

Thesenpapier

**„Ländliche Räume haben Zukunft - Grundversorgung im
ländlichen Raum sicherstellen“**

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 08. November 2002**

1. Was ist ländlicher Raum ?

Eine einheitliche bzw. für alle Regionen verbindliche Definition des ländlichen Raums ist nicht möglich. Weder die Einwohner- oder Arbeitsplatzdichte noch die Nähe von Oberzentren oder die Qualität der Verkehrsnetze sind hinreichende Kriterien für eine eindeutige Definition. Auch der Versuch, ländlichen Raum als nicht städtischen Raum zu definieren, würde der Dynamik, Vielfalt und Eigenständigkeit ländlicher Räume nicht gerecht; zumal es Gebiete gibt, die im Umfeld von Agglomerationen liegen, aber nur wenige Verflechtungen in die Agglomeration haben. Daraus ist zu folgern, dass es *den ländlichen Raum* nicht gibt.

Bei einer groben Typisierung von Regionen / ländlichen Räumen nach Kriterien, wie beispielsweise Siedlungsstruktur und -dichte, Bevölkerungsdichte, Art und Höhe der Arbeitslosigkeit, Finanzkraft der Kommunen und Wirtschaftsstruktur, wird deutlich, dass es keine eindimensionalen und in sich geschlossenen Erklärungsmuster für die Abgrenzung des ländlichen Raumes gibt bzw. geben kann.

Es finden sich in den ländlichen Räumen vielfältige und unterschiedliche sogenannte „harte“ und „weiche“ Entwicklungsfaktoren, die in ihrem Zusammenwirken entweder zu dynamischen positiven Entwicklungen oder regionalen Engpässen führen. Auch ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise durch Veränderungen in der globalen Wirtschaftsstruktur oder durch Veränderungen in der Wertschätzung der Menschen für bestimmte Formen der Siedlungsstruktur und des Tourismus oder besondere Entwicklungen bei der Bevölkerungszu- oder -abwanderung bisher positive Entwicklungspotenziale zu negativen werden können.

Im Hinblick auf das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen sollten insbesondere strukturschwache ländliche Räume im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, die wie folgt zu kennzeichnen sind:

- extrem niedrige Bevölkerungsdichte
- unzureichende Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur
- eingeschränktes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln
- hohe Arbeitslosigkeit
- niedrige Investitionstätigkeit
- periphere Lage
- Bevölkerungsverluste, jedoch
- hoher Wert der Kulturlandschaft und
- hohes Leistungspotenzial der natürlichen Ressourcen.

2. Grundversorgung im ländlichen Raum sicherstellen / Handlungserfordernisse der Kommunen

Die Grundversorgung im ländlichen Raum unterscheidet sich qualitativ nicht von der Grundversorgung in anderen Regionstypen. Um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu sichern, ist jedoch eine Mindestausstattung mit Infrastruktur und ein Mindestangebot von Gütern und Dienstleistungen erforderlich. Dies ist nicht damit gleichzusetzen, dass die Erreichbarkeit bzw. die Verfügbarkeit dieser Angebote in jedem Fall gleich sein muss; insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der ländliche Raum nicht einheitlich und gleichartig ist.

Die Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer angemessenen Grundversorgung im ländlichen Raum erfordert von den Kommunen in diesen Regionen das Erkennen der eigenen Stärken und Schwächen. Keine Kommune kann alle Standortqualitäten in gleicher Weise vorhalten, fördern und ausbauen. Die Kommunalpolitik ist gefordert, Konzepte einer ganzheitlichen Entwicklungsplanung zu erarbeiten, in denen auf den Stärken aufgebaut wird und Perspektiven für die Akzeptanz oder den Abbau der Schwächen dargestellt werden.

Gleichzeitig müssen die ländlichen Räume erkennen, dass sie über Potenziale verfügen, die andere Regionen (Regionstypen) nicht vorhalten können. Dies gilt beispielsweise für die Bereiche Landwirtschaft, Vorhaltung natürlicher Ressourcen, Tourismus.

Auch erfordern neue Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (z.B. Liberalisierung des Postwesens, der Telekommunikation und der Energieversorgung), die dynamische Entwicklung der Informations- und Telekommunikationstechnologien und das wieder ins öffentliche Bewusstsein gekommene bürgerschaftliche Engagement neue Formen der Sicherung der öffentlichen und privaten Infrastruktur. Beispiele hierfür sind: Nachbarschaftsläden, gemeinschaftliches elektronisches Einkaufen, Postagenturen, Bürgerbüros, Bürgertreffpunkte (selbstorganisierte Dorfgastwirtschaft), Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energie, lokale Betreuung älterer und /oder behinderter Menschen, Bürgerbus.

