

Politik für ländliche Räume in Deutschland

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfiehlt ein regionalpolitisches Umdenken

von Katrin Hilpert und Jörg Knieling

Nach dem Bericht „Das neue Paradigma für den ländlichen Raum“ aus dem Jahr 2006 publiziert die OECD nun eine Reihe von Prüfberichten, in denen sie die aktuelle Politik für die ländlichen Räume in Mitgliedsländern der OECD analysiert. Deutschland ist eines der ersten Länder, deren Politikansätze geprüft wurden. Der Bericht vermittelt einen Überblick der derzeitigen Situation ländlicher Räume in Deutschland und zeigt, dass es Unterschiede zwischen aktuellen politischen Programmen und Notwendigkeiten in den Regionen gibt. Er stellt die Frage, wie eine Politik für ländliche Räume in Deutschland aussehen sollte und wo Ansätze für eine Neuausrichtung liegen könnten. Eine Vorbildfunktion kommt dabei integrativen Ansätzen der Regionalentwicklung wie LEADER und REGIONEN AKTIV zu. Diese haben jedoch noch den Charakter von Nischenprogrammen, so dass ihre Vorzüge nicht in der nötigen Breite in die Politik für ländliche Räume in Deutschland eingeflossen sind. Der folgende Beitrag zeichnet die Argumentation der OECD nach und setzt sich mit den Empfehlungen des Prüfberichts auseinander.

Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Alterung – mit diesen Herausforderungen werden ländliche Regionen häufig beschrieben. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeichnet in ihrem „Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume: Deutschland“ (OECD 2007) ein heterogenes Bild der ländlichen Räume in Deutschland. Insgesamt schätzt sie die polyzentrische Struktur Deutschlands, da diese vielerorts zu einem hohen Grad an Erreichbarkeit und zu einer guten Verkehrsinfrastruktur beigetragen hat. In der diversifizierten Wirtschaftsstruktur und dem positiven Trend bei der Erzeugung und Vermarktung von Bioprodukten sieht die OECD Chancen für eine nachhaltige Entwicklung. Auch bewertet die OECD die sozioökonomische Situation der verdichteten Räume und ländlichen Regionen in Westdeutschland als gut.

Kritisch betrachtet wird allerdings das Ost-West-Gefälle, das sich in der Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland feststellen lässt. Deutlich wird das schlechtere Abschneiden ostdeutscher Räume unter anderem an einem niedrigeren Bruttoinlandsprodukt, hohen Arbeitslosenquoten und einer anhaltenden Abwanderung

junger Arbeitskräfte. Die zentralen Herausforderungen der Zukunft sieht die OECD für Deutschland darin, auf die Unterschiede in der Entwicklung ländlicher Räume einzugehen, eine ausreichende Daseinsvorsorge zu erreichen und die ländliche Wirtschaftsstruktur weiter zu diversifizieren.

Vor diesem Hintergrund stellt der Prüfbericht die Frage, ob die deutschen Politikansätze geeignet und ausreichend sind, um diese Herausforderungen zu bewältigen.

Politik für ländliche Räume in Deutschland aus Sicht der OECD

Einseitige Konzentration auf periphere Regionen

An den deutschen Politikansätzen für ländliche Räume fällt zunächst auf, dass sie in erster Linie auf entlegene, periphere Räume abzielen. Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationsräumen werden zum Teil nicht als Bestandteil ländlicher Politik gesehen, da diese von so genannten Sicker- oder Überschwappeffekten der städtischen Räume profitieren sollen (121)¹. In der Pra-

¹ Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Seitenzahlen in dem 2007 erschienenen OECD-Bericht (OECD 2007).

xis lässt sich jedoch beobachten, dass diese Effekte häufig ausbleiben bzw. kaum zu quantifizieren sind. Die OECD sieht in der Entwicklung von „agglomerationsnahen Gebieten eine entscheidende Rolle in der Politik für ländliche Räume“ (121). Zudem verzeichnen in Deutschland gerade die suburbanen Räume das größte Bevölkerungswachstum, so dass die OECD die Bedeutung einer „Steuerung der Interaktion von Stadt und Land durch eine strategische Politik für die ländlichen Räume“ (120) hervorhebt.

