



Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik

5 / 2010

Mit den europäischen Strukturfonds (EFRE, ESF, ELER) und zahlreichen nationalen Förderprogrammen besitzt Deutschland eine ausdifferenzierte Vielfalt an Fördermaßnahmen, an denen sowohl ländliche Räume wie auch verstädterte Regionen und Agglomerationen partizipieren. Die Einschätzungen hinsichtlich der Effizienz und notwendiger Verbesserungsmöglichkeiten des förderpolitischen Instrumentariums variieren: Während die einen die unübersichtliche Vielfalt der Programme und den hohen Kontroll- und Verwaltungsaufwand bemängeln, fordern andere wiederum mehr Bündelung und koordinierten Einsatz vor Ort. Auch verstärkt die aktuelle Finanzkrise die Notwendigkeit, die Förderprogramme hinsichtlich ihrer Wirkungen zu überprüfen, denn bei knappen nationalen Finanzmitteln wird die Konkurrenz der Programme um Kofinanzierungen aus

den europäischen Strukturfonds größer werden. Vor allem die Kommunen als wichtige Akteure vor Ort und Träger öffentlicher Investitionen sind oftmals überfordert, notwendige Kofinanzierungen finanziell zu stemmen. Dabei ist unstrittig, dass die Klein- und Mittelstädte und Gemeinden in ländlichen Räumen aufgrund der demografischen Entwicklung vor besonderen Problemen stehen, die sich durch ökonomische Strukturprobleme noch verstärken können. Vor diesem Hintergrund zeigt der Beitrag, in welchem Maße die ländlichen Räume an den verschiedenen Förderprogrammen partizipieren und welche Möglichkeiten zur Optimierung der aktuellen Förderstruktur mit Blick auf die besonderen Herausforderungen ländlicher Räume gesehen werden.

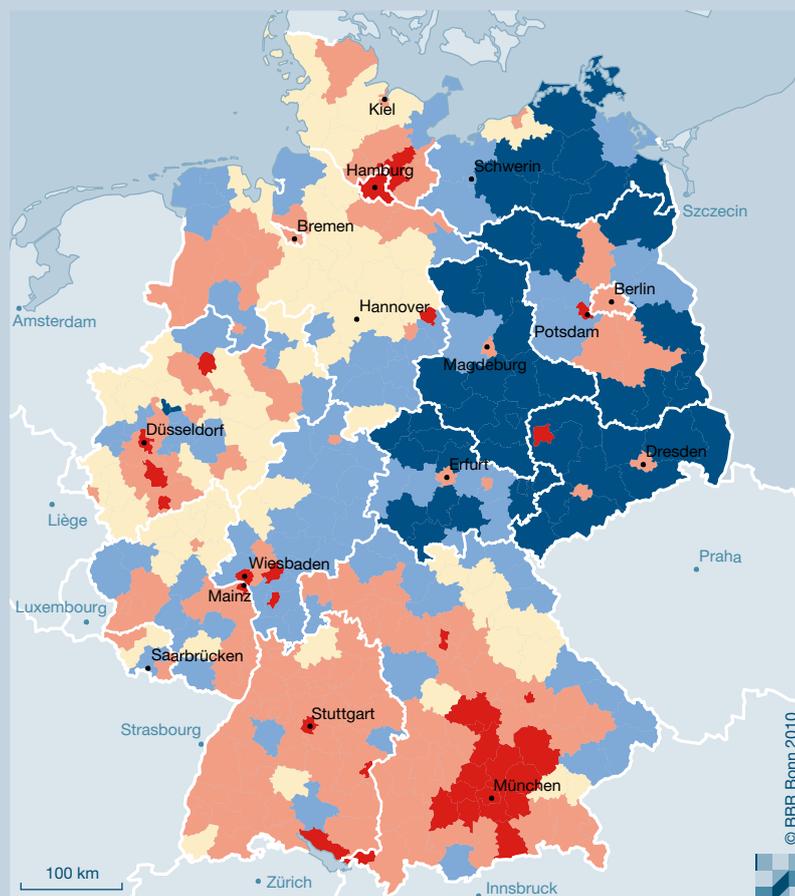
Ländliche Räume besonders von Schrumpfung betroffen

Auch wenn die niedrige Einwohnerdichte im Allgemeinen als zentrales Kriterium für die Abgrenzung ländlicher Räume dient, weisen sie doch vielfältige Unterschiede auf. Diese reichen von der naturräumlichen Ausstattung und Lage im Raum, der großräumigen Erreichbarkeit und der Nähe zu Agglomerationen bis hin zur Wirtschaftsstruktur und der Ausstattung mit Arbeitsplätzen. Außerdem finden sich in den ländlichen Räumen zahlreiche Mittel- und Kleinstädte, die wichtige Funktionen als regionale Arbeitsmarktzentren besitzen. Von daher gelten ländliche Räume auch nicht per se als strukturschwach.

Analysen des BBSR zeigen, dass gerade ländlich geprägte Räume in besonderem Maße von Schrumpfung betroffen sind. Dies gilt sowohl für ökonomische Prozesse als auch für die demografische Entwicklung, wobei sich diese Prozesse gegenseitig verstärken: Bevölkerungsabnahme z. B. ist un-

ter anderem auf Wanderungsverluste zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führen wiederum zu Verlust von Kaufkraft und Realsteuerkraft, abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur mit wiederum negativen Auswirkungen auf die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung. Regionale Wanderungsverluste sind zudem in der Regel selektiv, da vermehrt junge Menschen mit guter schulischer oder beruflicher Ausbildung aus den strukturschwachen ländlichen Räumen abwandern. In Verbindung mit rückläufigen Schulabgängerzahlen führt dies zu einer Reduzierung des regionalen Fachkräftepotenzials. Dies schränkt die Standortattraktivität der ländlichen Räume für private Investoren und damit ihre wirtschaftlichen Perspektiven weiter ein. Angesichts der Vielzahl der Probleme und der Gefahr, dass sich diese in einem selbstverstärkenden Prozess verfestigen, ist es unstrittig, dass ihre Bewältigung eine Daueraufgabe ist, die alle Ressorts betrifft und gezielter Fördermaßnahmen bedarf.

