

# Ländliche Entwicklung – Anforderungen und Chancen aus Sicht der Wissenschaft

Autor: Prof. Dr. Peter Weingarten



►►► Ländliche Räume sind vielfältig und eine Vielzahl von Faktoren beeinflussen deren Entwicklung. Eine rationale Politikgestaltung erfordert insbesondere Entscheidungen über Ziele, Mittel und Zuständigkeiten. Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume sieht sich als ein Hybrid aus Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik mit unterschiedlichen Erwartungen konfrontiert. Ländliche Entwicklungspolitik sollte territorial und problemorientiert ausgerichtet sein. Langfristig sollte die Kompetenzverteilung (EU – Bund – Land) kritisch überprüft werden und sich stärker am Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientieren.

## Vielfalt ländlicher Räume und Herausforderungen

►►► Ländliche Räume sind vielfältig. In der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 heißt es hierzu: »Sie weisen erhebliche wirtschaftliche, soziale, demografische und naturräumliche Unterschiede auf. Strukturschwachen, oftmals peripher gelegenen ländlichen Räumen mit hoher Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsrückgang stehen wirtschaftlich dynamische ländliche Gebiete mit Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum, bspw. in der Nähe von Agglomerationen, gegenüber.« (BMWi 2014, S. 54) Die ländlichen Räume in Deutschland sind für zentrale Herausforderungen der Zukunft – wie etwa den demografischen Wandel, den zunehmenden Wettbewerb von Unternehmen und Regionen als Folge von Globalisierung und wachsender Integration in der EU, die Entwicklung zu Wissensökonomien und die nachhaltige Ressourcennutzung – unterschiedlich gerüstet. Die Entwicklung ländlicher Räume zu fördern stellt vor diesem Hintergrund eine komplexe Aufgabe dar.

## Raumwirksame Politiken in Deutschland

Wie sich ländliche Räume entwickeln, hängt von vielen Faktoren ab, von denen die Politik einer ist. »Die Politik« steht hierbei verkürzend für eine Fülle unterschiedlicher raumwirksamer Politikmaßnahmen. Solche Maßnahmen können intendiert und zielgerichtet räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft beeinflussen, dies kann aber auch eine unbeabsichtigte Nebenwirkung sein. Drei Beispiele von der Bundesebene sollen die thematische Breite raumwirksamer Politiken verdeutlichen: Der Raumordnungsbericht

2011 führt als raumwirksame Politikbereiche mit Bundesmitteln auf: Finanzausgleichspolitik, großräumige Verkehrspolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Wirtschaftsförderung, Umwelt und Energie, Forschung und Bildung, Stadtentwicklung, Wohnen und Infrastruktur sowie Agrarpolitik. In der »Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume« benannte das BMELV 2007 als ressortübergreifende Handlungsfelder: technische Infrastruktur; Wirtschaft und Arbeit; Finanzen und Verwaltung; Kinderbetreuung und Bildung; medizinische Versorgung; Sozialleben, Konsum, Freizeit; Natur und Umwelt. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist ein Beispiel für eine Politikmaßnahme, die als Nebenwirkung erhebliche räumliche Auswirkungen hat: 2011 flossen in dünn besiedelte ländliche Kreise rein rechnerisch Einspeisevergütungen für Strom aus Biomasse/Biogas, Photovoltaik und Wind (Onshore) in Höhe von 531 Euro je Einwohner, in kreisfreie Großstädte dagegen nur 23 Euro/Einwohner (Plankl 2013). Die Bezeichnung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als »Politik zur Entwicklung ländlicher Räume« kann daher übertriebene Erwartungen wecken, was die Bedeutung dieses Politikbereichs für die Entwicklung dieser Regionen betrifft. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche, soziale und demografische Entwicklung nur bedingt politisch beeinflussbar ist.

## Anforderungen an eine rationale Politikgestaltung

Für eine rationale Politikgestaltung sollten sich politische Entscheidungsträger grundsätzlich folgende Fragen stellen:

- Was wollen wir erreichen? Hierzu ist es erforderlich, möglichst konkret die verfolgten Ziele zu benennen. Um mögliche Nebenwirkungen auf andere Ziele abschätzen zu können, sind idealerweise Zielsysteme aufzustellen.

- ▶ Mit welchen Mitteln (Instrumenten) wollen wir diese Ziele erreichen?
- ▶ Wer soll wofür zuständig sein (Kompetenzverteilung)?

In der Theorie sollte dann durch eine Ziel-Mittel-Analyse festgestellt werden, mit welchen Instrumenten und Zuständigkeiten ein vorgegebenes Ziel unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf andere Ziele zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht oder bei gegebenem Budget ein möglichst hoher Zielbeitrag erreicht werden kann. Idealerweise erfolgt dann zu einem späteren Zeitpunkt eine Erfolgskontrolle.