Vorrangige Ausrichtung der Strukturpolitik auf den Agrarsektor

Die Entwicklung ländlicher Räume ist auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern den Landwirtschaftsministerien zugeordnet. Maßgebliches Instrument für die staatliche Politik in ländlichen Regionen ist die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Gemeinschaftsaufgaben ermöglichen aufgrund ihrer Bedeutung für die Gesamtheit des Staates und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse die Mitwirkung des Bundes bei der Ausgestaltung und Finanzierung (Grundgesetz, Art. 91a).

Im Mittelpunkt der GAK steht jedoch nicht eine integrierte Entwicklung ländlicher Räume, sondern das „Wohl der Landwirte“ (100). Maßnahmen, die nicht-landwirtschaftlichen Zwecken dienen, sind erst in den letzten Jahren in den Maßnahmenkatalog der GAK aufgenommen worden (z. B. Naturschutz, Regionalmanagement). Im Vergleich zu Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft (z. B. Flurbereinigung) stehen für derartige Vorhaben jedoch nur geringere Finanzmittel zur Verfügung (Ausnahmen sind Bayern und Schleswig-Holstein). Eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ist nicht ausdrückliches Ziel der GAK, stattdessen stehen traditionelle Bereiche der Agrarstrukturförderung im Vordergrund (110 f.). Entsprechend der Ausrichtung der GAK bilden die Landwirtschaftsverbände eine einflussreiche Lobbygruppe im Bereich der Politik ländlicher Räume (117, 129).

Die starke Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Agrarsektors entspricht der Bedeutung der Landwirtschaft aus der Nachkriegszeit, sie wird aber der heutigen Situation ländlicher Räume kaum mehr gerecht (100 ff.). Die Verknüpfung der ländlichen Politik mit der Agrarpolitik hat nach Meinung der OECD zwei Konsequenzen:

1) *Sinkender Einfluss auf die Entwicklung ländlicher Räume:* Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft beträgt lediglich fünf Prozent der Beschäftigten in ländlichen Räumen und drei Prozent der ländlichen Bruttowertschöpfung (118). Da die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen weiter abnimmt, verliert die derzeitige Politik damit immer weiter an Ein-

fluss auf die Landbevölkerung und die Entwicklung ländlicher Orte insgesamt.

2) *Anpassung an EU-Politiken:* Aufgrund der starken Bindung der Politik ländlicher Räume an die Agrarpolitik gibt Deutschland eigene Befugnisse an die EU ab. Der Maßnahmenkatalog der GAK wird auf Basis der Prioritäten der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) festgelegt (118). Nationale Mittel werden somit größtenteils als Ergänzung von EU-Programmen eingesetzt (119 f.).

Überholte Ausgestaltung der Regionalpolitik

Die Ausrichtung der deutschen Regionalpolitik, die maßgeblich durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) geprägt ist, wird von der OECD als nicht zeitgemäß angesehen. Die derzeitige Praxis beziehe sich überwiegend auf die Produktion von Exportgütern und beruhe auf wissenschaftlichen Argumentationen aus den 1970er Jahren. Die Wirtschaftsstruktur habe sich seitdem deutlich verändert, was in der deutschen Regionalpolitik nicht ausreichend berücksichtigt worden sei. Die Förderpolitik orientiere sich an veralteten Kriterien, so dass zum Beispiel die überwiegende Anzahl der Unternehmen in den Bereichen Handwerk und Dienstleistung derzeit keinen Anspruch auf Fördermittel habe (125). Auch die gewachsene Bedeutung weicher Standortfaktoren für die Entwicklung ländlicher Räume (z. B. Weiterbildung, Kompetenzentwicklung) schlägt sich in der traditionell ausgerichteten Regionalpolitik kaum nieder. Weiterhin kritisiert die OECD den nachsorgenden Charakter der deutschen Regionalpolitik. Regionen erhalten erst dann finanzielle Unterstützung, wenn der Handlungsbedarf bereits deutlich sichtbar geworden ist (125).

Moderne Regionalentwicklung nur in Nischen

Positiv bewertet die OECD die Teilnahme an der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER und das Programm REGIONEN AKTIV. Letzteres wurde bereits in dem im vergangenen Jahr erschienenen OECD-Bericht zur ländlichen Politik (OECD 2006: 105 ff.) als gutes Beispiel für ländliche Entwicklungsstrategien beschrieben. Auch die Rolle des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Initiator des Programms wird von der OECD hervorgehoben (116).

