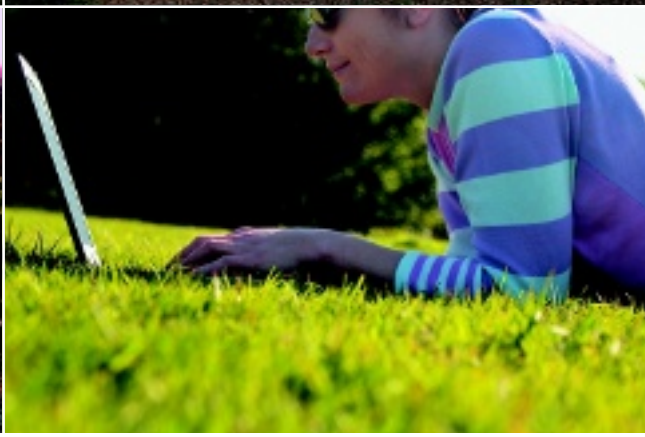
OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum

Das neue Paradigma für den ländlichen Raum

POLITIK UND GOVERNANCE



OECD PUBLISHING

OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum

Das neue Paradigma für den ländlichen Raum

POLITIK UND GOVERNANCE

OECD

ORGANISATION FÜR WIRTSCHATLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam daran arbeiten, den globalisierungsbedingten Herausforderungen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich zu begegnen. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und der dadurch ausgelösten Befürchtungen. Sie hilft den Regierungen dabei, diesen neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Probleme der Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

Über die OECD-Veröffentlichungen finden die Arbeiten der Organisation weite Verbreitung. Letztere erstrecken sich insbesondere auf Erstellung und Analyse statistischer Daten und Untersuchungen über wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:

OECD Rural Policy Reviews – The New Rural Paradigm: Policies and Governance

Examens de l'OCDE des politiques rurales – Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

Die im Bericht enthaltenen Texte und Landkarten, die aus Projekten des Forschungsnetzwerks zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung (ESPON) stammen, geben nicht unbedingt die Meinung des ESPON-Monitoringausschusses wieder.

© OECD 2006

Nachdruck, Kopie, Übertragung oder Übersetzung dieser Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung. Diesbezügliche Anträge sind zu richten an: OECD Publishing: *rights@oecd.org* oder per Fax (+33-1) 45 24 13 91. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieses Werks ist einzuholen beim Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich (*contact@cfcopies.com*).

Vorwort

Angesichts eines drastischen Rückgangs der Beschäftigung im landwirtschaftlichen Sektor sind die ländlichen Gebiete im OECD-Raum heute von einem breiten Spektrum verschiedener Motoren des Wirtschaftswachstums abhängig. Die zunehmende Globalisierung, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten und gesunkene Transportkosten sind zusätzliche Faktoren, die den wirtschaftlichen Wandel im ländlichen Raum beschleunigen. Theorie und Praxis der Politik für den ländlichen Raum haben inzwischen erkannt, dass es mit finanzieller Umverteilung und agrarpolitischen Maßnahmen nicht möglich ist, das Potenzial dieser wirtschaftlichen Antriebsfaktoren auszuschöpfen. Dieser thematische Bericht sucht daher, den Paradigmenwandel in der Politik für die ländliche Entwicklung, der diesen wirtschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen soll, wie auch den zur Umsetzung dieser Politik nötigen neuen Governance-Ansatz zu erläutern.

Die Politik für den ländlichen Raum beginnt sich der Vielfalt der verschiedenen Arten ländlicher Gebiete bewusst zu werden. Auf aggregierter Ebene ist ein Niedergang des ländlichen Raums zu beobachten, der sich in Abwanderung, Alterung, einem geringeren Qualifikationsreservoir und einer niedrigeren Durchschnittsproduktivität ausdrückt, wodurch sich wiederum die kritische Masse verringert, die für eine effektive öffentliche Dienstleistungserbringung, Infrastruktur und Unternehmensentwicklung notwendig ist, so dass es zu einem Teufelskreis kommt. Und doch gelang es zahlreichen ländlichen Gebieten, ihre Chancen zu nutzen und auf ihren besonderen Vorzügen aufzubauen, wie geographische Situation, Attraktivitätswerte in Form von Natur- und Kulturerbe sowie Sozialkapital. Der Erfolg dieser dynamischen ländlichen Gebiete lässt sich an den regionalen Statistiken ablesen.

Die Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung stellt Politik und Governance vor zahlreiche Herausforderungen. Sie bedarf eines weniger „defensiven“ Ansatzes in der Politik für den ländlichen Raum sowie einer stärkeren Koordination zwischen verschiedenen Sektoren und Regierungsebenen wie auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Notwendig ist ferner eine neue Fokussierung auf Standorte anstatt auf Sektoren sowie eine Betonung der Investitionen statt der Subventionen.

In Anbetracht des multidisziplinären Charakters der ländlichen Entwicklung ist ein umfassender Analyserahmen zur Untersuchung und Beurteilung multisektoraler, raumbezogener Konzepte erforderlich. Die OECD arbeitet mit anderen Akteuren aus aller Welt zusammen, um hier Wissenslücken zu schließen. Die Arbeit der OECD zum Thema ländliche Entwicklung im Rahmen der 1990 ins Leben gerufenen Group of the Council on Rural Development wurde 1999 mit der Einrichtung des Ausschusses für die Politik der räumlichen Entwicklung (TDPC) und seiner Arbeits-

gruppe Politik für die räumliche Entwicklung ländlicher Gebiete intensiviert. Diese Gremien bieten den Regierungen ein Forum zur Diskussion über Fragen der regionalen und ländlichen Entwicklung. Anfang 2006 startete die Direktion Öffentliche Governance und Räumliche Entwicklung (GOV) unter der Leitung des TDPC eine Reihe von Länderprüfungen der Politik für den ländlichen Raum, um die internationale Wissensbasis in diesem Bereich auszubauen.

Dank

Dieser Bericht ist das Resultat eines Prozesses, der horizontale Analysen, zahlreiche Fallstudien aus verschiedenen OECD-Ländern und mehrere internationale Konferenzen umfasste. Dieser Prozess wurde von Mario Pezzini (Vorsitzender) geleitet und von Nicola Crosta (Administrator) von der OECD-Abteilung Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Governance koordiniert.

Verfasst wurde der Bericht von Nicola Crosta, Andrew Davies und Karen Maguire vom OECD-Sekretariat, mit ergänzenden Beiträgen von Philip Wade (OECD), George McDowell (Professor Emeritus, Virginia Polytechnic Institute and State University) sowie John Bryden (Direktor, UHI Policy Web).

Dieser Bericht stützt sich in weiten Teilen auf die Ergebnisse der OECD-Konferenzen in Warrenton, Virginia (Vereinigte Staaten), und Oaxaca (Mexiko) sowie auf folgende Fallstudien, die in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführt wurden:

- *Place-Based Policies for Rural Development: the Case of the Micro-regions Strategy for Rural Development (Mexico).*
- *Place-Based Policies for Rural Development: Extremadura, Spain (Fallstudie).*
- *Place-Based Policies for Rural Development: Basque Country, Spain (Fallstudie).*
- *Place-Based Policies for Rural Development: Tuscany, Italy (Fallstudie).*
- *Place-Based Policies for Rural Development: Lake Balaton region, Hungary (Fallstudie).*
- *Place-Based Policies for Rural Development: Region of Crete, Greece (Fallstudie).*

Einen wertvollen Beitrag leisteten ferner folgende von einzelnen Mitgliedsländern vorgelegte Berichte:

- *ACTIVE REGIONS – Shaping Rural Futures, BMELV (Deutschland).*
- *Local Strategic Partnerships in England, The Countryside Agency (Vereinigtes Königreich).*
- *The Community Futures Program, Kanadische Bundesregierung (Western Economic Diversification Canada, Canada Economic Development, Atlantic Canada Opportunities Agency, Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario).*

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung 11

Kapitel 1 **Die Situation ländlicher Regionen** 21

Wichtigste Punkte 22

Einleitung 23

1.1 Zunehmende Diversifizierung der ruralen Landschaft: Herausforderungen und ungenutzte Ressourcen 24

Die ländlichen Gebiete des OECD-Raums sind insgesamt betrachtet im Rückstand 24

... Ruralität ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Niedergang 32

Die Heterogenität ländlicher Gebiete 39

1.2 Die Bedeutung von Agrarwirtschaft und Agrarpolitik für die ländliche Wirtschaft 41

Die Agrarwirtschaft ist nicht mehr das Rückgrat der ländlichen Wirtschaft 41

Die Grenzen der Agrarpolitik 46

Schlussbetrachtungen 55

Anmerkungen 57

Kapitel 2 **Politik des ländlichen Raums: Neue Handlungsansätze** 59

Wichtigste Punkte 60

Einleitung 60

2.1 Trendentwicklungen in der ländlichen Politik 61

Faktoren, die die Gestaltung der ländlichen Politik beeinflussen 61

Prioritäten für die ländliche Entwicklung 64

2.2 Länderstrategien zur Integration ländlicher Politiken und Programme .. 87

Die *„Rural Lens“* Kanadas 89

Finnlands Kooperationsgruppe für die Politik des ländlichen Raums 91

Das niederländische „Programm für einen lebendigen ländlichen Raum“ 93

Die „Lokalisierungsinitiativen“ des Vereinigten Königreichs: *„Rural Pathfinders“* und *„Local Strategic Partnerships“* 95

Mexiko: ein integrierter Ansatz durch Mikroregionen 97

Das LEADER-Programm in den EU-Ländern 101

Deutschlands neuer Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums: REGIONEN AKTIV 105
Integrierte ländliche Politik: Beispiele aus Nicht-OECD-Ländern ... 107
Schlussbetrachtungen 114
Anmerkungen 116

Kapitel 3 **Governance-Strategien zur Förderung der ländlichen Politik** 119
Wichtigste Punkte 120
Einleitung 121
3.1 Governance auf zentralstaatlicher Ebene 122
Steuerung des Prozesses der ländlichen Entwicklungspolitik 122
Horizontale Koordinierung 124
3.2 Governance auf lokaler Ebene 129
Die zunehmende Bedeutung von Akteuren auf nachgeordneten Ebenen 129
Definition von Zielgebieten für die ländliche Politik 130
Verwaltungsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit und Partnerschaften 135
3.3 Vertikale Governance-Beziehungen 147
Koordinierung zwischen der oberen und unteren Ebene 148
Anreize und Verträge in vertikalen Beziehungen 150
Evaluierung und Begleitung 154
Die Überwindung von Messproblemen 156
Schlussfolgerungen und Prioritäten für die Forschung 158
Erklärung des Vorsitzenden des Ausschusses für die Politik der räumlichen Entwicklung 160
Anmerkungen 169
Anhang I Karten zur Typologie der Regionen 170
Anhang II Faktoren regionaler Wettbewerbsfähigkeit 173
Literaturverzeichnis 177

Kästen

1.1 OECD-Typologie der Regionen 25
1.2 Zuwanderung in ländlichen Regionen Frankreichs 38
2.1 Einrichtung einer Breitbandinfrastruktur in ländlichen Regionen 67
2.2 Deckung des Bedarfs an öffentlichen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten 70
2.3 Ländliche Attraktivitätswerte zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung: einige Beispiele 80

2.4 Dienstleistungen für ländliche Unternehmen 83
2.5 LEADER+: Beispiele für Innovation in ländlichen Gebieten 102
2.6 Die Entwicklungsbehörde auf der Halbinsel Nicoya (Costa Rica) ... 110
3.1 Aufgaben der Metagovernance 123
3.2 Horizontale Koordinierung auf zentralstaatlicher Ebene: Kanada, Mexiko und Italien 126
3.3 Definition der optimalen Größe einer Stadt: Japan, Italien 132
3.4 Verwendung von GIS für Definition und Analyse funktionaler Räume . 134
3.5 Interkommunale Zusammenarbeit: Tschechische Republik, Ungarn und Griechenland 137
3.6 Förderung der lokalen Koordinierung: Spanien, Vereinigtes Königreich und Deutschland 141
3.7 Vertikale Vertragsmechanismen: EU, Frankreich und Deutschland 151

