



*Prof. Dr. Siegfried Bauer, Projekt- und Regionalplanung, Justus-Liebig-Universität Giessen;  
Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum*

# Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungs- politik erforderlich

Zur Zukunft des ländlichen Raums –  
Demografischer Wandel und seine Konsequenzen

## **Der ländliche Raum und seine Bedeutung**

Strukturveränderungen stellen ein langfristiges Phänomen dar, von dem auch ländliche Regionen betroffen sind. Von diesen Strukturveränderungen sind nicht nur die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse betroffen, son-

dem auch die ländliche Kultur und ökologischen Funktionen des ländlichen Raums. Diese langfristigen, z.T. über Jahrhunderte stattfindenden Strukturveränderungen werden durch die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen verstärkt und können zu zusätzlichen sozialen Problemen und Belastungen führen.

**„ Von den Strukturveränderungen sind auch die ländlichen Regionen betroffen. Wie können die einzelnen Regionen auf diese Veränderungen reagieren? Welche Folgen (Probleme und neue Chancen) ergeben sich daraus für Natur und Umwelt in den einzelnen ländlichen Gebieten? “**

Die Konsequenzen der demographischen Veränderungen treffen auf unterschiedliche Stärken und Schwächen der einzelnen ländlichen Räume. Wie können die einzelnen Regionen auf diese Veränderungen reagieren? Kann durch Länderkonzepte diesen Tendenzen entgegengewirkt werden

oder wie können die Folgen sozialverträglich bewältigt werden? Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang regional- und wirtschaftspolitische Maßnahmen auf Bundes- bzw. EU-Ebene? Welche Folgen (Probleme und neue Chancen) ergeben sich aus den unterschiedlichen regionalen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklungen für Natur und Umwelt?

## 2. Differenzierung und Probleme des ländlichen Raums

Insgesamt hat der ländliche Raum in der Vergangenheit, gemessen an der Bevölkerungsentwicklung und der Wirtschaftskraft, seine relative Bedeutung in etwa halten können. Bedingt durch die Strukturprobleme in Ballungsgebieten und zum Teil aufgrund höherer Lebens- und Umweltqualitätsansprüche sind einzelne ländliche Teilräume hinsichtlich der Bevölkerung und der Wirtschaftskraft in der Vergangenheit stärker gewachsen und andere entsprechend geschrumpft.

Für eine weitere Differenzierung und Charakterisierung ländlicher Räume gegenüber Ballungsgebieten sind vor allem bedeutsam:

- Geringe Bevölkerungsdichte und disperse Siedlungsstruktur,
- Dominanz von Freiflächen,
- niedrigere Durchschnittseinkommen,
- hoher Anteil von Pendlern,
- hoher Anteil an Wohnungseigentum,
- relativ einseitige Wirtschaftsstruktur, mit einem hohen Anteil landwirtschaftlicher Aktivitäten.

Aus diesen charakteristischen Strukturen erklären sich die dauerhaften Probleme ländlicher Räume, die durch die Raumordnungs- und Regionalpolitik in der Vergangenheit nur teilweise behoben werden konnten. Auch unter Berücksichtigung spezifischer Standortvorteile in ländlichen Gebieten bleiben eine Reihe klassischer Probleme bestehen, die sich vor allem aus folgenden Faktoren erklären:

- Zunächst ist auf die geringere Infrastrukturausstattung zu verweisen, die aufgrund der höheren Investitionen und Unterhaltskosten pro Kopf häufig ein dauerhaftes Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt.
- Auch aus den geringeren Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und den größeren Entfernungen zu zentralen Ausbildungseinrichtungen resultieren langfristige Standortnachteile.
- Insgesamt ist der Arbeitsmarkt wesentlich enger, d. h. auf weniger Berufsfelder konzentriert. Auf der anderen Seite stellt das geringe Potential an qualifizierten Arbeitskräften ein Hemmnis für die Ansiedlung regionsfremder Branchen dar.
- Ferner bedeuten die höheren Transportkosten für Produkte und benötigte Produktionsmittel, die größeren Entfernungen zum Arbeitsplatz und zu den Versorgungs- und Ausbildungseinrichtungen sowie die fehlenden Agglomerationsvorteile dauerhafte Nachteile.

Innerhalb der ländlichen Gebiete bestehen jedoch erhebliche Unterschiede in den Entwicklungstendenzen. Während in vielen verdichtungsnahen Gebieten der Nutzungsdruck von Seiten der Ballungsgebiete weiter zunimmt, halten auf der anderen Seite in peripheren Gebieten mit

ungünstigen agrarischen und gewerblichen Standortbedingungen die beobachtbaren Entleerungstendenzen an. Auch in ländliche Regionen mit vergleichsweise günstigen natürlichen Standort- und Agrarstrukturverhältnissen, wie in vielen Teilen Nord- und Ostdeutschlands, geht der Beschäftigungs- und Wirtschaftskraftbeitrag des Agrarsektors weiter zurück. Vielfach fehlen in diesen Gebieten außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten, so dass mit einer verstärkten regionalen Abwanderung zu rechnen ist. Dies kann weitreichende Rückwirkungen auf die regionale Infrastruktur-

**„Innerhalb der ländlichen Gebiete bestehen erhebliche Unterschiede in den Entwicklungstendenzen. Vergleichsweise günstige regionalwirtschaftliche Bedingungen finden wir in Baden-Württemberg sowie in Teilen Bayerns und Sachsen vor.“**



*Ein typisches Dorf in Bayern.*

versorgung in diesen Gebieten haben. Vergleichsweise günstige regionalwirtschaftliche Bedingungen finden wir in Baden-Württemberg sowie in Teilen Bayerns und Sachsens vor. Zwar dominieren in Süddeutschland ungünstigere Agrarstrukturbedingungen, die regionale Wirtschaft besitzt aber einen starken gewerblichen Sektor, der für (Neben-) Beschäftigungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Familienarbeitskräfte bietet.

Vor dem Hintergrund einer rückläufigen nationalen Bevölkerungsentwicklung, des fortschreitenden bzw. sich eher verstärkenden Agrarstrukturwandels und der sich abzeichnenden neuen Orientierung der Agrarpolitik wird diese Entwicklung und regionale Differenzierung weiter voranschreiten.

Nur in wenigen peripheren Gebieten haben bislang Freizeit und Tourismus, landwirtschaftlicher Direktabsatz und Ökolandbau, neue Dienstleistungs- und Kommunikationsbranchen sowie Landschaftspflege- und Naturschutzaktivitäten ausreichende Beschäftigungs- und Einkommenschancen zur Kompensation strukturbedingter Arbeitskräftefreisetzungen geboten. Die Regionalpolitik ist bislang nicht hinreichend darauf ausgerichtet, die Chancen und Entwicklungspotenziale im Sinne einer Stabilisierung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in peripheren ländlichen Räumen zu nutzen. Die eher zentralistische Ausrichtung der bisherigen regionalen Wirtschaftsförderung, insbesondere durch die Festlegung der Förderkriterien auf Bundesebene, kann den spezifischen regionalen Entwicklungsperspektiven häufig nicht gerecht werden. Hier ist eine Umorientierung der

Regionalpolitik in Richtung einer stärker dezentralen und integrierten Ausrichtung (im Sinne einer eigenständigen Regionalentwicklung) gefordert. Politische Ansätze, die in diese Richtung weisen, finden sich einerseits als Ergebnis der Reform der Strukturfonds auf EU-Ebene und andererseits in einzelnen Landesplanungen. Unabhängig von der Problematik einer Entscheidungskompetenz im Bereich der Regionalpolitik auf EU-Ebene sollten die innovativen Ansätze in der regionalen Strukturförderung intensiv wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden.

Mit zunehmender Beachtung von Umweltgesichtspunkten gewinnt der ländliche Raum aufgrund der einfachen Tatsache an Bedeutung, dass der weitaus größte Teil der natürlichen Ressourcen an die Fläche und somit an den ländlichen Raum gebunden ist. Auch die hieraus resultierenden Konsequenzen für eine konsistente Politikgestaltung sind bislang nur ansatzweise berücksichtigt worden.

