ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bauer, Siegfried

Article

Back to principles: Dezentralisierung und Neuausrichtung der ländlichen Regionalpolitik

Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik

Provided in Cooperation with:
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Bauer, Siegfried (2006) : Back to principles: Dezentralisierung und Neuausrichtung der ländlichen Regionalpolitik, Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, ISSN 0002-1121, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., Vol. 55, Iss. 3, pp. 137-141,
https://doi.org/10.52825/gjae.v55i3.1655

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/304677

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Back to principles: Dezentralisierung und Neuausrichtung der ländlichen Regionalpolitik

Siegfried Bauer
Justus-Liebig-Universität Gießen

Die sog. 2. Säule der Agrarpolitik wird von der EU-Kommission und den meisten Bundes- und Länderpolitikern als innovative Errungenschaft in der praktischen Agrar- und ländlichen Regionalpolitik gefeiert. Von wissenschaftlicher Seite (KOESTER, 2003; HENNING, 2005) findet man jedoch eine eher zurückhaltende bis ablehnende Haltung zu dieser „neuen" und ergänzenden Politikausrichtung, die aber bei genaueren Hinsehen gar nicht soviel Neues gegenüber der bisherigen Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik vor Einführung der „2. Säule" enthält.

Das Argument, das im Zuge des Abbaus der Agrarmarktstützung aufgrund des außenhandelspolitischen Drucks die sog. Säule der Agrarpolitik lediglich einen anderen Weg zur Befriedigung der landwirtschaftlichen Interessen darstellt, ist nicht von der Hand zu weisen, wenngleich dieses Argument von der Notwendigkeit einer regionalpolitischen Gestaltung des ländlichen Raums ablenken könnte. Insbesondere die im Jahre 2000 erfolgte Herausnahme der ländlichen Entwicklung (sog. 5b-Förderungen) aus dem allgemeinen Struktur- und Regionalfonds und die Zuordnung zum Garantiefonds „Landwirtschaft" verdeutlicht auch die Ersatzfunktion ländlicher Entwicklungspolitik und sicherlich auch die Eigeninteressen einzelner Abteilungen der EU-Kommission. Jedenfalls ist eine nachvollziehbare Begründung für eine weitgehend eigenständige landwirtschaftliche Regionalförderung und durchgängiges Prinzip der Neuorientierung bei der ländlichen Entwicklungspolitik nicht erkennbar. Aus Sicht einer umfassenden und effektiven Entwicklung und Förderung des ländlichen Raums muss die im Jahre 2000 erfolgte Aufspaltung in eine landwirtschaftlich orientierte Regionalförderung (2. Säule der EU-Agrarpolitik) und in eine allgemeine Wirtschaftsförderung im Rahmen der Strukturfonds tatsächlich als ein Rückschritt angesehen werden.

Gerade unter den Bedingungen in Deutschland kann eine vorrangig agrarorientierte Förderung immer weniger den regionalen Gesamterfordernissen gerecht werden. Das Programm „Ländliche Entwicklung" weckt zwar den Eindruck und die Hoffnung einer konzeptionellen Gesamtentwicklung des ländlichen Raums, faktisch erfüllt der Inhalt des Programms jedoch nicht diese Erwartungen. Trotz einer viel versprechenden Namensgebung wird eine Politik fortgesetzt, die sich eindeutig an sektoralen Interessen orientiert. Glaubwürdige und für den Bürger nachvollziehbare Politik sollte aber auch das Politikfeld so benennen, dass nach außen hin deutlich wird, was tatsächlich dahinter steht. Die Tatsache, dass sich landwirtschaftliche Betriebe im ländlichen Raum befinden, kann wohl kaum eine hinreichende Begründung für die Bezeichnung „Ländliche Entwicklung" abgeben.

Dabei ist es vielfach durchaus im Sinne der landwirtschaftlichen Familien, wenn durch eine zukunftsfähige Regionalentwicklung die Wirtschaftskraft und Beschäftigungslage gestärkt wird. Dies kann unter speziellen regionalen Bedingungen im landwirtschaftlichen oder außerlandwirtschaftlichen Bereich sein. In vielen Fällen wird jedoch eine Förderung im außerlandwirtschaftlichen Bereich einen größeren Effekt auf die Regionalwirtschaft auslösen (größerer Investitions- und Beschäftigungsmultiplikator). So haben z.B. spezielle Untersuchungen zur den Beschäftigungseffekten der Förderung des ökologischen Landbaus gezeigt, dass der Wirtschaftskraft- und Beschäftigungseffekt unter Berücksichtigung der Verlagerungs- und Substitutionseffekte nahe bei Null bzw. teilweise negativ ist. Wie aus der allgemeinen Wachstums- und Strukturwandeltheorie bekannt ist, gehen von einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum zahlreiche positive Impulse auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft aus, insbesondere dann, wenn sich auch im landwirtschaftlichen Sektor entsprechende Strukturanpassungen vollziehen.