Schrumpfende und wachsende Räume



- stark schrumpfend
- schrumpfend
- stabil
- wachsend
- stark wachsend

Klassendefinition nach der Häufigkeit von Werten der gerangreichten Strukturindikatoren im untersten (<20 % aller Werte) und obersten (>20 % aller Werte) Quintil

- stark schrumpfend: 4–6 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 1–3 Indikatoren im untersten Quintil
- stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- wachsend: 1–3 Indikatoren im obersten Quintil
- stark wachsend: 4–6 Indikatoren im obersten Quintil

Betrachtete Strukturindikatoren:

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2003–2008
- ◆ Gesamtwanderungssaldo 2006/07/08
- ◆ Arbeitsplatzentwicklung 2003–2008
- ◆ Arbeitslosenquote 2007/08
- ◆ Realsteuerkraft 2007/08
- ◆ Kaufkraft 2008

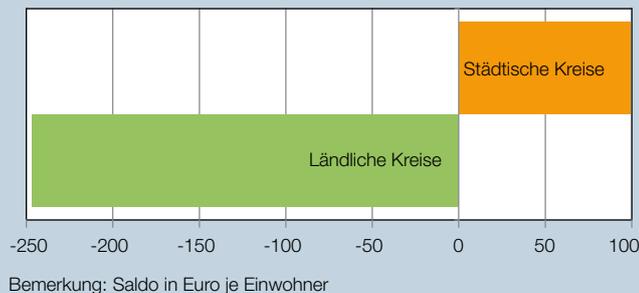
Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

Sozialversicherung als zentrales Element der Basissicherung ländlicher Räume

Bundesstaatlicher und kommunaler Finanzausgleich bilden zusammen mit den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung die zentralen Elemente einer Basissicherung für die deutschen Regionen. Am deutlichsten wird der regionale Verteilungs- und Stabilisierungseffekt bei der Arbeitslosenversicherung.¹ Sie tritt unter den Sozialversicherungszweigen in ihrer Wirkung als automatischer Stabilisator regionaler Einkommenschwankungen besonders hervor, da bei ihr sowohl Einnahmen als auch Ausgaben mit der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung korrelieren.

Abbildung 1
Transfersalden der Arbeitslosenversicherung 2003–2005



Quelle: Förderdatenbank Raumwirksame Mittel des BBSR/
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Die Abbildung 1 dokumentiert die Transfersalden von Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung differenziert nach städtischen und ländlichen Kreisen im Zeitraum 2003–2005. Dabei betrug das Umverteilungsvolumen zwischen allen Kreistypen allein im Jahre 2003 ca. 6 Mrd. Euro. Da die Ermittlung der Einnahmen am Arbeitsort erfolgte, dominieren die positiven Salden bei den städtischen Kreisen mit hohem Arbeitsplatzangebot. Umgekehrt zählen die ländlichen Kreise aufgrund ihres niedrigen Besatzes mit Arbeitsplätzen zu den Empfängerregionen, für die im Aggregat ein negativer Saldo von rd. 250 Euro je Einwohner berechnet wird. Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist das regionale Muster im Zeitablauf auf Ebene der Kreise weitgehend stabil. Dabei ist im Vergleich zu 2003 insgesamt nicht nur die absolute Höhe der Salden kleiner geworden, sondern der Wechsel von einem positiven zu einem negativen Saldo häufiger der Fall als umgekehrt.

Strukturförderung ländlicher Räume – vielfältiger Mix unterschiedlicher Maßnahmen

Wie das Beispiel der Arbeitslosenversicherung zeigt, partizipieren die ländlichen Kreise überdurchschnittlich an ausgleichspolitischen Maßnahmen, die dem grundgesetzlich verankerten Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen dienen. Außerdem umfasst die Strukturförderung der ländlichen Räume weit mehr als die zweite Säule der Agrarpolitik.² Denn nahezu alle Politikbereiche tragen mehr oder weniger zur aktiven Entwicklung ländlicher Räume bei. Dies gilt sowohl für Fördermaßnahmen, die vor Ort an der Initiative privater Wirtschaftssubjekte oder den Aktivitäten kommunaler Gebietskörperschaften ansetzen, als auch für kleinräumige oder großräumige Infrastrukturmaßnahmen mit ihren Netzeffekten, die mittelbare Effekte auf die Entwicklung ländlicher Räume haben. Einzelne dieser Politikbereiche weisen verglichen mit der regionalen Strukturpolitik einen deutlich höheren Mitteleinsatz auf, für den, bedingt durch fachpolitische Zielsetzungen, oft keine regionale Gleichverteilung prägend ist.

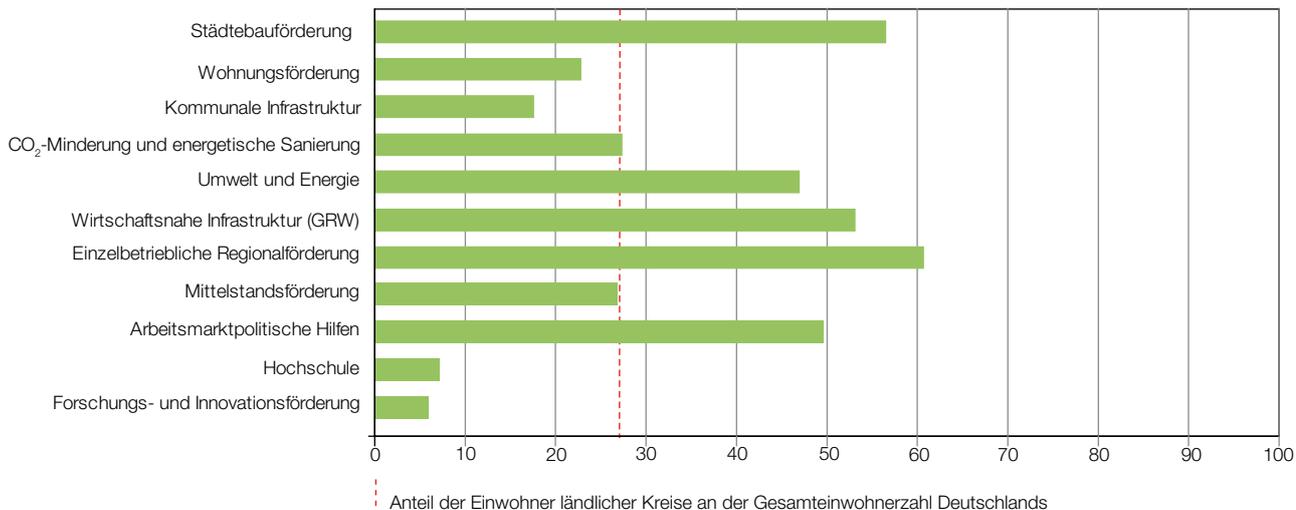
Daher ist es nicht überraschend, dass die ländlichen Kreise entsprechend ihrer Potenziale und Bedürfnisse bei bestimmten Fördermaßnahmen schwächer abschneiden als die städtischen Räume mit ihren Kernstädten und hochverdichteten Kreisen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, deren Inanspruchnahme durch die Verteilung potenzieller Antragsteller im Raum geprägt ist. Besonders deutlich ist dies bei der vorwiegend „antragsgesteuerten“ Forschungs- und Innovationsförderung, da sich nur wenige Unternehmen und Einrichtungen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung in ländlichen Kreisen befinden. Gleiches gilt für die Hochschulförderung. Die Standortstruktur der Hochschulen ist historisch gewachsen und besitzt eine starke Affinität zu den städtischen Räumen. Abgesehen von einzelnen Neu- oder Ausgründungen ist zudem der Ausbau der deutschen Hochschulen weitgehend abgeschlossen.

