

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung „Politik für ländliche Räume“ Ansätze für eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	2
1. Ländliche Räume im strukturellen Anpassungsprozess	2
1.1 Vielfalt ländlicher Räume	2
1.2 Zukünftige Entwicklungstendenzen und Herausforderungen	2
2. Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland – Bestandsaufnahme	4
2.1 Politik des Bundes	4
2.1.1 Gemeinschaftsaufgaben und Städtebauförderung in ländlichen Räumen	4
2.1.2 Sonstige raumwirksame Maßnahmen und Aktivitäten	6
2.2 Einbindung der Bundespolitik in die Politik der Gemeinschaft und Länder ...	6
3. Anforderungen unter veränderten Rahmenbedingungen – Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik	7
3.1 Leitlinien und Ziele künftiger Politik	7
3.2 Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik	8
3.2.1 Die Rolle der Regionen	8
3.2.2 Maßnahmen des Bundes	9
4. Ausblick	12

Vorbemerkung

Nach dem Regierungswechsel hat eine Neuausrichtung der Politik stattgefunden, mit der den spezifischen Bedürfnissen der ländlichen Regionen stärker Rechnung getragen wird. In der Agrarpolitik haben in Fortsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 sowie in Umsetzung der Beschlüsse der Agenda 2000 im Jahre 1999 die Erhaltung von Natur und Landschaft, die Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherheit sowie der Tierschutz einen höheren Stellenwert bekommen.

Die Politik knüpft damit an die Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992 in Rio und die Agenda 21 an, die eine nachhaltige Entwicklung fordern, bei der neben sozialen und ökonomischen Zielen gleichrangig auch ökologische Ziele verfolgt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zu sehen, die eine stärkere Einbindung der Landwirtschaft in eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie für ländliche Räume vorsieht.

Der vorliegende Bericht greift diesen Ansatz auf. Er gibt ausgehend von der Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland einen Überblick über die wichtigsten Instrumente der Bundespolitik für ländliche Räume und zeigt unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen Leitlinien und Ansätze für eine Weiterentwicklung der Politik auf.

1. Ländliche Räume im strukturellen Anpassungsprozess

1.1 Vielfalt ländlicher Räume

Den ländlichen Raum als einheitliche Raumkategorie gibt es nicht. Eine Abgrenzung ländlicher Räume nach der Bevölkerungszahl oder -dichte erfasst ländliche Räume allenfalls in ihren siedlungsstrukturellen Merkmalen, reicht aber angesichts der wirtschaftlichen und kulturellen Vielfalt ländlicher Räume als Charakteristikum nicht aus. Auch eine generalisierende Kennzeichnung ländlicher Räume als wirtschaftliche Problemregionen oder als Regionen höchster Arbeitslosigkeit wird der Vielfältigkeit in der Entwicklung ländlicher Räume nicht gerecht. Es hat sich zudem gezeigt, dass die im Vorfeld des Europäischen Binnenmarktes befürchtete Polarisierung zwischen wachsenden Agglomerationsräumen und stagnierenden oder zurückbleibenden ländlichen Räumen nicht eingetreten ist. Hierzu hat auch die polyzentrische Siedlungsstruktur in Deutschland in Verbindung mit der im Durchschnitt vergleichsweise gleichmäßigen dichten Besiedlung beigetragen. Dennoch gibt es ländliche Räume, die im strukturellen Anpassungsprozess erfolgreich mithalten können und solche, die zurückbleiben.

Die Situation und Dynamik in ländlichen Räumen lässt sich im wesentlichen auf folgende Typen verdichten (zur räumlichen Verteilung und Bedeutung einzelner Raumtypen siehe Raumordnungsbericht 2000):

- **Strukturschwache ländliche Räume mit erheblichen Entwicklungsproblemen**

In diesen Räumen kumulieren die Problemlagen: eine sehr geringe Bevölkerungsdichte, eine unzureichende wirtschaftliche Entwicklung, gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt, Defizite in der Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen. Die Abwanderung von jungen und qualifizierten Menschen führt in Verbindung mit geringen Geburtenraten zu einer Überalterung der Bevölkerung und gefährdet damit diese Räume in ihrem Bestand als funktionsfähige Kulturlandschaften. Diese Räume verfügen jedoch oft über eine hohe Umweltqualität und landschaftliche Attraktivität.

- **Ländliche Räume ohne Anpassungs- oder Entwicklungsprobleme**

Ländlichen Räumen ohne Anpassungs- oder Entwicklungsproblemen ist es dagegen gelungen, erfolgreich Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor zu entwickeln. Ihre Probleme bestehen darin, die geschaffenen Strukturen weiterzuentwickeln und wettbewerbsfähig zu halten. Einige ländliche Räume haben sogar eine ausgesprochene wirtschaftliche Dynamik entwickelt. Dabei lassen sich im Wesentlichen zwei Typen unterscheiden:

- **Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen**

Diese ländlichen Räume haben enge Verflechtungen mit den nahe gelegenen großen Agglomerationsräumen. Als Teil eines gemeinsamen Wirtschaftsraums profitieren sie von der Entwicklung der benachbarten Zentren, durch den Zuzug von Wohnbevölkerung, die Verlagerung von Arbeitsplätzen oder durch Betriebsgründungen und -erweiterungen. Mit dem Siedlungsdruck steigen jedoch auch die Beeinträchtigungen durch den Verkehr und die Belastungen der natürlichen Ressourcen.

- **Ländliche Räume mit einer ausgesprochenen Eigendynamik**

Kennzeichen dieser außerhalb des direkten Einflussbereiches von Agglomerationszentren liegenden ländlichen Regionen ist neben einem Bevölkerungszuzug das Beschäftigungswachstum im verarbeitenden Gewerbe. In diesem Prozess wurde nicht nur die Landwirtschaft als ein zentraler Erwerbsbereich weiter zurückgedrängt, sondern werden auch bestehende altindustrielle Probleme sukzessive überwunden. Voraussetzung ist eine entsprechend gute Infrastrukturversorgung. In diesen Räumen treten zunehmend Flächennutzungskonflikte und Umweltbelastungen auf.

1.2 Zukünftige Entwicklungstendenzen und Herausforderungen

Folgende Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen werden in naher Zukunft die Entwicklungsmöglichkeiten in ländlichen Räumen entscheidend mit beeinflussen:

Landwirtschaft und Flächennutzung

Der agrarstrukturelle Wandel und die damit einhergehende Abnahme und Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe ist Teil des sektoralen Strukturwandels in der Wirtschaft insgesamt. Schon heute gibt es in den alten wie in den neuen Ländern Dörfer, in denen es kaum noch einen landwirtschaftlichen Betrieb gibt. Auch in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und gravierenden Strukturdefiziten kommt der Landwirtschaft nur noch eine begrenzte Bedeutung bei der Entstehung des Gesamteinkommens einer Region zu. Bezieht man die vor- und nachgelagerten Bereiche mit ein, ergibt sich zwar ein deutlich positiveres Bild. Gleichwohl wird der landwirtschaftliche Beitrag zum regionalen Einkommen künftig noch weiter zurückgehen.

