

Herausforderung »Landentwicklung« – Ein Rückblick

Theo Augustin

Zusammenfassung

Die Leitlinien Landentwicklung fordern einen integrierten Entwicklungsansatz unter Beteiligung der Bevölkerung zur Sicherung der Attraktivität ländlicher Räume als Lebens- und Wirtschaftsraum. Dies ist heute so aktuell wie vor fünf Jahren. Im Mittelpunkt stehen bei den Leitlinien Landentwicklung Bodenordnung (Flurbereinigung), Dorferneuerung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung. Der Bund beteiligt sich über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) an der Förderung dieser Instrumente. Angesichts einer zunehmenden Entkoppelung landwirtschaftlicher Produktion von den dörflichen und regionalen Lebenszusammenhängen sind jetzt weitere Schritte in Richtung einer integrierten ländlichen Entwicklung erforderlich. Dazu müssen über die bisherigen Ansätze hinaus ländliche Regionen verstärkt als Einheit verstanden und Lösungsansätze aus den Regionen selbst entwickelt werden. Dazu dienen Regionalentwicklungskonzepte und Regionalmanagement. Damit können Maßnahmen zur Erschließung von Einkommenschancen auch außerhalb der landwirtschaftlichen Primärproduktion erheblich erfolgreicher umgesetzt werden als bei isolierten, nicht aufeinander abgestimmten Maßnahmen. Diese Erkenntnis folgt aus den Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative LEADER und dem nationalen Modell- und Demonstrationsvorhaben »Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft«. Diese Erfahrungen sollten nun auch in der »Mainstream«-Förderung umgesetzt werden. Bund und Länder sollten sich dabei auf die Rahmensteuerung durch die GAK beschränken. Den Regionen fällt dann die Aufgabe zu, ihre Ziele zu konkretisieren, geeignete Strategien und Projekte zu identifizieren und umzusetzen.

Summary

The guidelines on rural development require an integrated approach to development involving the population to ensure the attractiveness of rural areas as places to live in and work at. This is as topical today as five years ago. The guidelines focus on rural development, land division (land consolidation), village renewal and development planning for agricultural structures. The Federal Government contributes to promoting these instruments via the Joint Task for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection (GAK). In view of the increased decoupling of agricultural production from village and regional living environments, further steps are now required towards integrated rural development. Going beyond previous approaches, rural regions must increasingly be seen as a unified whole. The regions themselves must develop approaches to solving problems. Regional development programmes and regional management serve this purpose. They can help to implement measures to tap income opportunities – beyond agricultural primary production as well – in a far more successful way than isolated and uncoordinated

measures. This insight ensues from the experience with the Community initiative LEADER and the national pilot and demonstration project »Active Regions – Shaping Rural Futures«. These experiences are now also to be implemented in »mainstream« support. In the process the Federal Government and the Länder should confine themselves to the framework control through GAK. The task of specifying their targets, identifying and implementing suitable strategies and projects is then incumbent on the regions.

1 Einleitung

Wir leben in einer schnelllebigen Zeit. Da ist es durchaus legitim, bereits nach fünf Jahren zurückzublicken und eigene Positionen kritisch zu betrachten. Ein solcher Rückblick dient nicht zuletzt der Standortbestimmung in der zunehmend intensiv geführten Diskussion über die zukünftige Politik für ländliche Räume.

Die Leitlinien Landentwicklung markieren einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg von einer in erster Linie sektororientierten zu einer stärker raumbezogenen Sichtweise. Den Beginn dieses Weges möchte ich an der Reform der EU-Strukturfonds 1988/89 festmachen. Anhand objektiver Kriterien wurden seinerzeit Gebiete abgegrenzt, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Defizite besondere Unterstützung erfahren sollten. Je nach Charakter und Problemlage der Gebiete wurden Ziele definiert, die mittels spezieller Programme erreicht werden sollten. Ländliche Räume mit wirtschaftlichen Anpassungsschwierigkeiten erhielten als sog. 5b-Gebiete eine eigens auf deren Bedürfnisse zugeschnittene Förderung. In den neuen Ländern wurde diese Förderung in die Ziel-1-Förderung integriert.