(1)
Vgl. Kerstin Bruckmeier; Michael Zarth; Daniel D. Schnitzlein (2009): Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer profitiert wie? In: Heinrich Mäding (Hrsg): Öffentliche Finanzströme und regionale Entwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 232, Hannover, S. 107.

(2)
Ausführlich Michael Zarth (2006): Strukturförderung – weit mehr als die zweite Säule der Agrarpolitik. In: Deutsche Bauernkorrespondenz, Heft 11, S. 12–13.

Abbildung 2

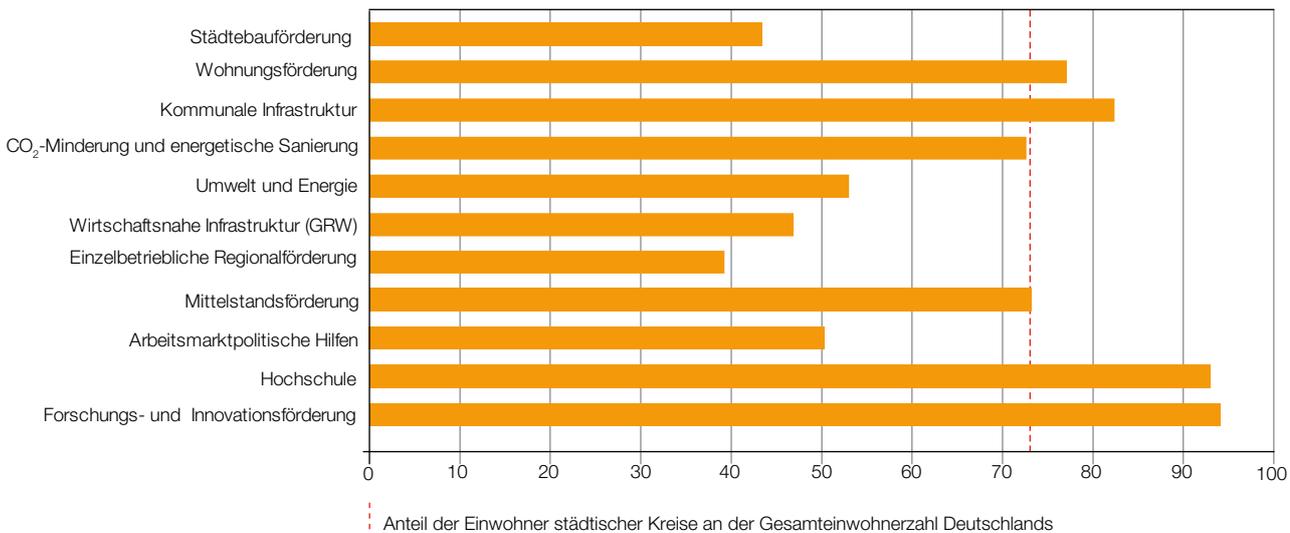
Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel in ländlichen Kreisen 1996–2008 (Anteil an Insgesamt in %)



Quelle: Förderdatenbank raumwirksame Mittel des BBSR

Abbildung 3

Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel in städtischen Kreisen 1996–2008 (Anteil an Insgesamt in %)