Mit der Veränderung der Betriebsstrukturen unterliegt auch die landwirtschaftliche Flächennutzung einem starken Wandel. Landwirtschaftlichen Flächen mit spürbarer Belastung der Umwelt und der Landschaft stehen Flächen mit extensiver Nutzung und ökologischem Landbau gegenüber. Es wird eine weitere Differenzierung und auch Spezialisierung geben, die die Landschaft zunehmend prägen wird.

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche wird in Zukunft vermutlich weiter abnehmen, da die Liberalisierung der Agrarmärkte die landwirtschaftlichen Betriebe einem zunehmenden Preis- und Einkommensdruck aussetzt. Zugleich wachsen die Flächenansprüche von Bevölkerung und Gewerbe. Das gilt vor allem in ländlichen Räumen mit wirtschaftlicher Dynamik. Die Landwirtschaft wird sich weiter auf Standorte mit guten Produktionsvoraussetzungen konzentrieren. Fragen der standortangepassten, ressourcenschonenden Flächennutzung und der Erhalt der Kulturlandschaft werden damit an Bedeutung gewinnen.

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung

Die künftige Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland wird durch weiteren Geburtenrückgang, umfangreiche Wanderungsprozesse und eine zunehmende Alterung geprägt sein. Insgesamt wird die Geburtenrate in Deutschland nicht zum Erhalt des derzeitigen Bevölkerungsbestandes ausreichen. Für die regionale Bevölkerungsentwicklung sind deshalb die Wanderungsprozesse von zentraler Bedeutung. Wanderungsverluste werden vor allem die ländlichen Räume der neuen Länder aufweisen. Dabei ist auch weiterhin eine massive Abwanderung junger Frauen zu erwarten. Darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass vor allem besser ausgebildete Menschen abwandern sowie junge Familien, die auf Grund der anstehenden Schulschließungen in dünn besiedelten

Regionen keine adäquaten (Aus-) Bildungschancen für ihre Kinder sehen. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass sich diese Probleme langfristig auch in entsprechend strukturierten Regionen der alten Länder einstellen könnten. Abwanderung und Alterung der Bevölkerung werden die Infrastrukturversorgung in einigen strukturschwachen ländlichen Räumen erheblich erschweren.

Die regionale Wirtschaftsentwicklung wird auch in Zukunft durch ein großräumiges West-Ost-Gefälle geprägt sein. Dabei werden in den neuen Ländern die Umlandkreise der großen Kernstädte von den wirtschaftlichen Entwicklungen eher profitieren können. Dünn besiedelte und periphere ländliche Räume laufen dagegen Gefahr, weiter zurückzufallen.

Globalisierung und europäische Integration

Neben der demographischen Entwicklung und dem sektoralen Strukturwandel werden die Globalisierung der Märkte, die europäische Integration sowie die Osterweiterung der EU entscheidende Rahmenbedingungen für die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten darstellen. Globalisierung und Osterweiterung bieten durch Vergrößerung der Märkte erhebliche Chancen. Andererseits besteht die Gefahr, dass ländliche Räume unter Druck geraten, die Standortnachteile in den Kostenstrukturen aufweisen. Hiervon dürften vor allem ländliche Räume in Grenznähe zu mittel- und osteuropäischen Staaten betroffen sein.

Umwelt und Naturschutz

Insbesondere in ländlichen Räumen mit wirtschaftlicher Dynamik werden die natürlichen Ressourcen stärker in Anspruch genommen werden. Der Siedlungsdruck durch Suburbanisierung und Gewerbeansiedlung wird sich weiter erhöhen. Die Konkurrenz um die knappe Ressource Fläche wird größer werden. Den sich aus der wirtschaftlichen Dynamik ergebenden Chancen für die ökonomische Entwicklung steht eine zunehmende Belastung von Natur und Landschaft gegenüber. Ländliche Räume übernehmen auch Leistungen für Agglomerationsräume, z. B. in der Wasserversorgung und Abfallentsorgung, die langfristig ihre natürlichen Ressourcen beeinträchtigen können.

Landschaftliche Attraktivität und eine intakte Umwelt sind wichtige Standortfaktoren für ländliche Räume und können für strukturschwache Regionen ein wichtiges Entwicklungspotenzial sein, um über den Tourismus die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern.

Fazit

Die Vielfalt in der Situation und Dynamik ländlicher Räume zeigt, dass ein größerer Teil der ländlichen Räume gute Aussichten hat, sich im Standortwettbewerb behaupten zu können (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2000). Gleichwohl gibt es strukturschwache ländliche Räume, die nicht aus eigener Kraft mit der Entwicklung der übrigen Räume werden Schritt halten können. Die wachsenden Anforderungen an

einen schonenden Umgang mit den vorhandenen natürlichen Ressourcen werden darüber hinaus die Landwirtschaft und die ländlichen Räume in ihrer Gesamtheit vor neue Herausforderungen stellen. Im Ergebnis ist deshalb künftig in Abhängigkeit von der Entfernung zu Verdichtungsräumen, der Ausstattung mit zentralen Orten, der Wirtschaftsstruktur, der infrastrukturellen Ausstattung, der Eignung für landwirtschaftliche und touristische Nutzung sowie der ökologischen Bedeutung eine stärkere Differenzierung der ländlichen Räume zu erwarten. Dies gilt nicht nur aus bundesrepublikanischer, sondern auch aus europäischer Perspektive.

2. Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland – Bestandsaufnahme

2.1 Politik des Bundes

Vorrangige Aufgabe der Politik ist es, geeignete Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu setzen. Das gilt beispielsweise für die Wirtschafts- und Finanzpolitik in gleicher Weise wie für die Raumordnungs-, Verkehrs-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik.

Obwohl im allgemeinen nicht direkt auf bestimmte Räume gerichtet, ist politisches Handeln doch raumwirksam. Dies zeigt sich etwa am Beispiel der Verkehrspolitik (Anbindung von Gebieten durch Bundesfernstraßenbau und Bahn, transeuropäische Netze) oder der Arbeitsmarktpolitik (ländlichen Räumen kommen in erheblichem Umfang Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik zu Gute). Auch von der Agrarpolitik gehen vielfältige raumwirksame Entwicklungen aus. So hat sie beispielsweise Auswirkungen auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft, die räumliche Verteilung der Produktion und die Umwelt. Die Agrarpolitik wurde mit der Agrarreform von 1992 und den Beschlüssen zur Agenda 2000 darüber hinaus um Instrumente zur gezielten Förderung ländlicher Räume erweitert.

Vorrangiges Ziel der Politik für ländliche Räume ist es, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu wahren und die Lebensbedingungen zu verbessern. Diese gemeinsame Zielsetzung ist umfassend. Sie bildet eine wesentliche Grundlage des Raumordnungsgesetzes (ROG). Leitvorstellung dieses 1998 novellierten Gesetzes ist die nachhaltige Raumentwicklung, die die wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaft großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Grundsätzlich sind gemäß ROG in den jeweiligen Teilräumen der Bundesrepublik ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Ländliche Räume sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln.

Politik für ländliche Räume ist dabei Teil des Zusammenspiels zwischen den steuernden und rahmensetzenden

Funktionen von Bund und Ländern und dem Recht der Kommunen auf lokale Selbstverwaltung. Zunehmende Bedeutung hat darüber hinaus die Normen- und Rahmensetzung auf der Ebene der Europäischen Union.