Was folgt aus den bisherigen Überlegungen nun für die Politik zur ländlichen Entwicklung in der laufenden Förderperiode und für die Zeit nach 2020?

### Politik zur Entwicklung ländlicher Räume ab 2014

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der GAP ist über mehrere Jahrzehnte entstanden und stark von Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet. Sie lässt sich als Hybrid aus Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik charakterisieren und ist zudem durch eine ausgeprägte Mehrebenenverflechtung von EU, Bund und Bundesländern gekennzeichnet, wobei dem Bund hierbei nur eine koordinierende und mitfinanzierende Funktion zukommt.

#### Ziele

Dies und die Vielfalt raumwirksamer Politikmaßnahmen erschweren einerseits die Formulierung klarer Ziele, machen diese aber andererseits umso wichtiger. Eine Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, die ihrem Namen Rechnung tragen will, sollte nicht sektoral (auf die Land- und Forstwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein und der Vielfalt ländlicher Räume Rechnung tragen.

In der anlaufenden Förderperiode 2014–20 soll die 2. Säule der GAP wie die übrigen EU-Politiken stärker auf die Ziele der Europa-2020-Strategie ausgerichtet werden. Aus Sicht der Politik zur ländlichen Entwicklung ist problematisch, dass diese nur wenige Ansatzpunkte für einen umfassenden Beitrag zu dieser Strategie bietet (Grajewski et al. 2013). Die in der GSR-Verordnung für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds benannten elf thematischen Ziele werden in der ELER-Verordnung durch sechs thematische Prioritäten untersetzt. Hierbei fällt auf, dass vier der Prioritäten stark auf die Landwirtschaft (Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen) ausgerichtet sind und nur die Priorität 6 (Soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung) ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Sinne adressiert.

#### Instrumente

Zur stärkeren Ausrichtung an den Zielen der EU und besseren Koordination der Politik zur ländlichen Entwicklung und der Strukturpolitiken der EU sieht die neue Förderperiode ein Mehr an strategischem Überbau vor. Hierzu gehört die fondsübergreifende Partnerschafts-

vereinbarung, in der der Mitgliedstaat die Strategie, Prioritäten und Vorkehrungen festlegt, um zu den Zielen der Europa-2020-Strategie beizutragen. Für Deutschland, wo die Bundesländer für die Erstellung der 46 ELER-, EFRE-, ESF- und EMFF-Programme (+ 1 Bundespro-



*Ländliche Entwicklungspolitik sollte territorial und problemorientiert ausgerichtet sein.*

gramm Netzwerk ländlicher Raum) zuständig sind und ein Interesse an einer Partnerschaftsvereinbarung haben, die ihren Handlungsspielraum möglichst wenig einschränkt, bedeutete dies einen hohen Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Dem steht jedoch kein merklicher Nutzen gegenüber. Fährmann und Grajewski (2014, S. 14) betrachten die durch viele Verzögerungen gekennzeichneten Planungs- und Entscheidungsprozesse von der EU-Ebene bis zu den Bundesländern und resümieren ernüchtert: »Durch den entstehenden Zeitdruck erreicht die Kultur von Worthülsen und Abarbeiten ein neues Niveau.« Kritisch zu betrachten ist auch das für den ELER neue Instrument der Leistungsreserve, das keinerlei zielorientierte Lenkungswirkung entfaltet.

Auf der Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen finden sich inhaltlich fast alle Maßnahmen der Vorgängerperiode wieder und einige neue wie die Europäische Innovationspartnerschaft. Die Vielfalt der Maßnahmen und die im Vergleich zur vorherigen Periode geringeren Budgetvorgaben erhöhen den Spielraum der Bundesländer bei der Programmgestaltung. Dies ist zu begrüßen.

#### Weiterentwicklung der GAK

Für die nationale Kofinanzierung und eine Koordination in Deutschland kommt der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) eine besondere Bedeutung zu. Im Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD festgelegt, diese zu einer Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Entwicklung weiterzuentwickeln. Für eine Weiterentwicklung sind grundsätzlich verschiedene, mit unterschiedlichen Chancen und Risiken verbundene Wege denkbar:

- a) eine »Verschlankungslösung« (gezieltere Nutzung der bestehenden GAK durch Umsetzung einer sachlichen und räumlichen Schwerpunktsetzung, die das GAK-Gesetz bereits einfordert), ▶



**Prof. Dr. Peter Weingarten**

*Leiter des Thünen-Institutes für  
Ländliche Räume, Braunschweig*

b) eine »Anpassungslösung« (Schaffung einer GA »Ländliche Entwicklung« durch Anpassung an das ELER-Förderspektrum),  
c) eine »Fusionslösung« (Schaffung einer GA »Verbesserung der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen und regionale Entwicklung« durch Fusion von GAK und GRW + zusätzliche Maßnahmen),  
d) eine »Trennungslösung« (agrarpolitisch orientierte GA »Nachhaltige Landwirtschaft und Küstenschutz« und regionalpolitisch orientierte GA »Regionale Entwicklung«) und  
e) eine »Entflechtungslösung« (Reduzierung der Mehrebenenverflechtung durch (weitgehende) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, wie dies der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (2006) empfohlen hat).