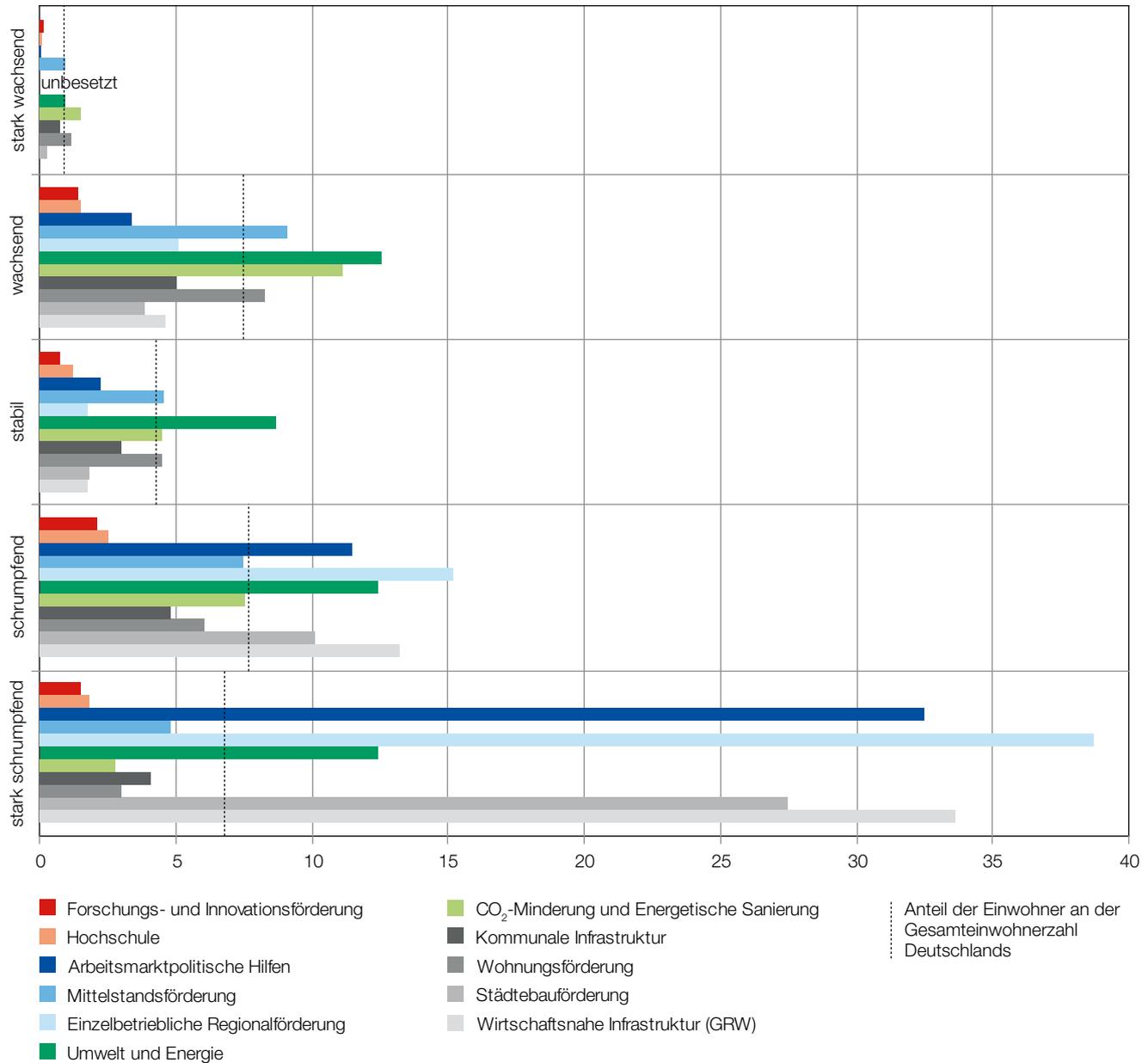


Quelle: Förderdatenbank raumwirksame Mittel des BBSR

Aufgrund ihrer Strukturschwäche und des nationalen Fördergebietsstatus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) weisen die ländlichen Kreise bei der einzelbetrieblichen Regionalförderung, in deren Fokus die Erhöhung von Einkommen und die Schaffung von Arbeitsplätzen steht, eine stark überdurchschnittliche Begünstigung auf. Dies gilt ebenfalls für die Infrastrukturförderung der GRW und für die Städtebauförderung, zumal bei dieser wiederum die

politische Schwerpunktsetzung zu Gunsten Ostdeutschlands und die überproportionale Inanspruchnahme von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Räumen zum Tragen kommt.³ Demgegenüber fokussiert sich die Wohnungsförderung stärker auf städtische Kreise, was sicherlich mit deren zentralörtlichen Funktionen und ihrer siedlungsstrukturellen Bedeutung zusammenhängt.

Abbildung 4
Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel nach schrumpfenden und wachsenden ländlichen Kreisen 1996–2008
(Anteil an Insgesamt in %)



Außerdem kommen die KfW-Programme zur Förderung der kommunalen Infrastruktur in ländlichen Kreisen gemessen an ihrem gesamtdeutschen Bevölkerungsanteil weniger stark zum Einsatz. Das Spektrum der förderfähigen Maßnahmen reicht von der Ver- und Entsorgung, der Stadt- und Dorferneuerung, der kommunalen Verkehrsinfrastruktur und Baulanderschließung über die Energieeinsparung bis hin zur sozialen Infrastruktur. Das

(3)
Ausführlich Thorsten Wagener (2009): Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR – Programmstruktur und Fördermitteleinsatz seit der deutschen Einheit. BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 9, S. 9.

Tabelle 1
Regionale Kontextindikatoren für ausgewählte ländliche Räume

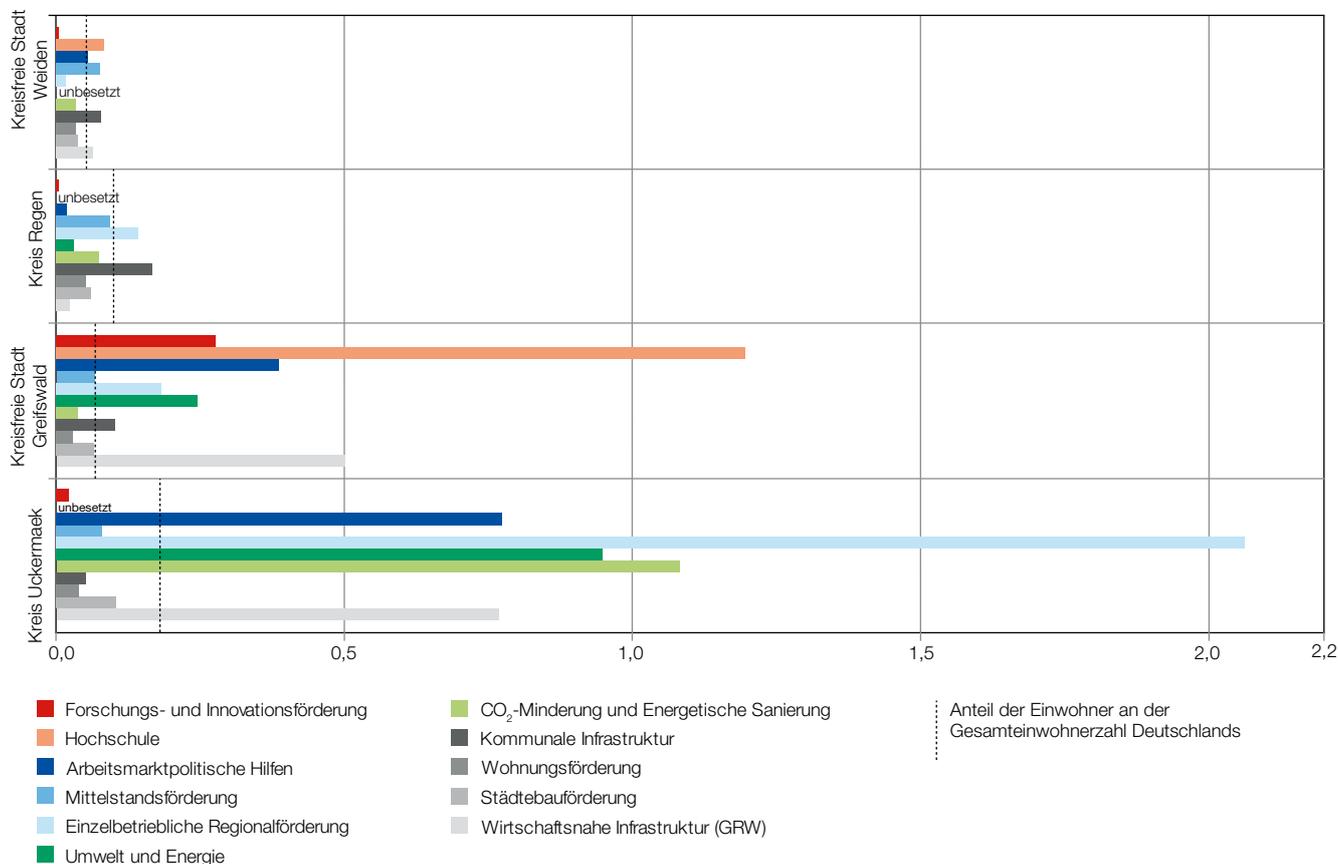
	Raumeinheit			
	Regen	KS Weiden i.d. Opf.	Uckermark	KS Greifswald
Gesamtwanderungs-saldo je 1 000 Einw. 2007	-3,6	3,1	-11,9	7,5
Arbeitslosenquote 2007 in %	6,7	12,5	24,2	18,7
Bruttoinlandsprodukt in 1 000 € je Einw. 2006	22,5	45,9	19,6	23,4
Erwerbstätige je 100 Einw. im erwerbsfähigen Alter (ET-Besatz) 2006	66,3	133,0	52,4	74,0
Beschäftigte in FuE je 1 000 Sv-Beschäftigte 2005	5,3	0,4	1,5	2,3
Einw. je km ² 2007	82	602	44	1 066
Studierende an Hochschulen und Fachhochschulen je 1 000 Einw. (WS 2007)	0,0	23,7	0,0	213,7