Nach dem Grundgesetz fällt die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder. Bund und Länder tragen jeweils gesondert diejenigen Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenkompetenz). Das Grundgesetz sieht aber ausdrücklich Ausnahmen von diesem Grundsatz vor. Hierzu gehören

- die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b Grundgesetz,
- die Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Abs. 3 Grundgesetz,

die Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden nach Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz (z. B. Städtebauförderung, Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost).

2.1.1 Gemeinschaftsaufgaben und Städtebauförderung in ländlichen Räumen

Das wichtigste Instrument des Bundes zur gezielten Steuerung bzw. Beeinflussung von regionalen Entwicklungsprozessen stellen die Gemeinschaftsaufgaben dar. Die Gemeinschaftsaufgaben geben dem Bund über die verfassungsrechtliche Verankerung einer gemeinsamen Rahmenplanung die Möglichkeit, sich an der Wahrnehmung der entsprechenden Länderaufgaben inhaltlich zu beteiligen und diese mit zu finanzieren.

Die drei Gemeinschaftsaufgaben

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW),
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) sowie
- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken

tragen auf unterschiedliche Weise dazu bei, wirtschaftlich schwächeren Räumen oder benachteiligten Gebieten den Anschluss an dynamische Regionen zu erleichtern. Den Ländern werden mit finanzieller Hilfe des Bundes Impulse gegeben, die ohne diese Instrumente ausgeblieben wären.

Im Rahmen der Förderangebote raumbezogener vertikaler Politikbereiche stellt die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) das zentrale Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung dar. Sie trägt durch Förderung von gewerblichen Investitionen und von Investitionen in die gewerbliche Infrastruktur dazu bei, in strukturschwachen Regionen, die anhand von Regionalindikatoren kreis- bzw. gemeinde-

scharf abgegrenzt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten aufzubauen und die Einkommen in der Region zu erhöhen. Bund und Länder haben bei der Festlegung der Fördergebiete darauf geachtet, dass neben den vom Strukturwandel besonders betroffenen altindustriellen Regionen ländliche Regionen mit gravierenden ökonomischen Problemen angemessen berücksichtigt werden. So besteht auch das Fördergebiet für 2000 bis 2003 etwa zur Hälfte aus strukturschwachen ländlichen Gebieten.

Innerhalb des Fördergebietes sind in Abhängigkeit von der regionalen Problemlage gebietsspezifisch abgestufte Förderhöchstsätze für kleinere und mittlere Unternehmen sowie sonstige Betriebsstätten festgelegt worden. Die Förderhöchstsätze dürfen nur bei Vorliegen besonderer Struktureffekte ausgeschöpft werden, d. h. nur dann, wenn das Vorhaben in besonderer Weise geeignet ist, quantitativen und qualitativen Defiziten der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsplatzangebotes in dem Fördergebiet entgegenzuwirken.

Für die Förderung im Rahmen der GRW stehen im Jahre 2000 insgesamt 5 Mrd. DM zur Verfügung (Bundes- und Landesmittel). Der Schwerpunkt der Förderung liegt mit einem Mittelanteil von 90 % eindeutig in den neuen Ländern. Die Fördermittel kommen zu rd. zwei Dritteln der gewerblichen Wirtschaft und dabei in hohem Maße den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zugute. Der Rest entfällt auf die komplementäre wirtschaftsnahe Infrastruktur.

Durch engere Zusammenarbeit zwischen personenbezogener Arbeitsmarktförderung und investitionsbezogener Regionalförderung wurde die Beschäftigungs- und Strukturwirksamkeit der Förderung in den letzten Jahren weiter verbessert.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ist das zentrale Förderinstrument der nationalen Agrarstrukturpolitik und hat eine wichtige Funktion bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume. Die GAK verfolgt flächendeckend folgende sektoralen und raumbezogenen Ziele:

- Verbesserung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sowie der Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen,
- Diversifizierung der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten und damit die verstärkte Integration des Agrarsektors in die ländliche Wirtschaft,
- Unterstützung standortangepasster, besonders umweltgerechter Wirtschaftsweisen und die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an die Erfordernisse des Gesundheits-, Umwelt- und Naturschutzes,
- Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Strukturen im ländlichen Raum zur Verbesserung der Produktions-, Arbeits- und Lebensbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung des Küstenschutzes.

Die im Haushaltsjahr 2000 zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von rd. 2,8 Mrd. DM (Bundes- und Landesmittel) verteilen sich auf folgende Schwerpunkte:

- Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen 943 Mio. DM (33,8 %); darunter Förderung investiver Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen zur Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen (820 Mio. DM),
- Verbesserung der ländlichen Strukturen 840 Mio. DM (30,1 %); darunter Flurbereinigung (348 Mio. DM), Dorferneuerung (244 Mio. DM) sowie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen (241 Mio. DM),
- nachhaltige Landbewirtschaftung 530 Mio. DM (19,0 %); davon Ausgleichszulage zur Sicherung einer standortgerechten Landbewirtschaftung u. a. zur Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft in ländlichen Räumen (438 Mio. DM) und markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (92 Mio. DM),
- forstwirtschaftliche Maßnahmen 133 Mio. DM (4,5 %), Küstenschutz 266 Mio. DM (9,5 %), sonstige Maßnahmen 76 Mio. DM (2,7 %).

In den letzten Jahren wurden Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und die raumbedeutsamen überbetrieblichen Fördermaßnahmen ausgebaut. Stellvertretend hierfür stehen z. B. die Maßnahmen zur Agrarumweltförderung sowie die Bindung bestimmter Fördermaßnahmen an die Einhaltung von Mindeststandards im Bereich Umwelt, Tierschutz und Tierhygiene. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Dorferneuerung hinzuweisen. Sie wurde mit der Aufnahme der Förderung der Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz zur Schaffung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe erweitert. Sie trägt damit zur stabilen Entwicklung der Dörfer mit allen ihren Funktionen für die dort lebenden Menschen bei.

Wie die GAK ist auch die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ in der Anwendung räumlich nicht beschränkt. Sie eröffnet die in den vergangenen Jahren intensiv genutzte Möglichkeit, auch in ländlichen Räumen Hochschuleinrichtungen anzusiedeln und auszubauen. Da Einrichtungen im Bereich Forschung und Lehre die Attraktivität eines Standortes nachhaltig erhöhen, stellt die GA Hochschulbau ein Förderungsinstrument dar, an dem auch die ländlichen Räume partizipieren.

Über die Gemeinschaftsaufgaben hinaus fördert der Bund im Rahmen einer Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung seit 1971 (in den neuen Ländern seit 1991) städtebauliche Maßnahmen, die in erheblichem Maße auch den ländlichen Räumen und dort vor allem den mittleren und kleineren Städten zugute kommen. Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Kleinstädten, Dörfern und Ortsteilen sind insbesondere in den neuen Ländern von

Bedeutung, die zugleich den größten Teil der Bundesmittel erhalten (520 Mio. DM von insgesamt 700 Mio. DM). Die für „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ zur Verfügung stehenden 150 Mio. DM werden nach einem feststehenden Schlüssel auf alte und neue Länder verteilt.

