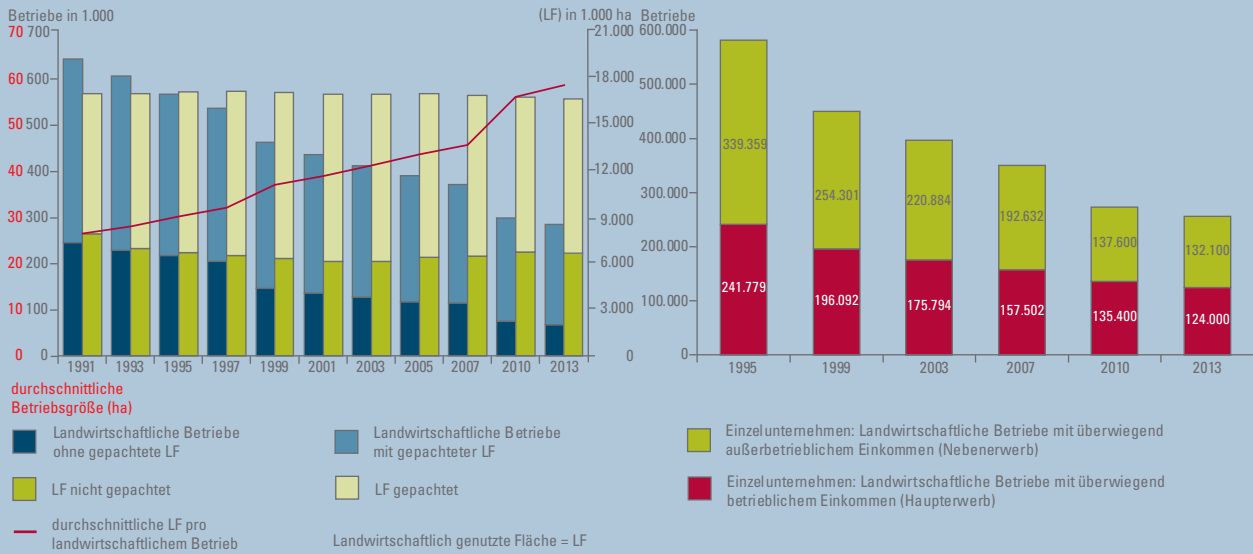
(2) Vgl. hierzu Statistisches Jahrbuch Deutschland 2014, S. 416 f.

(3) Weiterführende Literatur zur Agrarstruktur z. B. unter: Nieberg, H. et al.: „Perspektiven der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland“. In: Landentwicklung aktuell 2013, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (Hrsg.); Klohn, W.: „Strukturen der Landwirtschaft in Deutschland“. In: Geographische Rundschau 7-8 2012, Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Agrarstrukturen in Deutschland – Einheit in Vielfalt“ (2011).

(4) Hinsichtlich der Statistik zu Betrieben und Flächen sind die 1999 und 2010 erfolgten Anhebungen der unteren Erfassungsgrenzen für Betriebe von 1 auf 2 bzw. von 2 auf 5 ha LF zu berücksichtigen. Dadurch fielen – bis auf kleinere Ausnahmen – viele Betriebe aus der Statistik heraus. Dies schränkt die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren ein.

Abbildung 2

**Ausgewählte Strukturdaten zur Landwirtschaft**



Quelle: Statistisches Bundesamt (insbesondere Agrarberichterstattung und Bodennutzungshaupterhebung), Statistische Jahrbücher über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

breitete Realernte bei Betriebsübergaben. Wegen der klimatischen und pedologischen Gunst in vielen Teilräumen Süddeutschlands konnten sich zudem viele Betriebe auf den Anbau von Sonderkulturen spezialisieren, die oft einen geringeren Flächenbedarf haben.

Auch künftig ist mit einer Abnahme der Betriebszahl bei gleichzeitigem Größenwachstum der verbleibenden Betriebe zu rechnen, weil es immer noch viele Kleinbetriebe mit unzureichenden Einkommensmöglichkeiten und solche mit ungesicherter Hofnachfolge gibt. Zudem bestehen oft attraktivere außerlandwirtschaftliche Arbeitsangebote, die neben gestiegenen Pachtentgelten beziehungsweise Kaufwerten für Land einen zusätzlichen Anreiz zur Betriebsaufgabe bieten.

## Wandel der Rechts- und Erwerbsformen

Einzelunternehmen stellen bundesweit mit rund 90 % den größten Anteil an den landwirtschaftlichen Betrieben. Sie werden meist als Familienbetriebe geführt und machen rund 92 % der Betriebe in Westdeutschland aus (Ostdeutschland 71 %). Der Anteil der Personengemeinschaften stieg zwar seit 1990, ausgehend von einem niedrigen Niveau, stark an (47 %), machte 2013 jedoch nur etwas über 8 % der erfassten Betriebe aus, darunter vor allem Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR). Nur knapp 2 % aller landwirtschaftlichen Betriebe werden als juristische Personen<sup>5</sup> geführt, häufiger zum Beispiel im Bereich der Veredelungswirtschaft.

Die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe ging bundesweit seit 1995 von 339.000 auf inzwischen 132.000 Betriebe zurück. Derzeit werden rund 124.000 Betriebe im Haupterwerb geführt, was einem Anteil von 42 % entspricht. Höhere Anteile an Haupterwerbsbetrieben finden sich eher in Westdeutschland, und dort vor allem in Regionen, die klimatisch bezie-

hungsweise pedologisch bevorzugt sind und/oder sich auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse spezialisiert haben. Dies erleichtert es den Betrieben, ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften, ohne auf zusätzliche Erwerbsquellen außerhalb der Landwirtschaft zurückgreifen zu müssen.

Künftig könnten sich die Unternehmensstrukturen aufgrund neuer Kooperationsformen zwischen Unternehmen, ihrer weiteren Diversifizierung oder einer Aufteilung von Betrieben wegen steuerlicher, genehmigungs- oder förderrechtlicher Vorteile weiter differenzieren. „Den klassischen Familienbetrieb mit einer Betriebsstelle, einem vollhaftenden Unternehmer und der weitgehenden Begrenzung der Größe auf die mit den Familien-AK zu bewältigende Arbeit wird es insbesondere in den Veredelungsregionen immer weniger geben“ (Nieberg, 2013, S. 7).

## Strukturwandel des Arbeitskräfteeinsatzes

Die Zahl der in landwirtschaftlichen Betrieben arbeitenden Personen ging von 1995 bis 2013 um rund 28 % weiter zurück. Trotz unterschiedlicher Erfassungsmethoden ist der rückläufige Trend ungebrochen und betrifft in erster Linie die Gruppe der Familienangehörigen. Von Mitte der 90er Jahre bis 2013 sank ihr Anteil an den circa 1,41 Mio. Arbeitskräften um rund 642.000, von etwa 81 % auf knapp 50 %. Dieser Rückgang ging allerdings überwiegend zulasten der nicht voll beschäftigten Familienangehörigen. Im Gegenzug stieg die Bedeutung der familienfremden Arbeitskräfte, vor allem der nicht ständig beschäftigten Arbeitskräfte (Saisonarbeitskräfte), die den Verlust bei den Familienarbeitskräften jedoch nicht kompensieren konnten. In Ostdeutschland liegt der Anteil der Familienarbeitskräfte infolge der großbetrieblichen Struktur bei rund 19 % und in Westdeutschland bei etwa 55 %.

Da die Zahl der Betriebe stärker zurückging als die der Arbeitskräfte, wuchs die Personalausstattung pro Betrieb von 2,5 in 1995 auf 3,6 in 2013 an.<sup>6</sup> Gleichzeitig führt die fortschreitende Mechanisierung und Automatisierung in der Landwirtschaft zu einem steigenden Kapitaleinsatz und einer höheren Produktivität der einzelnen Arbeitskraft.<sup>7</sup> Schon heute zählt die Landwirtschaft zu den kapitalintensivsten Branchen der deutschen Wirtschaft.<sup>8</sup> Dieser Trend wird sich vermutlich fortsetzen, ebenso wie der verstärkte Einsatz familienfremder Arbeitskräfte.

## Strukturwandel der Nutzungsarten

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche verringerte sich von 1995 bis 2013 stetig um etwa 644.700 ha (-3,7 %) auf nunmehr rund 16,7 Mio. ha. Entscheidend hierfür war der Rückgang beim Dauergrünland (-661.000 ha), während die genutzten Flächen für Ackerland (+41.400 ha) leicht anwuchsen und die für Dauerkulturen sich leicht reduzierten (-9.100 ha).<sup>9</sup> Trotz ihres niedrigen Flächenanteils von 1,2 % tragen Dauerkulturen immerhin rund 6 % des Produktionswertes in der Landwirtschaft.<sup>10</sup>

Wegen weiter sinkender Rinderbestände und eines relativ höheren Ertrags bei der Ackerlandnutzung ist künftig von einer weiteren Reduktion des Dauergrünlands auszugehen.

- 
- (5) Beispielsweise Aktiengesellschaft, Kommanditgesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung.
  - (6) Auch hier muss der Einfluss einer Anhebung der Erfassungsgrenzen mitgedacht werden.
  - (7) Vgl. z. B. Presseinformation der Landwirtschaftlichen Rentenbank vom 28. April 2014: „Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft setzt sich weiter fort“.
  - (8) Vgl. Klohn (2012 a.a.O.)
  - (9) Flächen für Gartenland wurden hier nicht berücksichtigt.
  - (10) Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2014 (Hrsg. BMEL, Berlin)



Die Nutzung des Ackerlandes war ab 2000, vor allem infolge politischer Prioritätensetzungen, starken Veränderungen unterworfen: Inzwischen werden rund 20 % der Ackerflächen für den Anbau von Pflanzen (Raps, Silomais) genutzt, die auch der Energiegewinnung dienen. Flächen für diese Pflanzen finden sich vor allem in Nordwestdeutschland oder in Teilen des Alpenvorlands.

## Strukturwandel der Viehhaltung

Innerhalb der Landwirtschaft kommt der Nutztierhaltung eine große Bedeutung zu, da die überwiegende Zahl der Betriebe Viehhaltung betreibt (2013: 70 %) und daraus mehr als die Hälfte aller landwirtschaftlichen Verkaufserlöse erwirtschaftet (2011: 57 %

des Gesamterlöses von 42 Mrd. €).<sup>11</sup> Dabei unterliegt die Nutztierhaltung einem dynamischen Strukturwandel. So hat die Zahl der tierhaltenden Betriebe bei steigender Spezialisierung abgenommen, zugleich sind aber die Bestandszahlen erheblich gewachsen. Statistisch gesehen weist inzwischen jeder Betrieb mit Viehhaltung etwa 600 Tiere auf. Dieser Effekt wird maßgeblich durch die deutlichen Steigerungen bei den Schweine- und Masthähnchenbeständen verursacht, wobei sich diese Betriebe verstärkt auf einzelne hierfür bekannte Regionen aus Nordwestdeutschland konzentrieren (zum Beispiel Kreise Vechta und Cloppenburg, Teile des Münsterlandes). Rinderhaltung tritt hingegen verstärkt in den Grünlandgebieten auf (zum Beispiel norddeutsche Marschen, Allgäu, Alpenvorland).

## Bedeutungsgewinn des ökologischen Landbaus

Die Zahl der Betriebe des ökologischen Landbaus ist in der Vergangenheit infolge des gesteigerten Bewusstseins der Bevölkerung für Umwelt und Ernährung stark gestiegen. Gegenüber 1995 hat sich ihre Zahl bis 2013 auf etwa 23.300 fast vervierfacht und ihr relativer Anteil auf 8 % fast verachtfacht. Inzwischen werden rund 1 Mio. ha der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Ökolandbau bewirtschaftet, was einem Anteil von 6,4 % an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche und einer Steigerung von über 240 % im Vergleich zum Basisjahr 1995 entspricht.

(11) Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2014 (Hrsg. BMEL, Berlin).



# Bedeutung der Landwirtschaft für die ökonomische Entwicklung ländlicher Räume

Im Zentrum der ökonomischen Analyse stehen die Größen „Arbeitsplätze“ und „Wertschöpfung“. Die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft ist auf wenige Räume konzentriert und basiert auf einzelnen spezialisierten Aktivitäten.

Im Zentrum einer empirischen Analyse von Regionen, welche auf die Ableitung strukturpolitischer Handlungsempfehlungen zielt, stehen seit jeher Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Sie gelten im Allgemeinen als zentrale Größen für die ökonomische Leistungsfähigkeit und beeinflussen maßgeblich die Höhe der regionalen Einkommen sowie der Steuereinnahmen und somit das Wohlstandsniveau, das sich eine Region leisten kann.