Den Grundgedanken beider Programme, dass die lokale Bevölkerung in den Entwicklungsprozess aktiv einbezogen werden muss – als Ideengeber und als handelnder Akteur – begrüßt die OECD (112). LEADER und REGIONEN AKTIV haben den Vorteil, dass sie an die jeweiligen Bedürfnisse der Räume angepasst werden können und die Akteure vor Ort einbinden. Diese Einbindung wird von den traditionellen Programmen (GAK oder GRW) nicht ausreichend gefördert (130). Dabei bieten sich solche Bottom-up-Ansätze aufgrund der vielfach

vorhandenen Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement an (130).

Nach Meinung der OECD existiert in Deutschland und anderen Ländern ein Konsens über die Effizienz von LEADER und REGIONEN AKTIV, allerdings auch darüber, dass diese Initiativen gegenüber den klassischen Förderinstrumenten „nicht hinreichend genutzt werden“ (112) und nur mit geringen finanziellen Ressourcen ausgestattet seien (130).

Mängel in der vertikalen und horizontalen Koordination
Mit Blick auf die Governance-Strukturen in Deutschland beurteilt die OECD die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben positiv, sie weist aber auf Defizite bei der Ausgestaltung und Koordination der Politik für ländliche Räume hin (125).

➔ *Zentralstaatliche Ebene*

Die OECD kritisiert den mangelnden Einfluss der zentralstaatlichen Ebene auf die Entwicklung ländlicher Räume. Die Bundesländer haben in der derzeitigen Regelung eine maßgebliche Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Politik für ländliche Räume. Die OECD äußert die Befürchtung, dass ihr Einfluss im Rahmen der Föderalismusreform weiter ausgebaut werden könnte und so die länderspezifischen Politikansätze zu zunehmenden Disparitäten ländlicher Regionen führen könnten (129). Die Bundesebene, die nach dem Grundgesetz für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verantwortlich ist, kann sich im Bereich der Politik ländlicher Räume aufgrund fehlender Aufsichtsrechte oder Richtlinienkompetenzen gegenüber den Bundesländern nur schwer durchsetzen (103 f.).

Zunehmenden Einfluss auf die regionale Entwicklung (nicht nur in ländlichen Gebieten) gewinnt die Bundesebene derzeit jedoch über die Ausschreibung nationaler Wettbewerbe, z. B. für die Einrichtung von Kompetenznetzwerken oder die Förderung von Clusterstrategien. In diesen Ansätzen „rücken ‚nichtländliche‘ Ziele stärker in den Vordergrund“ (107). Allerdings vermisst die OECD eine Koordination dieser neuen mit bestehenden Ansätzen, insbesondere auch in Bezug auf bereits vorhandene Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (107).

➔ *Vertikale Koordination*

Die Gemeinschaftsaufgaben bieten einen wichtigen Rahmen für die Bund-Länder-Koordination im Bereich der Agrar- und Regionalpolitik. Damit wird eine grundlegende Einigung der beiden staatlichen Ebenen zur Koordinierung von Maßnahmen über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg geschaffen (128). Nach Ansicht der OECD mangelt es jedoch an einer klaren Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der ländli-

chen Räume zwischen Bund, Ländern und darunter liegenden Verwaltungsebenen (129).

➔ *Horizontale Koordination*

Deutliche Kritik erfahren die Gemeinschaftsaufgaben hinsichtlich ihrer horizontalen Koordination. Die Entwicklung ländlicher Räume wird maßgeblich von der GAK (Landwirtschaftsministerium) und der GRW (Wirtschaftsministerium) bestimmt. Die OECD wirft die Frage einer wirksamen Koordination der beiden Aufgaben auf (107) und vermisst insgesamt einen integrativen Ansatz, der alle für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Politikbereiche einbezieht (129). Die Programme LEADER und REGIONEN AKTIV gelten dabei als positive Ausnahmen.

➔ *Einbezug lokaler Akteure*

Hinsichtlich der Partizipation lokaler Akteure kritisiert die OECD, dass „der Dezentralisierungsprozess im deutschen Föderalsystem häufig auf Landesebene endet“ (129). Traditionelle Programme wie die GAK und GRW zielen in Deutschland in der Regel nicht auf eine Integration auf lokaler Ebene ab. Ausnahmen bilden wiederum die Programme Leader und Regionen aktiv, bei denen der Beteiligungsgrad der Gemeinden und lokaler Akteure höher ist als bei anderen Programmen (129).