Fast in allen Regionen im Bundesgebiet liegt heute der Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft unter der Arbeitslosenquote. Über eine aktive landwirtschaftliche Investitions- und Wachstumspolitik sind somit allenfalls marginale Effekte auf dem regionalen Arbeitsmarkt erwartbar. Vielfach wird eine Investitionsförderung in der Landwirtschaft zu Rationalisierungen in den Betrieben und damit zu negativen Beschäftigungswirkungen führen. Auf der anderen Seite die landwirtschaftlichen Familien, vor allem die Nebenerwerbsbetriebe davon profitieren, wenn neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Wenn dadurch die Bevölkerung in den ländlichen Regionen stabilisiert wird, hat das auch positive Wirkungen auf die Nachfrage, insbesondere bei Direktvermarktung. Wenn die Kommunen gestärkt werden, können landwirtschaftliche Betriebe auch als Dienstleiter in der Landschaftspflege, im ländlichen Tourismus oder bei anderen kommunalen Diensten tätig werden. Es liegt auch im Interesse der Landwirte, wenn ein funktionierender regionaler Arbeits-, Investitionsgüter-, Konsumgüter- und Betriebsmittelmarkt im ländlichen Raum aufrechterhalten oder geschaffen werden kann. Schließlich ist für die landwirtschaftlichen Familien auch die Aufrechterhaltung einer ländlichen Infrastruktur im Bereich Bildung, Gesundheit, Verwaltung und Kultur von Bedeutung.

Die Strukturen sind heute in den ländlichen Regionen in Deutschland und natürlich noch mehr in Europa so unter-

All rights reserved www.gjae-online.de

schiedlich, dass 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 et al., 1986). 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.

Mit der neuen „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums" (ELER) hat sich an den zentralen Inhalten – außer der Namensänderung und der Zuordnung einzelner Bereiche – wenig verändert. Es bleibt bei zwei unterschiedlichen Zuständigkeiten, Finanzierungsprinzipien sowie Durchführungs- und Kontrollsystemen der landwirtschaftlichen und gewerblichen Regionalförderung (Struktur- und Regionalfondsförderung), die auch im ländlichen Raum greift. Es wird zwar auch in diesen Programmen von „Integrierter Politik" gesprochen und es werden auch Strukturen und Entscheidungsgremien gefordert, die den Vorstellungen einer Integrierten Politik für den ländlichen Raum entsprechen, faktisch werden aber die Maßnahmen und Projekte realisiert, die aus vollkommen rationaler regionaler Sicht den höchsten Förderanteil enthalten bzw. die meisten Mittel in die Region bringen. Wie praktische Erfahrungen zeigen, werden zwar häufig auf „Runden Tischen" unter reger Beteiligung regionaler Akteursgruppen regional angepasste und Erfolg versprechende Konzepte entwickelt, am Ende aber entscheiden die Förderkonditionen und die Erwartungen über förderfähige Vorhaben über die Inhalte des regionalen Entwicklungsplan. Dieses Verhalten ist auch auf Länderebene zu finden und auch die EU-Verhandlungen sind zunehmend von den eigenen Interessen über Mittelströme geprägt, wie der letzte Gipfel im Dezember 2005 eindrucksvoll gezeigt hat.