Die empirische Analyse basiert daher auf den Indikatoren „Anteil der Landwirtschaft an den regionalen Erwerbstätigen“ und „Anteil der Landwirtschaft an der regionalen Bruttowertschöpfung“. Als räumliches Analyseraster dienen die Kreise und kreisfreien Städte sowie deren Unterscheidung nach ländlichen und städtischen Räumen gemäß der siedlungsstrukturellen Kreistypisierung des BBSR. Dieses räumliche Analyseraster verdeutlicht sowohl großräumige wie auch kleinräumige Unterschiede.

Auch wenn die direkte gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft sehr gering ist, gilt es, ihre Verflechtungen mit vor- und nachgelagerten Bereichen zu beachten. Hierzu liegen jedoch keine regional differenzierten und flächendeckenden Zahlen vor. Zudem stellt sich die Frage der Abgrenzung der vor- und nachgelagerten Bereiche.<sup>12</sup> Darüber hinaus dürfen nicht-monetäre Gesichtspunkte nicht gänzlich außen vor bleiben: So kann eine kleinbetrieblich strukturierte und auf den ökologischen Anbau ausgerichtete Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der mitteleuropäischen Kulturlandschaft sowie zum Arten- und Umweltschutz leisten.<sup>13</sup> Inzwischen haben Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes auch

Eingang in die Ausgestaltung der Mainstream-Förderung genommen, wie zum Beispiel das sogenannte „Greening“ in der EU-Agrarpolitik ab 2014 zeigt.<sup>14</sup> Demgegenüber sind verschiedene Auswirkungen industriell geprägter Landwirtschaft, wie etwa die Folgeprobleme der Massentierhaltung oder der Anbau genmanipulierter Pflanzen, kritisch zu sehen.

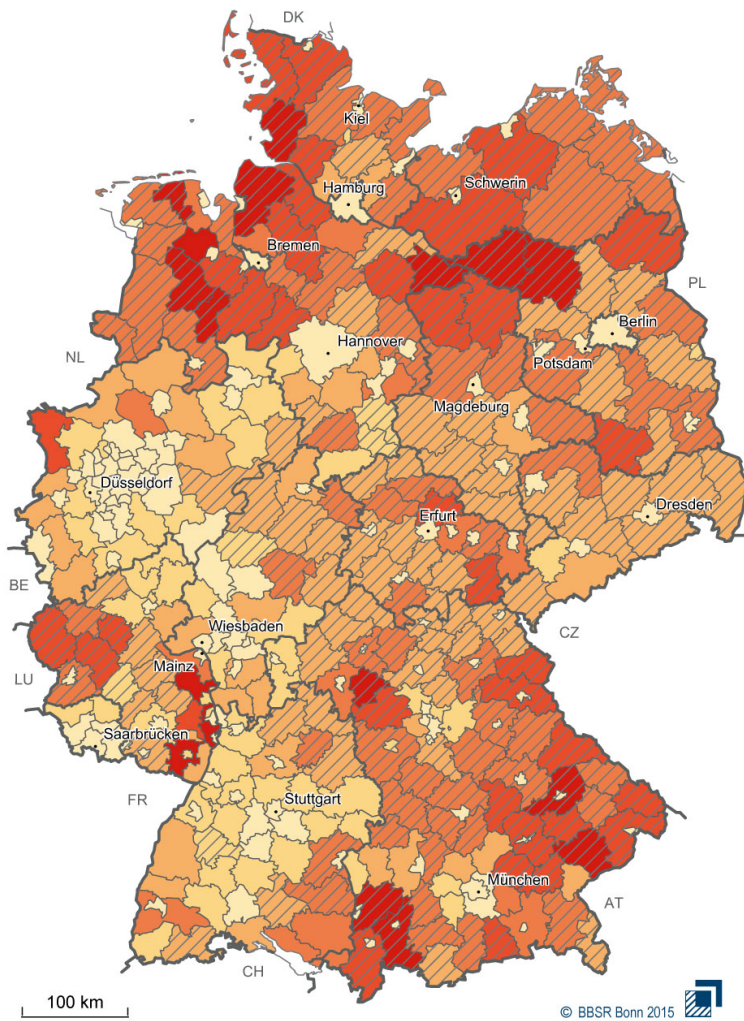
Karte 1 dokumentiert den Anteil der Landwirtschaft<sup>15</sup> an allen Erwerbstätigen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2012. Die Spanne der Regionalwerte reicht von nahezu 0 % für Berlin bis zu 13,1 % für den Rhein-Pfalz-Kreis. Der Variationskoeffizient von 86 % verdeutlicht die Streuung der Wertereihe, die eine rechtsschiefe Verteilung<sup>16</sup> aufweist. Dies bedeutet, dass es nur wenige Regionen mit einem sehr hohen Anteil von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft gibt und sehr viele Räume, in denen dieser Anteil deutlich unter dem Bundeswert liegt.

Rund 45 % aller Kreise weisen einen unter dem gesamtdeutschen Wert (1,6 %) liegenden Erwerbstätigenanteil in der Landwirtschaft auf. In diesen 180 Gebietseinheiten leben etwa 57 % der gesamtdeutschen Bevölkerung. Bei ungefähr einem Drittel aller Kreise (138) beträgt der Erwerbstätigenanteil der Landwirtschaft nicht mehr als 1 %. Zu dieser Gruppe zählen insbesondere die kreisfreien Großstädte sowie deren hoch verdichteten Umlandkreise. Insgesamt leben circa 44 % der bundesdeutschen Bevölkerung in diesen Räumen, in denen die beschäftigungspolitische Bedeutung der Landwirtschaft marginal ist und deutlich unter dem bereits niedrigen Bundeswert liegt.

Bei rund einem Viertel aller Kreise (96), die infolge ihrer Siedlungsstruk-

- (12) In der Vergangenheit wurden verschiedene, ursprünglich eng mit der Landwirtschaft verbundene Funktionen (z. B. die Futtermittelherstellung) teilweise ausgelagert und anderen Wirtschaftsbereichen statistisch zugeordnet. Unter Einbeziehung vor- und nachgelagerter Wirtschaftsbereiche hat das sog. „Agribusiness“ einen Anteil an den Erwerbstätigen von 14 % und an der Bruttowertschöpfung von 6 % (vgl. Situationsbericht Deutscher Bauernverband 2014/15, S. 9). Zu den an die Landwirtschaft angrenzenden Bereichen zählen sowohl die Herstellung von Dünge-, Pflanzenschutz- und Futtermitteln oder die Herstellung bzw. Reparatur landwirtschaftlicher Geräte als auch die Ernährungsindustrie, der Lebensmittelhandel und das Veterinärwesen.
- (13) Vorschläge zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik fordern daher auch die Entlohnung der Landwirtschaft für die von ihr erbrachten gesellschaftspolitisch erwünschten Leistungen, wobei es jedoch unterschiedliche Meinungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung gibt. Vgl. u.a. Weingarten, Peter (2010): Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5–6, S. 13 ff.
- (14) Ab 2015 ist das „Greening“ eine Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen. Öko-Betriebe und Kleinerzeuger sind davon freigestellt. Die „Greening“-Anforderungen beinhalten Anbaudiversifizierung, Erhalt von Dauergrünlandflächen, Flächennutzung im Umweltinteresse. Das „Greening“ wird allerdings z. T. kritisch gewertet.
- (15) Inklusive Forstwirtschaft und Fischerei
- (16) Für eine rechtsschiefe Verteilung ist ein positives Vorzeichen prägend, da nur in diesem Fall das arithmetische Mittel größer als der dichteste, d. h. der am häufigsten vorkommende Wert ist. Je höher diese Maßzahl ist, desto größer ist die Schiefe. Bei völlig symmetrischer Verteilung fallen arithmetisches Mittel und dichtester Wert zusammen, und die Maßzahl nimmt den Wert Null an. Im Falle des landwirtschaftlichen Erwerbstätigenanteils beträgt die Schiefe 1,1. Standardabweichung und arithmetisches Mittel betragen 2,0 bzw. 2,4, und der dichteste Wert ist 0,1.

Karte 1 Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an allen Erwerbstätigen 2012



Anteil der Erwerbstätigen in Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an allen Erwerbstätigen 2012 (in %)



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2013  
Bearbeitung: G. Lackmann

tur überwiegend zum ländlichen Raum (62) gehören, liegt der Erwerbstätigenanteil der Landwirtschaft zwischen 1,6 % bis unter 3,2 %. In diesen Kreisen leben etwa 21 % der bundesdeutschen Bevölkerung.

Einen im Vergleich zum gesamtdeutschen Wert mindestens doppelt so hohen Erwerbstätigenanteil der Landwirtschaft bis hin zu Werten von

unter 4,8 % weist nur etwas weniger als ein Fünftel aller Kreise (74) auf. Ihr Anteil an der gesamtdeutschen Bevölkerung beträgt circa 14 %. Zur nächsthöheren Klasse mit einem Erwerbstätigenanteil von 4,8 % bis unter 6,4 % gehören 35 Kreise mit einem gesamtdeutschen Bevölkerungsanteil von rund 6 %. Mit Elbe-Elster, Saale-Orla-Kreis, Landkreis Rostock, Ludwigslust-Parchim, Uckermark, Alt-

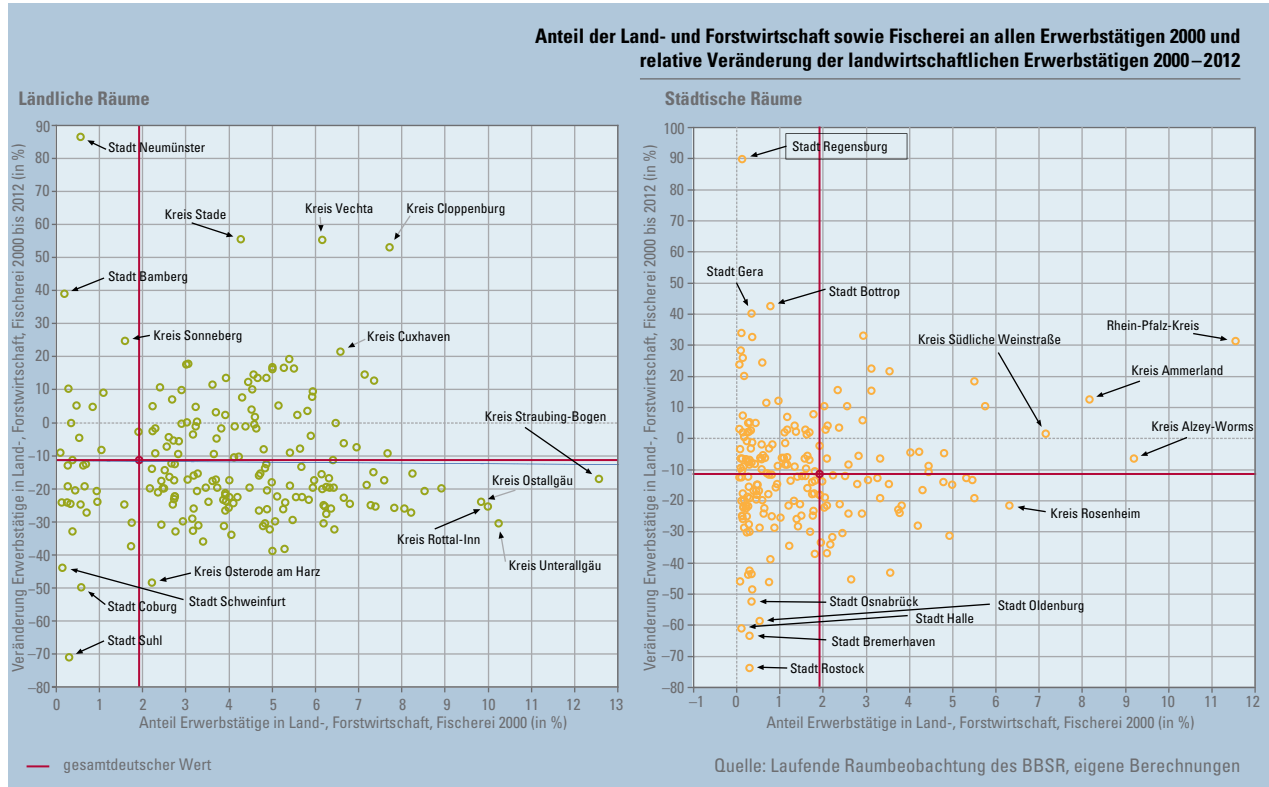
markkreis Salzwedel sowie Stendal und Sömmerda gehören hierzu auch acht ostdeutsche Kreise. Außerdem finden sich in dieser Klasse mit Bad Dürkheim und Kleve zwei städtische Räume aus Westdeutschland.