Tabellen

0.1 Das neue Paradigma für den ländlichen Raum 15
1.1 Beschäftigungswachstumsraten nach Sektor in den neunziger Jahren, ausgewählte OECD-Länder 37
1.2 Veränderung der landwirtschaftlichen Beschäftigung in überwiegend ländlichen Regionen 43
1.3 Verteilung der GAP-Förderung nach OECD-Regionstyp 50
1.4 Korrelation zwischen der Höhe der Gesamtförderung aus Säule I für NUTS-3-Regionen und sozioökonomischen Indikatoren 50
1.5 Korrelation zwischen der Höhe der Zahlungen für benachteiligte Gebiete und sozioökonomischen Indikatoren 51
2.1 Das neue Paradigma für den ländlichen Raum 64
2.2 Vorteile und Risiken öffentlich-privater Partnerschaften 74
2.3 Best-Practice-Grundsätze zur Valorisierung ländlicher Attraktivitätsfaktoren 78
2.4 Finanzierung unternehmerischer Tätigkeit für die lokale wirtschaftliche Entwicklung 87
2.5 Aufgaben der finnischen Kooperationsgruppe für die Politik des ländlichen Raums 92
2.6 Niederlande: Ziele der Politik für den ländlichen Raum 94
2.7 Erkenntnisse aus LEADER II 104
3.1 Faktoren für effektive Partnerschaften 144
3.2 Starke Zunahme der Planungsinstrumente: der Fall von Grosseto und Arezzo (Italien) 146
3.3 Vertikale Koordinierung nach institutionellem Governance-Modell .. 149
3.4 Verwendung von Zuschüssen in vertikalen Beziehungen 153
3.5 Mehrebenen-Vertragsmechanismen: Vorteile und Probleme 154
3.6 Zusammenfassung der wichtigsten Koordinierungsprobleme und deren Lösungen 158

Abbildungen

	Bevölkerungsverteilung nach Regionstyp in den OECD-Ländern ...	25
1.1	Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Europa	28
1.2	Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Nordamerika	29
1.3	Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Asien und Ozeanien	30
1.4	Ältere Bevölkerung (>64 Jahre) in ländlichen Regionen des OECD-Raums	31
1.5	Bevölkerung mit Hochschulabschluss in ländlichen Regionen des OECD-Raums	32
1.6	Maßgebliche Faktoren für das niedrigere Pro-Kopf-BIP ländlicher Regionen	33
1.7	Kreislauf des Niedergangs ländlicher Regionen	33
1.8	Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Europa ..	34
1.9	Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Nordamerika	35
1.10	Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Asien und Ozeanien	36
1.11	Unterschiedliche regionale Strukturen in der Toskana	40
1.12	Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung in OECD-Ländern (1983 und 2003)	42
1.13	Anteil der landwirtschaftlichen Einkommen am Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Haushalte	44
1.14	Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Haushalte im Verhältnis zum Durchschnitt aller Haushalte	45
1.15	Bevölkerungsveränderung 1992-2002 in den 25% am stärksten von Agrarsubventionen abhängigen US-*Counties*	48
1.16	Beschäftigungswachstum 1992-2002 in den 25% am stärksten von Agrarsubventionen abhängigen US-*Counties*	49
1.17	Natürliche Attraktivitätswerte und Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Regionen der Vereinigten Staaten, 1970-1995	50
1.18	Gesamtbeihilfen aus Säule I je landwirtschaftliche Arbeitseinheit ...	52
1.19	Gesamtbeihilfen aus Säule I je Hektar	53
1.20	Direkte Einkommensbeihilfen für die Viehzucht je landwirtschaftliche Arbeitseinheit	54
2.1	Regionale Disparitäten und Wachstum des Pro-Kopf-BIP (1980-2000)	63
2.2	Matrix zur Analyse der ländlichen Politik	88
2.3	Verwaltungsstruktur des LEADER-Programms	105
S.1	Eine Matrix zur Analyse der ländlichen Politik	164
S.2	Der Große Plan	165
S.3	Der Nischenansatz	165
S.4	Der alternative Ansatz	166
A.1	OECD-Typologie der Regionen: Europa	170
A.2	OECD-Typologie der Regionen: Nordamerika	171
A.3	OECD-Typologie der Regionen: Asien und Ozeanien	172

Kurzzusammenfassung

Überwiegend ländliche Regionen machen in OECD-Ländern etwa 75% der Landfläche und nahezu ein Viertel der Bevölkerung aus. Die raschen Veränderungen in der internationalen Wirtschaft stellen die ländlichen Regionen vor einige offensichtliche Herausforderungen, bieten gleichzeitig aber auch große Chancen, die die Politik für den ländlichen Raum meistern bzw. nutzen muss. Zu diesen Veränderungen zählen die Globalisierung, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten und gesunkene Transportkosten, die sich wandelnden Handelsstrukturen für Rohstoffe und das Aufkommen wichtiger Nichtagraraktivitäten in ländlichen Regionen. Es stellt sich die Frage, wie die bestehenden Strategien angepasst werden können, um den unterschiedlichen Entwicklungspfaden ländlicher Regionen Rechnung zu tragen, von denen sich viele aus der Nutzung örtlicher, raumbezogener Ressourcen ergeben. Die Erfahrungen und Einblicke, die sich aus den zahlreichen, von OECD-Ländern bereits umgesetzten Initiativen ergeben, bieten mögliche Lösungsansätze für diese Politikherausforderungen.

Wie gehen ländliche Regionen mit dem Wirtschaftswandel um?

Die ländlichen Regionen des OECD-Raums sind insgesamt betrachtet im Rückstand ...

Nach dem gebräuchlichsten Indikator für die Wirtschaftsleistung, dem Pro-Kopf-BIP, erreichten die überwiegend ländlichen Regionen des OECD-Raums im Jahr 2000 nur 83% des jeweiligen Nationaldurchschnitts. In über der Hälfte der OECD-Länder (13 von 23 Ländern, für die Daten vorliegen) ist das Pro-Kopf-BIP der ländlichen Regionen im Verhältnis zum jeweiligen nationalen Durchschnitt zwischen 1995 und 2000 zudem gesunken. Diese schwächere Wirtschaftsleistung erklärt sich aus einer Reihe von Faktoren, die häufig eine negative Spirale in Gang setzen, die zum Niedergang ländlicher Regionen führt. Dazu gehören 1. Abwanderung und Alterung, 2. ein niedrigeres Bildungsniveau der Bevölkerung, 3. eine geringere durchschnittliche Arbeitsproduktivität und 4. ein insgesamt niedriges öffentliches Dienstleistungsangebot.

... Ruralität ist aber nicht gleichbedeutend mit Niedergang

Die Daten zur durchschnittlichen Leistung ländlicher Gebiete in den OECD-Ländern fördern erhebliche Unterschiede zwischen ländlichen Regionen zu Tage. Beispielsweise ist die Region mit der höchsten Arbeitsplatzschaffung in mehr als jedem dritten OECD-Land eine ländliche Region.

Die Vorteile ländlicher Regionen sowie eine verbesserte Verkehrsanbindung und Infrastruktur können dazu beitragen, Personen und Unternehmen in einer Region zu halten bzw. zur Niederlassung zu bewegen. Die Infrastruktur trägt zur Verringerung der Faktorkosten für Unternehmen bei. Effektiv ist die Industriebeschäftigung in überwiegend ländlichen Regionen in den neunziger Jahren jährlich um 0,5% gestiegen, während in städtischen und intermediären Regionen ein jährlicher Rückgang verzeichnet wurde. Durch die Verbesserung der Verkehrsverbindungen über größere Entfernungen hat sich der Einzugsbereich der großen städtischen Räume ausgedehnt, so dass es möglich wurde, auf dem Land zu leben und in der Stadt zu arbeiten. Die Aktivposten der ländlichen Umgebung, wie Lebensqualität und Umwelt, Naturerbe und sonstige Attraktivitätsfaktoren, sind auch stärker gefragt und stellen reelle Merkmale dar, die Investoren und Arbeitskräfte anziehen. Diesen Faktoren ist es u.a. zu verdanken, dass sich der Trend zur Landflucht umgekehrt hat, so z.B. in Frankreich, England und den Niederlanden.

Welches Gewicht haben Landwirtschaft und Agrarsubventionen in der ländlichen Wirtschaft?

Auch wenn die Agrarwirtschaft in vielen OECD-Ländern nach wie vor das Erscheinungsbild ländlicher Regionen prägt, ist ihre Bedeutung für die ländliche Wirtschaft jedoch häufig gering und nimmt weiter ab. Die Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft waren für den in absoluter wie auch relativer Rechnung beobachteten drastischen Rückgang der Agrarbeschäftigung in den OECD-Ländern verantwortlich. Derzeit sind weniger als 10% der auf dem Land lebenden Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Selbst nach Berücksichtung des beträchtlichen Produktivitätsanstiegs ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung weiterhin gering. In den EU25-Ländern entfallen zwar 96% der Flächennutzung in ländlichen Gebieten auf die Agrarwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft), aber nur ungefähr 13% der Beschäftigung und 6% der Wertschöpfung. In den OECD-Ländern ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung stetig gesunken, so dass er 2001 nur bei 2% lag.

Trotz der rückläufigen Bruttowertschöpfung hat die Landwirtschaft weiterhin großen Einfluss auf die ländliche Wirtschaft, wobei sie sich in manchen Fällen durch Komplementarität gegenüber anderen Aktivitäten auszeichnet und in anderen Bereichen von mehr Wettbewerb geprägt ist. Beispielsweise kann die Landwirtschaft, insbesondere die produktive Landwirtschaft, eine wichtige Rolle als Abnehmer lokaler Vorleistungen spielen, bei denen es sich nicht nur um Agrarprodukte, sondern auch um unternehmensbezogene Dienstleistungen handelt. Außerdem kann sie Zwischenprodukte für die lokale Veredelungs- oder Weiterverarbeitungsindustrie liefern (z.B. die Agro-Nahrungsmittelindustrie) und zum Angebot öffentlicher oder halböffentlicher Güter beitragen. Und natürlich erfüllen

Landwirte und landwirtschaftliche Betriebe auch eine wichtige Funktion als lokale Verbraucher. Noch wichtiger ist aber vielleicht, dass der zunehmende Rückgriff landwirtschaftlicher Familienbetriebe auf Nichtagrareinkommen (in den meisten Fällen machen die Direkteinnahmen aus der Landwirtschaft weniger als die Hälfte des Haushaltseinkommens aus) gleichzeitig bedeutet, dass landwirtschaftliche Betriebe auch an der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft durch Erschließung neuer Sektoren interessiert sind.

Vor diesem Hintergrund besteht Anlass zu Bedenken über die Wirksamkeit der Agrarpolitik und insbesondere der Agrarsubventionen als wichtigstem Bestandteil der öffentlichen Politik für ländliche Regionen. Obwohl durch Agrarsubventionen umfangreiche finanzielle Mittel in ländliche Regionen fließen, sind sie nicht dazu gedacht, die ländliche Entwicklung direkt anzukurbeln, und in den meisten Fällen tun sie dies auch nicht. Der Hauptgrund dafür ist, dass diese Art von Politik auf einen kleinen Teil der ländlichen Bevölkerung abzielt (Landwirte und sonstige agrarwirtschaftliche Akteure) und nicht auf bestimmte Standorte. Daten aus den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union legen den Schluss nahe, dass die vordringlichsten sozioökonomischen Herausforderungen, mit denen sich ländliche Kommunen konfrontiert sehen, mit den derzeitigen subventionsorientierten Politiken nicht bewältigt werden können und dass deren Effekte auf den ländlichen Raum ungleich verteilt sind.