Ein gänzlich neuer Ansatz in der Förderlandschaft und Betrachtungsweise der Problemlage wurde mit der Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung ländlicher Räume – LEADER – gefunden. Erste noch zaghafte Schritte in ausgewählten Gebieten unter LEADER I führten zu dem EU-weit anwendbaren LEADER II. Mit diesem Instrument wurde erstmals besonderer Wert darauf gelegt, innovative Projekte zu fördern, für die bis dahin keine Finanzierungsquelle verfügbar war. Ganz besonderes Augenmerk wurde darauf gerichtet, dass die geförderten Aktivitäten in einem regionalen Kontext eingebettet waren und dass die betroffene Bevölkerung an dem Entwicklungs- und Entscheidungsprozess beteiligt wurde.

Die Ziele ländlicher Entwicklungspolitik, die mittels der EU-Förderung realisiert werden sollten, orientierten sich in dieser Phase immer deutlicher an der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ländlich geprägter

Regionen. Seit der Weltumweltkonferenz von Rio de Janeiro im Jahr 1992 bekam zudem der Gedanke der Nachhaltigkeit besonderes Gewicht. Die Verwirklichung von Umweltzielen fand Eingang in den Zielekatalog ländlicher Förderung.

Das vielleicht deutlichste Signal, dass das Verständnis von der Förderung ländlicher Entwicklung einem starken Wandel unterlag, ging wohl von der EU-Konferenz von Cork im Jahr 1996 aus. Dort wurde eine Priorität für die Ausrichtung der Politik auf den Raum postuliert. Förderung sollte über den Agrarsektor hinausreichend und den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Subsidiarität verpflichtet sein. Die von diesen Gedanken beherrschte Diskussionen wurde in den Leitlinien Landentwicklung zu grundlegenden Aussagen konzentriert, die hier noch einmal festgehalten werden sollen:

- Es sei »erforderlich, die ländlichen Räume integriert zu entwickeln, (um deren) Attraktivität als Lebens- und Wirtschaftsraum mit eigenständiger Bedeutung ... zu sichern«.
- Dazu gehöre »aus den Regionen heraus und unter Einbeziehung aller Akteure Entwicklungsstrategien für die ländlichen Räume wirksam voranzubringen«.
- »Entscheidend für die Entwicklung ländlicher Räume sei die Stärkung ihrer Wirtschaftskraft sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.«

Diese Aussagen sind heute mindestens von der gleichen Aktualität wie vor fünf Jahren. In strukturschwachen Gebieten besteht weiterhin erheblicher strukturpolitischer Anpassungsbedarf.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen, der weiterbestehenden Probleme, aber auch der aktuellen Diskussion über die Reform verschiedener wichtiger Bereiche unseres Gemeinwesens kommt es daher darauf an, die Weichen für die ländliche Entwicklungspolitik so zu stellen, dass der Strukturwandel bewältigt werden kann.

2 Reform des Instrumentariums – Politischer und fachlicher Auftrag

Die Leitlinien Landentwicklung stellen die Bodenordnung (Flurbereinigung), die Dorferneuerung und die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung in den Mittelpunkt der ländlichen Entwicklung. Diese drei Instrumente sind mit jeweils eigenen Förderungsgrundsätzen Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«. Der Bund beteiligt sich mit 60% an der Förderung dieser Maßnahmen. Diese finanzielle Beteiligung demonstriert das bundespolitische Interesse an der bundeseinheitlichen Durchführung und Förderung bestimmter Maßnahmen.

Die GAK hat insofern nach wie vor eine unverzichtbare Koordinierungsfunktion. Auch kommt ihr zunehmend

Bedeutung im Zusammenhang mit dem Ansatz der EU zu, die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik über den landwirtschaftlichen Bereich hinaus für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zu stärken und die integrierte ländliche Entwicklung voranzubringen.

Gemäß Koalitionsvereinbarung soll die GAK zu einem Instrument der ländlichen Entwicklung ausgestaltet werden. Auch der PLANAK sieht in der GAK einen engen Bezug zur Förderung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung. Er hat die Haushalts- und Koordinierungsreferenten beauftragt, bis zum Sommer 2003 Vorschläge zu einer entsprechenden Ausgestaltung insbesondere der Förderungsgrundsätze

- Flurbereinigung,
 - Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und
 - Dorferneuerung
- vorzulegen.

Die unterschiedlichen Ziele der Förderbereiche der GAK haben in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von Fördermaßnahmen geführt, die die Lenkungsfunktion des Förderrahmens teilweise fragwürdig erscheinen lassen. Reformüberlegungen müssen daher einerseits den differenzierten Zielen der GAK Rechnung tragen, andererseits bedarf es aber auch einer Konzentration der Förderung auf strukturpolitische Aufgaben mit gesamtstaatlicher Bedeutung, die die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erfordern.

Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Wettbewerbs auf den Agrarmärkten und des in Folge der EU-Osterweiterung verringerten finanziellen Spielraums für produktionsbezogene Einkommenstransfers an die Landwirtschaft gewinnen darüber hinaus Überlegungen, wie nachhaltige landwirtschaftliche Strukturen aufrecht erhalten werden können, zunehmend an Bedeutung.

Die Optimierung der Produktion landwirtschaftlicher Rohstoffe allein kann auf Dauer eine tragfähige Agrarstruktur nicht gewährleisten. Diesem Aspekt ist in den vergangenen Jahren dadurch Rechnung getragen worden, dass die Unterstützung von Einkommenskombinationen auf landwirtschaftlichen Betrieben und die Dorferneuerung Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe wie auch der flächendeckenden EU-Förderung geworden sind.

Weitere Veränderungen, etwa hinsichtlich der Weiterentwicklung der agrarstrukturellen Vorplanung zu einer agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, waren wichtige Voraussetzungen für eine stärker raum- als sektorbezogene Betrachtung. Allerdings reichen diese Ansätze nicht aus. Angesichts einer rasant fortschreitenden Entkopplung landwirtschaftlicher Produktion von den dörflichen und regionalen Lebenszusammenhängen sind weitere Schritte in Richtung einer integrierten ländlichen Entwicklung erforderlich.

Das Ziel der GAK, die Agrarstruktur zu verbessern, verlangt auch die Betrachtung der außerlandwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Voraussetzung dafür, dass

die Landwirtschaft ihren von der Gesellschaft erwarteten und letztlich unverzichtbaren Beitrag zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume als Wirtschafts-, Wohn- und Erholungsraum leisten kann.

Die Verbesserung der Agrarstruktur wird auf Dauer nur gelingen, wenn auch Landwirten, die auf der Suche nach einer multifunktionalen Ausrichtung ihrer Betriebe sind, Unterstützung dabei gewährt wird, neue außerlandwirtschaftliche Einkommensquellen zu erschließen. Gleichzeitig bedarf es einer Öffnung der Fördermaßnahmen für Landwirte, die im Zuge des Strukturwandels die aktive Landwirtschaft aufgeben. Diese, wie auch andere Existenzgründer im Handwerks- und Dienstleistungsbereich, sind für eine wirtschaftlich tragfähige Entwicklung ländlicher Räume gleichermaßen bedeutend. Die wirtschaftliche Stärkung der ländlichen Räume gewährleistet das erforderliche Umfeld für eine wettbewerbsfähige und multifunktional ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft. Ohne entsprechende Anschubfinanzierung für neue unternehmerische Aktivitäten läge eine Lösung für viele Arbeitskräfte in der Regel darin, der Landwirtschaft gänzlich den Rücken zu kehren und in den Ballungsräumen Arbeit zu suchen. Angesichts der Strukturschwäche vieler ländlicher Räume hätte der landwirtschaftliche Strukturwandel damit unmittelbar eine weitere Abwärtsbewegung dieser Räume zur Folge.

3 Herausforderung für die Zukunft – Integrierte regionale Entwicklung

Verbesserung der Agrarstruktur im Sinne des GAK-Gesetzes kann demnach nur heißen, ländliche Regionen als Einheit zu betrachten und Maßnahmen zu unterstützen, die bewirken, dass Einkommenschancen für Landwirte auch außerhalb der Primärproduktion genutzt werden und dass die Einkommenspotenziale, die in der Verknüpfung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Aktivitäten liegen, systematisch erschlossen werden.

Die Situation in den Regionen und damit die Notwendigkeit staatlichen Fördermitteleinsatzes stellt sich dabei sehr unterschiedlich dar. Es ist daher sinnvoll, von der Möglichkeit, räumliche Schwerpunkte zu bilden, Gebrauch zu machen.

Jede Region hat ihre eigenen Stärken und Schwächen. Dies gilt es bei der Förderung ins Kalkül zu ziehen. Förderung wirkt um so eher, je stärker die einzelnen Maßnahmen auf die regionalen Besonderheiten abgestimmt sind. Dazu ist die Erarbeitung einer regionalen Entwicklungskonzeption überaus hilfreich. In vielen Regionen ist sie sogar Voraussetzung für einen konsistenten Entwicklungsprozess. Erst die Identifizierung regionaler Ziele ermöglicht mittels strategisch ausgerichteter, ineinander greifender Maßnahmen deren Realisierung.