Auf Grund der kleinteiligen, sektoral breit gestreuten Investitionen profitieren wie bei den investiven Maßnahmen im Rahmen der GAK vor allem das örtliche mittelständische Handwerk sowie Handel und Gewerbe von den Investitionen, was wiederum nachhaltige Beschäftigungseffekte mit sich bringt.

2.1.2 Sonstige raumwirksame Maßnahmen und Aktivitäten

Neben den genannten Politikbereichen tragen insbesondere Modellvorhaben und Wettbewerbe dazu bei, unmittelbar vor Ort neue Initiativen zu wecken, beispielhafte Ansätze zu entwickeln und anderen Regionen Anregungen für deren Entwicklung zu geben.

Aus der Vielzahl der Aktivitäten werden hier nur einige derzeit laufende Vorhaben angegeben:

- Der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) seit 1998 unter Beteiligung von 26 Regionen durchgeführte Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“ hat zum Ziel, die konkrete Umsetzung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung beispielhaft – u. a. in ländlichen Regionen – zu forcieren. Besondere Bedeutung haben dabei regionale Dialog- und Kooperationsprozesse.
- Der Bundeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden – Unser Dorf hat Zukunft“ wird alle drei Jahre vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) durchgeführt mit dem Ziel, die Eigenverantwortung der Dorfbewohner zu stärken und eine bedarfsorientierte dörfliche Entwicklung mit Beispielcharakter zu ermöglichen.
- Mit dem Modellprojekt „SELF – Frauen gestalten Strukturentwicklungen ländlicher Regionen“ (BML) werden Frauen auf dem Weg in eine dauerhafte wirtschaftliche Selbständigkeit begleitet und unterstützt. Das seit 1998 geförderte Projekt setzt auf die konsequente Einbeziehung aller an der regionalen Wirtschaftsentwicklung Beteiligten.
- Das seit 2000 laufende Modellvorhaben „Dienstleistungen für Senioren im ländlichen Raum – Chancen und Perspektiven als Einkommensalternative“ (BML) soll neue Einkommensmöglichkeiten im Bereich der sozialen Dienstleistungen aufzeigen.
- Mit dem im Jahre 1999 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geschaffenen Bundesprogramm „Impulse für innovative Regionen in den neuen Ländern“ (Inno Regio) soll die Innovationskraft in den Regionen der neuen Länder gestärkt

werden. Durch geeignete Partnerschaften werden neue Formen der Zusammenarbeit erprobt.

- Die 1999 vom BML gestartete „Arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum“ bezieht gemäß Koalitionsvereinbarung die ländlichen Räume und die Landwirtschaft in das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ der Bundesregierung ein. Sie dient der Stärkung der Eigen- und Mitverantwortung der Menschen vor Ort, um dadurch stärker die endogenen Potenziale in den Regionen zu erschließen. Von einzelnen Arbeitsgruppen sind konkrete Maßnahmen und Modellprojekte in folgenden Bereichen vorgeschlagen worden:
 - Bildung und Qualifizierung,
 - Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude,
 - Förderung unternehmerischer Initiativen,
 - Stärkung des Selbsthilfedankens in den Dörfern,
 - Ausbau des ländlichen Arbeitsmarktes.

Im BML werden hierzu zur Zeit die Voraussetzungen für die Umsetzung eines „Integrierten Modellansatzes zur Mobilisierung von Beschäftigungspotenzial im ländlichen Raum“ geschaffen.

- Mit dem Projekt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) zur Etablierung bzw. Fortentwicklung des Fortbildungsberufs „Geprüfte/r Natur- und Landschaftspfleger/in“ soll ein Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten im Naturschutz geleistet werden. Die 14 Biosphärenreservate der UNESCO in Deutschland stellen Modellregionen für eine nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum dar, in denen Beteiligte aus verschiedenen Sektoren eng zusammenwirken (Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus). Darüber hinaus fördert BMU die Vernetzung von Regionalvermarktungsinitiativen sowie die Entwicklung des naturverträglichen Tourismus in Deutschland z. B. im Rahmen des Umweltdialogs im Bündnis für Arbeit.
- Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt stellt in ihrem Förderbereich „Umweltgerechte Landnutzung“ die modellhafte Anwendung innovativer, umweltverträglicher Landnutzungsformen und ihre Verbreitung in der Praxis in den Mittelpunkt. Dabei geht es beispielsweise um die Zusammenführung differenzierter Nutzungsansprüche (z. B. Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Freizeitwirtschaft und Umweltschutz) in integrierten Bewirtschaftungskonzepten und um die nachhaltige Nutzung von Wirtschaftswäldern.

2.2 Einbindung der Bundespolitik in die Politik der Gemeinschaft und der Länder

Mit der Reform der EU-Strukturfonds im Jahre 1988 hat die Politik der Europäischen Union für die Entwicklung ländlicher Räume zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Der aktuelle Handlungsrahmen für die Europäische Union wurde im Jahre 1999 durch die Agenda 2000 gesetzt.

Mit der Agenda 2000 wurde die Förderung der ländlichen Entwicklung zur zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgebaut (erste Säule = Markt- und Preispolitik). Der Rat hat dazu im Mai 1999 die Verordnung (EG) 1257/1999 über die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL-Verordnung) beschlossen. Damit wurde für den Zeitraum 2000 bis 2006 eine einheitliche Grundlage für eine nachhaltige, flächendeckende, integrierte Förderung der ländlichen Räume geschaffen. Ziel ist es u. a., die Land- und Forstwirtschaft in die Lage zu versetzen, durch nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Produktionsfaktoren ihre vielseitigen Aufgaben für die Gesellschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume zu erfüllen (Förderung der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft).

Bei der Förderung der zweiten Säule der Agrarpolitik geht es im Wesentlichen um folgende drei Schwerpunkte:

- Erschließung des Entwicklungspotenzials des Agrarsektors als Wirtschaftsfaktor in ländlichen Räumen (z. B. klassische Investitionsförderung für landwirtschaftliche Unternehmen sowie Förderung von Erwerbsalternativen),
- Förderung der Attraktivität und ganzheitlichen Entwicklung der ländlichen Räume (z. B. die Förderung der Dorferneuerung und der Verbesserung der ländlichen Infrastrukturen sowie des Handwerks),
- Verbesserung des Umweltschutzes durch die Landwirtschaft sowie soziale Flankierung des Strukturwandels (z. B. Förderung von Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleich für Auflagen in Natura 2000-Gebieten (Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gemäß der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie)).

Das breite Förderspektrum, in das die Land- und Forstwirtschaft fest eingebunden ist, soll dazu beitragen, die Funktionen ländlicher Räume als Wirtschafts- und Lebensräume sowie als ökologische Ausgleichs- und Erholungsräume nachhaltig zu stärken. Die Maßnahmen der EAGFL-Verordnung sind zugleich integraler Bestandteil der Regionalpolitik der Gemeinschaft (Zielförderung).