Empfehlungen der OECD

Die deutsche Politik für ländliche Räume bezieht sich – so die OECD-Beurteilung – überwiegend auf die Verhältnisse der 1970er und 1980er Jahre, spiegelt aber nicht die aktuellen Bedürfnisse wider (131). Nach Ansicht der OECD mangelt es an einem integrierten Vorgehen zur Entwicklung ländlicher Räume und an geeigneten Governance-Formen (131). Die OECD schlägt aufgrund ihrer Einschätzung drei grundlegende Maßnahmen für die deutsche Politik für ländliche Räume vor (137):

1. Entwicklung einer schlüssigen, breit getragenen Vision für ländliche Räume,
2. Identifikation von Politikbereichen, die für die Entwicklung ländlicher Räume besonders wichtig sind,
3. Koordination der Akteure durch geeignete Governance-Formen.

Vision für ländliche Räume

Um die Entwicklung ländlicher Räume auf einen breiteren, nicht sektoral eingeschränkten Politikansatz zu stellen, schlägt die OECD vor, auf nationaler Ebene eine Vision für ländliche Räume zu schaffen. Eine abgestimmte und anerkannte Vision für ländliche Räume kann helfen, die derzeitige Politik ländlicher Räume aus ihrer „Sand-

wichposition“ zwischen EU-Ebene und Ebene der Bundesländer zu befreien (Knickel 2006 nach 144). Grundlage für eine solche Vision sei, dass ländliche Entwicklung nicht als Synonym für Landwirtschaft stehen dürfe (142).

Die OECD benennt vier Maßnahmen, die sie als grundlegende Schritte zur Erarbeitung einer Vision betrachtet:

1. Schaffung einer eigenständigen Forschungsanstalt:

Die Entwicklung ländlicher Räume ist bislang in Deutschland kein eigenständiges Forschungsfeld. Der Themenkomplex wird in erster Linie als Bestandteil des Agrarsektors gesehen. Die OECD empfiehlt daher die Gründung eines nicht-landwirtschaftsbezogenen Bundesinstituts für ländliche Forschung. Mit den an einem derartigen Institut erfassten Daten sollten ländliche Entwicklungstrends analysiert und vorhandene Dynamiken besser eingeschätzt werden (138 f.).

2. Politikfolgenabschätzung: Eine zweite Wissenslücke wird im Bereich der Politikfolgenabschätzung gesehen. Aufgrund der aufgezeigten sektoral getrennten Zuständigkeiten fehlt es bislang an einer effektiven Koordination und Erfassung der eingesetzten Ressourcen und der daraus resultierenden Effekte. Die OECD empfiehlt daher eine „Evaluierung der Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben in ländlichen Räumen“ (139 f.).

3. Partizipationsprozess: Der dritte Aspekt ist die Notwendigkeit, ein breites Spektrum an Akteuren in die Erarbeitung und Umsetzung einer solchen Vision einzubeziehen. Die OECD nennt als mögliche Akteure unter anderem Verbraucher, Stadtbewohner sowie ökologische und kulturelle Interessensgruppen. Nach ihrer Ansicht kann der Konsens einer breit gefächerten Akteursgruppe helfen, mögliche Vorbehalte von entgegenstehenden Interessengruppen zu beseitigen (142).

4. Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt ländlicher Räume: Die OECD setzt sich für eine eigenständige Politik ländlicher Räume ein, da sich die Bedürfnisse der ländlichen Räume nach wie vor von denen städtischer Räume unterscheiden – unter anderem hinsichtlich der demographischen Situation, der Beschäftigungschancen oder der effizienten Bereitstellung von Dienstleistungen (145). Die OECD betont drei vorrangige Politikbereiche, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des sozialen Zusammenhalts ländlicher Räume beitragen können:

➔ *Innovation und Unternehmensentwicklung*

Nach Ansicht der OECD ist das Verständnis von Innovation in Deutschland mangelhaft. Innovation wird in der Regel mit Branchen der IT-Industrie, Biotechnologie oder Medizin in Verbindung gebracht. Diese sind in erster Linie in städtischen Räumen anzutreffen, so dass es in ländlichen Räumen an Diskursen zum Thema Innovation fehle (145). Wissenschaftliche Studien stellen

stattdessen den Aspekt des Lernens in Innovationsprozessen in den Vordergrund. Demnach sind nicht ausschließlich wissenschaftliche Entdeckungen ausschlaggebend für Innovation, sondern die Schaffung von Wissen und der Ausbau von Sozialkapital. Innovationen können demnach auch im Verwaltungs-, Rechts- oder Bildungswesen stattfinden, die in ländlichen Räumen vertreten sind (146).