Quelle: Laufende Raubeobachtung des BBSR

Programm wird flächendeckend angeboten, wobei es aufgrund der spezifischen Förderkonditionen eher für „finanzstärkere“ Städte und Gemeinden mit einem gewissen haushaltspolitischen Spielraum attraktiv sein dürfte.⁴

Der Bereich der Mittelstandsförderung ist gerade mit Blick auf Handwerk und regionale Dienstleistungsunternehmen von Bedeutung. Als wichtige Programme sind hier das Existenzgründungsprogramm aus dem Sondervermögen des Bundes (ERP), das Eigenkapitalhilfeprogramm sowie das ehemalige Mittelstandsprogramm der KfW und dessen Nachfolgeprogramm Unternehmerkredit zu nennen. Diese Programme werden flächendeckend angeboten, wobei ihre Inanspruchnahme in stabilen und wachsenden ländlichen Kreisen gemessen am Bevölkerungsanteil überdurchschnittlich ist (s. Abb. 4). Allerdings schlägt hierbei die hohe Inanspruchnahme einzelner ländlicher Kreise mit einer stark klein- und mittelbetrieblich geprägten Struktur zu Buche.

Abbildung 5
Inanspruchnahme raumwirksamer Bundesmittel in ausgewählten ländlichen Kreisen 1996–2008 (Anteil an Insgesamt in %)



Quelle: Förderdatenbank Raumwirksame Mittel des BBSR

Die verschiedenen Umweltprogramme und Maßnahmen zur CO₂-Minderung setzen ebenso wie die Innovationsförderung an spezifischen Voraussetzungen wie Umweltprobleme und landespolitische Schwerpunktsetzungen im Umweltbereich an. Die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme sind bei diesen Programmen besonders ausgeprägt. Gleichwohl partizipieren die ländlichen Kreise überdurchschnittlich an den Umweltprogrammen, die sich sowohl an Kommunen wie auch an private Investoren richten.

Eine solche Aggregatbetrachtung für ländliche Räume verstellt den Blick auf regionale Besonderheiten, die dafür ursächlich sind, ob und in welchem Ausmaße einzelne ländliche Kreise von bestimmten Fördermaßnahmen profitieren. Zentrale Bestimmungsgrößen sind die Ausstattung mit Forschungs- und Hochschuleinrichtungen, die zentralörtliche Funktion und kommunale Steuerkraft sowie der Bedarf vor Ort an bestimmten Fachprogrammen. Eine weitere wichtige Einflussgröße sind die wirtschaftsstrukturelle Spezialisierung sowie der nationale und europäische Fördergebietsstatus. Die Abbildung 4 dokumentiert daher die Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel differenziert nach wachsenden und schrumpfenden ländlichen Kreisen.

Noch wesentlich aussagekräftiger sind regionale Förderprofile für einzelne Kreise. Diese Förderprofile sollten integraler Bestandteil regionaler Stärken-Schwächen-Analysen sein und darüber informieren, ob Umfang und Struktur des Mittelzuflusses im Einklang mit den regionalen Entwicklungsmöglichkeiten und -engpässen stehen. Die Abbildung 5 enthält beispielhaft für ausgewählte ländliche Kreise aus West- und Ostdeutschland solche differenzierten Förderprofile. In Verbindung mit regionalen Kontextindikatoren erlauben diese Profile erste Rückschlüsse über einen problemadäquaten Mitteleinsatz. So ist erkennbar, dass die beiden ostdeutschen Kreise aufgrund ihrer Strukturschwäche, die sich in einer hohen Arbeitslosenquote und niedriger wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dokumentiert, überdurchschnittlich an ausgleichspolitischen Maßnahmen partizipieren. Zu nennen sind insbesondere arbeitsmarktpolitische Hilfen, einzelbetriebliche Regionalförderung und der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die kreisfreie Stadt Greifswald als Hochschul- und Forschungsstandort profitiert zudem überdurchschnittlich an der Forschungs- und Innovationsförderung sowie an Mitteln für den Ausbau der Hochschulen. Letzteres trifft auch für die kreisfreie Stadt Weiden zu, da sie ebenfalls Standort einer Hochschuleinrichtung ist.

Optimierung der vorhandenen Förderstruktur

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass derzeit ein vielfältiger Mix an Fördermaßnahmen zum Einsatz kommt, an dem die ländlichen Räume in unterschiedlicher Weise partizipieren. Vor allem Städtebauförderung, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und arbeitsmarktpolitische Hilfen bilden zusammen mit der 2. Säule der Agrarpolitik die zentralen Bausteine einer ländlichen Raumentwicklungspolitik. Gleichzeitig sind gerade die ländlichen Räume in besonderem Maße von Schrumpfungsprozessen betroffen, deren Bewältigung eine Daueraufgabe für alle Ressorts ist. Die bestehende differenzierte Programmstruktur bildet hierfür eine wichtige Grundlage, die es in einem ersten Schritt zu optimieren gilt. In einem zweiten Schritt wäre dann die Etablierung ressortübergreifender Förderprogramme anzustreben, was jedoch angesichts der historisch gewachsenen Ressortzuständigkeiten und der damit einhergehenden förderrechtlichen Rahmenbedingungen nicht einfach umzusetzen ist.⁵ Es bleibt abzuwarten, ob durch die künftige Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik, z. B. durch die derzeit thematisierte Forderung nach mehr interkommunaler Zusammenarbeit, integrierten Projekten und einer stärkeren Berücksichtigung von Stadt-Umland-Beziehungen, weitere Anreize für die Ausgestaltung und Vernetzung nationaler Politiken gesetzt werden.