Zur obersten Klasse mit einem Erwerbstätigenanteil von 6,4 % und mehr zählen insgesamt nur 17 Kreise, wobei in diesen infolge ihrer überwiegend ländlich geprägten Siedlungsstruktur gerade einmal 2,5 % der bundesdeutschen Bevölkerung leben. Mit Prignitz und Ostprignitz-Neuruppin zählen hierzu auch zwei ostdeutsche und dünn besiedelte Kreise.

Lediglich neun Kreise haben 2012 einen Erwerbstätigenanteil von 7 % und mehr und bilden somit die Spitzengruppe der Regionen, in denen sich die Landwirtschaft stark spezialisiert hat und nach wie vor eine vergleichsweise hohe beschäftigungspolitische Bedeutung besitzt. Allerdings leben in diesen Kreisen, die alle in Westdeutschland liegen, nur 1,3 % der bundesdeutschen Bevölkerung. Mit dem Rhein-Pfalz-Kreis (13,1 %, insbesondere Gemüse und Weinanbau), Straubing-Bogen (9,5 %, Milchproduktion und Veredelungswirtschaft) und Cloppenburg (8,6 %, Veredelungswirtschaft, Futter- und Energiepflanzenanbau). Es folgen die Kreise Lüchow-Dannenberg (8,4 %, Schweinehaltung), Ammerland (8,0 %, Baumschulen, Milcherzeugung), Cuxhaven (7,7 %, Fischerei), Wittmund (7,4 %, Viehwirtschaft), Vechta (7,1 %, Veredelungswirtschaft und Obstanbau) sowie Alzey-Worms (7,0 %, Weinanbau).

Abbildung 3 zeigt, getrennt nach ländlichen und städtischen Räumen, den Anteil der Landwirtschaft an allen Erwerbstätigen im Jahr 2000 (Bund = 1,9 %) und die relative Veränderung der Erwerbstätigenzahl in der Landwirtschaft zwischen 2000 und 2012 (Bund = -11,4 %). Mittels

Abbildung 3



der Koordinaten des Bundeswerts lassen sich die Regionalwerte in vier Quadranten einteilen.

Im oberen rechten Quadranten liegen alle Räume, in denen sich – ausgehend von einem hohen Ausgangsniveau – die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft im Vergleich zum Bund besser entwickelt hat. Von den ländlichen Räumen trifft dies auf insgesamt 66 Fälle zu, wobei die Erwerbstätigenzahl in 36 Fällen zwar zurückging, allerdings weniger stark als der gesamtdeutsche Wert von -11,4 %. Die Spanne der relativen Veränderung reicht hier von -11,3 % für den Kreis Miesbach bis hin zu -0,1 % für den Altmarkkreis Salzwedel. In 30 ländlichen Räumen stieg demzufolge seit 2000 die Erwerbstätigenzahl in der Landwirtschaft, wobei die Werte von 0,1 % für den Donnersbergkreis bis hin zu 55,5 % für den Kreis Stade reichen. Je weiter außen ein ländlicher Raum im rechten oberen Quadranten liegt, desto größer ist dort die Bedeutung der Landwirtschaft, gemessen am Anteil der Erwerbstätigen und an deren Entwicklung. Zu nennen sind hier

beispielsweise die Kreise Cuxhaven, Vechta, Cloppenburg und Stade.

Umgekehrt liegen im unteren linken Quadranten ländliche Räume, in denen – ausgehend von einer niedrigen Basis – die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft im bundesdeutschen Vergleich stärker zurückging. Der Landwirtschaft kommt dabei nur eine marginale Bedeutung für die regionalen Arbeitsmärkte zu. Insgesamt 20 ländliche Räume zählen zu dieser Gruppe, wobei die Stadtkreise Suhl und Coburg die höchsten Rückgänge aufweisen (-71,1 % beziehungsweise -49,8 %). Lediglich in drei Kreisen (Freudenstadt, Marburg-Biedenkopf, Birkenfeld) beträgt der Erwerbstätigenanteil gegenwärtig noch 1 % und mehr.

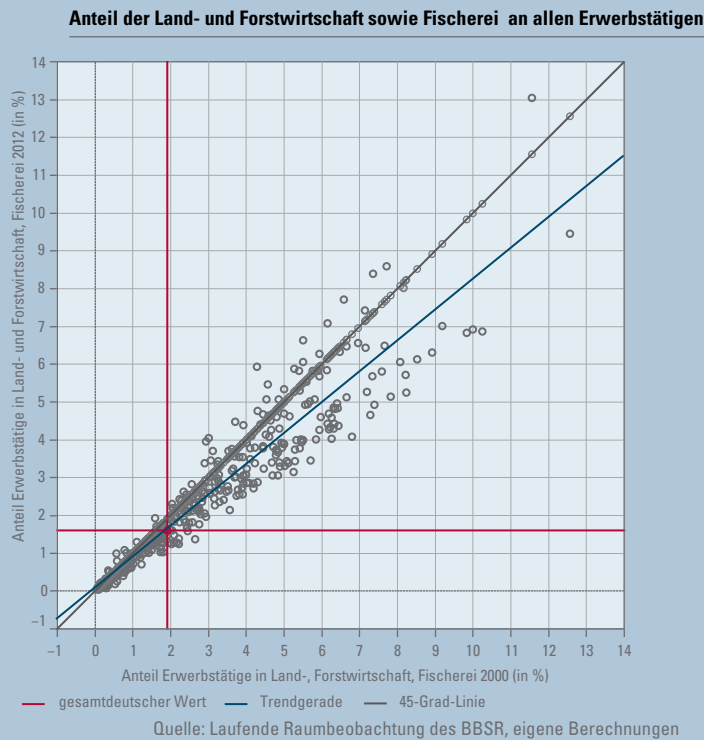
Im linken oberen Quadranten liegen 13 ländliche Räume, in denen sich die Zahl der Erwerbstätigen besser als das gesamtdeutsche Niveau entwickelte. Allerdings erfolgte der Anstieg überwiegend von einem extrem niedrigen Ausgangswert. Beispiele hierfür sind die Stadtkreise Neumünster und Bamberg. Auch im

Jahr 2012 weist mit Ausnahme von Sonneberg (1,9 %) und dem Hochsauerlandkreis (1,8 %) keiner dieser Räume einen über dem Bundeswert (1,6 %) liegenden Erwerbstätigenanteil der Landwirtschaft auf.

Im rechten unteren Quadranten liegen wiederum insgesamt 100 ländliche Räume, in denen – beginnend von einem über dem Bundeswert liegenden Ausgangsniveau – die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft stärker als im gesamtdeutschen Vergleich zurückging. Als Sonderfall ist hier Straubing-Bogen zu nennen, da dort trotz eines starken Rückgangs von rund 17 % 2012 immer noch 9,5 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig waren. Dieser Kreis hält damit nicht nur im Ausgangsjahr 2000 die Spitzenposition inne. Mit weitem Abstand folgen dann Rottal-Inn, Ostallgäu und Unterallgäu.

Die Quadranten für die städtischen Räume sind analog zu den ländlichen Räumen zu interpretieren. Die Mehrzahl der städtischen Räume liegt im linken oberen (68) und linken unteren Quadranten (74), da die

Abbildung 4



Landwirtschaft erwartungsgemäß nur eine marginale Bedeutung für die regionalen Arbeitsmärkte hat. In den 61 Kreisen in den beiden rechten Quadranten lag der Erwerbstätigenanteil in der Landwirtschaft im Jahr 2000 über dem gesamtdeutschen Wert, wobei bei der Mehrheit dieser Kreise die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft seit 2000 weiter zurückging. Hierzu zählen auch die Kreise Alzey-Worms und Rosenheim. Kreise mit einer vergleichsweise hohen Bedeutung und einer günstigen Entwicklung der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft liegen wiederum außen im rechten oberen Quadranten. Hier findet sich auch der bereits erwähnte Spitzenreiter Rhein-Pfalz-Kreis. Dort stieg die absolute Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft um fast ein Drittel.

Das in Abbildung 4 dargestellte Streudiagramm belegt anhand der landwirtschaftlichen Erwerbstätigenanteile in den Jahren 2000 und 2012 ( $r = 0,96$ ) die regionale Konzentration der Landwirtschaft auf wenige Räume, die schon früher stark auf die

Landwirtschaft ausgerichtet waren. Allerdings wird auch deutlich, dass die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Landwirtschaft, gemessen an ihren Erwerbstätigenanteilen, kleiner geworden ist. So lag der landwirtschaftliche Erwerbstätigenanteil in 339 von 402 Kreisen im Jahr 2012 unter dem Wert von 2000. Die Trendgerade verläuft daher unterhalb der 45-Grad-Geraden.

Die Karte 2 zeigt den Anteil der Landwirtschaft an der regionalen Bruttowertschöpfung im Jahr 2012. Auf gesamtdeutscher Ebene liegt dieser bei nur 0,8 %, wobei die relative Bedeutung, verglichen mit 2000, um rund ein Viertel zurückgegangen ist. Demgegenüber blieb der relative Wertschöpfungsanteil des produzierenden Gewerbes konstant (30,5 %), während der des Dienstleistungssektors (ohne extraterritoriale Organisationen) leicht um 0,4 % auf 68,7 % anstieg. Hinter dieser Entwicklung stehen nominale Wachstumsraten der sekundären und tertiären Wertschöpfung im Zeitraum von 2000 bis 2012 von jeweils rund 30 %.

Ebenso wie die Verteilung der Erwerbstätigenanteile in der Landwirtschaft ist die Verteilung der regionalen Wertschöpfungsanteile rechtsschief, wobei die Wertereihe, gemessen am Variationskoeffizienten von 96 %, stärker streut.<sup>17</sup> In fast 43 % aller Kreise liegt die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft unter dem bereits niedrigen Bundeswert von 0,8 %. Erwartungsgemäß zählen hierzu städtische Räume, das heißt vor allem die Großstädte sowie ihre hoch verdichteten und verstärkten Umlandkreise, aber auch alle nicht kreisangehörigen Städte aus dem ländlichen Raum. Insgesamt leben circa 56 % der bundesdeutschen Bevölkerung in solchen Räumen, in denen die Landwirtschaft nur eine marginale Bedeutung für die regionale Wertschöpfung besitzt.

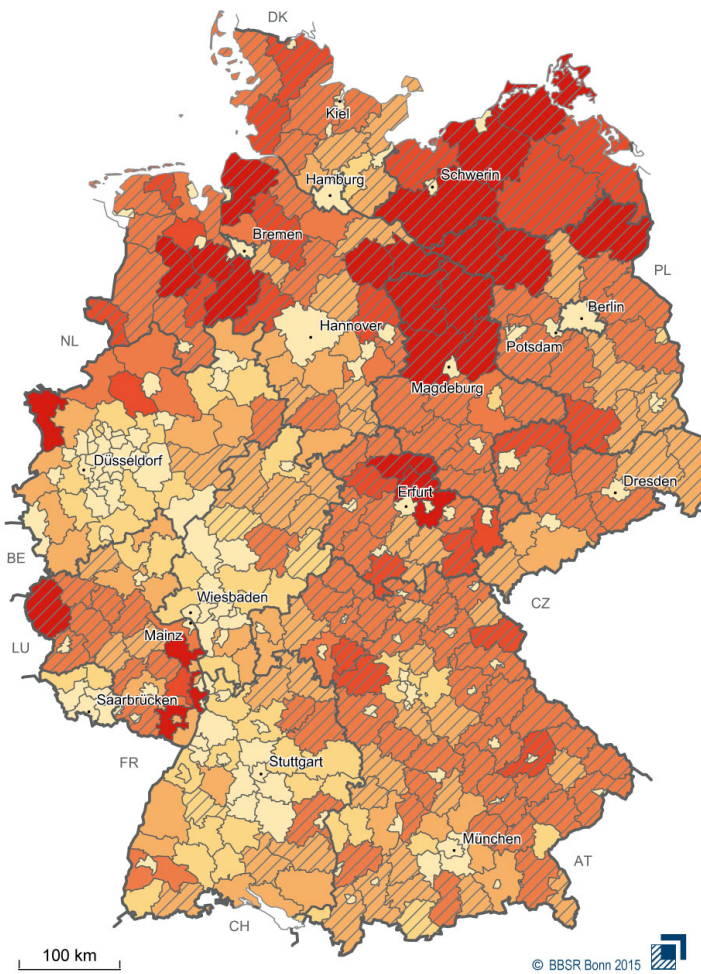
In rund einem Fünftel aller Kreise (87) liegt der regionale Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft in der ersten Klasse über dem gesamtdeutschen Niveau, wobei die Spanne von 0,8 % für Freising bis zu knapp unter 1,6 % für den Werra-Meißner-Kreis reicht. Zu dieser Klasse gehören neben ländlichen Räumen aus West- und Ostdeutschland auch zahlreiche städtische Räume aus Westdeutschland. In ihnen leben insgesamt ungefähr 19 % der bundesdeutschen Bevölkerung. Bei rund einem Viertel aller Kreise (93), die mit zwölf Ausnahmen alle zum ländlichen Raum gehören, ist der regionale Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft mit 1,6 % mindestens doppelt so hoch wie auf Bundesebene und reicht bis zu unter 3,2 %. Der Anteil dieser Kreise an der gesamtdeutschen Bevölkerung beträgt circa 19 %.