Vor diesem Hintergrund fällt eine Erklärung der praktizierten Politik mit den Ansätzen der Politischen Ökonomie nicht besonders schwer (vgl HENNING, 2005). Für die einzelnen Handelnden lässt sich durchaus rationales Verhalten nachvollziehen. Das Gesamtsystem bleibt wegen des Auseinanderklaffens von Aufbringen und Verwendung öffentlicher Finanz- und Fördermittel und aufgrund der erläuterten sektoralen Ausrichtung ineffizient. Dies gilt vor allem auch, wenn man die Fülle der angebotenen Programme zur Regionalförderung in Betracht zieht, wie z.B. LEADER, EQUAL, INTERREG, verschiedene nationalen Programme, wie „Regionen Aktiv" oder spezifische und ergänzende Länderprogrammen. Die Widersprüchlichkeiten zwischen den einzelnen Maßnahmen, die vertikalen Politik- und Finanzierungsverflechtungen führen zu zahlreichen Verwerfungen und kaum nachvollziehbaren politischen Verantwortlichkeiten und Kontrollen. Die aufwendigen mehrstufigen Kontrollsysteme (Evaluierungen) der regionalen Entwicklungsprogramme schaffen zwar Beschäftigungen bei spezialisierten Consulting-Büros, eine effektive Kontrolle kann dadurch kaum gewährleisten können. Demokratische Gestaltung und Kontrolle durch die betroffenen Bürger wird dabei faktisch durch eine aufgeblähte Expertokratie und Bürokratie ersetzt. Die Entscheidungen der sog. Runden Tische" bzw. regionalen Entwicklungsgruppen werden nicht demokratisch kontrolliert. Die Gründe für einen Misserfolg bei Projekten können immer auf die nächst höhere Ebene geschoben werden, wie umgekehrt die höheren Ebenen darauf verweisen können, dass die ausführenden Ebenen nicht hinreichend den Intentionen der Programme gefolgt sind. Das hohe Maß an Förderung regionaler Maßnahmen durch EU, Länder oder Bundesprogramm wird mittlerweile auch als Argument dafür verwendet, dass die Regionen auf bestimmten Gebieten nichts tun, da es ja dafür keine Förderung gibt. Mehr denn je kommt es heute auf findige und aktive Bürgermeister in den Gemeinden, auf persönlichen Beziehungen in politischen System und auf spezialisierte (Subventions-) Berater an, ob und wie viel eine ländliche Gemeinde von den bestehenden Programmen profitieren kann und wie diese aus Sicht der Kommune am besten kombiniert werden können. Vielfach werden gerade die am meisten bedürftigen Gemeinden nicht erreicht, weil der notwendige Eigenanteil an der Gesamtfinanzierung nicht aufgebracht werden kann. Ein wesentliches Grundanliegen der Regionalpolitik wird dadurch auf den Kopf gestellt.

Aus dieser politischen Zwickmühle ist durch marginale Korrekturen und Perfektionierungen der Programme nicht zu entkommen. Um im Gesamtsystem ein höheres Maß an Rationalität zu erreichen, ist vielmehr eine grundlegende Umorientierung notwendig, die sind wieder an den eigentlichen Anliegen einer Regionalpolitik für den ländlichen Raum orientiert. 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,
- Staatliche Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen.

In einem föderalistischen Staatssystem 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.

All rights reserved www.gjae-online.de

Wie sich theoretisch leicht zeigen lässt, führt das Nebeneinander von mischfinanzierten Projekten (z.B. im Rahmen von LEADER) und eigenständigen Aufgaben der Kommune mit vollständiger Eigenfinanzierung zu gravierenden Fehlallokationen. Dies soll am Beispiel von zwei möglichen Projekten mit folgenden Gesamtkosten und Nutzen verdeutlicht werden:

	Projekt 1	**Projekt 2**
Potentieller Gesamtnutzen in 1 000 €	100	200
Voraussichtliche Gesamtkosten in 1 000 €	50	150
Nutzen-Kosten-Relation	2	1,33

Im Falle einer vollständigen Souveränität der Kommune würde natürlich das Projekt 1 realisiert. Neben der günstigeren Nutzen-Kosten-Relation mag die Tatsache, dass die verfügbaren Haushaltsmittel ohnehin nur eine Realisierung von Projekt 1 erlaubt, eine Rolle spielen.