Um die Innovationsfähigkeit in ländlichen Räumen zu stärken, kommt es daher darauf an, Hindernisse für Innovationen zu überwinden. Staatliche Akteure nehmen dabei eine wichtige Rolle ein, indem sie Leistungen wie Beratung, Finanzierung und Vernetzung anbieten (147). Die OECD sieht in vier Bereichen Handlungsbedarf, um Innovation in ländlichen Räumen zu fördern:

- Unternehmensdienstleistungen und Einführung neuer Technologien
- Bildung und Kompetenzentwicklung
- Anwerben neuer Landbevölkerung und „kreativer Köpfe“
- Institutionelle Innovation

➔ *Inwertsetzung von Attraktivitätsfaktoren und Nutzung natürlicher Ressourcen*

Die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen wird vielfach durch Attraktivitätsfaktoren, z. B. Landschaft, Berge oder Strand, begünstigt. Jedoch existieren für lokale Akteure in der Regel kaum oder nur wenig direkte Anreize, in regionale Attraktivitätsfaktoren zu investieren, da sich die Erträge selten in Einnahmen für den Investor niederschlagen. Die OECD schlägt eine Reihe von Instrumenten vor, die die Schaffung von Markt- oder marktähnlichen Mechanismen fördern sollen. Beispiele sind die Direktvermarktung von Attraktivitätswerten (Zugangs- und Nutzungsgebühren), der Kauf von Ressourcen durch Interessengruppen sowie Anreize, Steuern und Fördermittel (154).

Eine bedeutende Rolle spricht die OECD dem Bereich der erneuerbaren Energien zu. Nach Ansicht der OECD sollten ausgewählte ländliche Regionen ihr Profil als „Energierregion“ weiter stärken. Positive Effekte sind dabei nicht nur im Bereich der Beschäftigung, sondern auch für das regionale Image zu erreichen (158 f.). Neben der Förderung des Anbaus von Rohstoffen kommt Forschungs-, Entwicklungs- und Marketingmaßnahmen in ländlichen Räumen eine wichtige Bedeutung zu (159).

➔ *Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge*

Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen ist im Grundgesetz verankert. Hinsichtlich der derzeitigen Situation und der zukünftigen Perspektiven ländlicher Räume stellen sich zwei Herausforderungen für die Zukunft (160):

- Sicherung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge (insbesondere auch angesichts der demographischen Entwicklung),
- Verbesserung des Services in Schlüsselsektoren wie Gesundheit und Bildung.

Die OECD bemängelt, dass der Suche nach innovativen Lösungen für öffentliche Dienstleistungen in ländlichen Räumen zu wenig Aufmerksamkeit zukommt (160). Dabei sieht sie gerade die Bereiche des Gesundheits- und Bildungssektors als entscheidende Faktoren für das ländliche Umfeld an. Im Gesundheitssektor sollte der Alterungsprozess der Bevölkerung nicht nur als Problematik, sondern auch als Chance für neue Dienstleistungen und neue Arbeitsplätze betrachtet werden (160 f.). Der Bildungssektor ist für die Wettbewerbsfähigkeit von besonderer Bedeutung. Eine Politik für ländliche Räume muss innovative Lernmethoden und Unterrichtskonzepte fördern, um junge Menschen auf das Berufsleben vorzubereiten (161). Für die öffentliche Daseinsvorsorge wird auch die Sicherung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs, hervorgehoben (161 f.).