Zur nächsthöheren Klasse mit einem Wertschöpfungsanteil in der Landwirtschaft von 3,2 % bis unter 4 % zählen 24 Kreise. Mit wenigen Ausnahmen (Kreise Greiz, Ammerland, Coesfeld, Bad Dürkheim) handelt es sich hierbei um ländliche Räume mit einem gesamtdeutschen Bevölkerungsanteil von circa 4 %. Die Spanne der Regionalwerte bewegt sich von



Karte 2

**Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an der gesamten Bruttowertschöpfung 2012**



Anteil der Bruttowertschöpfung in Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an der gesamten Bruttowertschöpfung 2012 (in %)



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2013  
Bearbeitung: G. Lackmann

3,2 % für Grafschaft Bentheim bis zu knapp unter 4 % für Straubing-Bogen. Zu dieser Gruppe gehören auch zehn ostdeutsche Kreise, vorwiegend aus Thüringen (Greiz, Saale-Orla-Kreis, Unstrut-Hainich-Kreis, Hildburghausen) und Mecklenburg-Vorpommern (Mecklenburgische Seenplatte, Nordwestmecklenburg, Vorpommern-Greifswald).

Die oberste Klasse mit einem landwirtschaftlichen Wertschöpfungsanteil von 4 % und mehr umfasst insgesamt 24 Kreise, wobei in diesen aufgrund ihrer überwiegend ländlich geprägten Siedlungsstruktur nur etwa 4 % der bundesdeutschen Bevölkerung leben. Die Wertespanne beginnt bei 4 % für Oldenburg und endet bei circa 7,4 % für den Altmarkkreis

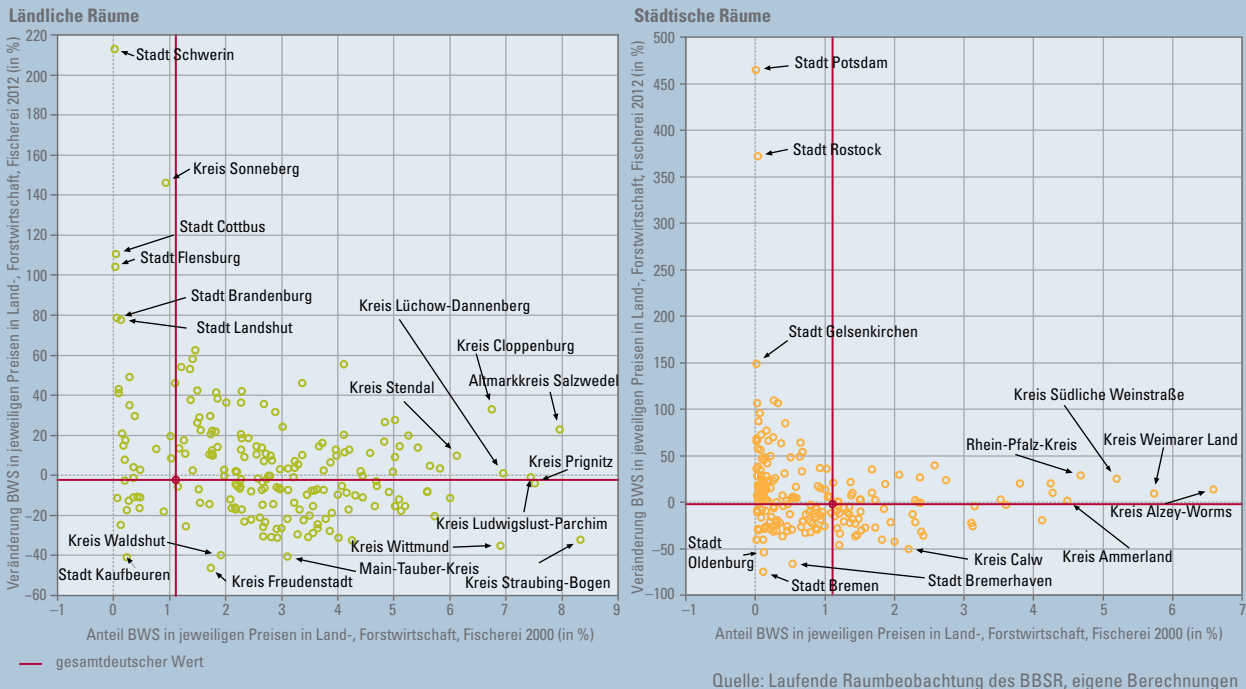
Salzwedel. Mit deutlichem Abstand folgen diesem Kreis dann jeweils vier ostdeutsche (Prignitz, Ludwigslust-Parchim, Stendal, Jerichower Land) und vier westdeutsche Kreise (Lüchow-Dannenberg, Cloppenburg, Alzey-Worms, Südliche Weinstraße). In ihnen bewegt sich der regionale Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft in einem Umfang von zwischen 5 % und 5,7 %. In mehr als der Hälfte dieser Räume (14) korrespondiert der vergleichsweise hohe Wertschöpfungsanteil mit einer – gemessen am Bundeswert von 30,5 % – schwachen regionalen Industriestruktur. Dies gilt insbesondere für die Kreise Vorpommern-Rügen, Cuxhaven, Rostock, Uelzen und Kleve, da dort der regionale Wertschöpfungsanteil des produzierenden Gewerbes teilweise deutlich unter 25 % liegt. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich zum Beispiel für die Kreise Straubing-Bogen und Weimarer Land, Börde, Uckermark, Sömmerda, Eifelkreis Bitburg und Cloppenburg, wo der regionale Wertschöpfungsanteil des produzierenden Gewerbes mehr als ein Drittel beträgt. Der Anteil der Dienstleistungen an der regionalen Wertschöpfung ist als wechselseitige Größe entsprechend niedriger oder höher.

Der Anteil der Landwirtschaft an der gesamten Bruttowertschöpfung im Jahr 2000 und die relative Veränderung<sup>18</sup> der Bruttowertschöpfung im Zeitraum von 2000 bis 2012 ist in Abbildung 5 dargestellt, getrennt nach ländlichen und städtischen Räumen. Mittels der Koordinaten des gesamtdeutschen Wertes (X-Achse 1,1 % / Y-Achse -2,3 %) lassen sich die Regionalwerte auch hier in vier Quadranten einteilen.

(17) Die Maßzahl für die Schiefe hat ein positives Vorzeichen und nimmt einen Wert von 1,0 an. Standardabweichung und arithmetisches Mittel betragen jeweils 1,4, und der dichteste Wert ist 0,1.  
(18) Es wurde die nominale Entwicklung zugrunde gelegt, da hier die Frage im Mittelpunkt steht, wie die Entwicklung der Landwirtschaft im regionalen Vergleich war.

Abbildung 5

Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an der gesamten Bruttowertschöpfung 2000 und relative Veränderung der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft 2000–2012



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Im oberen rechten Quadranten liegen die Räume, in denen sich – beginnend von einer hohen Ausgangsbasis in 2000 – die Wertschöpfung in der Landwirtschaft besser als im Bundesvergleich entwickelt hat. Dies trifft auf insgesamt 87 ländliche Räume zu. Je weiter außen ein ländlicher Raum im rechten oberen Quadranten liegt, desto größer ist dort die Bedeutung der Landwirtschaft. Als Beispiele aus dieser Kategorie sind erneut der Altmarkkreis Salzwedel sowie die Kreise Cloppenburg und Stendal hervorzuheben.

Im rechten unteren Quadranten liegen 79 ländliche Räume, in denen zwar die Wertschöpfung in der Landwirtschaft verglichen mit dem Bundesniveau (-2,3 %) stärker zurückging. Infolge der hohen Ausgangsbasis liegt der Anteil der Landwirtschaft an der regionalen Wertschöpfung aber im Jahr 2012 immer noch über dem Bundeswert von 0,8 %.<sup>19</sup> Nach Freudenstadt (-46,2 %) weisen Kreise wie Wittmund (-35,3 %), Main-Tauber-Kreis (-40,0 %) und Waldshut (-40,6 %) die höchsten Rückgänge auf, so dass

sich der Anteil der Landwirtschaft an der regionalen Wertschöpfung mehr als halbierte. Als Ausreißer ist hier erneut der Kreis Straubing-Bogen mit einem mit einem landwirtschaftlichen Wertschöpfungsanteil von 4 % im Jahr 2012 zu nennen.

Im linken unteren Quadranten finden sich ländliche Räume, in denen die Wertschöpfung in der Landwirtschaft seit 2000 im gesamtdeutschen Vergleich stärker zurückging. Zudem ist dort wegen des niedrigen Ausgangsniveaus inzwischen die relative Bedeutung der Landwirtschaft in Bezug auf ihren regionalen Wertschöpfungsanteil nur noch marginal. Insgesamt elf Räume bilden diese Gruppe, wobei hierzu mit Ausnahme des Kreises Marburg-Biedenkopf nur ländliche Stadtkreise (z. B. Kaufbeuren) zählen.

Der linke obere Quadrant umfasst vor allem ländliche Stadtkreise (22), in denen zwar die Wertschöpfung in der Landwirtschaft stark zulegte. Da dieses Wachstum jedoch von einem extrem niedrigen Ausgangsniveau erfolgte, ist die relative Bedeutung der Landwirtschaft für die regionale

Wertschöpfung auch 2012 deutlich niedriger als im Bundesvergleich. Beispiele hierfür sind die Stadtkreise Schwerin und Cottbus. Eine Ausnahme von diesem Entwicklungsmuster bilden die vier Kreise Sonneberg, Hochsauerlandkreis, Goslar und Birkenfeld, da hier die Landwirtschaft einen überdurchschnittlichen Anteil an der regionalen Wertschöpfung besitzt.

Die Quadranten für die *städtischen Räume* sind analog zu den ländlichen Räumen zu interpretieren. Die Mehrzahl der städtischen Räume liegt im linken oberen und unteren Quadranten, da die Landwirtschaft in diesen Räumen erwartungsgemäß nur eine höchst untergeordnete Bedeutung für die regionale Wertschöpfung hat. In den beiden rechten Quadranten, liegen insgesamt 64 städtische Räume mit einem höheren Wertschöpfungsanteil als im gesamtdeutschen Vergleich, in denen die relative Bedeutung der Landwirtschaft jedoch überwiegend weiter zurückging.<sup>20</sup> Städtische Räume mit einer vergleichsweise hohen Bedeutung der Landwirtschaft für die regionale

Wertschöpfung liegen weit außen im rechten oberen Quadranten. Hier finden sich bereits bekannte Räume wie Alzey-Worms, Südliche Weinstraße und der Rhein-Pfalz-Kreis, aber auch der Kreis Weimarer Land wieder.

Abbildung 6 verdeutlicht anhand der Wertschöpfungsanteile in der Landwirtschaft für die Jahre 2000 und 2012 ( $r = 0,95$ ) die regionale Konzentration der Landwirtschaft auf wenige Räume. Dabei wird deutlich, dass die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft kleiner geworden ist. Die Trendgerade verläuft daher unterhalb der 45-Grad-Geraden.

Die Diagramme in Abbildung 7 führen die bisherigen Analysen anhand der Indikatoren Wertschöpfung und Erwerbstätige zusammen. Da beide Indikatoren inhaltlich zusammenhängen<sup>21</sup>, ist in Räumen mit einem hohen landwirtschaftlichen Erwerbstätigenanteil in der Regel auch die Bedeutung der Landwirtschaft für die regionale Wertschöpfung hoch. Je weiter außen ein Raum in dem Diagramm liegt, desto höher ist die relative Bedeutung der Landwirtschaft, gemessen an der Wertschöpfung und der Erwerbstätigkeit. Abweichungen von

diesem Muster erklären sich in erster Linie aus der unterschiedlichen Produktivität der jeweiligen regionalen Landwirtschaft infolge spezifischer Betriebsmerkmale wie zum Beispiel der Größe oder der Art der Nutzung. Es finden sich abermals die aus den vorhergehenden Abbildungen bereits bekannten Räume.

- (19) Dies trifft lediglich für die Kreise Fulda und Freudenstadt mit einem landwirtschaftlichen Wertschöpfungsanteil von jeweils 0,7 % nicht zu.
- (20) Ausnahmen sind die Kreise Neustadt a. d. Weinstraße und (+ 9,7 %) und Anhalt-Bitterfeld (+ 8,1 %).
- (21) Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird die Zahl der Erwerbstätigen auch für die Schätzung der Wertschöpfung auf Kreisebene verwendet.