„*Die Regionalpolitik ist bislang nicht hinreichend darauf ausgerichtet, die Chancen und Entwicklungspotentiale im Sinne einer Stabilisierung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in peripheren ländlichen Räumen zu nutzen. Die eher zentralistische Ausrichtung der bisherigen regionalen Wirtschaftsförderung, insbesondere durch die Festlegung der Förderkriterien auf Bundesebene, kann den spezifischen regionalen Entwicklungsperspektiven häufig nicht gerecht werden. Hier ist eine Umorientierung der Regionalpolitik in Richtung einer stärker dezentralen und integrierten Ausrichtung gefordert.*“

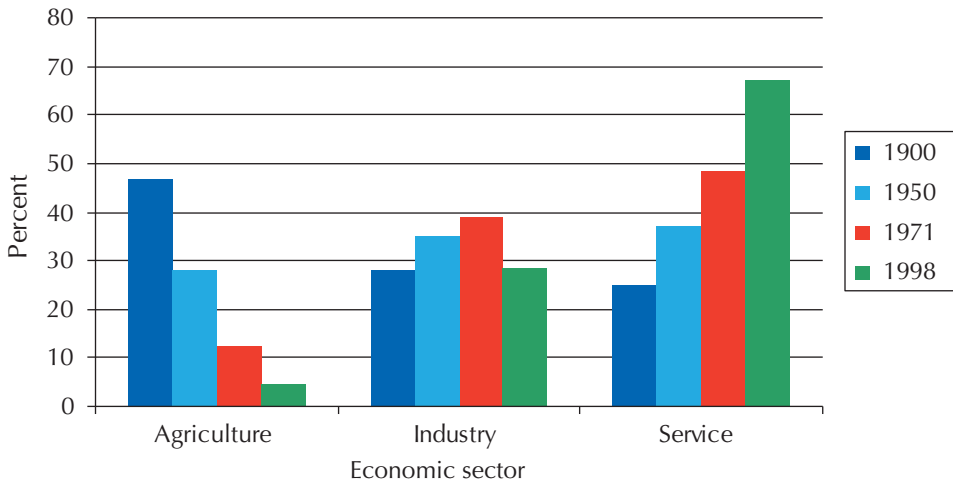
### 3. Landwirtschaftlicher Strukturwandel

Die globale und regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft ist im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung ständig zurückgegangen. Während in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik noch etwa 30% der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt waren, beträgt der Anteil heute weniger als 5 %. Auch in den besonders ländlich geprägten Landkreisen sind kaum noch 10 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt. War der Wertschöpfungsanteil des Agrarsektors an der Gesamtwirtschaft noch etwa 20 % in der Nachkriegszeit, so beträgt dieser Anteil heute etwa 1 %. Berücksichtigt man den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereich, so finden wir noch einzelne ländliche Regionen mit einem Beschäftigungsanteil des erweiterten Agrarkomplexes von bis zu 20 % vor.

Übersicht 1:

### Sektorale Beschäftigungsanteile in 24 OECD Ländern

---



Das Phänomen des sektoralen Strukturwandels ist nicht nur in Deutschland, sondern wie Übersicht 1 verdeutlicht, in den betrachteten 24 OECD Ländern signifikant. Aus theoretischen Überlegungen und auch aus den empirischen Fakten lässt sich damit festhalten:

- Der Strukturwandel ist ein inhärentes Phänomen jeder wachsenden Wirtschaft.
- Wachstum ohne Strukturwandel ist langfristig nicht möglich.
- Der demographische Wandel verstärkt den sektoralen und insbesondere den regionalen Strukturwandel.
- Strukturwandel lässt sich politisch verzögern, aber nicht verhindern.
- Auch im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung ist Strukturwandel notwendig und sollte durch entsprechende Innovationsförderung in zukunftsorientierte Richtungen gelenkt werden (z. B. Erneuerbare Energien).
- Politik soll den Strukturwandel unterstützen und gleichzeitig soziale Härten absichern.

Die Ursachen für den wirtschaftlichen Bedeutungsverlust der Landwirtschaft hängen mit verschiedenen Kräften im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess zusammen, denen auch agrarpolitische Interventionen nicht dauerhaft entgegenwirken können, obwohl dies immer wieder versucht wurde und wird. Auch die künftige Entwicklung der Landwirtschaft und ihre regionalwirtschaftliche Bedeutung werden maßgeblich von diesen Kräften gesteuert.

Als **Hauptursachengruppen für den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft** sind vor allem folgende Phänomene in einer wachsenden Wirtschaft zu nennen:

- **Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben** an den gesamten Konsumausgaben,
- relativ hohe **technische Fortschrittsraten**,
- **steigende Lohn-Zins-Relation** (Substitution landwirtschaftlicher Arbeitskräfte durch Kapital),
- **Zunehmende Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft** in spezialisierte gewerbliche Unternehmen im vor- und nachgelagerten Bereich.

Diese Faktoren werden auch weiterhin den Strukturwandel in einer wachsenden Volkswirtschaft bestimmen und zu einem weiteren Rückgang der Bedeutung der Landwirtschaft führen. Wenngleich sich einige der genannten Kräfte weiter verschieben, wird die Geschwindigkeit des agrarstrukturellen Wandels weiterhin entscheidend vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum bestimmt. Durch die derzeitige und sich abzeichnende Reform der EU-Agrarpolitik wird dieser agrarstrukturelle Anpassungsprozess mittelfristig zusätzlich beschleunigt.

### Zwischenfazit

Gerade bei einem abnehmenden Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung und Wirtschaftskraft kommt der Entwicklung und Vitalität des ländlichen Raums eine große Bedeutung, auch für die verbleibenden landwirtschaftlichen Betriebe und ihre Familien zu. Für Nebenerwerbsbetriebe und auch für Kinder von Vollerwerbsbetrieben ist das Vorhandensein von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in erreichbarer Nähe in ländlichen Raum wichtig. Darüber hinaus werden die Lebensverhältnisse landwirtschaftlicher Familien – neben den agrarpolitischen Bedingungen – maßgeblich von der Infrastrukturausstattung (Verkehrsanbindung, Gesundheitswesen, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Breitbandanbindung, kulturelle Angebote) bestimmt. Diese Angebote werden künftig nur bei einer ausreichenden Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum tragbar sein.

#### 4. Langfristig treibende Kräfte regionaler Differenzierungen

Die heutigen Strukturen der einzelnen Regionen sind das Ergebnis der oben aufgezeigten globalen Strukturveränderungen, der historischen Entwicklung, die ihrerseits von verschiedenen wirtschaftlichen Kräften und politischen Einflussnahmen geprägt war. Obwohl im Einzelfall auch Zufälligkeiten (historische Glücksmomente) eine Rolle gespielt haben mögen, wollen wir uns im Folgenden auf die systematisch und langfristig wirksamen Kräfte der regionalen Entwicklung konzentrieren, da diese die langfristigen Vor- oder Nachteile einzelner Regionen prägen und langfristig für die Differenziertheit ländlicher Räume insgesamt prägend sind.

##### a) Die wesentlichen Kräftebündel sind:

Im Wesentlichen lassen sich dabei folgende Kräftebündel nennen:

- **Natürliche Bedingungen:** Diese Bedingungen (z. B. Bodenqualität, Klimaverhältnisse, Wasserverhältnisse) haben natürlich im historischen Prozess die Kultivierung von Boden und die Ansiedlung und Ausrichtung der Landwirtschaft in den einzelnen Gebieten geprägt. Auch heute können regionale Produktions- und Einkommensunterschiede der regionalen Landwirtschaft zu einem wesentlichen Teil durch die natürlichen Bedingungen erklärt werden.

Die natürlichen Bedingungen haben aber nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die Ansiedlung der Städte und die regionale Industrialisierung geprägt. Die meisten Städte haben sich in Flussnähe und in schönen Landschaften sowie im Mittelpunkt landwirtschaftlicher Versorgungsgebiete ausgebreitet. Für die Industrialisierung waren vor allem die Rohstoffvorkommen entscheidend.