Wenn die GAK zu einer GA Ländliche Entwicklung weiterentwickelt wird, sollte diese dem neuen Namen entsprechend ländliche Räume in ihrer Gesamtheit betrachten. Sie sollte zudem räumlich stärker auf diejenigen ländlichen Regionen fokussieren, in denen der Bedarf an Förderung (s. hierzu z. B. die im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung erarbeitete Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete (Küpper et al. 2013)) oder der Ertrag pro eingesetztem Förder-Euro besonders groß ist.

Wie schwierig eine räumliche Fokussierung ist, zeigt sich darin, dass diese in der GAK bisher kaum zu erkennen ist, oder daran, dass sich in Deutschland die Verteilung der ELER-Mittel 2014–20 auf die Bundesländer weitgehend nach der Verteilung 2007–13 richtet und die Verständigung über neue Verteilungskriterien für die Förderperiode nach 2020 anvisiert wird.

Die Weiterentwicklung der GAK sollte auch dazu genutzt werden, eine Erfolgskontrolle in Orientierung an den Vorgaben der GRW einzuführen.

### **Kompetenzverteilung**

Bereits die Weiterentwicklung der GAK, insbesondere aber die in wenigen Jahren beginnenden Diskussionen über die GAP nach 2020 sollten genutzt werden, die Verteilung der Kompetenzen für Zielfindung und Entscheidung, Finanzierung und Durchführung im Bereich der ländlichen Entwicklung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Kompetenzüberprüfung für die Ebenen EU–Bund–Bundesland würde bei einer stärkeren Orientierung am Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten (Bund, Bundesländer) und damit einhergehend einer stärkeren Dezentralisierung

führen, in einzelnen Bereichen (Biodiversität, Klimaschutz) aber auch mit einer Verlagerung nach oben (EU). Dies müsste allerdings einhergehen mit einer Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der unteren Ebenen (Weingarten et al. 2014).

### **Schlussbemerkungen**

Viele Politiken haben raumwirksame Auswirkungen, die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume ist aber der einzige Politikbereich, der ländliche Räume im Namen trägt. Eine Bewertung dieser Politik hängt stark davon ab, ob man die 2. Säule der GAP in erster Linie als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik betrachtet oder als Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Bei Ersterem liegt eine sektorale Ausrichtung auf die Landwirtschaft nahe, bei Zweitem sollte die Förderung dort ansetzen, wo der Förderbedarf am größten ist oder das eingesetzte Steuergeld den größten Beitrag für die Entwicklung ländlicher Regionen leistet.

In der Förderperiode 2014–20 soll ein stärkerer strategischer Überbau zu einer besseren Ausrichtung der Programme zur ländlichen Entwicklung und der Programme der Strukturfonds an europäischen Zielen führen und zu mehr Kohärenz zwischen den einzelnen Programmen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist der strategische Mehrwert einer Partnerschaftsvereinbarung für einen föderalen Mitgliedstaat mit regionalen Programmen wie Deutschland als vernachlässigbar anzusehen, der damit einhergehende administrative Aufwand dagegen nicht.

Dass Deutschland von der Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP Gebrauch macht, ist zu begrüßen. Die Direktzahlungen sind als ein Instrument anzusehen, das langfristig auslaufen und durch stärker an gesellschaftlichen Zielen ausgerichtete Instrumente ersetzt werden sollte. Insofern wäre eine stärkere Umschichtung als 4,5 Prozent des nationalen Plafonds für Direktzahlungen ratsam gewesen. Laut Beschluss der Agrarministerkonferenz sollen diese Mittel in der 2. Säule für eine nachhaltige Landwirtschaft verwendet werden. Diese Zweckbindung kann man aus Sicht der ländlichen Entwicklung bedauern, aber auch als Ausdruck politischer Präferenzen sehen. Faktisch erhöht sich aber auch bei einer Zweckbindung dieser Mittel der Spielraum für über die Landwirtschaft hinausgehende Maßnahmen.