Wenn sich die Gemeinde aber z.B. in einer Leader-Region befindet, so kann der Fall eintreten, dass alleine Projekt 2 die Bedingungen für eine Leader-Förderung erfüllt und eine Kofinanzierung von Seiten der EU, des Bundes und des Landes erhält. Bei einem durchaus üblichen Finanzierungsbeitrag von 80%, ergeben sich für die Kommune lediglich Kosten in Höhe von 30 000 €. Dadurch verändert sich die Nutzen-Kosten-Relation auf 6.6. Projekt 2 wird somit aus Sicht der Kommune vorzüglich (geringere Kosten, günstigere Nutzen-Kosten-Relation, höherer Gesamtnutzen). Die Kommune wird somit alle Anstrengungen unternehmen, das Projekt 2 in die Leader-Förderung zu bekommen, da in diesem Fall auch wesentlich höhere Investitionsausgaben mit Multiplikatoreffekten in der Kommune anfallen, die zudem überwiegend von außen finanziert werden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dies jedoch eine eindeutige Fehlallokation. Würde der Finanzbeitrag ohne Projektbindung der Kommune zur Verfügung gestellt, so würde die Kommune Projekt 1 realisieren und den verbleibenden Betrag zur Haushaltssanierung verwenden, was langfristig positive Wirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit hat.

Dieses Beispiel ist durchaus typisch für verschiedene Bereiche der Politik für ländliche Entwicklung. Auch bei einzelbetrieblichen Maßnahmen wird durch EU bzw. bundeseinheitliche Maßnahmen eine Investitionslenkung herbeigeführt, die den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen kaum gerecht wird und damit insgesamt zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten und auch nicht notwendigerweise zu einem sozialen Ausgleich entsprechend dem Konvergenzprinzip führt. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für Agrarumweltmaßnahmen und für die flächenbezogenen Ausgleichszahlungen.

Es gibt in der Tat verschiedene Belege dafür, dass aus Sicht regionaler Entscheidungsträger eine andere Verwendung der Finanzmittel erfolgen würde, wenn diese frei zur Verfügung stünden. So wurde in einer Studie (PICK et al., 1996) über kooperative Regionalplanung am Beispiel der Region Uckermark festgestellt, dass von den regionalen Akteuren vollkommen andere Prioritäten gesetzt würden, wenn die verschiedene projekt- und maßnahmengebundenen Fördermittel frei nach regionalen Prioritäten aufgeteilt werden könnten.

Die Folge dieser vertikalen Politik- und Finanzverflechtungen sind fortgesetzte Fehlallokationen, die jedoch von den meisten in diesem Politikfeld Beteiligten verteidigt und als regionale Wohltaten betrachtet werden. So wird z.B. in der Zeitschrift DIE ZEIT vom 5. Jan. 2006 über eine über eine schottische Dudelsackschule berichtet, die mit 190 000 € EU-Mittel gefördert wurde bei einem Umsatz von 5 000 €. Ähnliche Beispiele, die aus regionaler Sicht als Wohltat der EU gefeiert werden, sind auch in Deutschland zu finden.

Tatsächlich wird die Diskussion um die Regionalpolitik fast (ausschließlich) von der Ausgabenseite her geführt, wobei vielfach der Eindruck vorherrscht, als wenn durch diese Politik zusätzliche Mittel bereitgestellt bzw. generiert würden. Tatsächlich handelt es sich jedoch lediglich um eine Umverteilung, wobei den Bürgen insgesamt mehr Mittel abverlangt werden, als sie zurückerhalten. Der Staat kann nur das umverteilen, was den Bürgern zuvor zwangsweise entzogen wird. Nun kann eine solche Umverteilung zwischen Regionen und Sektoren sehr wohl gerechtfertigt sein, wenn sie sich an nachvollziehbaren, wohlbegründeten und gesellschaftlichen akzeptierten Grundsätzen orientiert. Die derzeit praktizierte Umverteilung führt jedoch zweifelsohne zu gravierenden räumlichen und sektoralen Allokationsverzerrungen und Effizienzverlusten und orientiert sich nicht einmal an allgemeinen und nachvollziehbaren sozialen oder umweltspezifischen Kriterien. Vielfach werden gerade benachteiligte Regionen, vor allem solche, die den eigenen Finanzbeitrag nicht aufbringen können bzw. nicht genügend eigene Initiativen für eine Förderbewerbung entfalten, nicht gefördert. Nun ist es nicht nur so, dass solche Regionen leer ausgehen, sie werden tatsächlich negativ betroffen, da diese Regionen natürlich auch an der Aufbringung der Finanzmittel beteiligt sind.