Für die Periode 2000 bis 2006 stehen Deutschland zur Förderung der ländlichen Räume insgesamt rd. 17 Mrd. DM an EU-Mitteln aus dem EAGFL zur Verfügung. Das sind rd. 17 % der in Deutschland für die Gemeinsame Agrarpolitik insgesamt (Markt- und Preispolitik sowie ländliche Strukturpolitik) bereitgestellten EU-Mittel. Zu diesen Mitteln kommen noch die Mittel des Regionalfonds und des Sozialfonds im Rahmen der Zielförderung sowie Bundes- und Landesmittel hinzu.

Die Gemeinschaft beteiligt sich im Rahmen der Strukturförderung darüber hinaus an der Finanzierung von Ge-

meinschaftsinitiativen (z. B. LEADER+ und Interreg III). Mit den Gemeinschaftsinitiativen sollen Entwicklungsstrategien durchgeführt werden, die für eine breit angelegte Förderung im Rahmen der großen Strukturfondsprogramme sowie der Programme zur ländlichen Entwicklung erst noch erprobt werden müssen. Die Gemeinschaftsinitiativen sind somit Experimentierfelder für die künftige Förderung.

Länder und Kommunen müssen die Konzepte und Programme erstellen, mit denen die EU-Politik umgesetzt wird. Mit Ausnahme der Gemeinschaftsinitiativen bilden die GAK und die GRW dabei jeweils das Fundament der Förderung. Der Förderrahmen der GAK wurde der Europäischen Kommission deshalb als nationale Rahmenregelung für die horizontale Förderung der ländlichen Entwicklung notifiziert. In Abhängigkeit von der jeweiligen Finanzkraft der Bundesländer stammen in den EAGFL-finanzierten Programmen allein bis zu 80 % der nationalen Finanzmittel aus der GAK.

3. Anforderungen unter veränderten Rahmenbedingungen – Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik

3.1 Leitlinien und Ziele künftiger Politik

- **Nachhaltige Entwicklung und Partizipation – von der Sicherung gewerblicher Arbeitsplätze bis zum Umweltschutz**

Grundsatz jeder Politik zur Entwicklung ländlicher Räume ist die Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips (Abstimmung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen). Nachhaltige Entwicklung muss alle Lebensbereiche, Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftsbereiche umfassen. Die Aktivitäten zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen müssen dabei ebenso berücksichtigt werden wie die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die sonstigen Anforderungen der Bevölkerung an ihr Lebensumfeld. Nachhaltige Entwicklung bedarf deshalb einer intensiven Diskussion auf regionaler Ebene sowie einer Identifikation und Mitwirkung der Beteiligten bei der Problemanalyse und Problemlösung. Partizipation erweist sich damit als ein zentrales Element jeglicher auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklung und als Voraussetzung zur Verwirklichung effizienter Lösungen.

- **Kooperation und Koordinierung**

Ziel der Politik für ländliche Räume ist die Erhaltung bzw. Schaffung einer ausgewogenen Struktur leistungs- und wettbewerbsfähiger, im Einklang mit den Erfordernissen der Ökologie wirtschaftender Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, des Gewerbes, des Handels und des Dienstleistungsbereichs. Die Agrarpolitik, die Wirtschaftspolitik oder die Verkehrspolitik wären allein jeweils überfordert, die ländlichen Räume mit ihren vielfältigen Funktionen als Wohn-, Wirtschafts-, Kultur-, Erholungs- und

Naturräume nachhaltig zu entwickeln. Dazu bedarf es vielmehr eines regional ausgewogenen Maßnahmenmixes sowie einer umfassenden Koordination und Abstimmung verschiedener Politikbereiche auf der Ebene des Bundes und der Länder. Die Gemeinschaftsaufgaben haben sich hierbei als effiziente Instrumente erwiesen.

Ohne einheitliche Rahmenbedingungen für die Förderung wären Verzerrungen im regionalen Standortwettbewerb durch unterschiedliches Vorgehen der Länder zu befürchten. Das gilt vor allem auch angesichts der aufgezeigten Herausforderungen und der Erwartung, dass künftig nicht mehr Haushaltsmittel zur Verfügung stehen werden als bisher.

- **Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft**

Vorrangige Aufgabe der Agrarpolitik ist es, die Land- und Forstwirtschaft in ihrer multifunktionalen Rolle zu stärken, damit sie durch Diversifizierung ihres Produkts- und Dienstleistungsangebots zielgerichtet zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume beitragen kann. Neben der Nahrungsmittelproduktion gewinnen dabei die Bereitstellung vorhandener nicht mehr genutzter Gebäude sowie neuer Dienstleistungsangebote im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus der Sicht der Bevölkerung zunehmend an Bedeutung. Diese Leistungen und Aufgaben lassen sich a priori nicht auf bestimmte Raumtypen oder gar allein auf wirtschaftsschwache Räume beschränken.

- **Flächendeckender Ansatz mit regionsspezifischem Zuschnitt und regionaler Konzentration der Förderung**

Ein auf Nachhaltigkeit ausgerichteter umfassender Entwicklungsansatz für ländliche Räume erfordert ein Angebot in der Fläche. Letztlich geht es darum, die Wirtschafts- und Wohnfunktion sowie die ökologische Ausgleichs- und Erholungsfunktion ländlicher Räume in ihrer Gesamtheit zu verbessern. Die EU-Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik versucht dem – soweit möglich – Rechnung zu tragen. Sie wird dabei von der GAK als nationale Rahmenregelung unterstützt. Angesichts der zum Teil erheblichen wirtschaftlichen Defizite ist aber auch eine gezielte Politik zu Gunsten strukturschwacher ländlicher Räume und dabei insbesondere zur Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes, wie sie im Rahmen der GRW erfolgt, für einen umfassenden integrierten Politikansatz unverzichtbar.

Das Konzept zur Förderung ländlicher Räume muss deshalb eine horizontale wie auch regionale Komponente mit entsprechender Schwerpunktsetzung enthalten. Es hat den unterschiedlichen Problemen und Potenzialen der Gebiete mit spezifischen Ansätzen und entsprechender Schwerpunktsetzung durch Integration von flächendeckendem Angebot an Fördermaßnahmen und regionaler Konzentration der Förderung auf die besonderen

Entwicklungserfordernisse (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen) Rechnung zu tragen.

- **Ausbau nationaler Handlungsspielräume bei Einbindung in die Politik der Gemeinschaft**

Bei der Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume ist auch zu berücksichtigen, welchen Weg die Gemeinschaftspolitiken künftig nehmen sollen bzw. werden. Aus deutscher Sicht ist im Interesse der Subsidiarität sowie einer größeren inhaltlichen und finanziellen Verantwortung grundsätzlich eine stärkere Rückverlagerung von Kompetenzen in die Mitgliedstaaten und eine Ausweitung der nationalen Handlungsspielräume zu fordern. Das gilt für die meisten Politikbereiche mit Ausnahme der Bereiche, die der besonderen Solidarität und des Einsatzes der Europäischen Union bedürfen (z. B. der Kohäsionspolitik). Eine Ausweitung nationaler Handlungsspielräume dürfte auch die Akzeptanz der Gemeinschaftspolitiken verbessern.