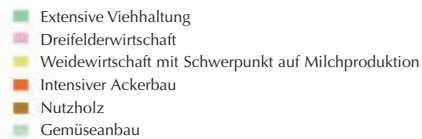
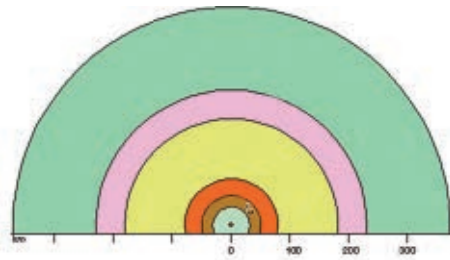
Die Entwicklung ländlicher Räume, insbesondere auch die Chancen der Landwirtschaft im Umfeld von Ballungsgebieten (z. B. Direktabsatz, Bodenpreise, Arbeitsmarkt und -löhne), ist auch heute in verschiedener Weise von den Entwicklungen in den Städten beeinflusst. Gegenüber sogenannten peripheren Gebieten, werden daher die Zukunftschancen von ländlichen Gebieten im Umfeld von Ballungsgebieten vergleichsweise günstig eingeschätzt.

- **Lage und Transportkosten:** Aufgrund der historisch bedeutsamen Transportkosten, haben sich viele Betriebe in der Nähe von Städten (Absatzmarkt) oder in der Nähe von Rohstoffvorkommen angesiedelt. Die Klassiker der Raumwirtschaftstheorie, Christaller und Lösch, haben diese Einflussfaktoren in heute noch vorbildlicher Weise systematisiert



und im Hinblick die Raumnutzungsstruktur herausgearbeitet. Ebenso prägend sind die Arbeiten v. Thünen's in Bezug auf die räumliche Landnutzungsstruktur anzusehen (Thünen'sche Ringe).

Im Zuge der Fortschritte im Transportwesen haben die Transportkosten bei den meisten Gütern an relativer Bedeutung verloren. In einzelnen Bereichen (z. B. Frische und Verderblichkeit von Produkten, Direktabsatz, Abfallverwertung in der Landwirtschaft) sind auch heute die Transportkosten von besonderer Bedeutung. Bei zunehmender Energieverknappung und -preissteigerung kann durchaus künftig wieder mit einer stärkeren Bedeutung der Transportkosten für die Prägung der regionalen Wirtschaftsstruktur gerechnet werden. Dies kann für periphere ländliche Räume einen weiteren Wettbewerbsnachteil bedeuten.



Die Thünen'schen Ringe

- **Interne Ersparnisse:** Interne Ersparnisse bedeuten eine Degression der Durchschnittskosten mit zunehmender Produktionsmenge bzw. Betriebsgröße. Die Kostendegression nimmt vor allem mit zunehmendem Fixkostenanteil (insbesondere den Forschungs- und Entwicklungsarbeiten bei IT-Produkten) eine immer größere Rolle ein. Die Folge ist eine zunehmende Konzentration von Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene und damit auch eine regionale Konzentration. Damit sind häufig ein Rückzug von Unternehmen aus ländlichen Gebieten und vielfach auch ein Druck auf mittelständische Unternehmen verbunden. Auch in der Landwirtschaft führen Kostendegression (bessere Auslastung von Maschinen und Anlagen) zu Betriebsvergrößerungen und neuen Organisationsformen (Maschinenringe, Lohnunternehmer, Betriebskooperationen). Dieser Betriebsstrukturwandel führt allerdings nicht zu einer generellen großräumigen räumlichen Konzentration der Landwirtschaft. In Einzelbereichen, wie in der bodenunabhängigen Tierproduktion oder bei einzelnen pflanzlichen Produkten, sind dennoch räumliche Konzentrationen zu beobachten, die im Zuge der Globalisierung eher noch Aufschwung erhalten dürften. Die Strukturen und die Diversität ländlicher Räume werden in jedem Fall auch künftig von den internen Ersparnissen im industriellen und auch im landwirtschaftlichen Bereich beeinflusst.

- **Externe Ersparnisse:** Diese Ersparnisse treten durch Agglomerationsvorteile von vor- und nachgelagerten Branchen (localisation economies) bzw. auch durch eine Anhäufung gleich gelagerter Betriebe (urbanisation economies) auf. Beide Kräfte fördern die räumliche Konzentration und damit indirekt die Diversität ländlicher Räume. Auch in der Landwirtschaft sind diese externen Fühlungsvorteile insbesondere im Bereich der **Veredlungsproduktion nachweisbar**.
- **Politische Maßnahmen:** Die betriebene (Regional-) Politik kann die räumlichen Unterschiede vermindern oder auch abbauen. Insbesondere durch die Infrastrukturpolitik werden Voraussetzungen für eine prosperierende Regionalentwicklung geschaffen. Sowohl auf Länder- wie auch auf Regionsebene lässt sich der Einfluss einer wirtschafts-freundlichen Wirtschafts- und Regionalpolitik nachweisen.
- In neueren Betrachtungen wird das sogenannte **regionale Milieu** und das regionale **Innovationspotenzial** als entscheidende treibende Kraft für die regionale Entwicklung angesehen. Dabei handelt es sich um ein komplexes Gemisch von Managementfähigkeiten, Bildungsniveau, sozialen Interaktionen, Good Governance und funktioniertem Public – Private Partnership. Diese Faktoren erklären beispielsweise, warum bei sonst gleichen oder ähnlichen Bedingungen einzelne Regionen sich besser entwickeln, während andere zurück bleiben.

„*Insbesondere durch die Infrastrukturpolitik werden Voraussetzungen für eine prosperierende Regionalentwicklung geschaffen. Sowohl auf Länder- wie auch auf Regionsebene lässt sich der Einfluss einer wirtschafts-freundlichen Wirtschafts- und Regionalpolitik nachweisen.*“

All diese Faktoren wirken auf die räumliche Differenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung hin und haben die heutige Struktur der ländlichen Räume geprägt. Diese Faktoren werden auch künftig die räumliche Entwicklung prägen.

## b) Speziellen Einflussgrößen prägen die künftige Entwicklung in Deutschland

Neben diesen aufgezeigten grundlegenden Faktoren werden die aktuelle Situation und auch die künftige Entwicklung in Deutschland von speziellen Einflussgrößen geprägt. Zu nennen sind vor allem:

- Durch die **Wiedervereinigung Deutschlands** wurden die ländlichen Regionen in den **neuen Bundesländern vollkommen neuen Rahmenbedingungen** ausgesetzt. Durch die Neuorganisation und Umstrukturierung der Landwirtschaft und den dadurch bedingten Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung ist ein wesentlicher Pfeiler der Regionalwirtschaft, insbesondere der regionalen Beschäftigung, weitgehend zusammengebrochen. Adäquate alternative Beschäftigungsmöglichkeiten konnten in den meisten ländlichen Räumen bis heute nicht geschaffen werden.
- Aber auch in den **westlichen Ländern** wurden ländliche Regionen durch die Wiedervereinigung beeinflusst. Für manche Regionen haben sich die periphere Lage am Zonenrandgebiet aufgelöst und sich neue Absatz- und Entwicklungsmöglichkeiten ergeben. Andererseits ist für verschiedene Branchen der ländlichen Regionalwirtschaft eine neue Konkurrenz entstanden.