Das Programm „Ländliche Entwicklung“ und auch die neue ELER-Verordnung wird zunehmend als Ersatzleistung für notwendig gewordenen Korrekturen der Agrarpreispolitik verstanden und nicht als eine an den Prinzipien der Regionalpolitik orientierten Gestaltung ländlicher Räume. Entsprechend wird eine Reihe von Maßnahmen flächendeckend angeboten, analog zur Flächenbeihilfe im Rahmen der Marktpolitik. Nun mag man argumentieren, dass in diesem Fall die oben begründeten regionalen Verzerrungen kaum auftreten, allerdings ist eine Förderung aller Regionen im eigentlichen Sinne keine Regionalpolitik mehr, sondern allenfalls eine Sektorförderung, die mit den Prinzipien einer integrierten ländlichen Entwicklung nichts mehr gemein hat. Über viele andere Probleme, wie Mitnahmeeffekte bei den agrarumweltbezogenen Förderungen, ist in der Literatur vielfach berichtet worden (z.B. BAUER und NUPPENAU, 2005).

Aus den genannten Argumenten folgt, dass eine grundlegende Neuorientierung der Politik für den ländlichen Raum notwendig ist. Eine solche Rückbesinnung auf die Prinzipien und grundlegenden Notwendigkeiten regionalpolitischer Steuerung ist von verschiedenen Seiten bereits lange gefordert worden (z.B. RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELT, 1996; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMELV, 2005). Auch die beim letzten EU-Gipfel vereinbarten Überprüfungen der Finanzierung und der gesamten Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik deuten darauf

All rights reserved www.gjae-online.de

hin, dass auch auf politischer Ebene eine Notwendigkeit für eine solche Neuorientierung gesehen wird. Angesichts der bestehenden Disparitäten und der zunehmenden Differenzierung sowie der vielfältigen gesellschaftlichen und umweltbezogenen Leistungen des ländlichen Raum 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 Vorantwortung zu den einzelnen politischen Ebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. All die Argumente, die gegenwärtig im Rahmen der Föderalismusdiskussion für Bundes- und Länderkompetenzen vorgebracht werden, gelten in analoger Weise für die EU-Regionalpolitik zur Förderung ländlicher Räume, wobei lediglich die einzubeziehenden Politikebenen breiter gespannt sind, nämlich von der EU-Ebene bis zu kommunalen Ebene. Auch folgende Bereiche sollten nach Auffassung des Verfassers (vgl. auch BAUER, 1997)als wesentliche Elemente einer solchen Neuorientierung gesehen werden:

- Konzentration der Aufgaben auf EU-Ebene auf übergeordnet notwendige Regelungsbereiche. Darunter fallen u.a. 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 Stärkung der EU und zu Effizienzvorteilen führen. Im Sinne eines föderalen Systems sollte dabei in der Tat 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 Drittlandsvertretungen die Aufgaben der nationalen Botschaften zusammengeführt und so administrative Einsparungen erzielt werden bei gleichzeitiger einheitlicher Außendarstellung der EU.
- 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 bzw. des künftigen ELER umfassen. Integrierte ländliche Entwicklung kann nur dann die vollen Kräfte entfalten, wenn die regionalen Stärken und Schwächen (Entwicklungspotentiale 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 verantwortlichen Ebene dann auch eine vollständige Finanzierung übernehmen und damit auch einer eindeutigen und (für den Bürger) nachvollziehbaren demokratischen Kontrolle unterliegen.
- 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.
- 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 anderen 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 outputorientierte Ausgleichs- und Anreizsysteme) ökonomisch gelenkt werden. Ob eine Kommune dann z.B. 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.
- Förderung integrierter Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement. Um die Bewältigung der o.g. 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 eine 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 demokratische Verantwortung regionalpolitischer Maßnahmen stören.
- 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 Bioenergie-

All rights reserved www.gjae-online.de

anlagen, neue Formen der Infrastrukturversorgung in dünn besiedelten ländlichen Regionen). Allerdings ist darauf zu achten, dass aus Pilotvorhaben nicht groß dimensionierte Förderprojekte werden. Gerade vor dem Hintergrund der abzusehenden demographischen Veränderungen werden auf viele ländliche Regionen tief greifende 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.