In der neuen Förderperiode haben die Bundesländer viel Spielraum, in ihren Programmen zur ländlichen Entwicklung (EPLR) die Schwerpunkte entsprechend dem Handlungsbedarf in ihrem Bundesland, ihren Handlungsmöglichkeiten über das EPLR hinaus und ihren politischen Präferenzen zu setzen. Wie in der vorherigen Förderperiode ist davon auszugehen, dass sich die EPLR der einzelnen Bundesländer deutlich unterscheiden werden. Dies ist als Ausdruck gelebter Subsidiarität zu begrüßen. Bedauerlich ist es, dass die grundsätzlichen Entscheidungen und die Detailregelungen für die neue Förderperiode auf europäischer und nationaler Ebene erst so spät getroffen wurden, dass die Erstellung der Programme unter enormen Zeitdruck erfolgen musste und diese erst verspätet anlaufen werden. Langfristig sollte die Kompetenzverteilung in der Politik

zur Entwicklung ländlicher Räume kritisch überprüft werden. Die EU sollte sich auf die Bereiche konzentrieren, in denen ein »europäischer Mehrwert« offensichtlich ist (z. B. öffentliche Güter mit globaler/europäischer Nutzenstiftung wie Klimaschutz, Biodiversität). Änderungen der Zuständigkeiten müssten mit entsprechenden Um-

verteilungen von Finanzmitteln einhergehen. Wenn z. B. Kommunen in Deutschland finanziell besser ausgestattet wären, könnte auf die Beteiligung der EU (und des Bundes) bei der Ausgestaltung, der Finanzierung und der Kontrolle von Fördermaßnahmen mit rein lokaler/regionaler Bedeutung verzichtet werden. ◀

#### Literatur

- (BMWi) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020, o. O.
- Fährmann, B., Grajewski, R. (2014): Programmierung: zwischen Formalismus und innovativen Förderansätzen, in: LandInForm, H. 2, S. 14 – 15.
- Grajewski, R., Tietz, A., Weingarten, P. (2013): Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel, in: Karl, H., Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, Teil B, Abschnitt VII, Kap. 3: S. 1 – 44.
- Küpper, P., Maretzke, S., Milbert, A., Schlömer, C. (2013): Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete, Bonn, Braunschweig.
- Plankl, R. (2013): Regionale Verteilungswirkungen durch das Vergütungs- und Umlagesystem des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), Thünen Working Paper 13, Braunschweig.
- Weingarten, P., Fährmann, B., Grajewski, R. (2014, im Druck): Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Forschungsberichte der ARL, Hannover.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume, o. O.

## Erfahrungsaustausch und Vernetzung

### STATEMENT

Dr. Jan Swoboda

## Die Deutsche Vernetzungsstelle und ihre Rolle im Netzwerk ländlicher Raum

▶▶▶ Der europäische Ansatz zur Entwicklung des ländlichen Raums bietet ein breites Themenspektrum, das Akteursgruppen mit unterschiedlichen Interessen »unter einem Dach« zusammenführt. Auch deshalb soll in jedem Mitgliedstaat ein nationales Netz geschaffen werden, das die Organisationen und Akteure umfasst, die im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind.



**Organisation und Auftrag** ▶▶▶ Die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) wurde 1997 eingerichtet, um die europäische Initiative LEADER zu begleiten. Sie ist Teil des Referats »Ländliche Strukturentwicklung« in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit Sitz in Bonn. Seit LEADER 2008 in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) integriert wurde, begleitet die DVS auf Bundesebene die 14 Entwicklungsprogramme der Länder, die den ELER umsetzen. Für die Förderphase 2014 bis 2020 gibt es ein Bundesprogramm,

das den Auftrag und die Aktivitäten der DVS als Knoten im Nationalen Netzwerk ländlicher Räume erläutert und über die Laufzeit mit Jahresprogrammen unterlegt wird.

**Erfahrungsaustausch, Information, Vernetzung** ▶▶▶ Die Naturräume, die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen variieren zwischen Ostsee und Alpen erheblich. Entsprechend differenziert sind deshalb auch die Maßnahmen in den Ländern ausgestaltet. Um in diesem heterogenen Feld Entwicklungen einschätzen und gegebenenfalls unterstützen zu können, ist es wichtig,

den direkten Austausch mit den Verantwortlichen in der Verwaltung und Multiplikatoren aus Wissenschaft und Praxis zu pflegen. Deshalb ist die DVS in Gremien verschiedener Ministerien, in Arbeitskreisen und Projektbeiräten von Verbänden und aus der Begleitforschung vertreten. Der DVS ist es seit Beginn der vergangenen Förderphase gelungen, in den verschiedenen Themenfeldern jeweils einen festen Kern von Akteuren zusammenzuführen, der die Vernetzungsarbeit stützt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, die Akteure in gemeinsame Aktivitäten, wie Tagungen und Arbeitskreise, ▶