*Durch die EU-Erweiterung eröffnen sich für innovative Branchen und Unternehmen neue Perspektiven mit neuen Absatzmöglichkeiten auch für ländliche Räume.*

- In größerer Maßstabebene wirkt der Prozess der **EU-Erweiterungen und der Globalisierung auf die Entwicklung ländlicher Räume** ein. Verschiedene Branchen in ländlichen ( wie auch in städtischen) Gebieten können dem wirtschaftlichen Druck, insbesondere von Billiglohnländern nicht mehr Stand halten. Auf der anderen Seite eröffnen sich für zukunftsfähige Produkte und für innovative Bereiche neue Absatzmöglichkeiten, die neue Perspektiven auch für ländliche Räume eröffnen können. Inwieweit diese neuen Chancen genutzt werden, hängt maßgeblich von den oben genannten Faktoren, insbesondere vom regionalen Innovationspotential ab.
- Schließlich ist die **demographische Entwicklung** zu nennen, die bereits bislang die **Probleme in vielen ländlichen Gebieten** verstärkt hat. In vielen ostdeutschen Gebieten können die Konsequenzen einer rückläufigen und veralterten Bevölkerung bereits seit Jahren beobachtet werden: Unterlastung von Infrastruktureinrichtungen mit steigenden Pro-Kopf-Kosten, Wegbruch der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, zunehmende Entfernungen zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, fehlendes Fachkräfte-potential für Gewerbeansiedlung, Nachlassen der eigenständigen Innovationskraft ganzer Regionen. Diese Tendenzen bleiben nicht auf die ostdeutschen Gebiete beschränkt, sondern werden auch verschiedene westdeutsche Regionen, insbesondere benachteiligte und periphere Gebiete, treffen.

Aus all diesen Gründen ist künftig mit zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und auch ökologischen Diversitäten im ländlichen Raum zu rechnen. Obwohl die Tendenz klar ist, kann eine exakte Prognose wegen der Vielzahl der Einflussfaktoren und auch wegen der verschiedenen Unsicherheiten

der Einflussgrößen nur schwer erstellt werden. Für die einzelne Region gilt es, die bestehenden internen Potenziale, die Chancen der Globalisierung und die bestehenden Fördermöglichkeiten zu nutzen.

*„Künftig ist mit zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und auch ökologischen Diversitäten im ländlichen Raum zu rechnen. Für die einzelne Region gilt es, die bestehenden internen Potentiale, die Chancen der Globalisierung und die bestehenden Fördermöglichkeiten zu nutzen.“*

## 5. Einige Fakten zur demographischen Entwicklung

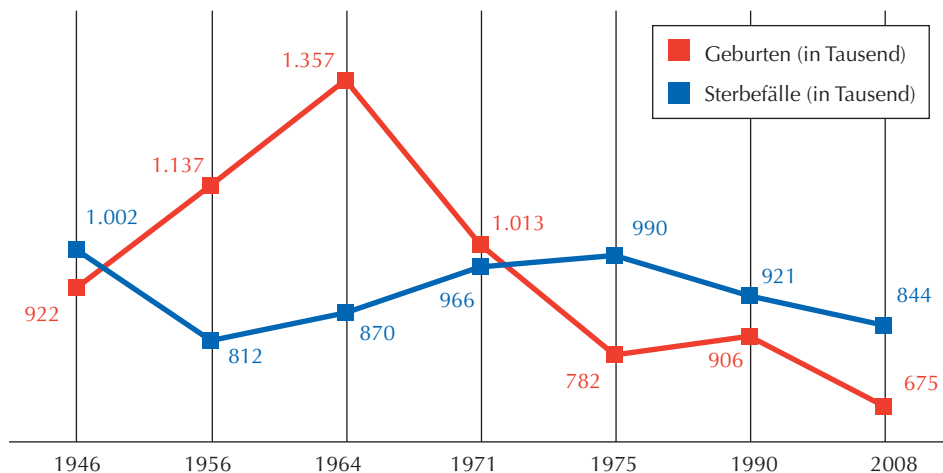
Die absehbaren tiefgreifenden Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung wurden von Bevölkerungsstatistikern und verschiedenen Wissenschaftlern bereits vor über 30 Jahren vorhergesagt. Diese Erkenntnis war auch relativ leicht absehbar, wenn man sich die massiven Einbrüche bei den Geburtenraten seit Ende der 60er Jahre verdeutlicht. Wie Übersicht 2 verdeutlicht, ist seit Beginn der 1970er Jahre die Geburtenrate unter die Sterberate gesunken. Auch bedingt durch die Zuwanderungen aus Drittländern wurden die andauernden Veränderungen der Bevölkerungen lange Zeit auf politischer Ebene kaum wahrgenommen bzw. problematisiert.

Heute wird der demographische Wandel sowohl auf der hohen politischen Ebene als auch auf kommunaler Ebene registriert, wenngleich die Konsequenzen für die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen und auch die regionalen Implikationen häufig noch nicht hinreichend in die Planungen und die Politikgestaltung einbezogen werden.

Der demographische Wandel tritt dabei in den einzelnen Regionen nicht im gleichen Ausmaß auf. Vielmehr ist mit großen regionalen Unterschieden zu rechnen. In prosperierenden Regionen kann der Geburtenrückgang durch die Zuzugsmobilität kompensiert oder auch überkompensiert werden, benachteiligte Regionen sind hingegen – auch bei gleicher hypothetischer Geburtenrate – doppelt betroffen: Einmal durch den Geburtenrückgang und zum anderen durch die Abwanderung von Arbeitskräften und

Übersicht 2:

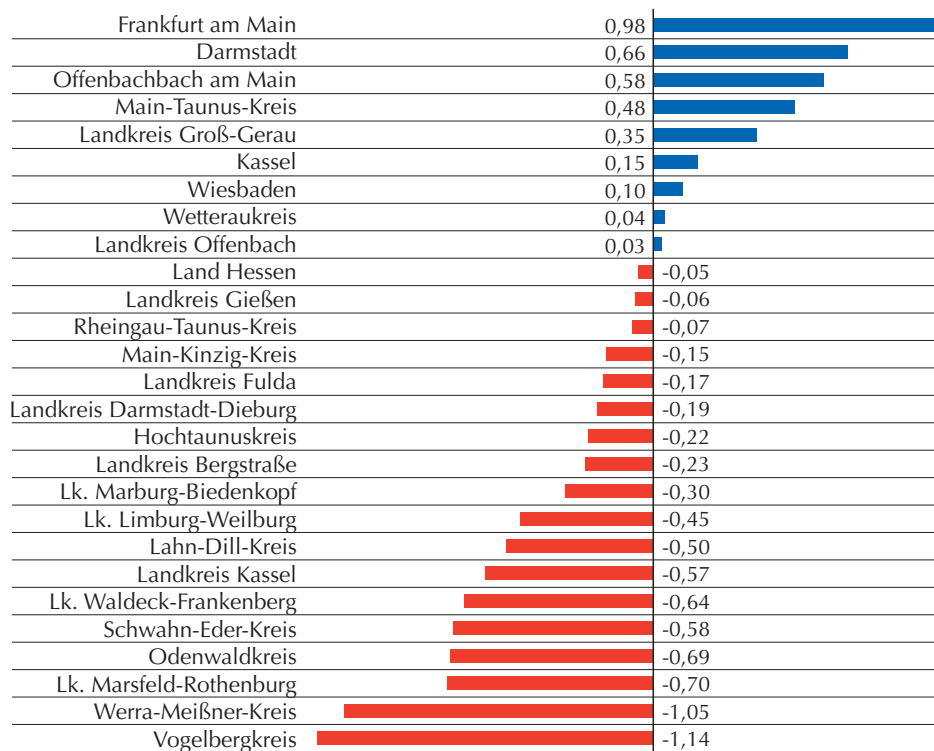
### Entwicklung der Geburten und der Sterbefälle in der Nachkriegszeit



Quelle: dpa

Übersicht 3:

### Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen Hessens



Quelle: Statistisches Landesamt, nach dpa-Grafik

zum Teil ganzer Familien. Diese Tendenzen treten in den ländlichen Regionen in den Neuen Bundesländern bereits deutlich zum Vorschein. Aber auch beispielsweise innerhalb Hessens sind bereits deutliche regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung zu beobachten, wie Übersicht verdeutlicht.