Welche neuen Faktoren beeinflussen die Gestaltung der Ruralpolitik?

Die Entwicklungen im internationalen und nationalen politischen Kontext verändern derzeit die Gesetzmäßigkeiten für ländliche Regionen und erfordern neue Konzepte. Drei Faktoren üben in den OECD-Ländern einen besonderen Einfluss auf die Gestaltung der ländlichen Politik aus.

1. *Zunehmende Fokussierung auf Attraktivitätswerte*. Ein bedeutender Einflussfaktor auf die ländliche Entwicklungspolitik in den OECD-Ländern ergibt sich aus dem Wert, den die Gesellschaft (auf dem Land und in der Stadt) Natur- und Kulturräumen beimisst. Da sich über 75% des Grund und Bodens in den OECD-Ländern in ländlichen Gebieten befinden, spielt die Politik des ländlichen Raums eine wichtige Rolle für das Land-Management und muss eine Reihe von Aspekten der Wirtschafts- und Naturentwicklung miteinander verknüpfen. Der pflegliche Umgang mit den Naturressourcen eines Landes in ländlichen Gebieten ist angesichts des enormen Schadenspotenzials bei unangemessener Behandlung natürlicher Systeme in Verbindung mit Boden, Wasser, Luft und sonstigen Naturressourcen ein Anliegen aller. Viele ländliche Standorte sind gleichzeitig auch Hüter einiger der wichtigsten Altertümer, historischen Stätten und sonstiger Freizeitwerte (wie Ski- und Wassergebiete), die für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Gebiete wichtig sind. Die politischen Entscheidungsträger lösen sich von einer engen Betrachtungsweise der Multifunktionalität der Landwirtschaft und heben zunehmend die Notwendigkeit der Identifizierung und Valori-

sierung des breiten Spektrums an Ressourcen ländlicher Räume sowie der Berücksichtigung der positiven und negativen Externalitäten im Zusammenhang mit den vielfältigen Aktivitäten in ländlichen Räumen hervor. Die Übernahme von Verantwortung für die zahlreichen Charakteristiken ländlicher Räume ist daher zu einem Kernpfeiler der raumbezogenen Politik für die ländliche Entwicklung geworden.

2. *Druck zur Reform der Agrarpolitik.* Neben den Überlegungen in Verbindung mit den Grenzen der Agrarpolitik und ihren potenziellen negativen Effekten auf den ländlichen Raum kommt zumindest in zweierlei Form Druck zur Reform des derzeitigen agrarbasierten Ansatzes der ländlichen Entwicklung auf. Dieser Druck hängt zum einen mit den Hindernissen zusammen, die gewisse agrarpolitische Maßnahmen für den internationalen Handel darstellen. Die Welthandelsorganisation wendet sich entschieden gegen die verzerrende Wirkung der im Rahmen der Agrarpolitik geleisteten Zahlungen. Die jüngsten Welthandelsverhandlungen haben gezeigt, dass ohne Reformen der Agrarbeihilfen in den Industriestaaten nur wenige Fortschritte erzielt werden können. Parallel zu diesem internationalen Druck bestehen Haushaltsengpässe im Inland. In vielen OECD-Ländern werden die Agrarbeihilfen auf Grund ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zunehmend in Frage gestellt und nähren so Diskussionen über alternative Verwendungszwecke der für ländliche Gebiete vorgesehenen öffentlichen Ressourcen. Im Fall der Europäischen Union ist der budgetäre Druck auch auf Grund des Erweiterungsprozesses derzeit hoch. Dieser Prozess wirft die Frage nach der finanziellen Tragfähigkeit eines Systems auf, dessen Kosten mit dem Beitritt neuer Mitgliedsländer steigen, von denen einige überdies über einen großen Agrarsektor verfügen und eine Gleichbehandlung mit den „alten“ Mitgliedsländern erwarten.

Tabelle 0.1 **Das neue Paradigma für den ländlichen Raum**

	Altes Konzept	Neues Konzept
Zielsetzungen	Ausgleich, Agrareinkommen, Agrarwettbewerbsfähigkeit	Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume, Valorisierung lokaler Aktiva, Ausschöpfung ungenutzter Ressourcen
Wichtigster Zielsektor	Landwirtschaft	Verschiedene Sektoren ländlicher Volkswirtschaften (z.B. ländlicher Tourismus, Verarbeitendes Gewerbe, IKT-Industrie usw.)
Wichtigste Instrumente	Subventionen	Investitionen
Wichtigste Akteure	Nationale Regierungen, Landwirte	Alle Regierungsebenen (supranational, national, regional und lokal), verschiedene lokale Stakeholder (öffentlich, privat, NRO)

3. *Dezentralisierung und Trends in der Regionalpolitik*. Theorie und Praxis der Regionalpolitik haben erkannt, dass eine finanzielle Umverteilung nicht ausreicht, um den spezifischen Merkmalen der einzelnen Regionen gerecht zu werden und ihre Entwicklung zu fördern. In vielen Ländern hat diese Erkenntnis zur Umsetzung von Maßnahmen und Programmen geführt, deren explizites Ziel darin besteht, ländliche Standorte zu entwickeln und sie durch die Mobilisierung von lokalen Vermögenswerten wettbewerbsfähiger zu gestalten. Seit den achtziger Jahren steht die regionale Umverteilungspolitik nicht mehr ganz oben auf der Politikagenda, während Maßnahmen, die auf eine Identifizierung und konkrete Ausschöpfung des lokalen wirtschaftlichen Potenzials abzielen, an Bedeutung gewinnen. So begann in der Regionalpolitik ein Paradigmenwechsel von einer Top-down-Strategie, in der regionale Disparitäten mit Beihilfen reduziert werden sollen, zu einer breiter fundierten Familie von Politikmaßnahmen, die auf eine Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Diese neuen Handlungsansätze zeichnen sich durch mehrere Faktoren aus. Erstens gibt es eine Entwicklungsstrategie, die ein breites Spektrum direkter und indirekter, die Leistungsfähigkeit lokaler Unternehmen beeinflussender Faktoren abdeckt. Zweitens liegt der Schwerpunkt deutlicher auf endogenem (lokalem) Kapital und Wissen und weniger auf exogenen Investitionen und Transferzahlungen. Schließlich gibt es ein kollektives/ausgehandeltes Governance-Konzept, das nationale, regionale und lokale Verwaltungsebenen sowie weitere Akteure umfasst, wobei die Zentralregierung eine weniger dominierende Rolle übernimmt.

Wie entwickelt sich das Konzept der ländlichen Politik?

Infolge der oben genannten Faktoren setzen mehrere OECD- und Nicht-OECD-Länder zunehmend auf die Entwicklung eines multisektoralen, raumbezogenen Konzepts, das darauf abzielt, das vielfältige Entwicklungspotenzial ländlicher Gebiete zu ermitteln und auszuschöpfen. Das „neue Paradigma für den ländlichen Raum“ zeichnet sich durch zwei Hauptmerkmale aus: 1. eine Fokussierung auf *Räume* statt Sektoren und 2. eine Konzentration auf *Investitionen* statt Subventionen.

In immer mehr Mitgliedsländern gibt es Beispiele für ein neues integriertes Konzept der ländlichen Politik.

- Das „Rural-Lens“-Projekt in Kanada soll gewährleisten, dass Prioritäten des ländlichen Raums bei der Konzipierung der Regierungspolitik Rechnung getragen wird und auf der Ebene der Ministerien politisch kohärente Ziele für die ländliche Politik verfolgt werden. Das *Community Futures Program* fördert die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten durch einen Bottom-up-Ansatz.
- Finnlands erstes politisches Gesamtprogramm für den ländlichen Raum, das mit einem ersten Plan 1990 begann, soll auch auf die spezifischen

Bedürfnisse der ländlichen Gebiete aufmerksam machen. Die „umfassende“ Politik integriert diese spezifischen Bedürfnisse proaktiv in die Entscheidungsprozesse der Zentralregierung in den verschiedenen Sektoren. Die Politik „im engeren Sinne“ bezieht sich speziell auf ländliche Gebiete.

- Deutschland erstellte das Programm „REGIONEN AKTIV“, um Unzulänglichkeiten bei den bestehenden Politikansätzen in der Agrarpolitik und sonstigen sektorspezifischen Politiken zu beheben. Im Rahmen dieses Programms wurden einige kleine Modellregionen ausgewählt und vor Ort Partnerschaften eingerichtet, um die Fokussierung der öffentlichen Politik für die Region zu verbessern.
- Im Vereinigten Königreich wurde das Ministerium für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums (DEFRA) im Juni 2001 eingerichtet, um sowohl den Aktionsradius der Politik für den ländlichen Raum zu erweitern, als auch politische „Silos“ zu beseitigen, indem auf verschiedenen Ministerien verteilte Zuständigkeiten für ländliche Angelegenheiten unter einem Dach vereint werden. Durch die 2004 veröffentlichte DEFRA-Strategie für den ländlichen Raum wurden die Veränderungen in Richtung einer breiter basierten und stärker lokal ausgerichteten Politik für den ländlichen Raum weiter gefestigt. Mehrere jüngere Initiativen, darunter Rural Pathfinders und Local Strategic Partnerships (LSP), führen einige Pilotprojekte durch, die diesen Veränderungen Rechnung tragen.
- Die mexikanische Mikroregionenstrategie übernimmt ein holistisches Konzept der ländlichen Entwicklung, indem sie die Politikinitiativen für 263 ländliche Mikroregionen koordiniert, die durch ein hohes Maß an Marginalisierung gekennzeichnet sind. Jede Mikroregion verfügt über ein strategisches Gemeindezentrum, von dem aus alle Aktionen durchgeführt werden; diese richten sich nach den Prioritäten, die im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Beteiligung aller Sektoren der lokalen Gemeinden festgelegt wurden.
- Das 2004 veröffentlichte niederländische „Programm für einen lebendigen ländlichen Raum“ führte bedeutende Änderungen im niederländischen Konzept für die Entwicklung des ländlichen Raums ein. Auch wenn dieses Programm die maßgeblichen nationalen Politikziele für den ländlichen Raum sowie die für diesbezügliche Zwecke vorgesehenen Budgets in allen Details vorgibt, ist es den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften überlassen, diese Politikvorstellungen umzusetzen und in die lokalen und regionalen Entwicklungspläne zu integrieren.
- Die Gemeinschaftsinitiative LEADER gehört zu den bekannteren europäischen Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums und wurde als integrierter, endogener Ansatz für die ländliche Entwicklung konzipiert. Das Programm ist dank seines innovativen Charakters und der Ergebnisse, die trotz eines begrenzten Budgets in vielen ländlichen Gebieten erzielt wurden, weithin als Erfolg gewertet worden.

Wer setzt die Politik für ländliche Regionen um?

Das „neue Paradigma für den ländlichen Raum“ erfordert einschneidende Veränderungen bei der Konzipierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen im Sinne einer ressortübergreifenden Multi-Level-Governance. Die Gestaltung von Politikmaßnahmen zur ländlichen Entwicklung für unterschiedliche Gemeinden oder Räume setzt voraus, dass die zahlreichen öffentlichen und privaten Akteure ihr Wissen gemeinschaftlich nutzen. Die traditionellen hierarchisch gegliederten Verwaltungsstrukturen dürften sich als unangemessen erweisen, um diese Maßnahmen effektiv durchzuführen, und es sind daher Anpassungen bei **drei wichtigen Governance-Dimensionen** erforderlich: horizontal sowohl auf zentralstaatlicher als auch lokaler Ebene und vertikal auf allen staatlichen Ebenen.