Hinsichtlich der EU-Regionalpolitik (Strukturfonds) nach 2006 strebt die Bundesregierung eine umfassende Diskussion an, in der alle bisherigen Förderziele der EU kritisch bewertet werden. In diese Diskussion muss auch die Alternative einbezogen werden, dass nach 2006 nur noch die bedürftigsten Mitgliedstaaten Strukturhilfen der EU erhalten. Im Gegenzug müssten die Mitgliedstaaten (wie D), die nicht mehr von den EU-Strukturfonds profitieren, über den notwendigen Freiraum zur Ausgestaltung der national finanzierten Strukturmaßnahmen verfügen.

Die Politik für ländliche Räume als Teil der Agrarpolitik dürfte allerdings auch nach 2006 in ihren Grundzügen als Gemeinschaftspolitik fortgeführt werden. Ein Ausbau dieser Politik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik wäre dabei im oben genannten Sinne ein Schritt zu mehr nationaler Mitverantwortung.

3.2 Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik

3.2.1 Die Rolle der Regionen

Letztlich müssen die Regionen selbst darüber befinden, wie ihre Zukunft aussehen soll. Dies ist um so wichtiger, als sich die Regionen bei wachsendem Wettbewerbs- und Anpassungsdruck künftig noch stärker auf ihre eigenen Kräfte besinnen und alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um über Partizipation der betroffenen Bevölkerung mit Hilfe integrierter sektorübergreifender Strategien die vorhandenen endogenen Potenziale zu mobilisieren.

Partizipation und Selbstverantwortung fördern die Bereitschaft zur Identifikation mit dem eigenen Lebensraum, mit den regionsspezifischen Entwicklungszielen und Vorhaben und induzieren tätige Mitwirkung. Der Bundeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden – Unser Dorf hat Zukunft“ hat sich in diesem Sinne zu einer der größten Bürgerinitiativen in Deutschland entwickelt.

Die systematische Umsetzung einer in der Region erarbeiteten Strategie kann erhebliche Synergien und damit einen effizienteren Einsatz staatlicher Mittel bewirken. Eigeninitiative und unternehmerisches Denken sind Voraussetzung dafür, dass vorhandene Chancen ausgelotet und genutzt werden. Die hierzu nötigen Fähigkeiten, wie eigenverantwortliches Handeln, Flexibilität und Erschließung neuer Einkommensquellen, sind durch qualifizierte (berufliche) Aus- und Weiterbildung zu vermitteln.

Das heißt nicht, dass die Regionen sich selber überlassen bleiben. Das Gegenteil ist der Fall. Erst dadurch, dass den Regionen die erforderlichen Instrumente und finanziellen Hilfen zur Verfügung stehen, die sie zur Erreichung ihrer unterschiedlichen Entwicklungsansätze benötigen, kann jede Region eine auf sie zugeschnittene differenzierte Strategie entwickeln und umsetzen (vgl. Kap. 3.2.2). Die Kombination von weitestgehender Selbstbestimmung und Eigenverantwortung mit entsprechenden Rahmenvorgaben des Bundes und dem Angebot der erforderlichen Umsetzungsinstrumente bietet am ehesten die Gewähr für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne einer auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Region ausgerichteten dauerhaft wirksamen Verbesserung der Verhältnisse (Gegenstromverfahren).

Folgende Aspekte, die sich vor allem an die Länder und regionalen Akteure richten, bedürfen dabei besonderer Beachtung:

- **Mittel- und Kleinstädten kommt eine Schlüssel-funktion bei der Entwicklung ihres Einzugsbereichs zu**

Förderung ländlicher Räume kann nicht bedeuten, kleine und mittlere Städte von Fördermaßnahmen auszuschließen. Im Gegenteil, ihre zentralörtliche Funktion macht sie zu Keimzellen regionaler Entwicklung. Außerhalb solcher Orte und ohne eine entsprechende Anbindung bieten sich weniger Möglichkeiten. Die Bündelung von Aktivitäten erzielt größere ausstrahlende Wirkung und führt zu Synergieeffekten.

- **Es gibt keine Patentrezepte für regionale Entwicklung**

Je größer der räumliche sowie wirtschaftliche Abstand einer Region von dynamischen Verdichtungsräumen ist, desto wichtiger ist es, einen eigenständigen Weg zu gehen. Den gleichen Weg zu beschreiten wie in Verdichtungsräumen, hieße, mit Regionen in den Bereichen in Konkurrenz treten zu wollen, in denen diese eindeutig im Vorteil sind.

Das Verständnis von wirtschaftlicher Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume ist bisher weitgehend von dem Gedanken geprägt, die Entwicklung sei dann erfolgreich verlaufen, wenn es keine Unterschiede mehr zu Verdichtungsräumen gebe. Dieser Gedanke wurde und wird in den Umlandregionen der Agglomerationsräume in die Tat umgesetzt und dient oftmals als – allerdings unrealis-

tisches – Rezept für periphere Räume. Wichtiger und erfolgversprechender für periphere Regionen ist aber zunächst, die eigenen Stärken zu erkennen und zu nutzen sowie die Schwächen zu überwinden.

- **Stärkung der regionalen Identität und ein positives Image fördern die Entwicklung**

Ein wichtiges Ziel regionaler Entwicklung ist die Erschließung von Einkommensquellen mittels Produktion von gewerblichen Gütern oder eines Angebotes von Dienstleistungen. Traditionelle Standortfaktoren wie räumliche Lage oder Ressourcenangebot verlieren tendenziell an Bedeutung. Ein hoher Freizeitwert, Umweltqualität, Ruhe sowie die Möglichkeit einer modernen Lebensgestaltung können als Qualitätsmerkmal ländlicher Regionen im interregionalen Wettbewerb den Ausschlag geben. Um die Vorzüge ländlicher Räume zu vermitteln, bedarf es zum Teil einer Revision überholter Vorstellungen und einer entsprechenden „Vermarktung“. Wie wichtig das Image einer Region ist, wird beispielsweise auch in der Wertschätzung für regionale Herkünfte von Lebensmitteln oder in der Entscheidung über den Urlaubsort sichtbar. Um die Vorzüge ländlicher Räume zur Geltung bringen zu können, ist es erforderlich, geschlossen als regionale Einheit aufzutreten, anstatt sich in der Konkurrenz verschiedener Gebiete innerhalb der Region zu verlieren. Die Betonung der Gemeinsamkeiten in der Region und der Besonderheiten gegenüber anderen Regionen stärkt die Region.

- **Die Akteure einer Region müssen gemeinsam nach neuen Wegen suchen, ihre Region zu stärken und auch bislang vernachlässigte Chancen nutzen**

Über Jahrzehnte herausgebildete Strukturen bergen häufig eine gewisse Starre in sich. Neue Ideen – zumal solche von außen an die Region herangetragen – werden nicht oder nicht rechtzeitig aufgegriffen. Individuellen Anstrengungen bleibt vor einem solchen Hintergrund oft der nötige Erfolg versagt, da die Unterstützung fehlt. Erst ein abgestimmtes Vorgehen führt zu den erforderlichen Synergieeffekten, beispielsweise durch die Zusammenarbeit sich gegenseitig ergänzender Bereiche wie Landwirtschaft, Tourismus sowie Natur- und Gewässerschutz oder durch die Abstimmung von Gemeinden bei der Ausweisung von Gewerbeflächen und ökologischen Ausgleichsflächen.