Um die in der Region erarbeitete Strategie auch zielgerichtet umzusetzen, ist eine entsprechende Begleitung in

Form eines Regionalmanagements erforderlich. Diese Erkenntnis folgt aus den Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative LEADER und dem nationalen Modell- und Demonstrationsvorhaben »Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft«. Auf EU-Ebene wurde diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass im Rahmen der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Juni 2003 die Förderung des »Managements integrierter ländlicher Entwicklungsstrategien durch lokale Partnerschaften« in die VO (EG) Nr. 1257/99 aufgenommen wurde.

Der Subsidiaritätsgedanke legt es nahe, dass die ländlichen Regionen bei der Suche nach Wegen zu wirtschaftlicher Dynamik selbst die Schlüsselrolle übernehmen. Eine Antwort auf die Frage, wie die Zukunft erfolgversprechend gestaltet werden kann, kann die jeweilige Region am besten selbst geben. Jede Region sollte selbst entscheiden können, welche Richtung sie vor dem Hintergrund der gegebenen Rahmenbedingungen einschlagen will. Diese Entscheidung sollte auf einem alle Bevölkerungsgruppen umfassenden Diskussionsprozess basieren.

Ohne Unterstützung kommt dieser Prozess aber häufig nicht in Gang. Da die notwendigen Instrumente zur Initialisierung und Begleitung dieses Prozesses noch nicht Bestandteil der »Mainstream«-Förderung sind, sind zur Verbreitung dieses Ansatzes besondere Anstrengungen erforderlich. Die künftige Förderung könnte einem neuen Ansatz folgen, der im Rahmen des Modell- und Demonstrationsvorhabens »Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft« derzeit erprobt wird und auf die LEADER-Philosophie zurückgeht: Die Ausrichtung auf einzelne Sektoren und Fördertatbestände (z.B. Landwirtschaft, Wirtschaft, Infrastruktur), die bei der Mehrzahl der heutigen Förderinstrumente üblich ist, wird durch einen »Blick auf den Raum« ersetzt. An die Stelle der Frage individueller Antragsteller: »Wie bekomme ich mein Vorhaben finanziert?« tritt die Frage der regionalen Partnerschaft: »Welche Projekte sind am besten geeignet, die Entwicklung unserer Region voran zu bringen?«

Die Mittel dienen nicht der Finanzierung einzelner, voneinander isolierter Projekte, sondern der Umsetzung der in der Region partnerschaftlich erarbeiteten Strategie. Die Regionen können die Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele selbst auswählen und umsetzen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Planung, Umsetzung und Bewertung des regionalen Entwicklungsprozesses und des Fördermitteleinsatzes eingebunden sind. Dazu schließen sich die Akteure beispielsweise in einem Verein zusammen und legen so den Grundstein dafür, dass sie langfristig die Zukunft ihrer Region mitgestalten. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Region übernimmt schließlich die finanzielle Abwicklung.

Unsere ländlichen Räume dürfen nicht als Restgrößen vernachlässigt werden. Ihre Teilhabe an wirtschaftlicher Entwicklung verlangt besondere, auf ihre Bedürfnisse zu-

geschnittene Unterstützung. Dabei sollten sich der Bund und die Länder auf die Rahmensteuerung beschränken (Vorgabe des Ziels: integrierte ländliche Entwicklung, Zwang zur Operationalisierung in Form von Entwicklungskonzepten, Mindeststandards der Erarbeitung). Die Regionen sollten detailliert darstellen, welche Ziele sie konkret verfolgen und mit welchen Maßnahmen sie erreicht werden sollen. Der Bund und die Länder können und sollten den Regionen diese Aufgabe nicht abnehmen. Die Regionen bestimmen letztlich selbst, welchen Weg sie gehen. Indirekt wäre damit erreicht, dass Maßnahmen,

die aus Sicht der Region nicht zu ihrer Entwicklung beitragen oder nicht prioritär sind, auch nicht gefördert werden.

Anschrift des Autors

Regierungsdirektor Theo Augustin
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
Rochusstraße 1
53123 Bonn
theo.augustin@bmvel.bund.de