Den Zentralregierungen fällt es häufig schwer, von ihrem eigenen sektorbezogenen Ansatz zu einem integrierten Politikansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums überzugehen. Es bedarf einer besseren Koordination, um die verschiedenen institutionellen und Managementsysteme, die die Politik des ländlichen Raums formulieren und umsetzen, zur Zusammenarbeit anzuhalten. Ferner ist Konsistenz erforderlich, um zu gewährleisten, dass sich einzelne Politikmaßnahmen nicht widersprechen und dass sie in einer kohärenten Strategie konvergieren. Dieser Prozess macht politische Verpflichtungen zur Überwindung sektoraler Tendenzen sowie insgesamt eine Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten verschiedener Ministerien bzw. Regierungsbehörden im Bereich der ländlichen Entwicklung notwendig. Zu den verschiedenen Governance-Optionen für die horizontale Koordinierung zählen hochrangige Sondereinheiten, integrierte Ministerien, Instanzen für Politikfolgenabschätzung und interministerielle Koordinierung mittels Arbeitsgruppen und formellen vertraglichen Vereinbarungen.

Koordinierung ist auch auf lokaler Ebene notwendig, um sektorspezifische Ansätze miteinander zu verzahnen, private Partner einzubinden und die angemessene geographische Größenordnung zu erreichen. Die administrativen Grenzen auf regionaler oder lokaler Ebene sind den Entwicklungsbedürfnissen nicht immer angepasst. Daher stimmen sich die entsprechenden Stellen untereinander ab und greifen dabei auf eine Vielzahl juristischer und ökonomischer Formen der Kooperation zurück, wobei sich dies im Einzelnen zumeist nach den besonderen Bedürfnissen ländlicher Regionen richtet. In rechtlicher Hinsicht erstrecken sich die Kooperationsformen von „Kooperationsgebieten“ bis zu Gemeindeverbänden oder sogar interkommunalen Gemeinschaftsverwaltungen. Was die wirtschaftlichen Formen betrifft, so sind einige Gruppierungen in dem Sinne funktional, als Kommunen eine spezifische öffentliche Dienstleistung gemeinsam erbringen bzw. eine andere Gebietskörperschaft von ihnen Dienstleistungen erwirbt. Sie können auch eher strategisch ausgerichtet sein und einen größeren Aktionsradius zur Behandlung einer Palette von Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung haben, wobei in diesem Fall der private Sektor, häufig im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, stärker einbezogen sein dürfte. Die Herausforderung besteht darin, lokale Initiativen zu organisieren, die nicht gleich wieder erstickt werden.

Eine dritte Hauptachse der Zusammenarbeit verläuft vertikal, d.h. zwischen der Zentralregierung und den dezentralen Akteuren. Die Entwicklung einer echten Partnerschaft mit den dezentralen Regierungsebenen mittels vertikaler Governance-Mechanismen umfasst die Beteiligung an der Entscheidungsfindung sowie an der Umsetzung der von regionalen oder kommunalen Verwaltungsebenen mitkonzipierten ländlichen Entwicklungspolitiken. Diese Mechanismen erfordern ein hohes Maß an Engagement, effektivem Wissensaustausch und Kompetenzen seitens der lokalen Vertreter. Eines der Hauptprobleme trifft die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass angemessene Anreize geboten werden, damit die ländlichen Gemeinden auf eine Art und Weise reagieren, die sowohl dynamisch ist als auch Initiative und Experimentierfreude belohnt, gleichzeitig aber auch die Konsistenz der öffentlichen Politik zwischen Sektoren und Regionen fördert.

Wie funktionieren integrierte Maßnahmen der ländlichen Politik?

Wenngleich das Interesse der politischen Entscheidungsträger an Maßnahmen zur raumbezogenen ländlichen Entwicklung wächst, sind Forschungsarbeiten, die die Ergebnisse und die Bestimmungsfaktoren für Erfolg bzw. Misserfolg dokumentieren, nur spärlich vorhanden. Dies liegt einerseits an den objektiven Schwierigkeiten bei der Evaluierung (insbesondere in quantitativer Hinsicht) sektorübergreifender Politikmaßnahmen. Bei einer wichtigen Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger geht es um die Identifizierung von Indikatoren, mit denen die Effekte der Maßnahmen in einem Kontext einigermaßen erfasst werden können, in dem Ursache und Wirkung nicht immer zuzuordnen sind und in dem die Ergebnisse u.U. erst mittel- bis langfristig zu Tage treten, zumal sich mehrere integrierte Programme der ländlichen Entwicklung noch im Anfangsstadium befinden. Die im Hinblick auf die ländliche Politik bestehende Forschungs- und Informationslücke ist z.T. auch der Schwierigkeit zuzuschreiben, die Vielzahl von analytischen Ansätzen zusammenzubringen, die eine Beschäftigung mit der integrierten ländlichen Entwicklungspolitik erfordert.

Auch wenn sie derzeit zumeist noch nicht in allen Fällen finanziell gut ausgestattet sind, ist allen diesen neuen Politikstrategien gemeinsam, dass sie zu wichtigen kulturellen Veränderungen im Hinblick auf die ländliche Politik beitragen. Erstens hat das raumbezogene Konzept zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften und zur Integration neuer Stakeholder und Ressourcen auf lokaler Ebene beigetragen. Zweitens entwickeln diese Initiativen eine Kultur der sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf der Ebene der Zentralregierung und der nachgeordneten Gebietskörperschaften und sorgen mithin für eine größere Kohärenz der Politikinitiativen. Drittens wird anerkannt, dass ein raumbezogenes Konzept eher Bottom-up- als Top-down-Initiativen erfordert. Hierdurch ergeben sich neue Formen der vertikalen Koordinierung zwischen Verwaltungsebenen und ein besserer Einsatz des lokal vorhandenen Wissens.

Eine neue Forschungsagenda für die Entwicklung des ländlichen Raums sollte auf zwei Schlüsselziele gerichtet sein: *Erstens* die Konzipierung eines umfassenden Analyserahmens für die ländliche Entwicklungspolitik, der geeignete qualitative und quantitative Indikatoren umfassen sollte, um die Evaluierung und den Vergleich verschiedener Maßnahmen zwischen den Ländern und zwischen den Regionen innerhalb der Länder zu ermöglichen. *Zweitens* sollte eine systematische Überprüfung der Länderstrategien für die ländliche Entwicklung durchgeführt werden, deren Ergebnisse anschließend den Politikverantwortlichen aller OECD-Länder zur Verfügung gestellt werden sollten. Durch ihre Arbeitsgruppen zu regionalen Indikatoren und Politiken für die ländliche Entwicklung konzentriert sich die OECD in ihrer Arbeit aktiv auf diese beiden analytischen Herausforderungen.

Kapitel 1

Die Situation ländlicher Regionen

Wichtigste Punkte

- Nach dem gebräuchlichsten Indikator für die Wirtschaftsleistung, dem Pro-Kopf-BIP, erreichten die ländlichen Regionen des OECD-Raums im Jahr 2000 nur 83% des jeweiligen nationalen Durchschnitts. In über der Hälfte der OECD-Länder (13 der 23 Länder, für die Daten vorliegen) ist das Pro-Kopf-BIP der ländlichen Regionen im Verhältnis zum jeweiligen Landesdurchschnitt zwischen 1995 und 2000 zudem gesunken.
- „Ruralität“ ist nicht gleichbedeutend mit Niedergang. Laut den neuesten vorliegenden Daten ist die Region mit der höchsten Arbeitsplatzschaffung in mehr als jedem dritten OECD-Land eine ländliche Region. Die Industriebeschäftigung in überwiegend ländlichen Räumen stieg in den neunziger Jahren jährlich um 0,5%, während in städtischen und intermediären Regionen ein jährlicher Rückgang verzeichnet wurde.
- Durch die Verbesserung der Verkehrsverbindungen über größere Entfernungen hat sich der Einzugsbereich der großen städtischen Räume ausgedehnt, so dass es nicht nur möglich wurde, auf dem Land zu leben und in der Stadt zu arbeiten, sondern auch, Investoren und Arbeitskräfte zur dauerhaften Niederlassung in ländlichen Gegenden zu bewegen. Diese Faktoren führten dazu, dass sich der Trend zur Landflucht umkehrte, so z.B. in Frankreich, England und den Niederlanden.
- Die Landwirtschaft ist nicht mehr das Rückgrat der ländlichen Wirtschaft. Die Agrarwirtschaft prägt zwar in vielen OECD-Ländern nach wie vor das Erscheinungsbild ländlicher Regionen, ihre Bedeutung für die ländliche Wirtschaft ist jedoch häufig gering und nimmt weiter ab. Derzeit sind weniger als 10% der auf dem Land lebenden Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Selbst nach Berücksichtigung des beträchtlichen Produktivitätsanstiegs ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung weiterhin gering. In den EU25-Ländern entfallen zwar 96% der Flächennutzung in ländlichen Gebieten auf die Agrarwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft), aber nur ungefähr 13% der Beschäftigung und 6% der Bruttowertschöpfung. In den OECD-Ländern ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung stetig gesunken, so dass er 2001 nur noch bei 2% lag.
- Obwohl durch Agrarsubventionen umfangreiche finanzielle Mittel in ländliche Regionen fließen, sind sie nicht dazu gedacht, die ländliche Entwicklung direkt anzukurbeln, und in den meisten Fällen tun sie dies auch nicht. Der Hauptgrund dafür ist, dass diese Art von Politik auf einen kleinen Teil der ländlichen Bevölkerung abzielt (Landwirte und sonstige agrarwirt-

schaftliche Akteure) und nicht auf bestimmte Standorte. Daten aus den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union legen den Schluss nahe, dass die vordringlichsten sozioökonomischen Herausforderungen, mit denen sich ländliche Kommunen konfrontiert sehen, mit den derzeitigen Politiken nicht bewältigt werden können und dass deren Effekt auf den ländlichen Raum ungleich verteilt ist.

Einleitung

Die Frage der ländlichen Entwicklung steht weit oben auf der Agenda der Regierungen der OECD-Länder. Die politisch Verantwortlichen werden sich zunehmend bewusst, dass es aus mindestens **drei Gründen** einer Politik für die ländliche Entwicklung bedarf: *Erstens* stehen ländliche Regionen vor erheblichen Herausforderungen, die eine Gefahr für die territoriale Kohäsion darstellen. *Zweitens* besteht in ländlichen Gebieten häufig ein weitgehend ungenutztes wirtschaftliches Potenzial, das besser ausgeschöpft werden und so zum Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung und zur Entwicklung der jeweiligen Länder insgesamt beitragen könnte. *Drittens* ist es weder über die Sektorpolitik noch über die Marktkräfte möglich, der Heterogenität der Herausforderungen und Chancen ländlicher Regionen vollauf gerecht zu werden und positive ebenso wie negative Externalitäten (Spillover-Effekte) zu steuern.

Ländliche Gebiete stehen im OECD-Raum im Vergleich zu anderen Regionen vor erheblichen Herausforderungen. Diese Probleme sind im Allgemeinen eine Folge der Bevölkerungsabnahme und -alterung sowie der Entfernung von Märkten und Dienstleistungsangeboten. Diese Faktoren wirken sich u.a. auf die Unternehmensdynamik und die Arbeitsplatzschaffung, die Erreichbarkeit und Qualität der Bildungseinrichtungen und sonstigen öffentlichen Dienstleistungen sowie die Qualität und Dichte des Infrastrukturangebots aus. Die Schwierigkeit der Gewährleistung eines vergleichbaren Dienstleistungs- und Erreichbarkeitsniveaus wie in städtischen Gebieten, aus Sicht der Bürger ebenso wie der Unternehmen, ist einer der Haupterklärungsfaktoren für den Bevölkerungsschwund und die Unternehmensabwanderung, die in den letzten Jahrzehnten in ländlichen Räumen zu beobachten war.