Es zeigt sich deutlich, dass im Wesentlichen die nord- und mittelhessischen Kreise Bevölkerungsverluste erleiden, während gleichzeitig die süd-hessischen Landkreise noch immer einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Ob sich diese Entwicklung auch künftig fortsetzt, wird auch von den wirtschafts- und regionalpolitischen Maßnahmen beeinflusst. Eine Politik, die die Wirtschaftsentwicklung in benachteiligten Regionen fördert und dort Arbeitsplätze schafft, wird die regionale Mobilität vermindern und so zu einer gleichmäßigeren Bevölkerungsentwicklung im Lande beitragen.

Eine Fortsetzung bzw. Verstärkung der bisherigen Entwicklungstrends ist mit tiefgreifenden Veränderungen und Strukturproblemen insbesondere in

den ländlichen Räumen verbunden. Besonders betroffen sind strukturschwache ländliche Gebiete. Die Tendenz zum Rückzug wirtschaftlicher Aktivitäten aus peripheren und benachteiligten Räumen ist bereits derzeit in einer Reihe von Regionen zu beobachten. Vielfach werden erhebliche Probleme in der Infrastrukturversorgung, insbesondere im sozialen

„Bei rückläufiger Bevölkerung steigen die Pro-Kopf-Infrastrukturkosten, während die Steuereinnahmen und auch die Finanzaufwendungen nachlassen. Das erfordert neue Strukturüberlegungen und neue Organisationen für die Bereitstellung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen in ländlichen Räumen.“

Bereich und der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs erwartet. Bei rückläufiger Bevölkerung steigen die Pro-Kopf-Infrastrukturkosten, während die Steuereinnahmen und auch die Finanzaufwendungen nachlassen. All dies erfordert neue Strukturüberlegungen und neue Organisationen für die Bereitstellung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen in ländlichen Räumen.

Neben der Veränderung der regionalen Gesamtbevölkerung ist auch eine Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung erwartbar (siehe Übersicht 4). Die sich abzeichnende Überalterung der Bevölkerung erfordert angepasste Sozial- und Infrastruktureinrichtungen, die ebenfalls zusätzliche finanzielle Belastungen der Träger öffentlicher und politischer Einrichtungen bedeuten.

Bereits eingangs betont, treffen die Konsequenzen der demographischen Veränderungen auf unterschiedliche Stärken und Schwächen der einzelnen ländlichen Räume. Hierauf müssen die Länder und die einzelnen Regionen reagieren. Unter anderem müssen sie die bestehenden internen Potentiale, die Chancen der Globalisierung und die bestehenden Fördermöglichkeiten

Übersicht 4:

### Veränderung der Altersstruktur in der Stadtregion Gießen-Wetzlar von 2006–2020

Altersklasse	2006	2020	Differenz	Veränderung in %
0 bis unter 18 Jahre	52.918	45.562	-7.355	-13,9
18 bis 59 Jahre	179.508	167.995	-11.513	- 6,4
60 bis 79 Jahre	56.199	65.157	8.958	15,9
ab 80 Jahre	12.546	20.822	8.276	66,0
Gesamte Stadtregion	301.170	299.535	-1.635	-0,5

nutzen. Gefordert sind eine neue Regionalpolitik und neue Strukturüberlegungen, die die Wirtschaftsentwicklung in benachteiligten Regionen fördert und dort Arbeitsplätze schafft. Notwendig sind auch neue Organisationen für die Bereitstellung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen in ländlichen Räumen.

### 6. Künftige Tendenzen und mögliche Anpassungen

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der demografische Wandel weiter voranschreitet und für die einzelnen Regionen im Bundesgebiet unterschiedliche Bevölkerungsveränderungen und unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen erwartet werden können. Es liegt daher auf der Hand, dass die einzelnen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß und von verschiedenartigen Folgen betroffen sein werden. Obwohl sich diese Folgen für den ländlichen Raum bislang nur ansatzweise übersehen lassen, gestalten sich die regionalen Konsequenzen des demographischen Wandels gestalten sich unterschiedlich, je nachdem

- wie sich der demographische Wandel in den betroffenen Regionen im Einzelnen gestaltet,
- welche regionalen Strukturen und regionalwirtschaftlichen, infrastrukturellen und sozialen Ausgangskonstellationen in den betrachteten Regionen vorliegen.
- 

Generell werden durch die niedrige Geburtenrate, bei nur geringen regionalen Unterschieden, alle Regionen betroffen. Die niedrige Geburtenrate stellt die nachhaltige Ursache für den Rückgang der Bevölkerung dar. Dank medizinischer Fortschritte und verbesserter Ernährung steigt gleichzeitig das Sterbealter an. Beide Faktoren bewirken eine durchgängige und anhaltende Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung. Diese Tendenzen treffen in mehr oder weniger gleichem Ausmaß auf alle Regionen zu. Größere regionale Unterschiede kommen durch die interregionale

Mobilität ins Spiel. Dies betrifft die Mobilität im Rentenalter, das tägliche Pendeln und den Umzug einzelner Bevölkerungsgruppen. Diese Mobilitätsformen können die allgemeine Tendenz des Bevölkerungsrückgangs verstärken oder auch abmildern.

**„Die regionalwirtschaftlichen Strukturen in Deutschland fördern eine tendenzielle Nord-Süd- und Ost-West-Mobilität. Diese Tendenz dürfte auch auf absehbare Zukunft anhalten.“**



Welche Formen der **großregionalen Mobilität** überwiegen, hängt unter anderem von den regionalen Struktur- und Arbeitsmarktbedingungen ab. Die regionalwirtschaftlichen Strukturen in Deutschland fördern eine tendenzielle Nord-Süd- und Ost-West-Mobilität. Diese Tendenz dürfte auch auf absehbare Zukunft anhalten. Auf kleinregionaler Ebene gestalten sich die regionalen Mobilitätsvorgänge heute wesentlich komplexer und verwobener als in der Vergangenheit.

Im Hinblick auf die Konsequenzen demographischer Veränderungen und deren möglicher Beeinflussung sind vor allem bedeutsam:

- **Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung (Geburtenrate)**
- **Beeinflussung der regionalen Mobilität**
- **Konsequenzen für strukturschwache ländliche Räume:**
  - Finanzen: Steuereinnahmen, Finanzausgleich;
  - Ausgaben: Infrastruktur, Lasten für ältere Menschen;
  - Familienstruktur und Dienstleistungen im Haushalt;
  - Regionale Versorgung: Täglicher Bedarf, Gesundheit, Bildung;
  - Wirtschafts- und Sozialstruktur (Re-Urbanisierung);
  - Landschafts- und Dorfstrukturen;
- **Reaktionen auf demographische Veränderungen:**
  - Interkommunale Zusammenarbeit (Gemeinsame Verwaltungs-Einrichtungen, Schulen, Kindergärten usw. Einsparungspotential?).
  - Bürgerschaftliches Engagement.
  - Mobile Versorgung.
  - Neue Chancen: Tourismus, Freizeit, Naturschutz, großflächige Landbewirtschaftung (Bioenergie).
  - Regionalpolitik, Flächenverbrauch, Förderprogramme für ländliche Regionen.

Häufig wird die Geburtenrate als gegeben angesehen, jedoch scheint im Hinblick auf die Beeinflussung der Geburtenrate ein Blick auf die europäischen Nachbarländer nützlich. Innerhalb von Europa gibt es mehrere Länder, in denen die Geburtenrate wesentlich höher liegt, als in Deutschland. So zeigt die Statistik in Frankreich eine durchschnittliche Geburtenrate von etwa 2 Kindern pro Frau. Auch die skandinavischen Länder liegen mit zum Teil 1,8 Kindern pro Frau deutlich über dem Wert für Deutschland. Dies liegt unter anderem zum Teil an den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Frauen, die es dort ermöglichen, die zwei Aspekte Familie und Beruf besser zu vereinbaren als dies in Deutschland der Fall ist. Daraus lässt sich folgern, dass auch in Deutschland eine wesentliche Verbesserung der Rahmen-



*Die Geburtenraten liegen in einigen europäischen Ländern höher als in Deutschland. Das liegt unter anderem an den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Frauen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.*

bedingungen und der finanziellen bzw. steuerlichen Förderung zu einem Anstieg der Geburtenrat beitragen kann. Diese Forderung betrifft die politischen Entscheidungsträger auf allen Ebenen, von Bund, Land bis zu den Gemeinden und auch Bürgermeistern. So gibt es in einigen Gemeinden ein so genanntes „Begrüßungsgeld für Neugeborene“.