Hinsichtlich der derzeitigen Fördervielfalt bestehen Optimierungspotenziale insbesondere bei folgenden Punkten:

- Zunächst gilt es, im Rahmen einer ressortübergreifenden Abstimmung zentrale Förderregelungen bei Bedarf zu modifizieren, um eine Bündelung fachspezifischer Programme vor Ort zu erleichtern. Im Idealfall bedeutet dies, dass einzelne Ressorts Mittel für sektorübergreifende Programme oder für spezifische Zwecke anderer Res-

(4)

Ausführlich Michael Zarth (2003): Die regionale Dimension öffentlicher Förderprogramme für den Mittelstand und die Kommunen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3, S. 331–342.

(5)

Ausführlich Sebastian Elbe; Florian Langguth (2010): Alternative Finanzierungsinstrumente – Konzeptionelle Ansätze und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung im Auftrag des BBSR, Darmstadt.

sorts zur Verfügung stellen.⁶ Auch sollten künftig regionale Entwicklungskonzepte *ressortübergreifend* angelegt sein, um Synergieeffekte vor Ort zu erzielen. So macht es unter raumentwicklungspolitischen Aspekten wenig Sinn, wenn jede Fachpolitik weiterhin ihr eigenes Entwicklungskonzept für einen bestimmten Raum oder einzelne Teilräume auflegt, das nur auf die spezifischen Förderansätze der jeweiligen Fachpolitik ausgerichtet ist.

In vielen ländlichen Räumen führen Bevölkerungsrückgang und Überalterung in Verbindung mit kommunalen Haushaltsnotlagen dazu, dass grundlegende Infrastrukturen in ihrem wirtschaftlichen Bestand gefährdet sind. Diese bedürfen einer *gezielten Förderung zur Sicherung der ländlichen Daseinsvorsorge*.

Diese förderpolitische Erweiterung sollte mit einer *stärkeren Flexibilisierung* der Förderprogramme einhergehen. Gefordert sind zudem innovative Lösungen, um die Bereitstellung kommunaler Eigenanteile (z. B. Muskelhypothek) zu erleichtern. Außerdem sollten künftig verbindliche *interkommunale Absprachen* nicht nur finanziell gefördert werden, sondern stärker als bisher als Fördervoraussetzung gelten.

Da die Akteure vor Ort die regionalen Probleme und Potenziale am ehesten kennen, ist eine *stärkere Dezentralisierung der Förderung* anzustreben. Hierzu sind Entscheidungsstrukturen auf die regionale Ebene zu verlagern. In diesem Kontext kommt *alternativen Finanzierungsinstrumenten in Form von Regionalbudgets und Regionalfonds* eine besondere Bedeutung zu. Denn als Ergänzung traditioneller Förderprogramme führen sie zu einer stärkeren Dezentralisierung und erleichtern die Aktivierung von privatem Kapital für Zwecke einer aktiven Regionalentwicklung.⁷ Gleichwohl können sie auch vorhandene Finanzierungsmöglichkeiten ersetzen, sofern damit ein Zugewinn an Effektivität und Effizienz einhergeht. Dabei müssen in der Regel seitens der Ressorts keine zusätzlichen Mittel aufgebracht, sondern es können bereits bestehende Finanzierungsquellen (z. B. EFRE) genutzt werden. Regionalfonds haben zudem den zusätzlichen Vorteil, dass sie die eingesetzten Mittel dauerhaft sichern. Denn durch den Rücklauf der Mittel plus Vergütung stehen die Mittel nicht nur ein weiteres Mal zur Verfügung, sondern vermehren sich und können wieder für neue Projekte eingesetzt werden. Allerdings sind Regionalfonds aufgrund ihres revolvierenden Charakters und der damit einhergehenden Notwendigkeit „rentierlicher“ Projekte meistens in strukturstarken Regionen und in einem „ökonomisch“ großräumigeren Kontext einfacher umsetzbar.

Eigenleistung der Akteure vor Ort als zentrales Element des regionalen Entwicklungspotenzials

Eine solche Optimierung der aktuellen Förderstruktur ist nicht zum Nulltarif erhältlich, wobei neben den Ressorts von Bund und Ländern auch die Akteure vor Ort gefordert sind. Die Koordinierung verschiedener Programme erfolgt über die Projekte vor Ort, wobei ein kommunaler oder regionaler Eigenanteil eine effiziente Verwendung der Mittel sichert und strategische Allianzen verhindert, die dazu führen könnten, dass Projekte am regionalen Bedarf vorbei realisiert werden.

Vor diesem Hintergrund haben die Akteure vor Ort folgende Aufgaben zu leisten:

Sie müssen ergebnisoffen *regional abgestimmte Handlungskonzepte und Projekte entwickeln*, die an den vorhandenen Potenzialen anknüpfen und ökonomisch tragfähig sind. Die in diesem Zusammenhang häufig formulierte Förderung regionaler Cluster ist erfahrungsgemäß nicht immer erfolgreich. Diese Ansätze sind gerade in peripheren strukturschwachen Räumen nur schwer umsetzbar, da oftmals nicht die erforderlichen Potenziale und Branchenkonzentrationen für die Etablierung regionaler Wertschöpfungsketten oftmals nicht vorliegen.⁸

Eine Kernaufgabe der Akteure besteht im *aktiven Ausloten von Fördermöglichkeiten*, wozu inzwischen verschiedene Datenbanken, wie z. B. die des BMWi, eine wichtige Hilfestellung bieten. Ergänzend sind zielführende Kommunikationsstrukturen bis hin zu persönlichen Kontakten mit den jeweiligen Förderinstitutionen notwendig. Dies erfordert wiederum einen entsprechenden Personaleinsatz.

Dezentralisierung und Verlagerung von Entscheidungsstrukturen auf die regionale Ebene haben ihren Preis. Dieser besteht darin, dass die Akteure vor Ort *transparente Entscheidungs- und Kontrollstrukturen* vorhalten müssen. Gerade im Zusammenhang mit europäischen Fördermitteln ist der Aufwand bei der finanztechnischen Abwicklung der Förderung sehr hoch. Dies gilt auch, wenn alternative Finanzierungssysteme wie Regionalbudgets zum Einsatz kommen. Die Erfahrung zeigt, dass bei deren Implementierung die Einbindung regionaler Kreditinstitute sehr hilfreich sein kann.

Als zentrale Erfolgsbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit gelten neben einem gewissen Problemdruck und konkreten Aufgaben vor allem *regionale Kümmerer und der Wille der politischen Entscheidungsträger zur Zusammenarbeit*.⁹ Der politische Gestaltungswille muss die Fähigkeit für einen regionalen Lastenausgleich beinhalten, denn in vielen ländlichen Räumen besteht die Herausforderung inzwischen darin, einen verbindlichen Konsens hinsichtlich der Vorhaltung von Einrichtungen und Dienstleistungen auf gleicher zentralörtlicher Ebene zu erzielen.