Besonders deutlich zeigen sich diese Probleme an den Beschäftigungsaussichten in Sektoren, die einst die Stützpfeiler der ruralen Wirtschaft waren, nämlich in der Landwirtschaft und im öffentlichen Sektor. Infolge des außergewöhnlichen Produktivitätsanstiegs in der Landwirtschaft während der letzten Jahrzehnte ist nur noch eine relativ geringe Zahl landwirtschaftlicher Erzeuger an der modernen Lieferkette der Agrargüterproduktion beteiligt, wobei eine zunehmende Konzentration der Produktion auf vergleichsweise wenige ländliche Gebiete festzustellen ist[1]. Zum Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung kam in jüngster Zeit die rückläufige Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor hinzu, der zuvor vielfach die wichtigste Quelle des Beschäftigungswachstums auf dem Land war.

Trotz dieser erheblichen Probleme sind ländliche Räume nicht zwangsläufig Gebiete, die sich im Niedergang befinden. Die politischen Entscheidungsträger sehen sich heute mit einer sehr heterogenen ruralen Landschaft konfrontiert, und in einigen ländlichen Gebieten sind Zeichen von Wachstum zu erkennen. Warum erzielen manche ländliche Regionen also bessere Ergebnisse als andere? Häufig ist es die Verkehrsinfrastruktur oder die Nähe zu großen städtischen Zentren, die einzelnen Regionen einen Vorteil vor anderen verschafft. Dennoch ist die Verkehrsanbindung eindeutig nicht in allen ländlichen Regionen mit hohem Wachstum der entscheidende Faktor, noch scheint sie per se als Voraussetzung für die ländliche Entwicklung auszureichen (manchmal führt sie sogar stärker zu einem Bevölkerungs- und Ressourcenschwund als zu einer Zunahme der wirtschaftlichen Verknüpfungen). Konkret geht es darum, den Rahmen der Politik für den ländlichen Raum, in dem bislang sektorspezifische Ansätze im Vordergrund standen, zu Gunsten von Maßnahmen und Programmen umzuorientieren, die diesen unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungspfaden gerecht werden.

Zu Beginn dieses Kapitels werden einige der Hauptherausforderungen in Erinnerung gerufen, die allen ländlichen Regionen gemeinsam sind, um dann anhand von Belegen auf deren Heterogenität und die Verschiedenartigkeit ihrer Wachstumspfade einzugehen, die den Anstoß für die Neubeurteilung der ländlichen Politik im OECD-Raum gab. Anschließend wird die besondere Stellung der Landwirtschaft in der ländlichen Wirtschaft untersucht, wobei deutlich wird, dass dieser Sektor zwar immer noch einen wichtigen prägenden Einfluss auf die rurale Landschaft hat, in wirtschaftlicher Hinsicht aber inzwischen eine relativ untergeordnete Rolle spielt. Das Kapitel befasst sich auch mit der Funktion der Agrarpolitik und insbesondere der Förderung der Agrargüterproduktion im Hinblick auf die ländliche Entwicklung. Dabei stellt sich die Frage: Inwieweit kann eine Politik, die auf die Landwirte ausgerichtet ist anstatt auf bestimmte Standorte, dem Entwicklungsbedarf unterschiedlicher Räume und deren sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden wirklich gerecht werden? Gestützt auf die Annahme, dass der Effekt einer solchen Politik zwangsläufig recht begrenzt sein dürfte, wird für eine stärkere Fokussierung auf raumbezogene Strategien plädiert, die sich direkter auf das Potenzial der jeweiligen Region, ihr Know-how und ihre Kapazitäten stützen.

1.1 Zunehmende Diversifizierung der ruralen Landschaft: Herausforderungen und ungenutzte Ressourcen

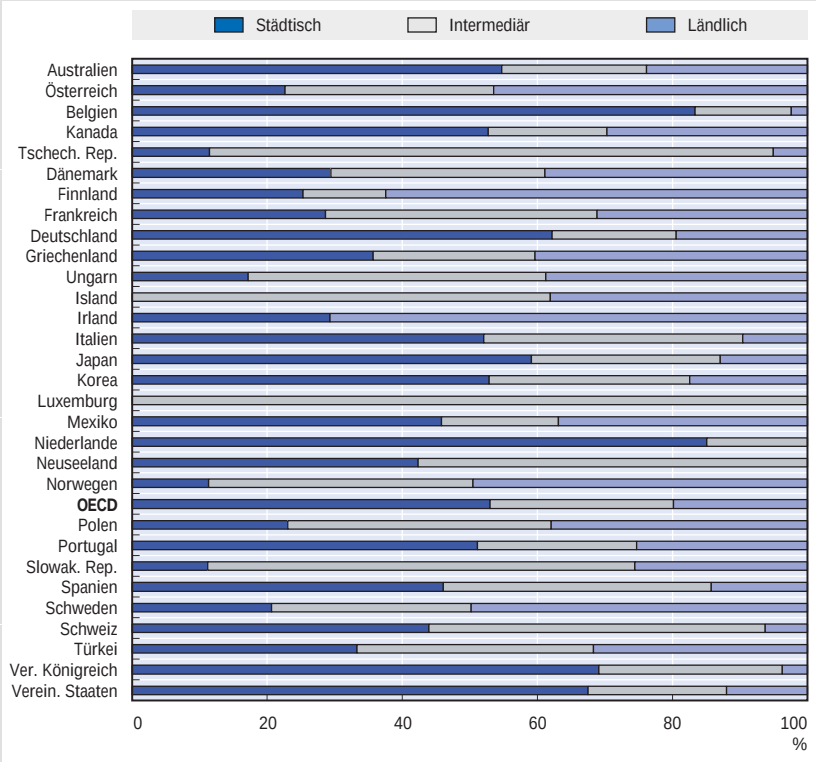
Die ländlichen Gebiete des OECD-Raums sind insgesamt betrachtet im Rückstand ...

Gemäß der OECD-Definition der Ruralität, die sich auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Regionen stützt (vgl. Kasten 1.1), sind mehr als 75% der Landfläche des OECD-Raums überwiegend ländlich geprägt, und trotz der in den letzten Jahrzehnten verzeichneten starken Abwanderung lebt etwa ein Drittel der Bevölkerung des OECD-Raums in überwiegend ländlichen Gebieten (Daten

Kasten 1.1 **OECD-Typologie der Regionen**

Die OECD hat eine Klassifizierung der Regionen in jedem der Mitgliedsländer vorgenommen. Die Klassifizierung basiert auf zwei territorialen Ebenen (*Territorial Levels* – TL). Die obere Ebene (TL 2) besteht aus rd. 300 Makroregionen, während die untere Ebene (TL 3) mehr als 2 300 Mikroregionen umfasst. Diese Klassifizierung, die für die europäischen Länder im Wesentlichen mit der Eurostat-Klassifizierung übereinstimmt, erleichtert den Vergleich zwischen Regionen derselben territorialen Ebene. In der Tat werden diese beiden Ebenen, die in allen Mitgliedsländern amtlich anerkannt und relativ unveränderlich sind, von vielen Ländern als Rahmen für die Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen verwendet.

Bevölkerungsverteilung nach Regionstyp in den OECD-Ländern



(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Eine weitere Frage, die für die Analyse der Regionalökonomie von Bedeutung ist, betrifft die unterschiedliche „Geographie“ der verschiedenen Regionen. Um diese Unterschiede berücksichtigen und aussagekräftige Vergleiche zwischen Regionen desselben Typs und derselben Ebene anstellen zu können, hat die OECD eine Typologie der Regionen ausgearbeitet, in der die Regionen anhand von drei Kriterien in überwiegend städtisch (urban), überwiegend ländlich (rural) und intermediär (semirural) eingeteilt werden:

1. **Bevölkerungsdichte**. Eine Kommune gilt als ländlich, wenn ihre Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohnern je km^2 liegt (500 Einwohner in Japan, weil die Bevölkerungsdichte dort auf nationaler Ebene 300 Einwohner je km^2 übersteigt).
2. **Prozentsatz der Bevölkerung, der in ländlichen Gemeinden lebt**. Eine Region gilt als überwiegend ländlich, wenn über 50% ihrer Einwohner in ländlichen Gemeinden leben, als überwiegend städtisch, wenn dies für weniger als 15% zutrifft, und als intermediär, wenn zwischen 15% und 50% der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden leben.
3. **Urbane Zentren**. Eine Region, die gemäß der allgemeinen Definition als ländlich zu betrachten wäre, gilt als intermediär, wenn sie ein städtisches Zentrum mit mehr als 200 000 Einwohnern hat (500 000 Einwohner in Japan), die mindestens 25% der Bevölkerung ausmachen. Eine Region, die gemäß der allgemeinen Regel als intermediär einzustufen wäre, gilt als überwiegend städtisch, wenn sie ein urbanes Zentrum mit über 500 000 Einwohnern aufweist (1 000 000 in Japan), die mindestens 25% ihrer Bevölkerung entsprechen.

Diese Typologie der Regionen resultiert in obiger Darstellung der Bevölkerungsverteilung nach Regionstyp in den OECD-Ländern.

Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

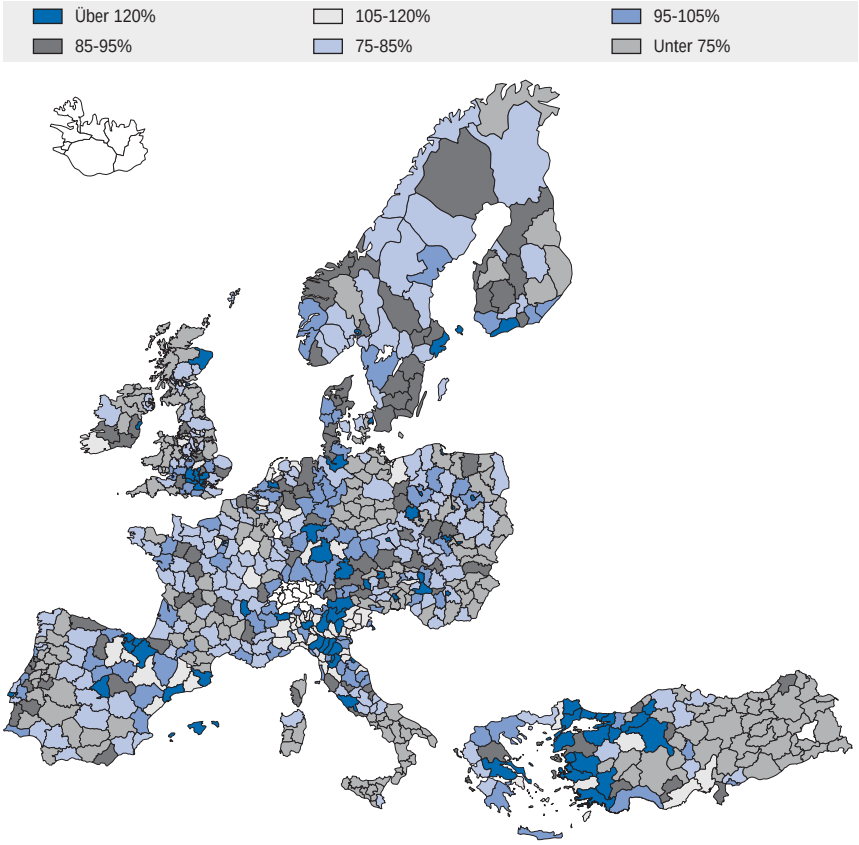
von 2000). Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich jedoch starke Abweichungen, was darauf hindeutet, dass manche Länder weiterhin stärker ländlich geprägt sind als andere. Außerdem scheint kaum ein Zusammenhang zwischen dem Nationaleinkommen und dem Umfang der ländlichen Bevölkerung zu bestehen. Die OECD-Definition der Ruralität gründet sich ebenso wie die in den einzelnen Ländern verwendeten Definitionen auf die Feststellung, dass ländliche Räume eine geringe Bevölkerungsdichte aufweisen *und* sich in Regionen befinden, in denen es kein großes städtisches Zentrum gibt. In Kombination mit der geringen Bevölkerungsdichte führt die relative Entlegenheit zu

einer Reihe von Problemen, die Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und das individuelle Wohlergehen haben. Folglich ist im Allgemeinen eine gewisse Disparität zwischen der Situation ländlicher und nichtländlicher Räume festzustellen.