Nach allen Erfahrungen mit grundlegenden Politikänderungen ist kaum damit zu rechnen, dass kurz- und mittelfristig eine Neuausrichtung einer Politik für den ländlichen Raum angegangen wird, da die beharrenden politischen Kräfte entgegen der ökonomischen und sozialen Vernunft überwiegen. Die Reformvorschläge der Konferenz von Cork, die in die hier skizzierte Richtung weisen, sind aufgrund der Partikularinteressen einzelner Ressorts bislang nicht weiter verfolgt worden. Auf der anderen Seite wird der demographische Wandel tief greifende Einschnitte in verschiedenen ländlichen Regionen hinterlassen, die mit den bisherigen Instrumentarien immer weniger bewältigt werden können. Mit zunehmendem Abstand zur Phase der Agrarhochpreispolitik wird es immer schwieriger werden, die agrarbezogenen Ausgleichszahlungen zu rechtfertigen. Auch dürfte der Finanz- und Handlungsspielraum der Kommunen aufgrund von Bevölkerungsrückgang und Pflichtaufgaben weiter geringer werden, sodass sich vermutlich ein stärkeres Bewusstsein über das Finanzaufkommen der Regional- und Sektorpolitik aus den wirtschaftlichen Aktivitäten in der Region entwickeln wird. Schließlich werden die Ankündigungen eines „Europas der Regionen“ immer weniger glaubwürdig, wenn gleichzeitig mit gesamteuropäischen Maßnahmen in regionale Einzelheiten „hinein regiert und finanziert“ wird. Die Ablehnung der europäischen Verfassung von einigen Ländern mag ein Indiz für die künftig kritischere Haltung der Bevölkerung darstellen.

Es scheint, dass die EU-Kommission mit der begonnenen kritischen Überprüfung ihrer umfangreichen Verordnungen erste Lehren daraus gezogen hat. Weitergehende Entflechtungen und eine Neubesinnung werden viel politische Kraft kosten, weil natürlich immer bestimmte „heilige Kühe“ geschlachtet werden müssen und einzelne Privilegien und politische und administrative Machtpositionen davon betroffen sind. Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass das gegenwärtige komplizierte und vielfach verschachtelte System durch verschiedene historische Ereignisse und Zufälligkeiten entstanden ist, sodass heute vielfach keine durchgängigen Prinzipien mehr erkennbar sind. Die Bundeskanzlerin hat kürzlich angekündigt, „heilige Kühe“ zu schlachten zugunsten einer stärkeren Orientierung an allgemeinen Prinzipen in der Politik. Wie aufgezeigt, bietet die Politik für ländliche Räume hierfür ein breites politisches Betätigungsfeld.

Die Reform der Agrarpolitik lehrt allerdings auch, dass vor allem auf europäischer Ebene erst viele Kräfte wirksam werden müssen und ein drastischer (unausweichlicher) politischer Druck entstehen muss, bevor wirklich Reformen erfolgen. Auch in der ländlichen Regionalpolitik ist es an der Zeit, von lieb gewordenen Privilegien politischer und gesellschaftlicher Gruppen Abschied zu nehmen und wieder eine Rückbesinnung auf die eigentlichen Prinzipien der ländlichen Entwicklung in Gang zu setzen.

Literatur

BAUER, S. (1997): Politik zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume. In: Agrarwirtschaft 46: 245-250.

BAUER, S., J.-P. ABRESCH und M. STEUERNAGEL (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung, Materialien zur Umweltforschung. Bd. 26.

BAUER, S. und E.-A. NUPPENAU (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 Groteske aus dem Schottischen Hochland. In: Die Zeit vom 6. Jan. 2006: 21.

HENNING, C. (2005): The schow must go an: Zur politischen Ökonomie der ländlichen Entwicklungspolitik. In: Agrarwirtschaft 54 (4): 193-196.

HENRICHSMEYER, W., S. BAUER, S. COMES and W. STEINLE (1986): 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.

KOESTER, U. (2003): EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch? In: Wirtschaftsdienst 2003-3: 151-159.

PICK, D., G. BECKMANN und S. BAUER (1996): SCOPE - Strategien der ländlichen Regionalentwicklung in Europa. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Informationen zur Raumentwicklung 11/12: 833-846.

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELT (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Stuttgart.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMELV (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finanzen und des EU-Agrarhaushalts. Berlin.

Autor:
PROF. DR. SIEGFRIED BAUER
Justus-Liebig-Universität Gießen,
Professur für Projekt und Regionalplanung
Senckenbergstr. 3, 35390 Gießen
Tel.: 06 41-99 37 310, Fax: 06 41-99 37 310
E-Mail: Siegfried.Bauer@uni-giessen.de

All rights reserved www.gjae-online.de