Positiv wird in diesem Zusammenhang auf das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ hingewiesen. Die OECD erkennt an, dass sich Bund und Länder der Herausforderungen bewusst sind, die sich im Bereich der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen stellen. Allerdings kritisiert sie, dass innovative Lösungen in diesem Aufgabenfeld derzeit noch Ausnahmen darstellen (162). Empfehlungen der OECD beinhalten zum einen die Einrichtung von Servicestellen zur Koordination und Vernetzung von Akteuren vor Ort und zur Beratung über Fördermöglichkeiten (Ressourcen-Pooling). Zum anderen empfiehlt sie den Einsatz mobiler Einrichtungen für Dienstleistungen (mobile Läden, Gesundheitseinrichtungen, Banken, Fahrbibliotheken). Dabei ist eine stärkere Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entscheidend (163).

Reformbedarf bei der Organisation der Politik für die ländlichen Räume (Governance)

Angesichts der derzeit fehlenden kohärenten Politik ländlicher Räume und der Defizite in der Koordination sektoraler Ansätze sieht die OECD einen Reformbedarf für die deutschen Governance-Strukturen. Die Empfehlungen beziehen sich dabei auf die nationale Ebene, die vertikale Koordination und die lokale bzw. intermediäre Ebene (166).

➔ *Zentralstaatliche Ebene*

Der zentralstaatlichen Ebene misst die OECD für die Entwicklung ländlicher Räume eine hohe Bedeutung

bei. Auf dieser Ebene sollen die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen gewahrt, die Kohärenz von Maßnahmen und Strategien auf den folgenden Ebenen sichergestellt und Verknüpfungen zwischen supranationalen und nationalen Strategien hergestellt werden. Die Bundesebene eignet sich zudem als Ebene zum Austausch und zur Förderung von guten Praktiken (166 f.). Dafür sieht sie drei prioritäre Aufgabenfelder auf Bundesebene:

- Aufbau einer Führungsrolle bei der Politik für ländliche Räume,
- Politikfolgenabschätzung,
- Schaffung eines neuen Rechtsrahmens.

➔ *Vertikale Koordination*

Die OECD sieht die Bundesebene bei der vertikalen Koordination als entscheidenden Akteur an. Sie benennt drei Prioritäten für die zentralstaatliche Ebene, um die „Gewährleistung eines für den ländlichen Raum förderlichen Politik- und Regulierungsumfeldes“ zu erbringen (173):

- Reform der Gemeinschaftsaufgaben GAK und GRW,
- Entwicklung von Anreizinstrumenten und Evaluierungsmechanismen,
- Verwaltungskapazitäten zur Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit.

In diesem Zusammenhang regt sie auch eine pro-aktive bzw. präventive Regionalpolitik an. Sie soll den wirtschaftlichen Niedergang von Regionen und daraus resultierende Kosten für das Allgemeinwesen frühzeitig verhindern bzw. abschwächen (125).

➔ *Lokale bzw. intermediäre Ebene*

Initiativen mit Bottom-up-Ansatz bieten einen Erfolg versprechenden Ansatz für die ländliche Entwicklung. LEADER und REGIONEN AKTIV haben bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements, dem Kapazitätsaufbau und der Integration von Entwicklungsinitiativen gute Ergebnisse gezeigt. Entsprechend dem aktuellen Nationalen Strategieplan der Bundesregierung für die Entwicklung ländlicher Räume sollen jedoch lediglich fünf Prozent der EU-Mittel für derartige integrierte Ansätze verwendet werden. Nach Einschätzung der OECD sollte dieser Anteil höher sein, so dass integrative Programme systematisch angewendet werden können (181).

Fazit und Ausblick: Impulse für eine moderne Regionalpolitik

In ihrem Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume in Deutschland spricht die OECD wichtige Themen an, die teilweise bereits seit längerem auch Gegenstand der

bundesdeutschen Fachdiskussion sind. Dies betrifft insbesondere den Wandel von der Agrarstrukturpolitik zu einer integrierten Politik für ländliche Räume und die damit verbundene Öffnung des Themenspektrums. Organisatorisch trifft die Frage der Koordination von GAK und GRW ebenso bisherige Schwachstellen wie die Öffnung des Akteursspektrums, so dass neben den zuständigen Fachressorts auch weitere öffentliche Akteure sowie private Interessen – aus Wirtschaft wie Zivilgesellschaft – einbezogen werden. Diesen Koordinationsanforderungen steht aber ein teilweise veraltetes Instrumentarium der Politik für ländliche Räume gegenüber. Neuere Ansätze wie Regionalmanagement, kommunikative Entwicklungsprozesse, Zusammenarbeit in Form von Public Private Partnership oder bürgerschaftliches Engagement deuten Perspektiven an, sind aber noch weit davon entfernt, zur anerkannten Praxis der Politik für ländliche Räume bzw. der Raumentwicklungs politik zu zählen.