Ländliche Gegenden sind mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die ihre Wirtschaftsleistung beeinträchtigen. Dazu gehören: 1. Abwanderung und Alterung, 2. ein niedrigeres Bildungsniveau der Bevölkerung, 3. eine geringere durchschnittliche Arbeitsproduktivität und 4. ein insgesamt niedriges öffentliches Dienstleistungsangebot. Der gebräuchlichste Indikator für die regionale Wirtschaftsleistung ist das Pro-Kopf-BIP (vgl. Abb. 1.1, 1.2 und 1.3). Das Pro-Kopf-BIP der ländlichen Regionen des OECD-Raums betrug 2000 insgesamt nur 83% des jeweiligen nationalen Durchschnitts. In über der Hälfte der OECD-Länder (13 von 23 Ländern, für die Daten vorliegen) ist das Pro-Kopf-BIP im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt zwischen 1995 und 2000 zudem gesunken (obwohl sich die Disparitäten zwischen ländlichen und nichtländlichen Regionen im gleichen Zeitraum in einigen Ländern verringerten)[2].

Abwanderung und Alterung. Ländliche Räume sind zunehmend von Zuwanderung abhängig, um ihr Bevölkerungs- und Arbeitskräfteniveau zu halten. Lange Zeit wiesen die ländlichen Regionen einen positiven natürlichen Bevölkerungssaldo auf und waren „Nettobevölkerungsexporteure“ in städtische Regionen. Diese Situation hat sich insofern geändert, als weite Teile des ländlichen Raums inzwischen einen negativen natürlichen Bevölkerungssaldo haben und weiterhin eine Abwanderung, insbesondere jüngerer Menschen, verzeichnen. Die Tatsache, dass ländliche Regionen unter Abwanderung leiden und ihre Bevölkerung in der Tendenz älter ist, ist zur Genüge belegt. Allerdings schwankt der Umfang der generell festzustellenden Alterung stark sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb der einzelnen Länder (vgl. Abb. 1.4). In Japan, Korea, Frankreich, Portugal und Spanien ist die Bevölkerung in ländlichen Räumen deutlich älter als im Landesdurchschnitt. In den meisten anderen OECD-Ländern sind die Unterschiede allerdings nicht so stark ausgeprägt, und in ein paar Ländern treten sie überhaupt nicht hervor. In Polen z.B. ist die Landwirtschaft in ländlichen Gegenden immer noch (wenn auch vielleicht nicht mehr lange) ein wichtiger Arbeitgeber, was die Präsenz jüngerer Kohorten erklärt. In Deutschland und Belgien könnten die polyzentrischen Siedlungsstrukturen, die diversifizierten Arbeitsmärkte in ländlichen Räumen und die relativ gute Erreichbarkeit erklären, warum dort nach wie vor ein vergleichsweise höherer Anteil junger Menschen auf dem Land lebt als in anderen Ländern. Neuere Daten aus Frankreich und den Vereinigten Staaten, die auf einen Bevölkerungsanstieg in einigen ländlichen Regionen hindeuten, legen den Schluss nahe, dass die interregionalen Migrationsströme zunehmend auch eine Land-Land-Migration umfassen, wobei es ältere Menschen sind, die migrieren (während sie zuvor diejenigen waren, die zurückblieben), und dass die Wanderungsbewegungen älterer Menschen, z.B. in Regionen mit einem angenehmeren Klima oder sonstigen Vorzügen, eine große Rolle spielen.

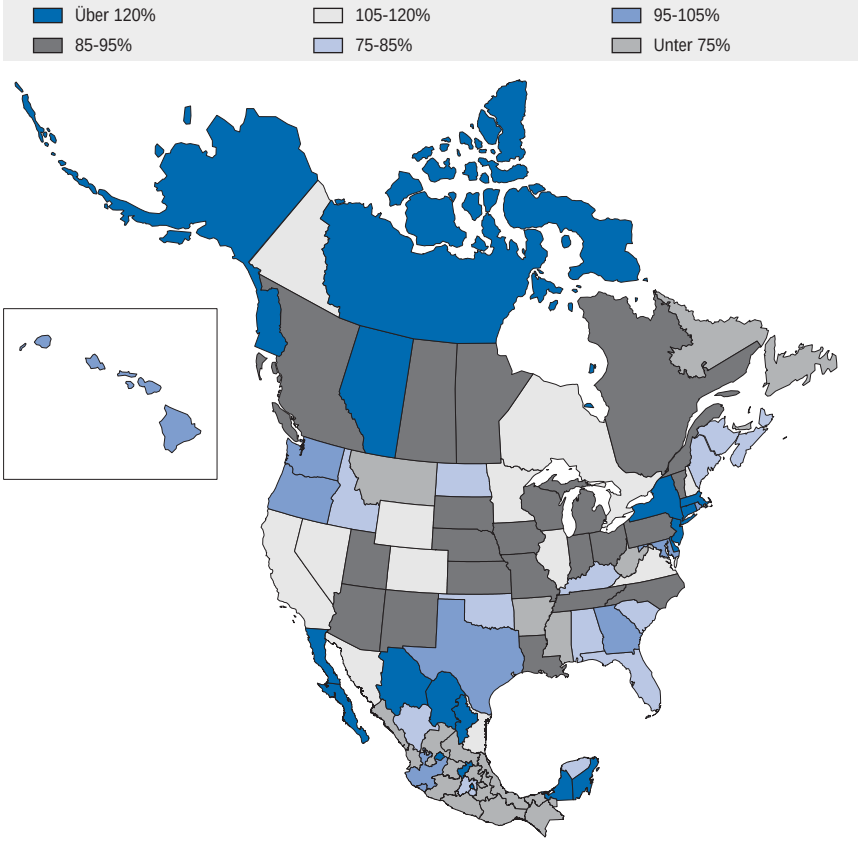
Abbildung 1.1 **Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Europa**



Anmerkung: Prozent des nationalen Pro-Kopf-BIP.
Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Bildungsniveau. Ein weiteres häufig angeführtes Handikap ländlicher Räume betrifft das Bildungsniveau. In den meisten OECD-Ländern ist generell festzustellen, dass der Prozentsatz der Bevölkerung, der bis Ende von Sekundarstufe II zur Schule geht, in überwiegend ländlichen Gegenden in der Regel dem nationalen Durchschnitt entspricht bzw. häufig sogar leicht darüber liegt. Andererseits ist der Prozentsatz der Landbevölkerung mit Tertiärabschluss aber in allen OECD-Ländern geringer als im nationalen Durchschnitt (vgl. Abb. 1.5). Besonders deutlich ist dieses Gefälle in Kanada und Japan, aber auch in anderen Ländern ist es beträchtlich. Daraus ist zu schließen, dass junge Menschen in ländlichen Regionen bis Ende der Sekundarschulzeit die gleiche Bildung genießen wie ihre Altersgenossen in nichtländlichen Regionen und dann abwandern, um ihre Bildung im Tertiärbereich fortzusetzen und eine Beschäftigung außerhalb der Heimatregion zu finden.

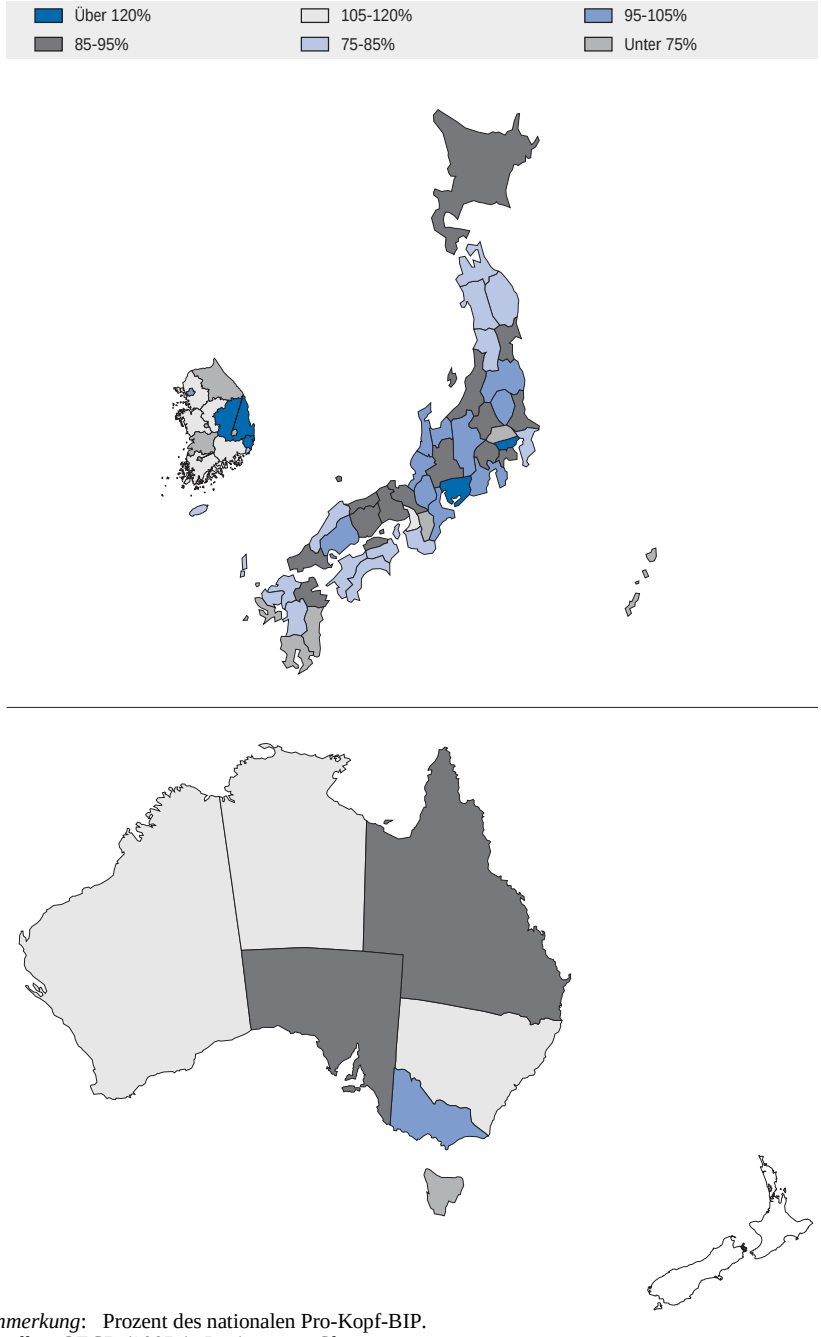
Abbildung 1.2 **Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Nordamerika**



Anmerkung: Prozent des nationalen Pro-Kopf-BIP.
Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