Die Fähigkeit, diese Herausforderungen zu meistern, ist ein wesentliches Element des regionalen Entwicklungspotenzials. Dieses Potenzial ist in den einzelnen ländlichen Räumen unterschiedlich stark ausgeprägt. Gezielte Maßnahmen zum Aufbau entsprechender personeller Kapazitäten und regionaler Strukturen werden bereits im Rahmen verschiedener Programme gefördert, sollten aber künftig ressortübergreifend angelegt sein.

Ergebnisoffene Diskussion der Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten

Bevölkerungsprognosen zeigen, dass der Bevölkerungsrückgang und die fortschreitende Überalterung nicht mehr aufgehalten werden können. Die Herausforderungen und Probleme werden in den nächsten Jahren noch größer. Die Tragfähigkeit einzelner ländlicher Siedlungsstrukturen ist bereits heute nicht mehr gesichert. In vielen ostdeutschen Räumen und auch in einzelnen westdeutschen Regionen, und dies gilt vor allem für städtische Teilräume mit sozialen und ökonomischen Problemkonzentrationen sowie für periphere, dünnbesiedelte ländliche Räume, sind diese Herausforderungen inzwischen virulent.

Politik und Gesellschaft sind gefordert, Ausmaß und Konsequenzen des demografischen Wandels realistisch zu bewerten. Damit ist natürlich auch die Frage angesprochen, ob die Interpretation des Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen nicht einer stärkeren regionalen Differenzierung bedarf, und welche öffentlichen Investitionen gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen an welchen Standorten vorzunehmen sind.

Vor diesem Hintergrund wäre eine neue Förderarchitektur für ländliche Räume durch andere Maßnahmen zu flankieren. Hierzu zählen insbesondere:

Eine ergebnisoffene Diskussion der langfristigen Tragfähigkeit ländlicher Siedlungsstrukturen bis hin zur Entwicklung alternativer Modelle zur Sicherung einer regional angepassten Grundversorgung, verbunden mit einer stärkeren Ausrichtung der Förderung auf Umbau und Anpassung.

Eine Gemeindefinanzreform, die dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht mehr Rechnung trägt und „bedarfsgerecht“ ist. Damit diese Reform nicht mit einem föderalen Nullsummenspiel einhergeht, wäre sie in eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsstrategie einzubinden und durch einen Subventionsabbau zu flankieren.

(6) Ein Beispiel hierfür ist das ESF-Bundesprogramm BIWAQ aus der laufenden Strukturfondsförderperiode, in dessen Rahmen über das BMAS Mittel aus dem europäischen Sozialfonds für nicht-investive Maßnahmen in den Gebieten des Städtebauförderungsprogramms der Sozialen Stadt zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt wurden Mittel aus der Städtebauförderung für die nationale Kofinanzierung bereitgestellt. Das Programm wird vom BMVBS durchgeführt und vom BBSR wissenschaftlich begleitet.

(7) Ausführlich Sebastian Elbe; Florian Langguth (2010), ebd.

(8) Ausführlich Waltraud Bruch-Krumbein; Elke Hochmuth (2008): Was wird aus den ländlichen Räumen. Clusterinitiativen in ländlichen Räumen und ihre Förderung. Institut für Regionalforschung e.V., Heft 20. Göttingen sowie Börn Alecke; Gerhard Untiedt (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Anmerkungen am Beispiel der Investitionsförderung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 520.

(9) Ausführlich Michael Zarth (2007): Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. Ergebnisse und Lehren aus dem Wettbewerb „kommKOOP“. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, S. 71–77.

Ausblick: Initiative ländliche Infrastruktur

Unter dem Dach der „Initiative ländliche Infrastruktur“ werden vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in den nächsten Jahren neue Akzente bei der Entwicklung ländlicher Räume gesetzt. Das BMVBS will attraktive lebenswerte ländliche Räume schaffen und damit den Menschen dort Zukunfts- und Bleibeperspektiven eröffnen.

Mit der „Initiative ländliche Infrastruktur“ soll eine Vielzahl von Maßnahmen für eine Stärkung des ländlichen Raums unter einem Dach zusammengefasst werden. Die Initiative setzt auf die regionalen Stärken sowie auf die Ideen und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, um in den Regionen neue Perspektiven aufzuzeigen und die Lebensqualität zu sichern. Außerdem gilt es, die Vielfalt der ländlichen Räume zu erhalten und deren Stärken und Wirtschaftskraft zu fördern. Die Sicherung von Mobilität, d.h. die Zugänglichkeit und öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, hat dabei eine Schlüsselfunktion und ist Voraussetzung für die zukunftsfähige Gestaltung ländlicher Räume.

Städte können ohne funktionierende ländliche Räume nicht sein und gut funktionierende ländliche Räume brauchen gut entwickelte Stadtzentren. Vor allem Klein- und Mittelstädte sind wichtige Ankerpunkte für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Ihre Funktionsfähigkeit gilt es deshalb zu sichern und zu stärken, um eine gleichwertige Entwicklung städtischer und ländlicher Räume zu erreichen.

Das 2010 beschlossene neue Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ der Städtebauförderung von Bund und Ländern im Rahmen der Initiative ländliche Infrastruktur unterstützt die Kommunen bei dieser schwierigen Aufgabe. Zentraler Handlungsschwerpunkt des neuen Programms ist die Förderung der überörtlichen Zusammenarbeit bei der Sicherung öffentlicher Daseinsvorsorgeinfrastruktur. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines integrierten, ressortübergreifenden Förderprogramms für schrumpfende ländliche Räume.

Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke

Das neue Städtebauförderungsprogramm im Überblick

Das Programm richtet sich vor allem an Klein- und Mittelstädte in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen. Ziel ist es, die Kommunen darin zu unterstützen, die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen öffentlicher Daseinsvorsorge dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Zukunft zu sichern.

Ein Handlungsschwerpunkt ist hierbei die Förderung überörtlicher Kooperation bei Infrastrukturangeboten und die Zusammenarbeit in Netzwerken. Denn wenn die Kommunen mit ihren Umlandgemeinden zusammenarbeiten und sich über gemeinsame Versorgungseinrichtungen verbindlich abstimmen, können kostenintensive Doppelstrukturen vermieden werden. Die Kommunen können deshalb die Finanzhilfen zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen nutzen, wenn sie kooperieren und sich über die Strategien und Maßnahmen abstimmen. So wird vorrangig die Erarbeitung abgestimmter integrierter Entwicklungskonzepte der öffentlichen Daseinsvorsorge einschließlich der Bürgerbeteiligung gefördert.