So könnte beispielsweise die Organisation und eine bessere Ausgestaltung der Kinderbetreuung und abgesicherte Chancen für einen guten Wiedereinstieg in den Beruf eine höhere Bereitschaft für Kinder erzeugen. Diese Fragestellung ist in Bezug auf die demografische Entwicklung in ländlichen Regionen von besonderem Interesse. Gerade im Bereich der Kinderbetreuung bieten sich für die Kommunen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verbesserung der demografischen Entwicklung beizutragen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die meist für den städtischen Raum diskutierten Organisationsformen (z. B. Kindergrip-

**„ Deutschland benötigt zum einen eine wesentliche Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Frauen, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Zum zweiten würde eine finanzielle bzw. steuerliche Förderung hierfür zu einem Anstieg der Geburtenrat beitragen. Diese Forderung betrifft die politischen Entscheidungsträger auf allen Ebenen, von Bund, Land bis zu den Gemeinden und den Bürgermeistern. “**

pen usw.) kaum sinnvoll und kostengünstig auf dünnbesiedelte ländliche Räume (kleine Dörfer) übertragen lassen. Hier sind flexible Formen gefordert, die unter anderem auf ehrenamtliche Tätigkeiten und ältere Menschen in den Dörfern zurückgreifen könnten. Entsprechend sind flexible finanzielle Fördermaßnahmen notwendig, die sowohl für dicht- als auch für dünnbesiedelte Regionen angepasste Organisationsformen ermöglichen und außerdem den Eltern einen großen Gestaltungsspielraum geben.

### **Möglichkeiten zur Verbesserung der Attraktivität der ländlichen Räume:**

Im Hinblick auf die regionale Infrastruktur und die regionalen Lebensverhältnisse bestehen verschiedene Möglichkeiten, die aufgezeigten Trends zu beeinflussen. Notwendig sind:

- Vorschläge zur Verbesserung der Attraktivität ländlicher Regionen für die jüngere Bevölkerung, vor allem für junge Familien.
- Konzepte zur Verbesserung der Infrastruktur ländlicher Gemeinden in Bezug auf Bus- und Bahnverbindungen gewinnen zunehmend an Bedeutung, da Wohnraum innerhalb der Ballungszentren begrenzt ist.
- Auch spielt die Wohnqualität für viele Bürgerinnen und Bürger eine enorme Rolle. Daher sollten in Zukunft geeignete Konzepte für eine bessere Vernetzung von Ballungszentren und dem Umland angeregt werden.

Gelegentlich wird argumentiert, dass die **Bevölkerungsdefizite durch Pauschalzuwanderungen** ausgeglichen werden können. Aus verschiedenen Gründen kann jedoch das Bevölkerungsdefizit nicht ausschließlich durch qualifizierte Zuwanderungen aus dem Ausland entgegengewirkt werden.

Auch die Tendenz der Abwanderung junger qualifizierter Deutscher ins europäische und außereuropäische Ausland muss berücksichtigt werden. Für viele potentielle Zuwanderer stellt die Sprache ein großes Problem dar. Die vielen qualifizierten Fachleute wandern bevorzugt in englischsprachige Länder aus. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Bevölkerungsausgleich, der durch Zuwanderungen erreicht werden kann, meist nicht dem ländlichen Raum zu gute kommt, da die Zuwanderung vorwiegend auf die städtischen Ballungszentren gerichtet sei.

**„Kann durch Zuwanderungen ein positiver Bevölkerungsausgleich auch für die ländlichen Räume erreicht werden? Zuwanderungen ist vorwiegend auf die städtischen Ballungszentren gerichtet und kommt meist nicht dem ländlichen Raum zugute.“**

## 7. Ländliche Regionalpolitik: Künftige Erfordernisse

Wenn man die Diskussion um die ländliche Regionalpolitik verfolgt, so fällt auf, dass fast alle Beteiligte die besonderen Wohltaten dieser Politik hervorheben. Dabei hängt die Beurteilung der Förderpolitik zur ländlichen Entwicklung in starkem Maße davon ab, aus welcher Position und Sichtweise man sich dem Thema nähert. Aus Sicht der unmittelbar Beteiligten und Nutznießer bietet die betriebene Förderpolitik eine Reihe von Vorteilen und wird daher konsequenter Weise verteidigt und positiv dargestellt. Aus wissenschaftlicher Perspektive stellt sich jedoch die Frage der Effizienz dieser Fördermaßnahmen, und ob durch staatliche Umverteilung von Finanzmitteln auf EU-Ebene ein positiver Effekt gegenüber dezentralen privatwirtschaftlichen und kommunalen Allokationsentscheidungen erzielt werden kann.

In Bezug auf die Diversität ländlicher Räume stellt sich zudem die Frage, ob durch die EU einheitliche Fördermaßnahmen einerseits eine Diversität der ökonomischen Strukturen und der ökologischen Vielfalt erhalten und gefördert werden kann und andererseits ein Ausgleich der sozialen Lebensbedingungen angestrebt werden kann. Dieser Balanceakt wird umso schwieriger, je stärker die Politik zentralisiert ist; denn Zentralisierung bedeutet zunächst einmal eine Schwächung der Regionen, da ein Teil der Steuer- und Finanzmittel zwangsweise an die zentrale Ebene (sprich EU) transferiert wird. Die Rückverteilung der Mittel erfolgt dann häufig mit hohem bürokratischem Aufwand und unter Kriterien die von der Zentrale vorgegeben werden. Ob

**„Lassen sich durch einheitliche Fördermaßnahmen, wie beispielsweise durch die EU, die Entwicklungschancen benachteiligter Regionen verbessern? Zentralisierung bedeutet zunächst eine Schwächung der Regionen, da ein Teil der Steuer- und Finanzmittel zwangsweise an die zentrale Ebene (z. B. EU) transferiert wird. Es ist äußerst fraglich, ob dadurch den speziellen Bedürfnissen und Entwicklungschancen benachteiligter Regionen entsprochen werden kann.“**

dadurch den speziellen Bedürfnissen und Entwicklungschancen benachteiligter Regionen entsprochen werden kann, ist äußerst fraglich. Eine demokratische Kontrolle der Mittelaufbringung und Verwendung ist unter diesen Bedingungen häufig nur noch begrenzt möglich.

## a) Grundsätze für eine Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik

Welche Konsequenzen sind aus den geschilderten Problemen zu ziehen? Zwei prinzipielle Ansätze kommen dafür in Frage:

- 1. Verfeinerung und Perfektionierung der derzeitigen Politik:** Mehr Kontrolle, stringendere Vorschriften und verbesserte Evaluierungsverfahren. Diese Ausrichtung hält im Prinzip an der derzeitigen Politikausrichtung fest und versucht diese durch eine noch weitere Aufblähung des bürokratischen Apparate zu verfestigen. Auf diesem Wege können bestenfalls bestimmte Auswüchse der derzeitigen Förderpolitik vermieden werden. Eine grundlegende Problembhebung kann auf diesem Wege allerdings nicht erreicht werden, da die genannten systemimmanenten Kräfte des Systems weiter wirken. Wegen des Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip und das Subsidiaritätsprinzip bleiben die (falschen) Anreize für regionale Entscheidungsträger und damit Fehlallokationen der begrenzten Finanzmittel.
- 2. Grundlegende Neuorientierung der Politik** an den Grundprinzipien der Regionalpolitik, insbesondere unter stärkere Beachtung des Subsidiaritäts- und Konvergenzprinzips der Politik für ländliche Räume in der EU. Eine solche Umorientierung kann durchaus mit einer Stärkung der ländlichen Regionen einhergehen und insbesondere dem immer wieder vorgebrachten Postulat der Vielfalt der Regionen („Europa der Regionen in der EU“) in stärkerem Maße gerecht werden.