Abbildung 6

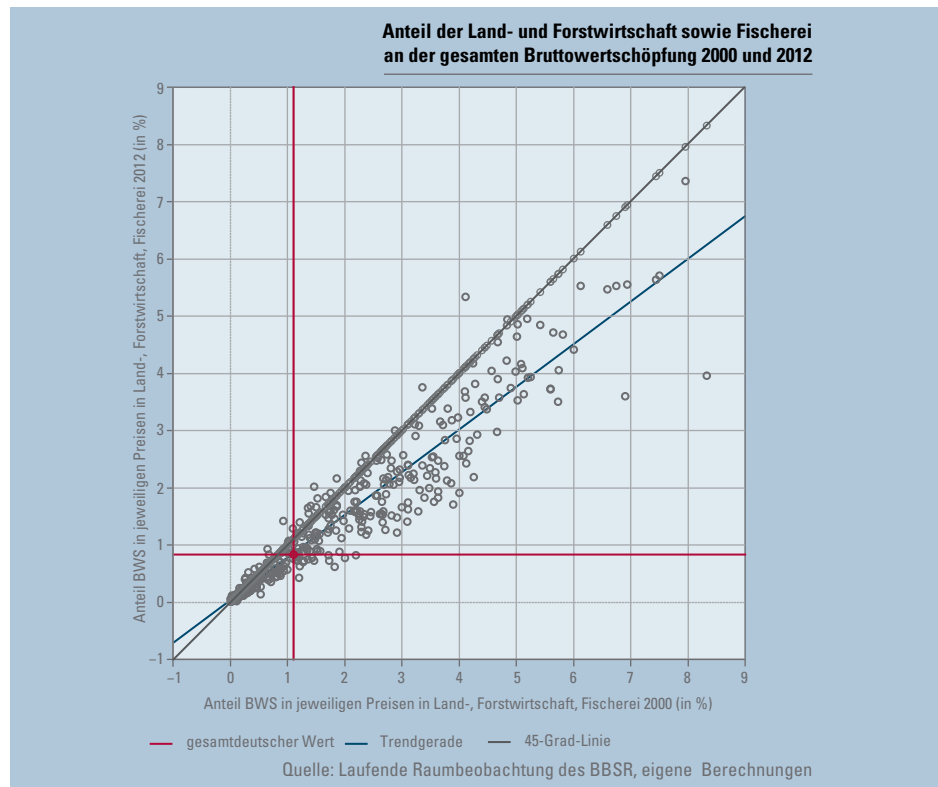
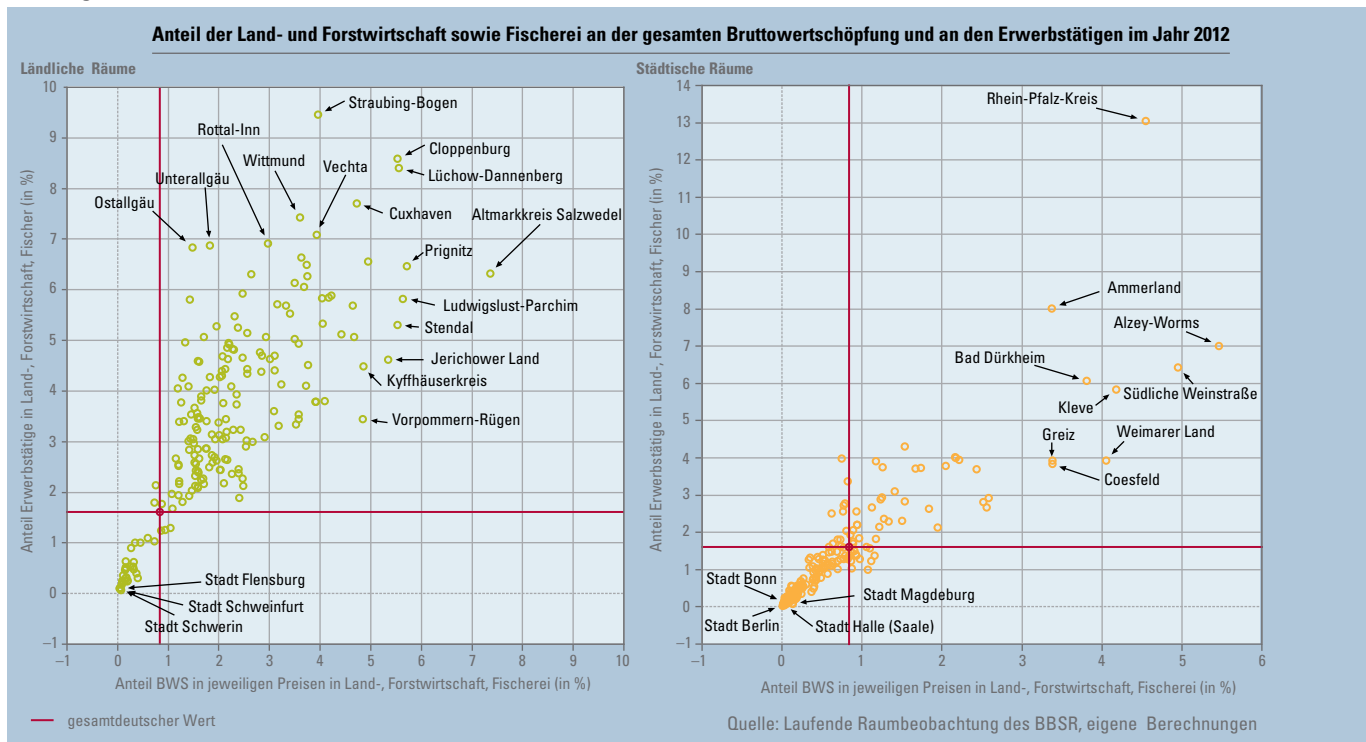


Abbildung 7





## Förderung der ländlichen Räume

Neben der nationalen und europäischen Agrarförderung partizipieren die ländlichen Räume entsprechend ihrer Stellung in der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung an einer Vielzahl weiterer Fördermaßnahmen.

Mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), den europäischen Strukturfonds und zahlreichen nationalen Förderprogrammen existiert eine differenzierte Vielfalt an Fördermaßnahmen, die entweder unmittelbar die Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft oder die Entwicklung ländlicher Räume fördern.<sup>22</sup> Finanziell bedeutsam sind vor allem die im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und seines Vorgängers ausgereichten Mittel. Hierbei handelt es sich in der Regel um Direktzahlungen an Landwirte sowie Maßnahmen zur Regulierung oder Unterstützung der Agrarmärkte, die auch als erste Säule der GAP bezeichnet werden. Ein weiteres zentrales Förderelement ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der für die zweite Säule der GAP steht. Der ELER sieht ein relativ breit angelegtes Spektrum an Förderangeboten vor, das sich auf folgende strategische Ziele konzentriert:<sup>23</sup>

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst und Ernährungswirtschaft
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und des Klimaschutzes
- ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Regionen

Die Karten 3 und 4 illustrieren die Verteilung der im Rahmen vom ELER beziehungsweise EGFL im Zeitraum von 2008 bis 2013 ausgereichten Mittel in Euro je Einwohner (€/Ew.), wobei aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur die Förderung von als juristische Person organisierten Unternehmen berücksichtigt werden konnte. Daher ist bei der Interpretation der Karten

zu beachten, dass es zu einer Übergewichtung von Regionen kommt, in denen der Anteil dieser Unternehmen besonders hoch ist. Dies trifft insbesondere für viele ostdeutsche Kreise zu. Aber auch einzelne westdeutsche Regionen profitieren erheblich von den EU-Mitteln und liegen deutlich über dem Bundeswert (ELER: 59 €/Ew.; EGFL 82 €/Ew.).

So finden sich in den Regionen Vechta (vor allem Veredelungswirtschaft und dieser nahestehende Betriebe), Stade (Franchisenehmer im Bereich Schnellgastronomie, Obstanbau), Dingolfing-Landau (unter anderem Produktion von Tiernahrung), Günzburg (Herstellung von Molkerei- sowie Systemgastronomieprodukten), Würzburg (beispielsweise Herstellung von Biodiesel), Nordfriesland (Erzeugung von Frischmilch und Biogas) oder Grafschaft Bentheim (Stärke- und Biogaserzeugung) bedeutsame Betriebsstandorte des „Agribusiness“. Außerdem ragen einzelne Städte als Standort des Nahrungs- und Genussmittelgewerbes mit einer hohen Förderquote heraus. Dies gilt zum Beispiel für die Stadt Bremen (diverse Hersteller von Nahrungs- und Genussmitteln) mit 118 €/Ew. beim EGFL und für die kreisfreie Stadt Würzburg (unter anderem Wein, Herstellung pflanzlicher Arzneimittel) mit 353 €/Ew. beim ELER. Allein diese Beispiele zeigen, dass von der europäischen Agrarförderung nicht nur ländliche, sondern auch einzelne städtische Räume in besonderem Maße profitieren.

Für die neue europäische Förderperiode wurde der LEADER-Ansatz (frz. Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, dt. Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) mit seinen regionalen Entwicklungskonzepten vor allem in den Ländern weiter gestärkt, die bisher noch keinen nahezu flächen-

(22) Dazu zählen z. B. auch diverse Programme der Landwirtschaftlichen Rentenbank, die auf die Bereiche Landwirtschaft, Aquakultur/ Fischwirtschaft, Agrar- und Ernährungswirtschaft, Erneuerbare Energien sowie Ländliche Entwicklung ausgerichtet sind. (Stand 16.11.2015)

(23) Vgl. [http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03\\_Foerderung/Europa/\\_texte/Foerderung2014-2020.html?nn=2499662&notFirst=true&docId=5493798](http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?nn=2499662&notFirst=true&docId=5493798) (16.11.2015)

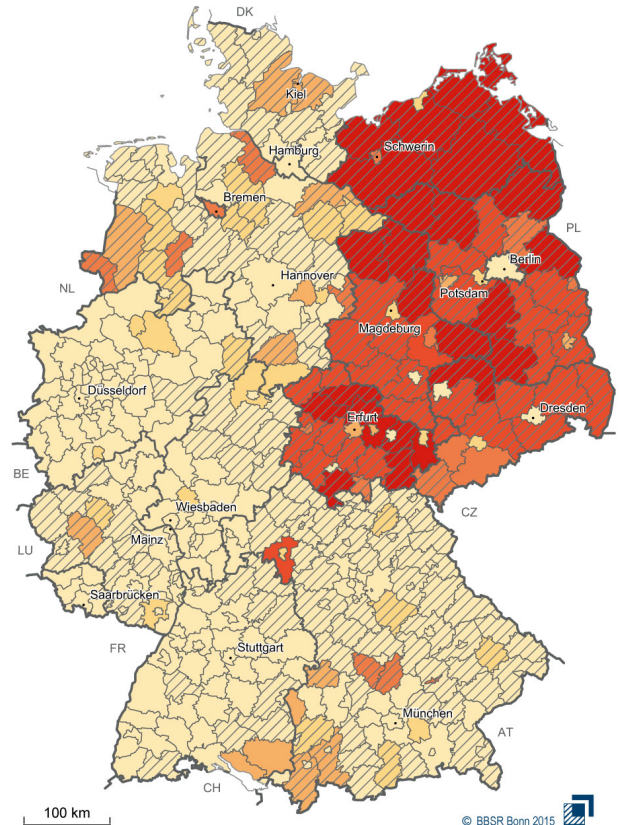
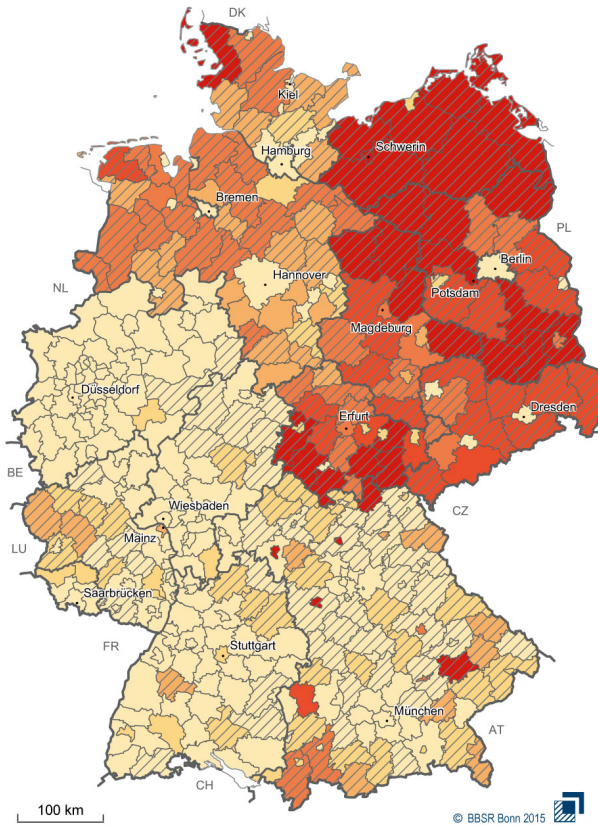
(24) Vgl. ausführlich Wehmeyer, Anke (2014): Was LEADER bringt – ein Überblick. In: LandInForm, Heft 2, S. 25.