Innovationspolitik

Bezogen auf die zukünftigen Anforderungen an ländliche Räume ist die Auseinandersetzung der OECD mit Ansatzpunkten für eine ländliche Innovationspolitik hervorzuheben. Der anhaltende Wandel zu einer dienstleistungs- und wissensbasierten Wirtschaftsstruktur stellt auch ländliche Regionen vor große Herausforderungen. Ein Verdienst des OECD-Berichts liegt darin, dass er aufzeigt, dass es auch in ländlichen Regionen Handlungsfelder gibt, die dazu einen Beitrag leisten können. Vor allem das Bildungswesen und die Verwaltungsmodernisierung sind dabei zu nennen, aber natürlich auch die Wirtschaftsförderung sowie – im Rahmen der Kooperation von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit Fachhochschulen und Universitäten – die Bereiche Forschung und Entwicklung. In dem aktuell viel diskutierten Wirtschaftssektor der erneuerbaren Energien haben KMU ihr Innovationspotential vielerorts bereits bewiesen. Neben diesen Sachinnovationen kommt den oben genannten Verfahrensinnovationen für die Innovationspolitik für ländliche Räume ein großer Stellenwert zu (vgl. Fürst/Knieling 2004).

Leitbilder der Raumentwicklung

Bezogen auf die Empfehlung der OECD, dass eine Vision bzw. ein eigenständiges Leitbild für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland nötig sei, stellt sich die Frage, ob die 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ bereits eine ausreichende Orientierung bieten (BMBVS 2006) bzw. ob anstelle eines eigenständigen Leitbilds nicht in jedem Fall eine raum- und fachübergreifende Sicht anzustreben wäre. Die Leitbilder der Raument-

wicklung und die darin genannten Handlungsstrategien decken sich bereits in großen Teilen mit den von der OECD benannten Politikbereichen zur Förderung ländlicher Räume:

- Wachstum und Innovation,
- Daseinsvorsorge sichern, Ressourcen bewahren,
- Kulturlandschaften gestalten.

Allerdings bereiten die neuen Leitbilder eine Veränderung des Paradigmas der Raumentwicklungs politik vor, indem sie anstelle der bisher vorherrschenden Ausgleichspolitik darauf setzen, die Metropolregionen als „Motoren“ der Entwicklung zu fördern und für die ländlichen Räume auf Überschwapp effekte und Vernetzungsstrategien zu hoffen. Die Diskussion über diesen Strategiewechsel ist bereits kontrovers geführt worden und sollte weiter vertieft werden, da diese Verschiebung großen Einfluss auf die zukünftige Politik für die ländlichen Räume haben dürfte (vgl. Knieling 2006). Eine Besonderheit der Leitbilder stellt das neue Instrument der Verantwortungsgemeinschaften bzw. großräumigen Partnerschaften dar, das die Metropolregionen mit den weiter entfernt liegenden ländlichen Räumen verbinden soll. Auch hier ist eine kritische Begleitung der weiteren Entwicklung – insbesondere des angelaufenen MORO – angebracht, inwieweit das neue Instrument die gewünschten positiven Effekte für die ländlichen Räume einlösen kann bzw. wie seine Ausgestaltung aussehen müsste, damit es die erwartete Wirkung erzielen könnte (vgl. Hahne & Glatthaar 2006).

Anstöße durch Modellvorhaben und Pilotprojekte

Die OECD weist auf den positiven Einfluss von Pilotprojekten – z. B. MORO, LEADER und REGIONEN AKTIV – hin. Deren Impuls- und Vorbildcharakter ist zu unterstreichen (vgl. Knieling 2005). Allerdings stellt sich die Frage, wie die gewonnenen Erkenntnisse in die allgemeine Förderpolitik und in die Routinen des Verwaltungshandelns aufgenommen werden können, ohne die Dynamik und den innovativen Charakter zu beeinträchtigen. Eine systematische und fortlaufende Evaluierung dieser Prozesse ist deshalb sehr zu empfehlen.