Die Strukturen sind heute in den ländlichen Regionen in Deutschland und natürlich noch mehr in Europa so unterschiedlich, dass eine weitgehend vorstrukturierte einheitlich europäische Regionalförderung kaum den unterschiedlichen Entwicklungschancen gerecht werden kann. Diese Einsicht ist nicht neu, sondern bereits vor 25 Jahren in einer umfassenden Untersuchung ländlicher Entwicklungschancen und Hemmnisse in 12 Fallstudienregionen in der damaligen EU aufgezeigt worden (HENRICHSMEYER, BAUER, COMES, STEINLE, 1983).<sup>1</sup> Die damalige ansatzweise Erprobung des Konzeptes der „Integrierten ländlichen Entwicklung“ hat gezeigt, dass ein sektorübergreifender Entwicklungsansatz, der entsprechend den regionalen Bedingungen ganz unterschiedliche Entwicklungspfade erlaubt, am ehesten zum Erfolg führt. Die obigen Argumente und der sich erst ansatzweise abzeichnende demographische Druck in ländlichen Regionen machen einen solchen Ansatz notwendiger denn je. Eine vollständige integrierte Regionalentwicklungspolitik kann aber nur erreicht werden, wenn die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz in einer Hand liegen und über eine demokratische Kontrolle ermöglicht werden.

Wie oben begründet, kann man der politischen Zwickmühle nicht durch marginale Korrekturen und Perfektionierungen der Programme entkommen. Um im Gesamtsystem ein höheres Maß an Rationalität zu erreichen, ist vielmehr eine grundlegende Umorientierung notwendig, die sich wieder an den eigentlichen Anliegen einer Regionalpolitik für den ländlichen Raum orientiert.

### **b) Grundprinzipien einer zukunftsfähigen Regionalpolitik**

Als allgemeine Grundprinzipien einer zukunftsfähigen Regionalpolitik dürften die folgenden Orientierungslinien wenig strittig sein:

- Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien und Stärkung der Marktkräfte (auch mit Blick auf wettbewerbsfähige Regionen im Globalisierungsprozess);
- sozialer Ausgleich im Sinne des grundlegenden Ziels der Raumordnung „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen“ in allen Räumen des Bundesgebiets bzw. in Europa Konvergenzziel;
- Ausgleich überregionaler Leistungen und interregionaler Spillovers, insbesondere von überregionalen Umweltleistungen und Umweltbelastungen;

---

<sup>1</sup> Henrichsmeyer, Bauer, Comes, Steinle, 1983 sowie *Synthesis of Results and Conclusions of the 1980-1983 Case Studies in Integrated Rural Development*. In: Ulbricht, T.L.V. (ed.): *Integrated Rural Development – Proceedings of a European Symposium*. Gravenhage: 235-250.

- Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, das in stärkerem Maße dezentrale Lösungen erfordert.

In einem föderalistischen Staatensystem sollte dabei eine weitgehende Dezentralisierung und Stärkung des Subsidiaritätsprinzips angestrebt werden. Insbesondere sollte es darum gehen, weitestgehend die regionalen Kompetenzen zu nutzen und die vorhandenen dezentralen politischen Strukturen in die konkrete Politikgestaltung und demokratische Kontrolle und Verantwortung einzubinden. Dies bedeutet, dass lokale Belange auch auf lokaler Ebene gestaltet und finanziert werden sollten. So mag z. B. eine Dorferneuerungsmaßnahme aus Sicht einer Kommune sinnvoll sein, aber es lässt sich kaum eine nachvollziehbare Begründung dafür finden, dass eine solche Maßnahme von Brüssel, über Berlin und über die Landesebene konzipiert, finanziert und kontrolliert werden muss.

### c) Konturen einer Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik

Angesichts der bestehenden Diversitäten und der zunehmenden Differenzierung sowie der vielfältigen gesellschaftlichen und umweltbezogenen Leistungen des ländlichen Raums kann es dabei nicht um eine Schwächung oder eines Zurückfahrens der ländlichen Regionalpolitik gehen, sondern um eine zielgerichtete Gestaltung sowie um eine Entflechtung und Zuordnung von Kompetenzen, Finanzen und Verantwortung zu den einzelnen politischen Ebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Folgende Bereiche sollten nach Auffassung des Verfassers als wesentliche Elemente einer solchen Neuorientierung gesehen werden:

**„Bei der Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik muss es um eine zielgerichtete Gestaltung sowie um eine Entflechtung und Zuordnung von Kompetenzen, Finanzen und Verantwortung zu den einzelnen politischen Ebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip.“**

**1. Konzentration der Aufgaben auf EU-Ebene auf übergeordnet notwendige Regelungsbereiche.** Darunter fallen unter anderem die außenhandelspolitischen Regelungen, große Bereiche der Entwicklungspolitik, Formulierung von produktbezogenen Umweltstandards als Voraussetzungen für einen Binnenmarkt, überregional bedeutsame Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen (z. B. Europäische Wasser- und Verkehrswege, Europäische Naturschutzparks). Eine Konzentration auf Gesamtaufgaben der EU und die übergeordneten Belange kann durchaus zu einer Stär-

kung der EU und zu Effizienzvorteilen führen. Im Sinne eines föderalen Systems sollte dabei in geeigneten Bereichen eine komplette Kompetenzverlagerung auf EU-Ebene erfolgen und nicht nur additiv zu nationalen und regionalen Institutionen auch noch eine europäische Ebene hinzugefügt werden. So könnten z.B. in europäischen Drittlandsauslandsvertretungen die Aufgaben der nationalen Botschaften zusammengeführt und so administrative Einsparungen erzielt werden bei gleichzeitiger einheitlicher Außendarstellung der EU.

- 2. Dezentralisierung und Rückführung regionalpolitischer Aktivitäten auf die nach dem Subsidiaritätsprinzip bestgeeignete regionale Ebene.** Dies würde eine entsprechende Dezentralisierung aller wesentlichen Bereiche des gegenwärtigen EU-Programms für ländliche Entwicklung (ELER) umfassen. Integrierte ländliche Entwicklung kann nur dann die vollen Kräfte entfalten, wenn die regionalen Stärken und Schwächen (Entwicklungspotenziale und Hemmnisse) in die Entwicklungskonzeptionen eingehen. Dies erfordert jedoch eine Orientierung an den regionalen Besonderheiten und Wettbewerbsverhältnissen, was wiederum eine Nutzung regionalen Sachwissen voraussetzt. Um eine tatsächliche Gestaltung entsprechend den regionalen Prioritäten zu erreichen, sollte – wie oben begründet – die regional verantwortliche Ebene dann auch eine vollständige Finanzierung übernehmen und damit auch einer eindeutigen und (für den Bürger) nachvollziehbaren demokratischen Kontrolle unterliegen.
- 3. Stärkung der Finanzausstattung der regionalen (kommunalen) Ebene.** Um die größeren Aufgaben dezentral in eigener Verantwortung durchführen zu können, sollte ein höherer Steueranteil in kommunaler Hand verbleiben. Die dadurch entstehende Entlastung auf EU und Bundesebene lässt sich leicht z.B. in einen entsprechend höheren Einkommenssteueranteil der Kommunen umrechnen. Die Kommunen würden dann nicht mehr mit „Wohltaten“ der EU und des Bundes bedient, sondern gezwungen mit den Finanzmitteln aus den Ressourcen der Kommune selbst wirtschaftlich umzugehen.
- 4. Eine solche Dezentralisierung erfordert eine Stärkung des regionalen Finanzausgleichs um dem Prinzip der regionalen Solidarität („gleichwertige Lebensverhältnisse) gerecht zu werden.** Ein solcher Finanzausgleich muss sich einmal an der Wirtschaftskraft und an sozialen Kriterien der einzelnen Regionen auf europäischer Ebene orientieren. Zum ande-



ren müssen überregional bedeutsame Infrastrukturleistungen und umweltbezogene regionale Spillovers in einen solchen Ausgleich einbezogen werden. Die spezifischen Leistungen ländlicher Räume und auch die Umweltbelastungen von Ballungsräumen können so in adäquater Weise (möglichst durch output-orientierte Ausgleichs- und Anreizsysteme) ökonomisch gelenkt werden. Ob eine Kommune dann beispielsweise Agrarumweltzahlungen an Landwirte leistet oder in eigener Regie Naturschutzmaßnahmen (z. B. auf kommunalen Flächen) durchführt, wird sicherlich von Region zu Region unterschiedlich entschieden werden. Wichtig ist nur, dass sich die Umwelt- und Naturschutzleistungen und -belastungen in adäquater Form in den laufenden Finanzzuweisungen widerspiegeln. Dabei muss klar sein, dass dauerhafte umweltbezogene Leistungen (öffentliche Güter) mit überregional bedeutsamem Charakter auch eine dauerhafte überregionale Finanzierung erfordern, auch wenn die Verantwortung auf regionaler Ebene liegt.