Karte 3

ELER-Förderung

Karte 4

EGFL-Förderung



Ist-Zahlungen im Rahmen des ELER inkl. nationaler Kofinanzierungsanteile im Zeitraum 2008–2013 (in EUR je Einwohner)\*



Datenbasis: BLE, BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2013  
Bearbeitung: G. Lackmann

\* Darstellung umfasst nur regionalisierbare Werte und nur juristische Personen

Ist-Zahlungen im Rahmen des EGFL (z.T. inkl. nationaler Kofinanzierungsanteile) im Zeitraum 2008–2013 (in EUR je Einwohner)\*



Datenbasis: BLE, BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2013  
Bearbeitung: G. Lackmann

\* Darstellung umfasst nur regionalisierbare Werte und nur juristische Personen

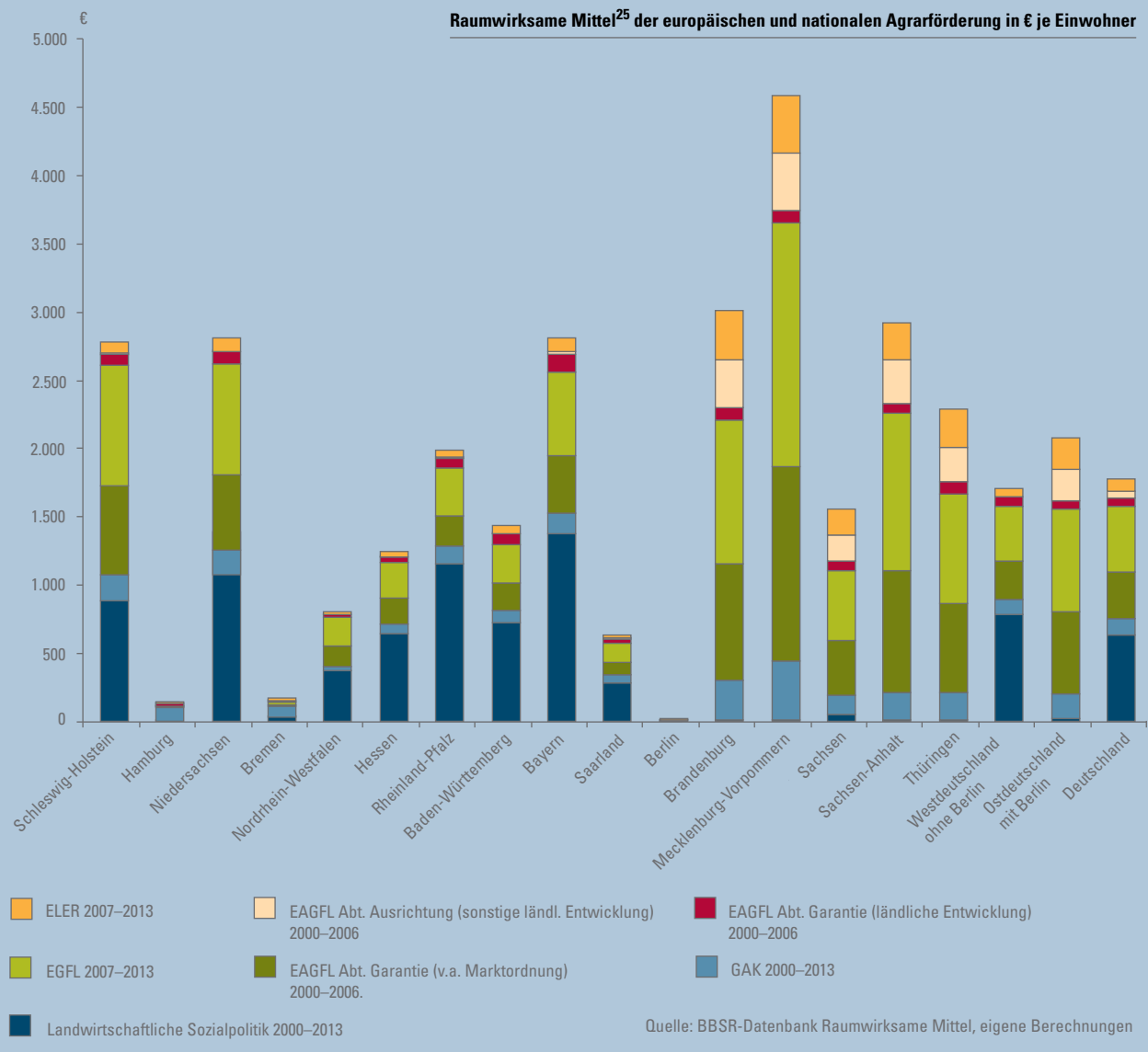
deckenden Ansatz hatten. Die hierfür aus dem ELER bereitgestellten Mittel weisen eine große Spannweite auf, die von 5 % für Bayern bis zu 40 % für Sachsen reicht. Die Höhe der Fördersätze unterscheidet sich je nach Land ebenfalls, wobei sie in den südlichen Regionen maximal 60 % beträgt und in den anderen Regionen bis zu 90 %. Künftig werden bundesweit insgesamt etwa 300 LEADER-Regionen erwartet, aktuell sind es 244.<sup>24</sup> Ab 2015 soll das neue Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ Modell- und Demonstrationsvorhaben, Wettbewerbe, Forschungsaktivitäten und Kommunikationsmaßnahmen bündeln, um ländliche Regionen noch attraktiver zu machen. Für dieses

Programm stehen in Zukunft jährlich 10 Mio. € bereit.

Die folgende Abbildung dokumentiert das Volumen finanziell bedeutsamer Maßnahmen zur Förderung der Agrarwirtschaft sowie der ländlichen Räume in Euro je Einwohner. Diese Auswahl beinhaltet die landwirtschaftliche Sozialpolitik, die als nationale Maßnahme der sozialen Absicherung der in der Landwirtschaft Tätigen einschließlich deren Familienangehörigen dient. Außerdem wurde die Förderung durch die europäischen Strukturfonds EFRE und ESF berücksichtigt, wobei diese im Gegensatz zum ELER nicht speziell auf die ländlichen Räume ausgerichtet ist.

Betrachtet man die oben angegebenen Maßnahmen der Agrarförderung, so entfielen im Zeitraum von 2000 bis 2013 auf einen Einwohner in Ostdeutschland 2.077 €. Dies liegt an der überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Mitteln aus den Bereichen ländliche Entwicklung sowie Marktordnung. Der Vergleichswert für Westdeutschland liegt mit etwa 1.710 € je Einwohner deutlich darunter. Den größten Teil nehmen mit rund 790 €/Ew. die Zahlungen aus der landwirtschaftlichen Sozialpolitik ein. An ihr partizipieren die ostdeutschen Länder infolge ihrer großbetrieblich strukturierten Landwirtschaft mit 22 €/Ew. nur in geringem Maße. Dafür erhalten sie jedoch eine

Abbildung 8



deutlich stärkere Pro-Kopf-Förderung durch den EAGFL, den EGFL und den ELER. So erreicht der Mitteleinsatz beim EAGFL (Abteilung Marktordnung) in Ostdeutschland mehr als das Doppelte des westdeutschen Wertes (605 zu 284 €/Ew.). Beim EAGFL (Abteilung Ausrichtung) (230 zu 6 €/Ew.) und ELER (227 zu 58 €/Ew.) gehen die Relationen sogar noch weiter auseinander, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau. Im Vergleich zu den europäischen Maßnahmen entfällt auf die nationale Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ein niedrigerer Mitteleinsatz (117 €/Ew.), obwohl sie vom Grundsatz her

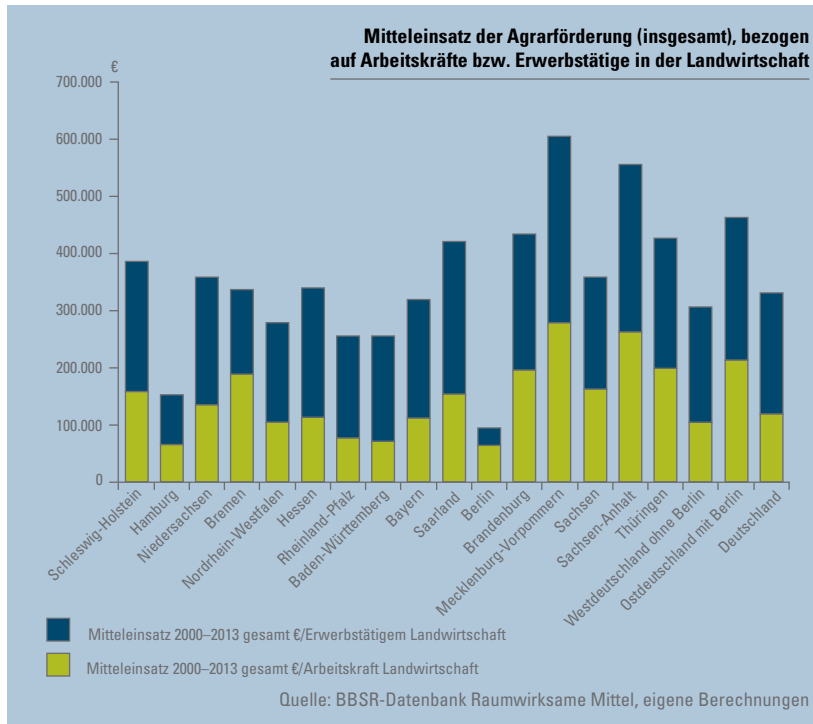
ebenfalls große Teile des Anwendungsbereichs der ELER-Verordnung abdeckt. Die Förderintensität der GAK ist in Ostdeutschland deutlicher höher als in Westdeutschland (179 zu 102 €/Ew.).

In Westdeutschland liegen die regionalen Schwerpunkte der Agrarförderung in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern. Die Förderintensität je Einwohner bewegt sich dort in einer Größenordnung von rund 2.800 €. In Ostdeutschland hat Mecklenburg-Vorpommern mit rund 4.500 €/Ew. die Spitzenposition inne. Es folgen Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die beide leicht über dem

Niveau der westdeutschen Spitzenreiter liegen. Bei der europäischen Strukturförderung kommt die Schwerpunktsetzung zugunsten der ostdeutschen Flächenländer zum Tragen.

Abbildung 9 dokumentiert den aggregierten Mitteleinsatz der nationalen und europäischen Agrarförderung im Zeitraum von 2000 bis 2013, bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen (ET) beziehungsweise der Arbeitskräfte (AK) in der Land- und Forstwirtschaft. Infolge der kleineren Bezugsgröße ist der Mitteleinsatz pro Kopf um ein Vielfaches höher als bezogen auf die Einwohner. Am höchsten ist die Relation bezogen auf die Erwerbs-

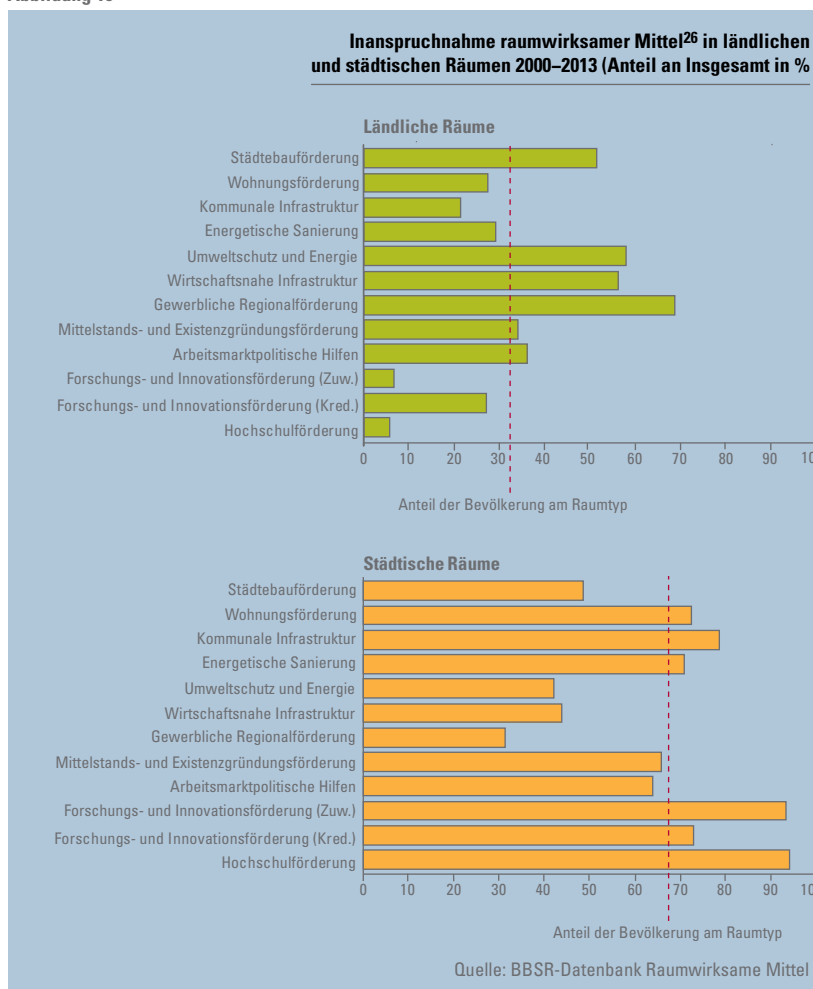
Abbildung 9



tätigen, da diese im Gegensatz zu den Arbeitskräften in der Landwirtschaft (Bund: 211.266 zu 119.251 €) nicht die mithelfenden Familienangehörigen umfassen.