Vor diesem Hintergrund kommen der Kooperation mit Privaten (Public-Private-Partnership) und der Kooperation zwischen Kommunen in einer Region eine besondere Bedeutung zu, sowohl bei der Schaffung neuer und dem Ausbau bestehender öffentlicher Infrastruktur als auch bei der Vorhaltung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Gütern. Entscheidend bei der Erbringung von Dienstleistungen und der infrastrukturellen Entwicklung ist, dass diese für die Bürgerinnen und Bürger kostengünstig und effizient erfolgt und die öffentliche Kontrolle stets gesichert ist, unabhängig von der Aufgabenträgerschaft. Die Kommunen im ländlichen Raum, insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit der Übertragung von Aufgaben auf Dritte, sind gefordert, die Standards der Leistungserbringung in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge den heutigen und künftigen Anforderungen anzupassen und diese auch einem dauerhaften modernen Controlling zu unterziehen.

Gerade der ländliche Raum ist durch Selbsthilfe und großes bürgerschaftliches Engagement gekennzeichnet. Auf dieses Engagement, in Eigeninitiative Probleme zu lösen, sind die Kommunen auch künftig verstärkt angewiesen, wollen sie eine große Angebotsvielfalt an Leistungen sicherstellen. Bürgerschaftliches Engagement kann und sollte die kommunale Aufgabenwahrnehmung sinnvoll ergänzen, die Verantwortung für das Gemeinwohl bleibt aber eine zentrale Aufgabe der Kommunalpolitik. Die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement sollten die Motivation für freiwillige Leistungen befördern. Sie müssen den heutigen Erfordernissen an bürgerschaftliches Engagement angepasst werden, indem gezielt kommunale Serviceangebote bereit gestellt werden, von der Information über die Fortbildung bis zur Vermittlung in sogenannten Ehrenamtsbörsen.

3. Ausreichende Versorgung der ländlichen Räume durch interkommunale Zusammenarbeit schaffen

Wie die Bemühungen in einigen Bundesländern, insbesondere in Ostdeutschland, zeigen, ist zur Aufrechterhaltung eines sachgerechten und finanzierbaren Angebotes an öffentlichen Leistungen eine Zusammenführung kleiner Gemeinden zu größeren Einheiten erforderlich. Neben dem freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden, mit und ohne Anreizsystemen, der durchgreifenden Gebietsreform bis hin zur Etablierung von Gebietseinheiten zwischen Gemeinde- und Kreisebene (z.B. Verbandsgemeinde) werden und wurden in den Bundesländern unterschiedliche Wege beschritten, um funktionsfähige Gebietseinheiten zu schaffen. Dieser Weg ist noch nicht abgeschlossen, muss fortgesetzt und auch immer wieder neu überprüft werden.

Unabhängig hiervon ist unbestritten, dass keine Kommune alle Infrastrukturleistungen in gleicher Weise vorhalten kann. Jede Kommune / Region hat andere Qualitäten und Schwerpunktsetzungen. Arbeitsteilung zwischen den Kommunen ist somit notwendig und erfordert daher auch Kooperation bzw. interkommunale Zusammenarbeit. Insbesondere ist sie dann erforderlich, wenn die lokale Politik bei der Lösung von Problemen und bei der Daseinsvorsorge an Grenzen stößt; dies können beispielsweise räumliche Grenzen, die Finanzlage, das Einwerben von Finanzmitteln und / oder Lobbying für eine oder mehrere Standortqualitäten sein. In diesen Fällen ist eine projektorientierte Zusammenarbeit sinnvoll. Interkommunale Zusammenarbeit kann aber auch dann geboten sein, wenn innovative Ideen umgesetzt werden sollen, womit eine einzelne Kommune überfordert wäre.

Interkommunale Zusammenarbeit setzt jedoch voraus, dass jede Kommune ermittelt, wo ihre spezifischen (Standort-)Qualitäten liegen und politisch entscheidet, welche bestehenden Qualitäten weiterentwickelt werden sollen (**Schwerpunktsetzung**). Interkommunale Zusammenarbeit wird erleichtert, wenn die Kommunen in der Region, aufbauend auf der Analyse der Standortqualitäten, gemeinsame Leitbilder entwickeln und damit die Ziele ihres gemeinsamen Handelns definieren (**Leitbild der Region**).

Für die interkommunale Zusammenarbeit gibt es weder ein maßgeschneidertes Modell noch eine auf alle denkbaren Formen der Kooperation übertragbare Organisationsform. Über die geeignete Organisationsform muss in Abhängigkeit von der Aufgabe entschieden werden.

Interkommunale Zusammenarbeit braucht eine demokratische Legitimation, jedoch keine weiteren, direkt vom Volk zu wählenden Vertretungskörperschaften. Informelle oder institutionelle Kooperationen sollten mit Rückkopplung oder Beteiligung der Kommunalpolitik erfolgen bzw. durch diese initiiert werden.

Interkommunale Zusammenarbeit stößt dort an Grenzen, wo (finanzielle) Vorteile einer oder mehrerer Standortqualitäten geteilt oder Standortnachteile von mehreren getragen werden sollen. Daher müssen für Kooperationen eindeutige Vereinbarungen getroffen werden (fairer Ausgleich der Vor- und Nachteile).