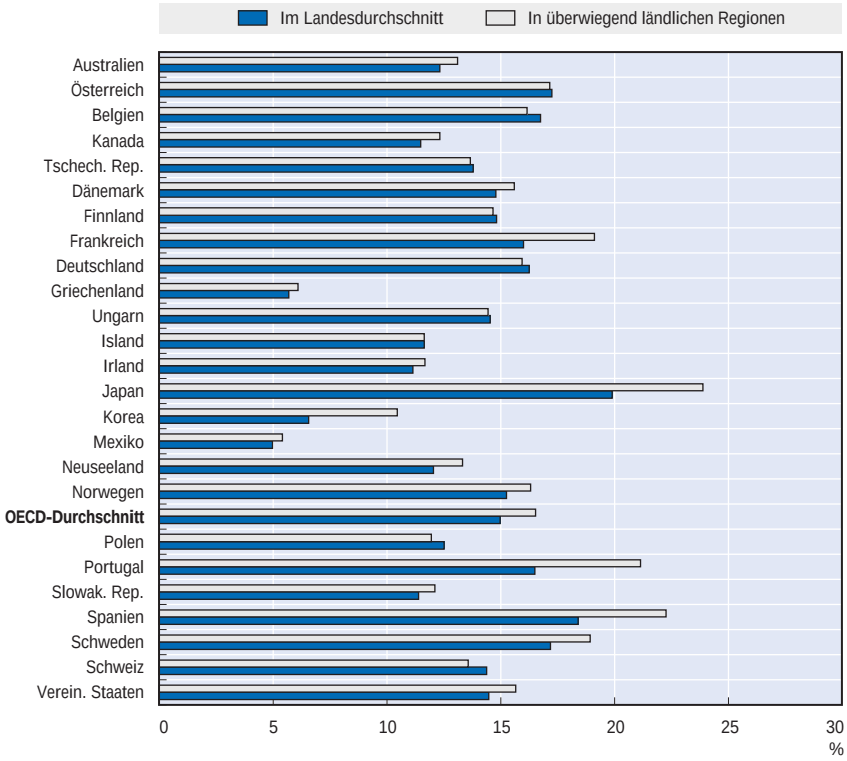
Arbeitsproduktivität. Die geringere Wirtschaftsleistung ländlicher Regionen im OECD-Raum wird im Allgemeinen durch eine niedrigere durchschnittliche Arbeitsproduktivität erklärt. Ein niedrigeres Pro-Kopf-BIP kann auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen sein, darunter eine Spezialisierung auf Sektoren mit geringerer Wertschöpfung (z.B. auf die Landwirtschaft anstatt auf den Industrie- oder Dienstleistungssektor), eine weniger gut ausgebildete Erwerbsbevölkerung, eine geringere Erwerbsbeteiligung, eine höhere Arbeitslosigkeit, einen größeren Prozentsatz älterer Menschen, einen größeren Anteil von Pendlern, die in anderen Regionen beschäftigt sind, oder eine geringere durchschnittliche Arbeitsproduktivität (d.h. BIP je Beschäftigten). Wie in Abbildung 1.6 veranschaulicht wird, zeigt sich beim Vergleich der ländlichen Regionen mit dem jeweiligen Landesdurchschnitt unter Berücksichtigung aller dieser sieben Faktoren,

Abbildung 1.3 **Pro-Kopf-BIP nach Region 2001: Asien und Ozeanien**



Anmerkung: Prozent des nationalen Pro-Kopf-BIP.
Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Abbildung 1.4 **Ältere Bevölkerung (>64 Jahre) in ländlichen Regionen des OECD-Raums**

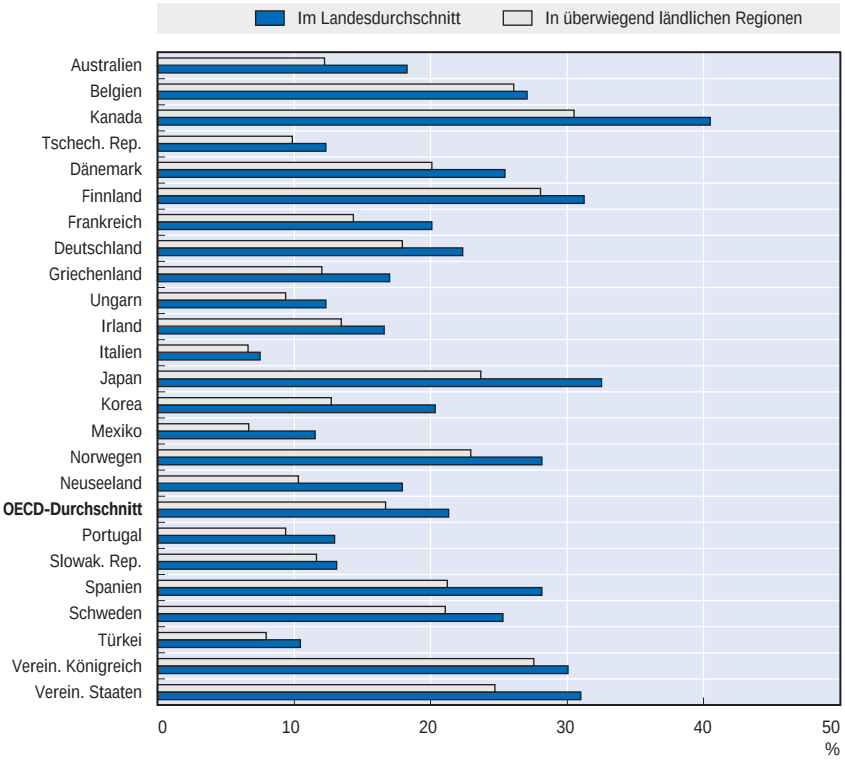


Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

dass häufig der größte Teil der innerhalb der einzelnen Länder festzustellenden Varianz des Pro-Kopf-BIP durch eine niedrigere durchschnittliche Arbeitsproduktivität bedingt ist (vgl. Anhang 2 wegen einer genaueren Erklärung dieser Berechnung). In OECD-Ländern, in denen generell ein höherer Prozentsatz der Wirtschaftstätigkeit auf die Landwirtschaft entfällt, ist die Spezialisierung auf Sektoren mit geringerer Wertschöpfung oft ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor für das niedrigere Pro-Kopf-BIP.

Öffentliches Dienstleistungsangebot. Angesichts der demographischen Struktur ländlicher Regionen sind die Voraussetzungen für ein ausreichendes öffentliches Dienstleistungsangebot häufig nicht gegeben. Da es in diesen Gebieten schwierig ist, für die notwendige kritische Masse an Einrichtungen, produktionsnahen Dienstleistungen und Infrastrukturen zur Förderung bestehender Unternehmen bzw. unternehmerischer Tätigkeit zu sorgen, schafft die Wirtschaft dort keine Beschäftigungschancen, so dass für junge Menschen starke Anreize zur Abwanderung bestehen. Dieser Teufelskreis, bei dem Arbeitslosigkeit und mangelndes

Abbildung 1.5 **Bevölkerung mit Hochschulabschluss in ländlichen Regionen des OECD-Raums**



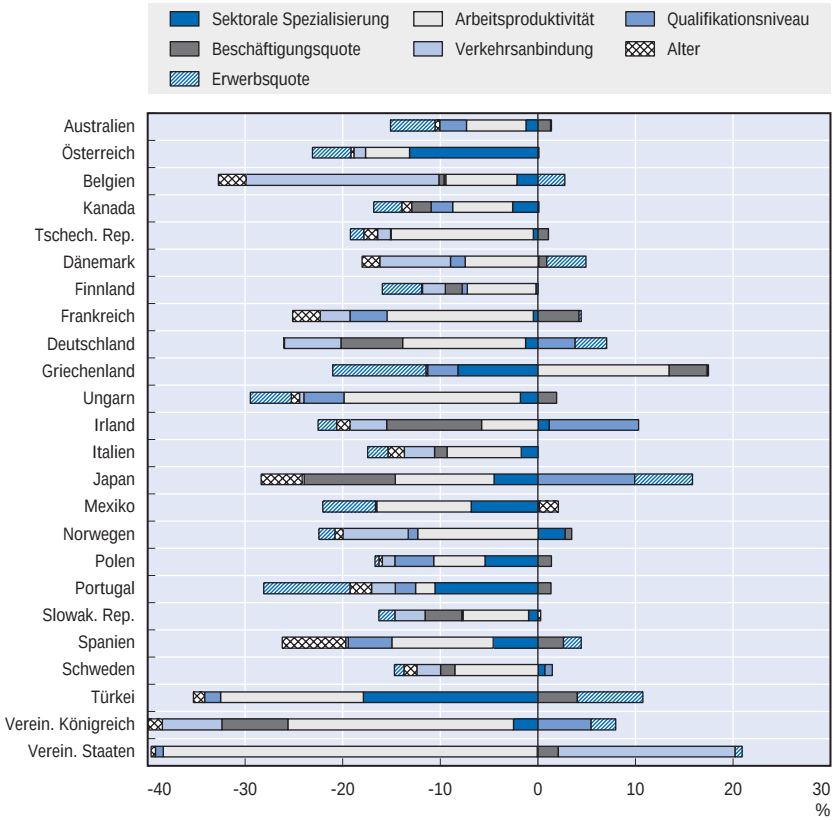
Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Dienstleistungsangebot zu Landflucht führen, war seit dem Beginn des Arbeitsplatzabbaus in der Landwirtschaft in ländlichen Regionen immer wieder zu beobachten (Abb. 1.7). Daraus erklärt sich auch, warum die Frage des öffentlichen Dienstleistungsangebots in ländlichen Räumen von so entscheidender Bedeutung ist.

... Ruralität ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Niedergang

Obwohl sich an den sozioökonomischen Indikatoren zeigt, dass die verschiedenen ländlichen Regionen z.T. vor identischen Herausforderungen stehen, ist eine erstaunliche Heterogenität der Entwicklungspfade festzustellen, die weit über die allgemein verbreitete traditionelle Vorstellung von der Benachteiligung ländlicher Räume hinausgeht. Mit der Globalisierung, der verbesserten Verkehrsanbindung und den neuen Wanderungsmustern bieten sich ländlichen Gebieten auch neue Möglichkeiten der Entwicklung. Laut den neuesten vorliegenden Daten[3] ist es in vielen OECD-Ländern (10 von 27) jeweils eine ländliche Region, die das höchste Beschäftigungswachstum aufweist.

Abbildung 1.6 **Maßgebliche Faktoren für das niedrigere Pro-Kopf-BIP ländlicher Regionen**



Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Abbildung 1.7 **Kreislauf des Niedergangs ländlicher Regionen**

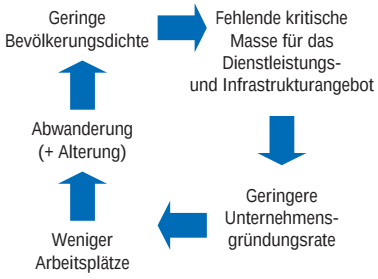
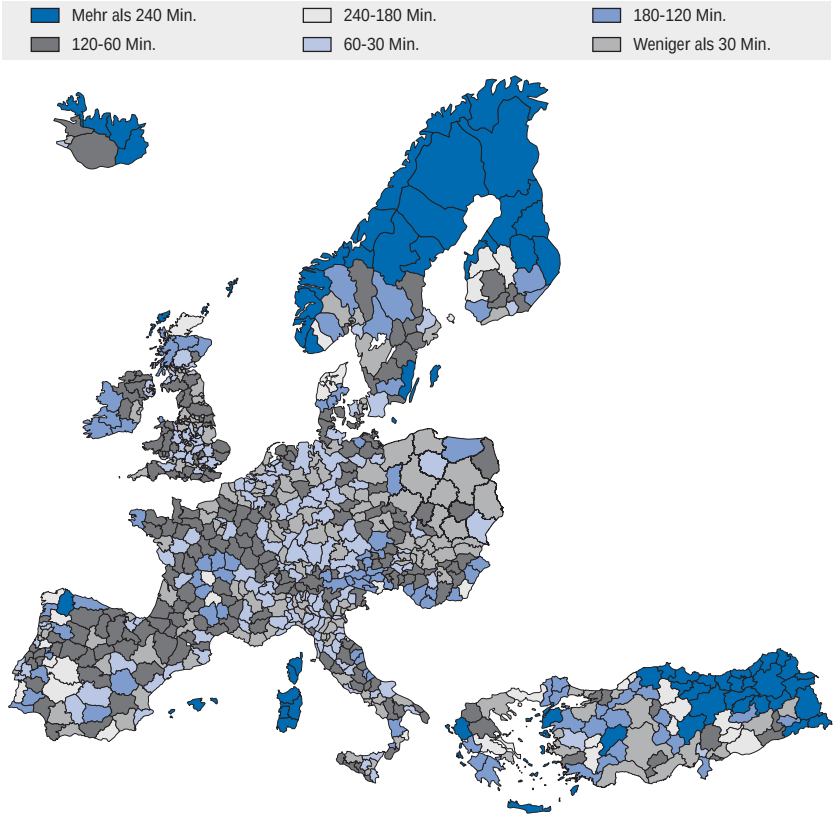