Infolge struktureller Unterschiede im Arbeitskräfteeinsatz ändert sich außerdem die Reihenfolge der Länder hinsichtlich der Förderintensität: Während von den ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern in beiden Fällen (ET 327.440 beziehungsweise AK 278.564 €) weiterhin den ersten Platz belegt, tauschen Sachsen-Anhalt (ET 292.970 beziehungsweise AK 262.481 €) und Brandenburg (ET 238.148 beziehungsweise AK 195.891 €) die Rangplätze. In Westdeutschland belegt, bezogen auf die Erwerbstätigen, mit 268.260 € das Saarland den ersten Platz, gefolgt von Schleswig-Holstein (228.377 €) sowie Hessen und Niedersachsen mit jeweils 225.000 €.

Abbildung 10



Bezogen auf die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft ist die Förderintensität in Bremen mit 189.213 €, gefolgt von Schleswig-Holstein (158.559 €) und

(25) ohne Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

(26) Enthaltene Bereiche (soweit möglich im Zeitraum von 2000 bis 2013): Zugesagte Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung (2000–2013); Kreditzusagen für KfW-Programme zur Wohnraum-Modernisierung, Wohneigentumsbildung und altengerechtem Wohnungsbau (2000–2011); Kreditzusagen für KfW-Programme zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (2000–2011); Kreditzusagen für KfW-Programme zur Energieeinsparung bei kommunalen und privaten Bauten (2000–2011); Kreditzusagen für KfW-Programme zum Umweltschutz und zur Erzeugung regenerativer Energien sowie zur Steigerung der Energieeffizienz (2000–2011); Zuwendungen für die Förderung wirtschaftsnahe Infrastruktur im Rahmen der GRW (2000–2013); Zuwendungen für die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen im Rahmen der GRW (2000–2013); Kreditzusagen für KfW-Programme zur Mittelstands- und Existenzgründungsförderung (2000–2011); Arbeitsmarktpolitische Hilfen der Bundesagentur für Arbeit (Eingliederungstitel 2000–2013, weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung 2006–2013, ALG I 2006–2013); Zuwendungen für Forschung und Innovation durch diverse Bundesressorts sowie die DFG (2000–2013); Kreditzusagen für KfW-Programme zur Förderung von Forschung und Innovation (2000–2011); Zuwendungen für die Förderung der Hochschulen (u. a. Zusammenwirken bei Forschungsbauten und Großgeräten, Exzellenzinitiative, 6./7. EU-Forschungsrahmenprogramm) 2000–2013.



dem Saarland (153.420 €), am höchsten. Bayern fällt im Vergleich zur einwohnerbezogenen Betrachtung deutlich zurück und weist bezüglich der Arbeitskräfte mit rund 112.000 € ein mit Hessen vergleichbares Förderniveau auf. Außerdem schließt Baden-Württemberg zum Förderniveau von Rheinland-Pfalz auf und besitzt nach den Stadtstaaten Berlin und Hamburg die niedrigste Förderintensität bei der Agrarförderung.

Neben der Agrarförderung profitieren die ländlichen Räume entsprechend ihrer wirtschaftlichen Struktur und Stellung im Rahmen der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung von einer Vielzahl weiterer und überwiegend nicht regional gezielter Fördermaßnahmen. Dies verdeutlicht bereits die Abbildung 10 zur Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel, differenziert nach ländlichen und städtischen Räumen, auch wenn eine solche Aggregatbetrachtung den Blick auf regionale Besonderheiten verstellt.<sup>27</sup>

Es ist nicht überraschend, dass die ländlichen Räume bei bestimmten Fördermaßnahmen schwächer abschneiden als die städtischen Räume mit ihrer höheren Standortattraktivität für wirtschaftliche und forschungsorientierte Aktivitäten. Besonders deutlich wird dies bei der vorwiegend „antragsgesteuerten“ Forschungs- und Innovationsförderung. Umgekehrt weisen die ländlichen Räume hinsichtlich der einzelbetrieblichen Regionalförderung, in deren Fokus die Erhöhung von Einkommen und die Schaffung von Arbeitsplätzen stehen, eine stark überdurchschnittliche Begünstigung auf. Dies gilt ebenfalls für die Infrastrukturförderung der GRW und für die Städtebauförderung, wobei hier die überproportionale

Inanspruchnahme durch Klein- und Mittelstädte in ländlichen Räumen zum Tragen kommt.

Demgegenüber konzentriert sich die Wohnungsförderung stärker auf städtische Räume, was unter anderem mit deren zentralörtlicher Funktion und siedlungsstruktureller Bedeutung zusammenhängt. Dies gilt ebenfalls für auf die kommunale Infrastruktur ausgerichtete KfW-Programme. Sie werden zwar flächendeckend angeboten, dürften aber aufgrund der spezifischen Förderkonditionen eher für „finanzstärkere“ Städte und Gemeinden mit einem haushaltspolitischen Spielraum attraktiv sein.

Der Bereich der Mittelstandsförderung, zu der auch die Existenzgründungsförderung zählt, sticht gerade mit Blick auf das Handwerk oder regionale Dienstleistungsunternehmen und deren Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume hervor. Auch diese Programme sind antragsgesteuert und werden flächendeckend angeboten, wobei die hohe Inanspruchnahme einzelner ländlicher Räume mit stark klein- und mittelbetrieblich geprägten Strukturen zu Buche schlägt.

Die verschiedenen Umweltprogramme und Fördermaßnahmen im Bereich Energie setzen an spezifischen Voraussetzungen wie Umweltproblemen oder landespolitischen Schwerpunktsetzungen an. Die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme sind daher besonders ausgeprägt. Gleichwohl partizipieren die ländlichen Räume überdurchschnittlich an diesen Programmen, während die Förderung der energetischen Sanierung stärker den städtischen Räumen zugutekommt.

(27) Aussagekräftiger sind regionale Förderprofile, wie sie bereits vom BBSR veröffentlicht wurden (Lackmann/Zarth 2010). Diese sollten integraler Bestandteil regionaler Stärken-Schwächen-Analysen sein. In Verbindung mit regionalen Kontextindikatoren erlauben sie erste Rückschlüsse über einen problemadäquaten Mitteleinsatz.

## Optimierung der vorhandenen Förderstruktur

Eine Neuausrichtung der vorhandenen Förderstruktur für ländliche Räume ist unumstritten. Neben den Ressorts von Bund und Ländern sind die Akteure vor Ort gefordert.

Derzeit kommt ein vielfältiger Mix an Fördermaßnahmen zum Einsatz, an dem die ländlichen Räume in unterschiedlicher Weise teilhaben. Die Einschätzungen hinsichtlich der Effizienz des förderpolitischen Instrumentariums variieren:<sup>28</sup> So wird häufig die unübersichtliche Programmvielalt und der damit verbundene hohe Kontroll- und Verwaltungsaufwand bemängelt und im Gegensatz dazu eine Reduzierung der Fördervielfalt sowie ein stärker koordinierter Mitteleinsatz vor Ort gefordert. Auch sind die Kommunen als wichtige lokale Akteure und Träger öffentlicher Investitionen oftmals nicht in der Lage, notwendige Kofinanzierungen zu leisten. Insbesondere kleinere Kommunen sind, wie auch zahlreiche „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) und des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) zeigen, mit der Entwicklung konkreter Strategien und angesichts der Vielzahl an Förderprogrammen unterschiedlicher föderaler Ebenen fachlich und personell häufig überfordert. Zudem sind viele Fragestellungen auf kommunaler und regionaler Ebene nicht ressortscharf zuzuordnen, was die Arbeit vor Ort zusätzlich erschwert.

Gleichzeitig sind die ländlichen Räume in besonderem Maße von Schrumpfungsprozessen und den daraus resultierenden Herausforderungen betroffen. Dies gilt zum einen für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge, zum anderen aber auch für die Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten: Denn Bevölkerungsrückgang bedeutet in einer längerfristigen Perspektive nicht nur sinkende private Nachfrage und damit volkswirtschaftliche Wachstumseinbußen. Er geht auch – wie die Raumordnungsprognose 2035 des BBSR zeigt – mit einem starken Rückgang des Erwerbspotenzials einher und verschärft die Problematik des Fachkräftemangels.<sup>29</sup>

Der zunehmende Fachkräftemangel kann die regionale Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten forcieren, da strukturstärkere Regionen mit einem höheren Arbeitsplatzangebot komparative Vorteile im Wettbewerb um knappe Fachkräfte besitzen, wohingegen gerade die ländlichen und strukturschwachen Regionen Gefahr laufen, wirtschaftlich weiter zurückzufallen.

Infolge der strukturpolitisch und demografisch bedingten Herausforderungen ländlicher Räume ist die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Fördersysteme unstrittig. Hierfür bildet die bestehende und differenzierte Programmstruktur eine wichtige Grundlage, deren Weiterentwicklung jedoch angesichts der historisch gewachsenen Ressortzuständigkeiten nicht einfach umzusetzen ist.<sup>30</sup> Optimierungspotenziale werden wie folgt gesehen:<sup>31</sup>

- Angesichts der Raumrelevanz der Agrarpolitik, die insbesondere aus der regionalen Verteilung ihrer Zielgruppe resultiert, ist diese künftig stärker mit der regionalen Strukturpolitik zu verzahnen. Dies erfordert eine stärkere Öffnung der Agrarförderung (das gilt insbesondere für die GAK) für allgemeine Entwicklungsmaßnahmen ohne unmittelbaren Bezug zur Landwirtschaft. Das breite Förderspektrum des ELER kann hierbei als Orientierung dienen. Die GRW sollte sich weiterhin mit ihrer einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf die Sicherung der ökonomischen Grundlagen der ländlichen Räume konzentrieren, zumal die geschaffenen Arbeitsplätze und Einkommen einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der regionalen Daseinsvorsorge leisten.

(28) Vgl. hierzu auch: Elbe, Sebastian; Langguth, Florian (2010): Von der zentralen Förderung zur regionalen Finanzierung. In: LandInForm, Heft 2/2010, S. 20 ff. sowie Fries, Isabell: Es muss nicht mehr, aber besser werden! In: LandInForm, Heft 2/2010, S. 23.