Durch Einbindung des Naturschutzes in die Qualifizierung einer Region für Erholungszwecke können auf betrieblicher wie auf regionaler Ebene zudem völlig neue Tätigkeitsfelder eröffnet werden. Naturschutz kann so verstärkt als Entwicklungsfaktor genutzt werden, um die Attraktivität einer Region zu steigern.

3.2.2 Maßnahmen des Bundes

Auf Grund der Tatsache, dass einzelne ländliche Regionen gegenüber den dynamischen Regionen zum Teil

deutlich in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind, den Schluss zu ziehen, das Instrumentarium der Politik sei unzureichend, geht an der Realität vorbei. Die Bund und Ländern zur Verfügung stehende Palette an politischen Instrumenten und die eingesetzten Finanzmittel haben bewirkt, dass die Lebensbedingungen überall in Deutschland verbessert wurden und sich die Wirtschaftsräume nicht noch weiter auseinander entwickelt haben. Die Ziele „Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und „Verbesserung der Lebensbedingungen“ bleiben aber in einer sich entwickelnden Gesellschaft angesichts stetig wechselnder und auch wachsender Herausforderungen ständiger Auftrag der Politik. Das gilt auch und gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung und Liberalisierung der Weltmärkte sowie der Erweiterung der EU. Eine regionalpolitische Flankierung der Entwicklung ländlicher Räume ist daher auch künftig erforderlich, um möglichen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken oder diese zumindest abzufedern.

Selbst bei wachsendem regionalpolitischen Handlungsbedarf dürfte das vorhandene Instrumentarium im Grundsatz ausreichen, um die auftretenden Probleme zu lösen. Zur Förderung der ländlichen Entwicklung bedarf es deshalb keines grundlegend neuen Instrumentariums. Allerdings ist es erforderlich, die vorhandenen Instrumente zu überprüfen, besser auf einander abzustimmen, gezielter einzusetzen, ggf. weiter zu entwickeln und zu verstärken.

Vor diesem Hintergrund wird u. a. über den Ausgleich von Einkommensnachteilen in Natura 2000-Gebieten im Rahmen des GAK diskutiert.

Ungeachtet der im Einzelnen zu klärenden Probleme sollten folgende Leitlinien und Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume unbedingt beachtet werden:

- **Die vorhandenen Instrumente stärker auf die Bedürfnisse der Regionen zuschneiden und abstimmen!**

Bislang bewährte Förderinstrumente wie die Gemeinschaftsaufgaben sind so weiterzuentwickeln, dass den Regionen damit bestmögliche Unterstützung zuteil werden kann. Diesbezüglich sind wichtige Schritte eingeleitet worden.

So kann in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Erarbeitung von integrierten regionalen Entwicklungskonzepten gefördert werden:

- Die Länder wirken dabei in angemessener Weise auf die Fördergebiete ein, um regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten. Dabei haben die Regionen mit den größten Entwicklungs- bzw. Umstrukturierungsproblemen Priorität.
- In den Entwicklungskonzepten werden Entwicklungsziele und Prioritäten der Regionen festgelegt und die vorrangigen Entwicklungsprojekte benannt.

- Die Länder verwenden die regionalen Entwicklungskonzepte als Beurteilungsraster bei ihren Entscheidungen über die vorgelegten Förderanträge. Anträge, die sich in schlüssige Konzepte einfügen, werden vorrangig gefördert.

Darüber hinaus wird den Regionen künftig im Rahmen eines Modellprojekts mit der Förderung des Regionalmanagements weitere Unterstützung bei der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte, der Mobilisierung verborgener Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale und der Förderung regionaler Konsensbildungsprozesse und Netzwerke gewährt.

In der GAK soll ab 2001 die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) um die Förderung von Moderatoren erweitert werden, um die Planung noch effektiver zu gestalten und um die Umsetzung der Planung zu verbessern. Zudem wird angestrebt, die Förderung wichtiger raumbbezogener Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Interesse der Vernetzung der verschiedenen Förderinstrumente mit dem Ziel der sachlichen und räumlichen Schwerpunktbildung verstärkt auf die Ergebnisse der AEP abzustützen. Damit sollen die sachlichen und räumlichen Schwerpunkte des Einsatzes von Fördermitteln bestmöglich auf die Verhältnisse und Bedürfnisse vor Ort abgestimmt sowie die Voraussetzungen für eine Evaluation der Förderung verbessert werden.

Über das Erreichte hinaus sind weitere Schritte zur Weiterentwicklung erforderlich. Dies schließt die Überprüfung bestehender Fördertatbestände ein.

Für die Zukunft gilt es, nicht nur die Politiken selbst, sondern auch die Planungsverfahren innerhalb und außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben stärker miteinander abzustimmen und zu koordinieren, um so über ein konzertiertes Vorgehen weitere Synergieeffekte zu erzielen.

- **Nachhaltige Nutzung vorhandener Ressourcen fördern – Konflikte abbauen!**

Sektorförderung sollte nicht losgelöst von regionalspezifischen Erfordernissen und Potenzialen erfolgen. Die Land- und Forstwirtschaft hat durch die Nutzung von 80 % der Fläche Deutschlands eine beachtliche Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Die darin liegenden Chancen sollten im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten konsequent genutzt werden, indem die Aktivitäten der Land- und Forstwirtschaft zur aktiven Gestaltung von Natur und Umwelt in den Rahmen zur Förderung ländlicher Räume einbezogen werden. Dies sollte z. B. dadurch geschehen, dass Landnutzungskonzepte erarbeitet werden, in denen entsprechend den natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen Zonen unterschiedlicher Nutzungsformen identifiziert werden. Solche Landnutzungskonzepte hätten die zur Ausweisung vorgesehenen Natura 2000 – Gebiete zu berücksichtigen sowie weitere Schutzgebiete und umweltrelevante Planungen wie etwa Wasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und Bewirtschaftungspläne

gemäß der EU-Wasserrahmenrichtlinie, die den Schutz der aquatischen Ökosysteme und eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen zum Gegenstand haben. Auf diese Weise könnte zugleich ein wesentlicher Beitrag zu dem von der Bundesregierung angestrebten großflächigen Biotopverbundsystem mit ca. 10 % der Landesfläche geleistet werden. Zudem würde damit die Planungssicherheit für alle Beteiligten verbessert und ein weiterer Beitrag zur sachlichen und räumlichen Schwerpunktbildung geleistet.

Die Land- und Forstwirtschaft könnte in dafür geeigneten Regionen z. B. in Biosphärenreservaten durch Erbringung besonderer Leistungen im Naturschutz und in der Landschaftspflege sowie durch Erzeugung von Produkten für spezielle Märkte (ökologischer Landbau, regionale Spezialitäten) stärker als bisher einen Beitrag zur Wirtschaftsförderung und nachhaltigen Entwicklung der Region leisten. Deshalb wurde in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit den Maßnahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung den ökologischen Erfordernissen Rechnung getragen. Die Zahlung der Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten wurde stärker auf die Zielgruppe der Grünlandbetriebe konzentriert und an die Einhaltung der guten fachlichen Praxis geknüpft.