- 5. Förderung integrierter Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement.** Um die Bewältigung der oben genannten weit reichenden Aufgabenerweiterungen der Kommunen zu unterstützen, scheint eine Förderung der Erstellung regionaler integrierter Entwicklungskonzepte sinnvoll. Aus Sicht der Kommunen kann damit externes Know-how günstig „eingekauft“ werden, um konzeptionelle und managementorientierte Unterstützung für die eigene Entwicklung zu erhalten. Die im GAK Rahmenplan 2005–2008 beschlossenen „Grundsätze zur Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung“ stellen eine adäquate und gut fundierte Grundlage für solche Unterstützung regionaler Akteure dar. Diese überregionale (nationale oder EU finanzierte) Unterstützung sollte allerdings nicht die Äquivalenz von Entscheidungs-, Durchführungs-, Finanzierungs- und Kontrollzuständigkeit und demokratischer Verantwortung regionalpolitischer Maßnahmen stören.
- 6. Förderung einer allgemeinen Regionalberatung, von Pilotprojekten und der Regionalforschung in ländlichen Raum.** Ähnlich wie einzelbetriebliche Beratung überwiegend als öffentliches Gut angeboten wird, sollte den Kommunen auch eine spezialisierte Regionalberatung zur Seite gestellt werden. Damit kann insbesondere dem Argument begegnet werden, dass auf kommunaler Ebene nicht hinreichendes Wissen und Ideenvorrat vorhanden ist. Regionale Pilotprojekte, wie sie auch in der Städtebauförderung erfolgreich durchgeführt werden, können helfen neue Entwicklungen zu erproben (z. B. Alternative Systeme zur Bewertung von

Umweltleistungen ländlicher Räume, Pilotvorhaben zur effizienten Wärmenutzung bei Bioenergieanlagen, neue Formen der Infrastrukturversorgung in dünn besiedelten ländlichen Regionen). Allerdings ist darauf zu achten, dass aus dem Pilotvorhaben nicht groß dimensionierte Förderprojekte werden.

### Fazit

---

Vor dem Hintergrund der abzusehenden demographischen Veränderungen werden auf viele ländliche Regionen tiefgreifende Veränderungen zukommen. Hierzu bedarf es einer stärkeren Integration mit der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, der allgemeinen Raumordnung und Regionalplanung, der Arbeitsmarktpolitik, der Agrarpolitik und der Umwelt- und Naturschutzpolitik. Eine verstärkte Forschung in diesem Bereich stellt eine wesentliche Voraussetzung für tragfähige Entwicklung des ländlichen Raums in einer künftig veränderten Gesellschaft dar.

### Literatur

- Bauer, S. (1997):* Politik zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume. In: *Agrarwirtschaft*, Jg. 46, S. 245–250.
- Bauer, S. (2006):* Back to Principles: Dezentralisierung und Neuaustrichtung der ländlichen Regionalpolitik. In: *Agrarwirtschaft*, Jg. 55 (2006); S. 137–141.
- Bauer, S.:* Ansteigende Diversitäten ländlicher Räume? Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik. In: *Friedel, R., Spindler, E. (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume – Chancenverbesserung durch Innovation und Tradition. Wiesbaden 2008, S. 97–112.*
- Bauer, S.:* Unterschiede ländlicher Räume und Gestaltung der Regionalpolitik, in: *HAL-Mitteilungen*, Heft 36, Oktober 2008, S. 29–34.
- Bauer, S. (2006):* Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Was hat sich in den letzten Jahren getan? Was ist in Zukunft zu erwarten? In: *Loccumer Protokolle 6/99, S. 107–134.*
- Bauer, S., Abresch, J.-P., Steuernagel, M. (1996):* Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung, Materialien zur Umweltforschung, Bd. 26.
- Bauer, S., Nuppenau, E.-A. (2005):* Strategien zur Nutzung ländlicher Entwicklungs- und Agrarumweltprogramme für Hessen. In: *Boland, H. (Hrsg.), Agrarreform in Europa: Strategien für Hessen, Hochschultagung des FB 09 der Justus-Liebig-Universität Giessen.*
- Die Zeit (2006):* Falsches Spiel: Lasst uns EU Geld sinnvoll ausgeben, fordern die Briten. Sinnvoll? Eine Grotteske aus dem Schottischen Hochland. In: *Die Zeit*, 6.1.2006, S. 21.
- Grethe, H., Häger, A., Kirschke, D. (2007):* Aspekte der Agrarpolitik 2006. In: *Agrarwirtschaft*, Jg. 56 (2007), S. 2–9.
- Henning, C. (2005):* The show must go on: Zur politischen Ökonomie der ländlichen Entwicklungspolitik. In: *Agrarwirtschaft*, Jg. 54, S. 193–196.
- Henrichsmeyer, W., Bauer, S., Comes, S., Steinle, W. (1986):* Synthesis of Results and Conclusions of the 1980-1983 Case Studies in Integrated Rural Development, in: *Ulbricht, T.L.V. (Hrsg.), Integrated Rural Development - Proceedings of a European Symposium, Gravenhage, S. 235–250.*

*Köster, U. (2003): EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch? In: Wirtschaftsdienst 2003-3, S. 151–159.*

*Pick, D., Beckmann, G., Bauer, S. (1996): SCOPE - Strategien der ländlichen Regionalentwicklung in Europa. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 833–846.*

*Rat von Sachverständigen für Umwelt (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Stuttgart.*

*Seehofer, H. (2006): Die Zukunft des ländlichen Raumes. Eröffnung des Bundeskongresses Ländliche Räume, Berlin.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim BMELVL (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts, Berlin.*

### Prof. Dr. Siegfried Bauer



*Jahrgang 1949, studierte Agrarwissenschaften mit der Fachrichtung Agrarökonomie sowie Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Berlin und Bonn.*

*Anschließend war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn. Die Promotion erfolgte 1977 und die Habilitation im Fach Agrarpolitik und Agrarökonomie im Jahre 1984. Von 1985 bis 1987 hatte er eine Professur für Agrarökonomie an der Universität Kiel und anschließend an der Universität Bonn inne. Seit 1991 ist er Professor für Projekt- und Regionalplanung des Fachbereichs Agrarwissenschaften Ökotrophologie und Umweltmanagement an der Jus-*

*tus-Liebig-Universität Gießen. Er leitet die Arbeitsgemeinschaft „Umweltmanagement in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, die sich auch mit der Umweltverträglichkeit von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt. Prof. Bauer ist weiterhin Mitglied des Competence Centers "Projektmanagement und Umwelt" der Deutschen Gesellschaft für Projektmanagement. Er ist Sprecher des BUND-Arbeitskreises „Zukunftsfähige Raumnutzung“. Seit März 2009 ist Prof. Bauer Vorsitzender der Hessischen Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (HAL)“. Seine Hauptarbeitsgebiete sind im Bereich Agrar-, Regional-, Umwelt- und Entwicklungsökonomie und -politik angesiedelt. Dabei werden schwerpunktmäßig auch wirtschaftliche und soziale Probleme sowie Umweltaspekte in Industrie- und Entwicklungsländern behandelt.*