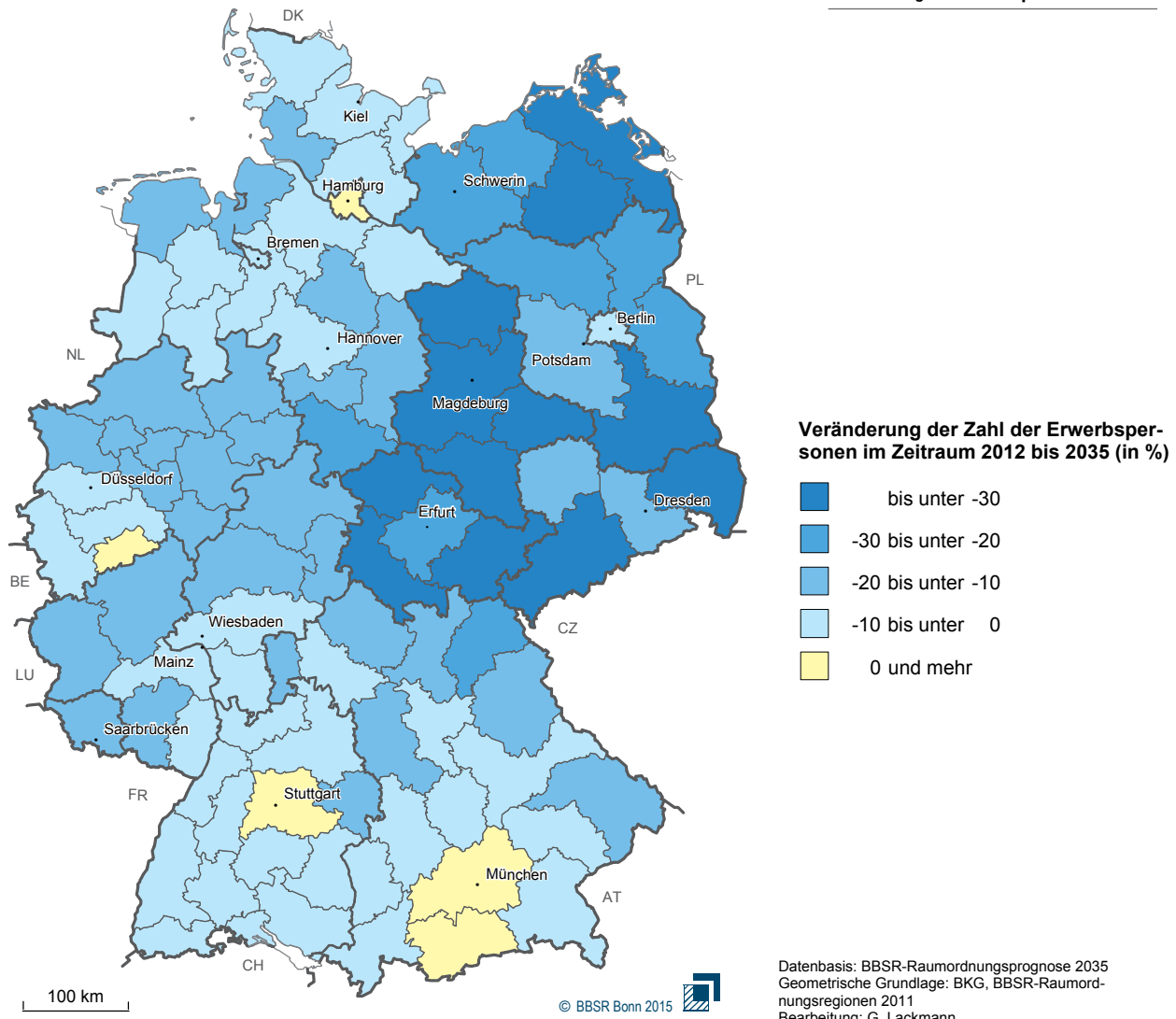
(29) Ausführlich Schlömer, Claus; Bucher, Hans-Jörg/Hoymann, Jana (2014): Die Raumordnungsprognose 2035. BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 5, S. 18 f.

(30) Ausführlich Sebastian Elbe; Florian Langguth (2009): Alternative Finanzierungsinstrumente – Konzeptionelle Ansätze und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung im Auftrag des BBSR, Darmstadt.

(31) Vgl. u. a. Lackmann, Gregor; Zarth, Michael (2010): Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 5, S. 7 ff.

Karte 5

Entwicklung der Erwerbspersonen bis 2035



- Regionale Entwicklungskonzepte sollten ressortübergreifend angelegt sein, um Synergieeffekte in der konzeptionellen Planung und Umsetzung von Projekten vor Ort zu erzielen. Die von GRW und GAK getroffene Übereinstimmung, dass nur noch ein Konzept für die jeweilige Region gefördert wird, ist als wichtiger Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen.
- Im Rahmen einer *ressortübergreifenden Abstimmung* sind zentrale Förderregelungen bei

Bedarf zu modifizieren, um eine Bündelung fachspezifischer Programme mit strukturpolitischen Maßnahmen zu erleichtern (zum Beispiel Kumulationsmöglichkeiten, Förderboni). Im Idealfall bedeutet dies, dass einzelne Ressorts Mittel für übergreifende Programme oder für spezifische Fördermaßnahmen anderer Ressorts zur Verfügung stellen. Einer weiterentwickelten GAK und GRW käme hierbei eine wichtige Vorbildfunktion zu, zu-mal die gemeinsamen regionalen Entwicklungskonzepte bereits

eine inhaltliche Basis für einen ressortübergreifenden Mitteleinsatz bilden.<sup>32</sup>

- Viele ländliche Räume bedürfen einer *gezielten Förderung zur Sicherung der Daseinsvorsorge*, und hierzu zählen auch der Umbau und die Anpassung von Infrastrukturen an veränderte Nachfragebedingungen. In einzelnen Regionen dürfte dies ebenfalls für die wirtschaftsnahe Infrastruktur gelten, wobei künftig Aspekte wie die Tragfähigkeit von Einrichtungen sowie regio-



nale Anpassungsstrategien und die Konzentration auf zentrale Orte bedeutsamer werden.

- Da die Akteure vor Ort die regionalen Probleme und Potenziale am ehesten kennen, ist eine *stärkere Dezentralisierung* der Förderung anzustreben. Hierzu sind Entscheidungs- und Kontrollstrukturen auf die regionale Ebene zu verlagern. In diesem Kontext kommt *alternativen Finanzierungsinstrumenten* in Form von Regionalbudgets eine besondere Bedeutung zu.<sup>33</sup> Auch sollten verbindliche *interkommunale Absprachen* nicht nur finanziell gefördert werden, sondern als Fördervoraussetzung gelten.

Eine Optimierung der bisherigen Förderstruktur ist nicht zum Nulltarif erhältlich. Dabei sind nicht nur die Ressorts von Bund und Ländern, sondern auch die Akteure vor Ort gefordert. Denn die Koordinierung verschiedener Programme erfolgt in der Regel über die konkreten Projekte vor Ort, wobei ein kommunaler oder regionaler Eigenanteil eine effiziente Verwendung der Mittel sichern hilft. Vor diesem Hintergrund haben die Akteure vor Ort insbesondere folgende Aufgaben zu leisten:

- Die regionalen Akteure müssen *ergebnisoffen Projekte entwickeln*, die an den vorhandenen Potenzialen und Bedarfen anknüpfen und ökonomisch tragfähig sind. Je nach regionaler Situation beinhaltet dies eine

Diskussion alternativer Anpassungen, die zu einer Einschränkung der regionalen Versorgungssituation führen können.

- Der politische Gestaltungswille zur interkommunalen Zusammenarbeit muss die Fähigkeit für einen *regionalen Lastenausgleich* beinhalten,<sup>34</sup> denn in vielen ländlichen Räumen besteht die Herausforderung inzwischen darin, einen verbindlichen Konsens hinsichtlich der Vorhaltung von Infrastrukturen und Dienstleistungen auf gleicher zentralörtlicher Ebene zu erzielen.
- Eine Kernaufgabe der Akteure besteht *im aktiven Ausloten von Fördermöglichkeiten*, wozu verschiedene Datenbanken eine wichtige Hilfestellung bieten.<sup>35</sup> Ergänzend sind zielführende Kommunikationsstrukturen bis hin zu persönlichen Kontakten mit den jeweiligen Förderinstitutionen notwendig.

Der politische Wille und die personellen Kapazitäten, diese Herausforderungen zu meistern, sind in den einzelnen ländlichen Räumen unterschiedlich ausgeprägt. Gezielte Maßnahmen zum Aufbau entsprechender personeller Kapazitäten und regionaler Strukturen werden bereits im Rahmen verschiedener Programme gefördert, sollten aber künftig unter Ausschöpfung der bisher gemachten Erfahrungen ressortübergreifend angelegt sein.<sup>36</sup>

- 
- (32) So könnten z. B. nicht ausgeschöpfte Fördermittel der GRW für ausgewählte Maßnahmen der GAK et vice versa in begrenztem Rahmen eingesetzt werden. Denn die Erfahrung zeigt, dass es durchaus regionale Unterschiede bei der Ausschöpfung der Mittelansätze für die einzelnen Länder gibt, wobei diese Unterschiede oftmals ihre Ursache in einer schwachen privaten Investitionstätigkeit haben.
- (33) Ausführlich Elbe, Sebastian; Langguth, Florian (2009): Alternative Finanzierungsinstrumente – Konzeptionelle Ansätze und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung im Auftrag des BBSR, Darmstadt.
- (34) Ausführlich Zarth, Michael (2007): Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. Ergebnisse und Lehren aus dem Wettbewerb „kommKOOP“. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, S. 71–77.
- (35) Verwiesen sei hier z. B. auf die Förderdatenbank des BMWi ([www.förderdatenbank.de](http://www.förderdatenbank.de)).
- (36) Einen breiten Fundus an Ergebnissen bietet hierzu sowohl im städtischen wie auch regionalen Kontext die Modellvorhabenforschung des BBSR.

## Fazit

Nicht mehr der Agrarsektor, sondern die Dynamik der gewerblichen Produktion und der Dienstleistungen bestimmt die Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume. Diese partizipieren, je nach individueller Struktur, an vielfältigen Förderungen. Die Bewertungen zu Effizienz und Optimierungsbedarf der Förderung variieren. Schrumpfungprozesse treffen ländliche Räume besonders. Die Sicherung der Daseinsvorsorge wie auch der wirtschaftlichen Entwicklungschance ist eine Daueraufgabe vieler Akteure. Dabei ist zu beachten:

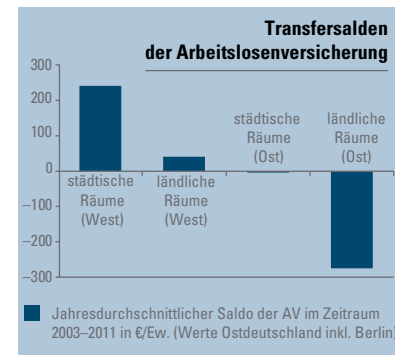
Die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen ist ein in Deutschland allgemein anerkanntes, politisch wichtiges Ziel, dessen Gestaltung im Zeitablauf gesellschaftlichen Wertungen unterliegt, finanziell aber tragbar sein muss. Regional differenzierte Mindeststandards könnten helfen, diesen Zielkonflikt zu lösen.

Dies schließt eine ergebnisoffene Diskussion zur langfristigen Tragfähigkeit ländlicher Siedlungsstrukturen bis hin zur Entwicklung alternativer Modelle zur Sicherung einer regional angepassten Grundversorgung ein, verbunden mit einer stärkeren Ausrichtung der Förderung auf die Anpassung bestehender Strukturen.

Die Fördermittelverteilung darf nicht nur der regionalen Strukturschwäche folgen, die sich oft auch an der regionalen Arbeitslosenquote orientiert. Die Quote zeigt dabei zunächst nur den Bedarf an sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf, während sich der Bedarf an fachpolitischen Maßnahmen am spezifischen Erfordernis ausrichtet. Hierbei ist die unterschiedliche Absorptionsfähigkeit der einzelnen Regionen für die Maßnahmen zu beachten. Temporäre Arbeitsplatzeffekte einzelner Fachpolitiken rechtfertigen keinen stetigen Mitteleinsatz und widersprechen dem Grundsatz der Befristung öffentlicher Hilfen.

Die Alimentierung strukturschwacher, oft ländlicher Räume, ist offiziell kein strukturpolitisches Ziel. Die Politik will die Rahmenbedingungen für eine eigenständige Entwicklung dieser Räume verbessern und danach deren Förderung beenden. Angesichts der regionalen Konkurrenz um knappe Mittel und der begrenzten Absorptionsfähigkeit schwacher Regionen wird die strukturpolitische Realität diesem Anspruch aber nur zum Teil gerecht. So zählen einzelne westdeutsche Regionen seit Beginn der GRW zum Fördergebiet. Viele periphere ländliche oder altindustrialisierte Regionen haben noch immer Anpassungsprobleme.

Abbildung 11



Die Förderung ländlicher Räume ist auch Teil zentraler Ausgleichsmechanismen wie Finanzausgleich und Sozialversicherungssysteme. Bereits die Transfersalden der Arbeitslosenversicherung zeigen, wie strukturstarke strukturschwache Regionen stützen. Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 hat daher auch für ländliche Räume eine besondere Bedeutung.

Schließlich ist zu akzeptieren, dass regionale Strukturpolitik auf Dauer finanzierbar bleiben und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten folgen muss, damit sie trägt. Sie bedarf zudem einer Flankierung durch die Förderung von Wachstumsregionen und deren Entwicklungsmöglichkeiten. Der Investitionsstau bei wichtigen Infrastrukturen belegt, dass an dieser Stelle Handlungsbedarf besteht.

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Ansprechpartner

Michael Zarth  
michael.zarth@bbr.bund.de  
Gregor Lackmann  
gregor.lackmann@bbr.bund.de

### Redaktion

Daniel Regnery

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

### Bestellungen

ref-1-1@bbr.bund.de  
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 17/2015

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)  
ISBN 978-3-87994-639-6

Bonn, November 2015

### Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de > newsletter