Neben dem Schutz der knappen natürlichen Ressourcen Boden und Wasser gilt es, die im Zuge des Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft freigesetzten Ressourcen (z. B. Gebäude, Arbeitskapazitäten) alternativ zu nutzen.

In diesem Zusammenhang kommt vor allem auch einer qualifizierten beruflichen Aus- und Weiterbildung besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus sind die unterschiedlichen Ansprüche der Bevölkerung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der gewerblichen Wirtschaft an die Nutzung vorhandener Ressourcen (z. B. knapper werdende Fläche) durch ein flexibles Bodenmanagement sowie Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungen zur regionalen Entwicklung miteinander in Einklang zu bringen.

Um die nachhaltige Nutzung vorhandener Ressourcen weiter zu fördern, könnten noch stärker als bisher konkret folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Ausbau von umwelt- und naturschutzbezogenen Maßnahmen im Rahmen der GAK, soweit verfassungsrechtlich möglich,
- Weiterer Ausbau des ökologischen Landbaus und der Regionalvermarktung,
- Förderung der naturverträglichen Nutzung bislang brachliegender Ressourcen, wie Holz aus Durchforstungen und der Landschaftspflege zur Energieerzeugung,
- Erleichterung der Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Gebäude,

- Imagekampagnen zugunsten regionaler Spezialitäten und Landschaften für die Erholung,
- Errichtung bzw. Ausbau von Dienstleistungszentren.

• **Über Modellvorhaben Ansätze zur Weiterentwicklung der Politik erproben!**

Mit Modellvorhaben können gezielt Ansätze für eine Weiterentwicklung der Politik erprobt werden. Modellvorhaben stellen unter dem Aspekt der vollständigen Erschließung des in den Regionen vorhandenen Potenzials eine wichtige Ergänzung der Grundförderung ländlicher Räume dar. Deshalb hat die Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, besonders betroffene Regionen im Rahmen von Modellprojekten bei der Problembewältigung zu unterstützen.

Zur Zeit sind folgende Modellvorhaben in der Planung:

- „Integrierter Modellansatz zur Mobilisierung von Beschäftigungspotenzial im ländlichen Raum“ mit folgenden Teilprojekten:
 - = Sicherung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung durch Regionalberatung,
 - = Nachhaltige ländliche Entwicklung durch Umnutzung funktionslos gewordener landwirtschaftlicher Gebäude,
 - = Regionale Vermarktungskonzeptionen für forstwirtschaftliche Produkte einschließlich Naturschutzleistungen,
 - = Konzepte zur Vermittlung von Zusatzqualifikationen in Spezialbereichen der Agrarwirtschaft.
- Bundesinitiative „Ländliche Entwicklung durch Kooperation von Landwirtschaft, Naturschutz, Handel und Gewerbe“ im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+.

Weitere Modellvorhaben zu Gunsten ländlicher Räume sollen im Rahmen der verfügbaren Mittel durchgeführt werden. Im Haushalt des BML ist eine Aufstockung des Modellvorhabentitels um 5 Mio. DM auf 6,75 Mio. DM vorgesehen.

• **Politik der Gemeinschaft für ländliche Räume weiterentwickeln!**

Bereits heute müssen aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen Überlegungen zur Weiterentwicklung der EU-Politik für ländliche Räume angestellt werden (vgl. auch Kap. 3.1). Kritikpunkte sind u. a.:

- Mangelnde Flexibilität bei der finanziellen Durchführung der Förderung,
- Aufteilung der Fördermaßnahmen in garantiefinanzierte und in ausrichtungsfinanzierte Programme und damit Aufteilung der EAGFL – Förderung in zwei unterschiedliche Programmtypen mit unterschiedlichen Abwicklungsmodalitäten.

Um die bestehenden Probleme zu lösen, bedarf es zum einen einer kritischen Diskussion und Weiterentwicklung (ggf. auch Revision) der derzeitigen Förderpraxis. Ziel ist es, die Umsetzung der Politik für ländliche Räume flexibler zu gestalten.

Darüber hinaus ist ein breit angelegter Diskussionsprozess über die grundlegende Ausrichtung der Struktur- und Regionalpolitik nach 2006 zu führen (vgl. Kap. 3.1).

Im Rahmen der Politik für ländliche Räume als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik werden dabei über die o. g. Forderungen hinaus folgende Maßnahmen als prioritär angesehen:

- Vereinfachung der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Förderung,
- Überprüfung des Förderspektrums,
- Erarbeitung einer einheitlichen garantiefinanzierten Förderkonzeption für die alten und neuen Länder.

- **Erfahrungs- und Informationsaustausch verstärken, Koordination verbessern!**

Bereits heute gibt es eine ganze Reihe von Initiativen, Projekten und Modellvorhaben in ländlichen Räumen, die alle das Ziel verfolgen, die Entwicklung einzelner Regionen zu fördern. Den meisten Initiativen ist gemein, dass sie vergleichsweise isoliert voneinander geplant und durchgeführt werden. Dies gilt sowohl bezüglich ihrer Integration in die sonstigen Aktivitäten der Regionen als auch im Hinblick auf den Austausch zwischen den Akteuren in den jeweiligen Regionen. Damit die Projekte nicht hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben, sollte der Austausch von Erfahrungen und Ideen, der Aufbau von Kompetenzen, die Bereitstellung von Arbeitshilfen und Informationsmaterialien verstärkt werden. Ebenso bedarf

es einer systematischen Analyse und Bewertung durchgeführter Maßnahmen und Projekte im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf andere Regionen.

Mit der Deutschen Vernetzungsstelle bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wurde für die Gemeinschaftsinitiative LEADER II auf Bundesebene eine Einrichtung geschaffen, die diese Aufgabe erfüllen kann. Da in der neuen Förderperiode im Rahmen von LEADER+ ein Austausch (Vernetzung) von Ergebnissen, Erfahrungen und Know-how aller mit der ländlichen Entwicklung befasster Personen und Institutionen erforderlich ist – unabhängig davon, ob sie im Rahmen der Initiative selbst gefördert werden –, bietet es sich an, zur besseren Koordination der verschiedenen Aktivitäten in ländlichen Räumen die Deutsche Vernetzungsstelle einzusetzen.

4. Ausblick

Mit dem vorliegenden Bericht stellt die Bundesregierung ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume vor und zeigt konkrete Handlungsfelder auf. Die Ausführungen erheben nicht den Anspruch, einen vollständigen oder gar abschließenden Überblick über künftige Handlungsfelder zu geben. Sie sind vielmehr als Beitrag zu einem kontinuierlichen Diskussionsprozess zu verstehen, der mit den Bundes- und Landesressorts sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern zu führen ist. Von diesem Diskussionsprozess wird eine bessere Transparenz, Koordination und Vernetzung sowie eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Politiken auf EU-, Bundes- und Landesebene zum Wohle der Menschen und zur Verbesserung der Umwelt in ländlichen Räumen erwartet. Ziel ist es u. a. durch stärkere Integration der Menschen vor Ort die Akzeptanz der Politik und das Verständnis für politisches Handeln zu verbessern.