Das Erkennen der eigenen Grenzen des kommunalen Handelns und zugleich die Erkenntnis, mit anderen (Kommunen) zu einer sachgerechteren und wirtschaftlicheren Lösung zu kommen, sind Voraussetzungen für die Kooperation über Gemeindegrenzen hinweg. Reine Notgemeinschaften bzw. sogar rechtlich verordnete Zwangsgemeinschaften bilden keine Grundlage für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Jedoch brauchen wir Anreizsysteme des Bundes und der Länder über deren Förderprogramme, um besser abgestimmte Lösungen für Problemlagen in den Regionen zu erhalten. Zudem müssen insbesondere vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europas und der EU-Erweiterung die Rahmenbedingungen für Kooperationen von Kommunen über Länder- und Staatsgrenzen hinweg deutlich verbessert werden.

4. Ländliche Räume haben Zukunft

Der ländliche Raum kann nicht losgelöst von der Entwicklung aller Kommunen betrachtet werden. Die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker/innen haben ihre Programmatik zur Entwicklung der Kommunen in den Kommunalpolitischen Leitsätzen der SPD, die auf dem Nürnberger SPD-Bundesparteitag im November 2001 beschlossen worden sind, dargelegt. Dies gilt beispielsweise für die jetzt von der Bundesregierung angegangene Reform der Gemeindefinanzen, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der lokalen Demokratie, die leistungsfähige Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Neuorientierung der Bildungs- und Sozialpolitik.

Unabhängig hiervon gibt es spezifische Handlungserfordernisse, um die Grundversorgung in ländlichen Räumen zu sichern. Die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker/innen setzen sich dabei insbesondere für den Erhalt und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in strukturschwachen ländlichen Regionen / Räumen ein.

Seitens des Bundes und der Länder sind bereits vielfältige Maßnahmen ergriffen worden, um strukturschwachen Räumen bessere Entwicklungsperspektiven zu verschaffen, wie beispielsweise über die Neuorientierung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes oder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Diese Maßnahmen, die in entsprechende EU-Programme eingebunden sind, bedürfen einer Weiterentwicklung und Anpassung an künftige Entwicklungen.

Daher setzt sich die Bundes-SGK dafür ein, dass

- Bundes- und Landesgesetzgebung sowie die Fördermittelvergabe des Bundes und der Länder die Kommunen besser in die Lage versetzen, selbständig zu handeln (Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen / Sicherstellung des Konnexitätsprinzips), Kooperationen einzugehen (mit anderen Kommunen und/oder privaten Dritten) und ihr Handeln an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren;
- finanzielle Einzelfallhilfen des Bundes und der Länder für die kommunale Infrastruktur durch bedarfsbezogene Pauschalen soweit als möglich ersetzt werden;
- im Rahmen der beabsichtigten Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern den Erfordernissen erweiterter kommunaler Handlungsspielräume stärker Rechnung getragen wird;
- bei der Förderung ländlicher Räume verstärkt integrierte, sektorübergreifende Strategien verfolgt werden, welche die unterschiedlichen Entwicklungschancen und spezifischen Potenziale ländlicher Räume, beispielsweise Freizeit- und Erholungswerte sowie große Naturräume, besser berücksichtigen (vergleichbar dem Programm „Soziale Stadt“);
- die (finanzielle) Strukturförderung durch Bund und Länder vorrangig auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Aufrechterhaltung von infrastrukturellen und dienstleistungsbezogenen Angeboten in strukturschwachen ländlichen Räumen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen, integrierten Umweltpolitik orientiert wird;
- bei der Neuorientierung der Agrarpolitik die Anforderungen der strukturschwachen ländlichen Räume besonders berücksichtigt werden;
- die raumwirksamen Instrumente, wie beispielsweise die Landschaftsplanung, Flächennutzungsplanung, Flurbereinigung, Dorferneuerung und agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, besser aufeinander abgestimmt und an die künftigen Erfordernisse angepasst werden;
- flexible, nachfrageorientierte Angebote zur Sicherstellung zentralörtlicher Bedarfe in einzelnen Fachbereichen (Schule, Weiterbildungsangebote, Kinderbetreuung, medizinische Versorgung, Verwaltungsdienstleistungen etc.) einfacher zu organisieren sind (Insbesondere in bevölkerungsarmen ländlichen Räumen muss die Landesplanung vom starren Prinzip der „Zentralen Orte“ abweichen und neue kreative Lösungen unterstützen.);
- eine flächendeckende Versorgung mit Finanz- und Postdienstleistungen sichergestellt wird;
- die Chancen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien insbesondere auch im ländlichen Raum genutzt werden können und
- die EU-Programme und Richtlinien auch an den Erfordernissen der Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume in Deutschland ausgerichtet werden.

Der ländliche Raum, insbesondere auch die strukturschwachen Regionen, haben eine Zukunft. Dafür ist es erforderlich, dass Bund, Länder und Kommunen die künftigen Erfordernisse erkennen und sich auf gemeinsame Ziele verständigen. Angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel helfen weder Kirchturmdenken noch Gießkannenprinzip; wir brauchen neue Schwerpunktsetzungen.