Dabei handelt es sich um verbindliche und interkommunal abgestimmte Strategien, in deren Fokus konzeptionelle Ansätze für künftige Schwerpunkte der Infrastrukturversorgung und entsprechende städtebauliche Maßnahmen stehen. Durch diese Strategien soll den Folgen des demografischen Wandels und des Rückzugs öffentlicher und privater Anbieter entgegen gewirkt werden. Ziel ist es, ein bedarfsgerechtes Angebot der Daseinsvorsorge zu sichern, das auch sozial- und kostenverträglich ist. Auf dieser Grundlage können die Finanzhilfen für Investitionen zur Umstrukturierung und kostensparsamen Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur eingesetzt werden. Im Wege der interkommunalen bzw. überörtlichen Abstimmung sollten dafür der dauerhafte Erhalt und die gemeinsame Nutzung der Einrichtungen als erforderlich benannt worden sein.

Im Jahr 2010 stellt der Bund für das neue Städtebauförderungsprogramm erstmals rd. 18 Mio. Euro zur Verfügung (nach Maßgabe des Bundeshaushaltes). Sie werden den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) zur Verfügung gestellt. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder dokumentiert Tabelle 2. Der Verteilung

liegen die Schlüsselgrößen zugrunde, die auch beim Stadtbau verwendet werden. Im Einzelnen sind dies fünf Indikatoren mit folgender Gewichtung:

- Anteil an Bevölkerung (70 %)
- Anteil leerstehender Wohnungen in Wohngebieten (5 %)
- Anteil des Bevölkerungsverlustes auf Gemeindeebene größer als 2 % (15 %)
- Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (2,5 %)
- Anteil der Arbeitslosigkeit (7,5 %)

Die Anteile sind jeweils bezogen auf die Summe alte Länder (einschl. Westberlin) und neue Länder (einschl. Ostberlin), also gesamtdeutsch berechnet.

Tabelle 2
Aufteilung der Bundesfinanzhilfen für das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“

Länder	Kleinere Städte und Gemeinden	
	in %	1 000 Euro
Baden-Württemberg	10,834	1 955
Bayern	12,885	2 326
Berlin Ost	1,274	230
Berlin West	2,549	460
Brandenburg	4,468	806
Bremen	0,791	143
Hamburg	1,794	324
Hessen	6,560	1 184
Mecklenburg-Vorpommern	3,215	580
Niedersachsen	8,930	1 612
Nordrhein-Westfalen	20,998	3 790
Rheinland-Pfalz	4,434	800
Saarland	1,388	250
Sachsen	7,526	1 358
Sachsen-Anhalt	5,233	944
Schleswig-Holstein	3,064	553
Thüringen	4,057	732
Insgesamt	100,000	18 047

Quelle: VV Städtebauförderung 2010

Die Bundesfinanzhilfen werden durch Mittel der Länder und Kommunen in jeweils gleicher Höhe ergänzt. Die Auswahl der zu fördernden Projekte in den Städten und Gemeinden, die in das Programm aufgenommen werden, liegt in der Verantwortung der Länder. Die Städte und Gemeinden können ihre Förderanträge an die zuständigen Landesministerien richten. Die Fördermittel werden den Kommunen als Investitionszuschüsse gewährt

Fazit

Die Förderung ländlicher Räume ist eingebettet in zentrale Ausgleichsmechanismen, zu denen der bundesstaatliche und kommunale Finanzausgleich sowie die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung zählen. Darüber hinaus kommt ein vielfältiger Mix an Fördermaßnahmen zum Einsatz. Vor allem Städtebauförderung, Regionalförderung und arbeitsmarktpolitische Hilfen bilden zusammen mit der 2. Säule der Agrarpolitik die zentralen Elemente einer Raumentwicklungspolitik für ländliche Regionen.

Allerdings sind gerade die ländlichen Räume oftmals in besonderem Maße von Schrumpfungsprozessen betroffen, deren Bewältigung eine Daueraufgabe für alle Ressorts ist. Die vorhandene differenzierte Programmstruktur gilt es hierfür zu optimieren. Optimierungspotenziale werden insbesondere bei einer stärker ressortübergreifenden Ausrichtung regionaler Entwicklungskonzepte, einer stärkeren Flexibilisierung und Dezentralisierung der Förderung sowie in der Förderung ländlicher Infrastrukturen zur Sicherung der Daseinsvorsorge gesehen. Außerdem sollten alternative Finanzierungssysteme wie Regionalbudgets ergänzend zum Einsatz kommen und interkommunale Kooperationen nicht nur gefördert, sondern stärker als bisher als verbindliche Fördervoraussetzung gelten. Eine solche Optimierung ist jedoch nicht zum Nulltarif erhältlich. Neben den Ressorts auf Bundes- und Länderebene sind auch die Akteure vor Ort in der Pflicht, um zentrale Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Optimierung der aktuellen Förderstrukturen zu gewährleisten.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung / Ansprechpartner

Michael Zarth
michael.zarth@bbr.bund.de

Redaktion

Friederike Vogel

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

silvia.becker@bbr.bund.de

Die BBSR-Berichte KOMPAKT
erscheinen in unregelmäßiger Folge.
Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 1867-0547 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-390-6



Masterplan Daseinsvorsorge –
Regionale Anpassungsstrategien
Ein MORO-Forschungsfeld
MORO-Informationen 4/2 –
11/2009, Hrsg.: BBSR
Download: www.bbsr.bund.de
→ BMVBS-Veröffentlichungen
→ MORO-Info



Ländliche Räume im
demografischen Wandel
BBSR-Online-Publikation 34/09
Hrsg.: BBSR, 2009
Download: www.bbsr.bund.de
→ Veröffentlichungen des BMVBS
→ BMVBS-Online-Publikationen



Kooperation zentraler Orte
in schrumpfenden Regionen
Werkstatt: Praxis, Heft 53
Hrsg.: BMVBS/BBR, Bonn 2008
Download: www.bbsr.bund.de
→ BMVBS-Veröffentlichungen
→ Werkstatt: Praxis



Anpassungsstrategien für ländliche/
periphere Regionen mit starkem
Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern
Werkstatt: Praxis, Heft 38
Hrsg.: BMVBS/BBR, Bonn 2005
Download: www.bbsr.bund.de
→ BMVBS-Veröffentlichungen
→ Werkstatt: Praxis