Koordination der Politiken für ländliche Räume

Das kritisierte Neben- und stellenweise sogar Gegeneinander von Agrarstruktur- und Regionalpolitik wird noch verstärkt, indem auch andere Politikfelder, die für die Regionalentwicklung wichtig sind, oft wenig abgestimmt arbeiten. Dies gilt beispielsweise für die Arbeitsmarktförderung, die über große Finanzvolumina verfügt, aber auch für die Tourismusförderung oder die Landschafts- und Umweltplanung. Für die geforderte Koordination gibt es allerdings bereits vereinzelt inte-

ressante Modelle, etwa einen Interministeriellen Arbeitskreis in Niedersachsen. Eine Analyse der Erfahrungen in den Flächenländern könnte dazu beitragen, Ansatzpunkte für Verbesserungen zu erkennen.

Good Regional Governance

In organisatorischer Sicht hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren für die ländliche Regionalentwicklung ein wichtiges Zukunftsthema ist. Dabei ist zwischen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu unterscheiden. Als „Ko-Produzenten“ können Private eine zusätzliche Dynamik in die regionalen Entwicklungsprozesse hineintragen, zugleich vermitteln sie die Sicht der „Kunden“, die mit der Politik für die ländlichen Räume erreicht werden sollen.

Bei der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren stellt sich die Frage nach der geeigneten Organisation. Dazu hat es in den letzten Jahren eine Fülle von Experimenten – von Vereinen und Genossenschaften über Stiftungen bis hin zu GmbHs und Aktiengesellschaften – gegeben. Kooperationsformen wie Public Private Partnership und bürgerschaftliches Engagement deuten Varianten einer Good Regional Governance an (vgl. Enquete-Kommission 2002), sie weisen aber auch auf umfangreichen Klärungs- und Forschungsbedarf hin, insbesondere zu der Frage, wie Gemeinwohl gegenüber Partikularinteressen privater Akteure die Oberhand behalten können.

In der Summe stellt der OECD-Bericht ein wichtiges Dokument dar, das zur Diskussion über die Politik für ländliche Räume in Deutschland beitragen kann. Der Blick der OECD von außen erleichtert es, eine Analyse entlang von sachlichen Anforderungen vorzunehmen, wenn es auch im Einzelnen sicherlich jeweils einer vertieften Betrachtung bedarf. Bezogen auf die Einschätzungen und Empfehlungen der OECD ist zudem zu berücksichtigen, vor welchem Hintergrund und geprägt vor welchen Werten und gesellschaftlichen Paradigmen die Autorinnen und Autoren des Prüfberichts ihre Wertungen vorgenommen haben. Die Vorschläge beziehen sich sowohl auf maßgebliche Handlungsfelder der Regionalentwicklung als auch auf wichtige Fragen der Organisation der Politik für ländliche Räume. Sie bieten damit eine Vielzahl von innovativen und zukunftsweisenden Anstößen und sollten für die Diskussion zukünftiger Etappen der Politik für ländliche Räume in Deutschland herangezogen werden.

Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006, Berlin.
- Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags: Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002.
- Fürst, Dietrich und Jörg Knieling: Innovation und Konsens – ein Widerspruch? Lösungsstrategien für die Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4–5, 2004, S. 280–289.
- Hahne, Ulf und Michael Glatthaar: Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? RaumPlanung, H. 124, 2006, S. 5–10.
- Knieling, Jörg: Projektorientierung in der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 813–818.
- Knieling, Jörg: Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 2006, S. 473–485.
- OECD: Das neue Paradigma für den ländlichen Raum, OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum, Paris 2006 (Download: www.oecd.org/de/laendliche-raeume).
- OECD: Deutschland, OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume, Paris 2007.

Autorin / Autor

Katrin Hilpert

Dipl.-Ing. Stadtplanung, bis September 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung der HafenCity Universität Hamburg, seitdem Regierungsbaureferendarin bei der Bezirksregierung Münster.



Prof. Dr. Jörg Knieling

Stadt- und Regionalplaner sowie Politikwissenschaftler, Leiter des Instituts für Stadt-, Regional- und Umweltplanung der HafenCity Universität Hamburg, Gesellschafter von KoRIS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover.



HafenCity Universität
Department Stadtplanung
Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung
Schwarzenbergstraße 95 D
21073 Hamburg
E-Mail: joerg.knieling@hcu-hamburg.de