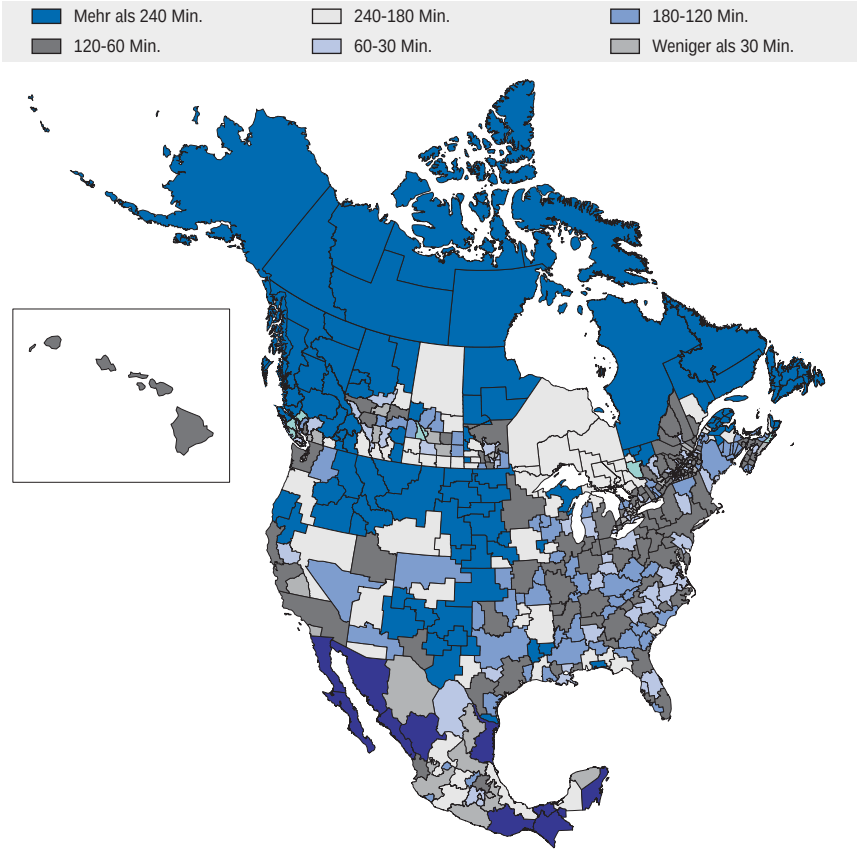
Abbildung 1.8 **Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Europa**



Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Einer großen Zahl erfolgreicher ländlicher Regionen ist es gelungen, aus öffentlichen oder quasi-öffentlichen Gütern wie sauberer Umwelt, attraktivem Landschaftsbild und Kulturerbe (einschließlich Esskultur) Kapital zu schlagen. Der Wertzuwachs dieser Güter ist der verbesserten Verkehrsanbindung zuzuschreiben, durch die es immer leichter wird, in ländlichen Gebieten Urlaub zu machen oder dort zu leben. Vor allem aber hängt er damit zusammen, dass seitens der Stadtbewohner eine wachsende Nachfrage nach ländlichen Lebensräumen besteht, während zugleich die lokalen Kapazitäten zur Koordinierung verschiedener Wirtschaftsakteure im Hinblick auf die Bereitstellung und Förderung lokaler öffentlicher Güter ausgebaut wurden. Daher konzentriert sich das Wachstum in der Regel auf leichter erreichbare ländliche Regionen. Eine wichtige, in allen OECD-Ländern zu beobachtende Entwicklung ist, dass sich der Einzugsbereich der großen städtischen Zentren ausgedehnt hat, weil das Pendeln zum Arbeitsort über größere Entfernungen leichter wurde (vgl. Abb. 1.8, 1.9 und 1.10), womit es auch möglich wurde, in der Stadt zu arbeiten und in weiter entfernten ländlichen Gebieten zu leben.

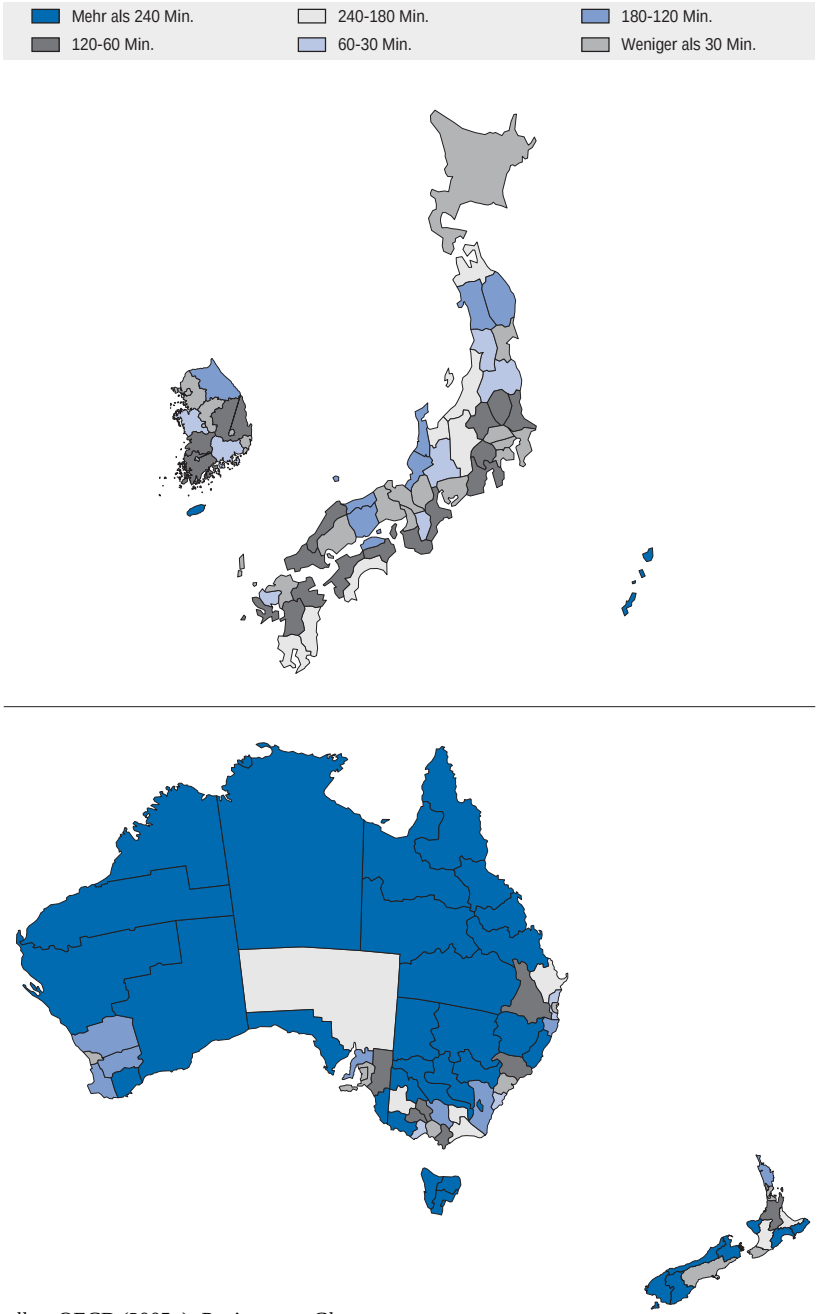
Abbildung 1.9 **Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Nordamerika**



Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Es gibt mehrere Beispiele von Regionen, die ihren Erfolg dem Umstand verdanken, dass sie die Annehmlichkeiten des Landlebens zu „kultivieren" wussten (was im nächsten Kapitel eingehender erörtert wird). So gelang es z.B. der Region von Siena, ihre Position im Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zu anderen italienischen Provinzen zu verbessern, indem sie, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in starkem Umfang, auf ihre ländlichen Attraktivitätswerte setzte. Auch im Bereich der Beschäftigungsschaffung wurden dort eindrucksvolle Ergebnisse erzielt, und die Provinz kann hohe Erwerbsquoten sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen vorweisen. Siena ist jedoch bei weitem kein Einzelfall. Das Tiroler Oberland (Österreich), Mugla (Türkei) und Tasman (Neuseeland) sind typische Beispiele für ländliche Regionen, die vom Fremdenverkehr leben. Andere Regionen, wie das Unterengadin (Schweiz), die Alpes de Haute Provence (Frankreich) oder Dare County (Vereinigte Staaten), sind

Abbildung 1.10 **Erreichbarkeit über die Straße, Entfernung in Minuten, 2001: Asien und Ozeanien**



Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Tabelle 1.1 **Beschäftigungswachstumsraten nach Sektor in den neunziger Jahren, ausgewählte OECD-Länder**

Jahresrate des Beschäftigungswachstums (in %)

	Land wirtschaft	Industrie	Dienst-leistungen	Alle Sektoren
Überwiegend städtische Regionen	-3.0	-0.8	1.7	0.9
Intermediäre Regionen	-2.9	-0.1	1.8	1.0
Überwiegend ländliche Regionen	-2.3	0.5	1.9	1.0
Alle Regionen	-2.6	-0.2	1.8	1.0

Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance* (20 Länder, für die Daten vorliegen).

zudem zu einem Attraktionspol für Arbeitskräfte, Unternehmen oder Rentner geworden (vgl. Kasten 1.2 zur Zuwanderung in ländlichen Gebieten Frankreichs). In einigen Fällen (z.B. auf dem Peloponnes in Griechenland und in Yamanashi-Fujihokuroku in Japan) wurde die Entwicklung durch die gute Erreichbarkeit der Regionen erleichtert, in anderen Fällen war es gerade ihre Entlegenheit, die sie attraktiv machte (Nordägäis in Griechenland, die Äußeren Hebriden im Vereinigten Königreich oder Mie/Iga in Japan).

Durch die Verringerung der Fahrzeiten und der Transportkosten sind ländliche Standorte für Unternehmen attraktiver geworden[4]. In den neunziger Jahren konnten ländliche Räume positive Beschäftigungswachstumsraten im Industrie- und Dienstleistungssektor vorweisen, während in der Landwirtschaft, wie in allen anderen Regionstypen auch, ein Stellenrückgang zu beobachten war. Effektiv ist die Industriebeschäftigung in überwiegend ländlichen Räumen während der neunziger Jahre jährlich um 0,5% gestiegen, wohingegen sie in anderen Regionstypen rückläufig war (Tabelle 1.1). In Kanada z.B. ist eine Verlagerung des Verarbeitenden Gewerbes in ländliche, in der Nähe städtischer Zentren gelegene Gebiete festzustellen (Baldwin et al., 2001). Während die landwirtschaftlichen Exporte in wertmäßiger Rechnung weiter sanken, konnte sich das Verarbeitende Gewerbe als Exportsektor in überwiegend ländlich geprägten Gegenden behaupten (Freshwater, 2003). Dies hatte u.a. zur Folge, dass zunehmend Interesse an Clusterbildungen zur Konsolidierung von Industrieaktivitäten in ländlichen Räumen aufkam.

Einer beträchtlichen Zahl von Regionen gelang es auch, in Industriebranchen wie Bekleidung, Spielzeugherstellung und Gerätebau wettbewerbsfähig zu bleiben. Einige von ihnen können auf eine industrielle Tradition zurückblicken (z.B. der französische Jura, Visp in der Schweiz, Bardajov in der Slowakischen Republik und Macon-Rabun in den Vereinigten Staaten), wohingegen der Erfolg in anderen Regionen erst jüngeren Datums ist (z.B. in Südostirland, der Oberpfalz, in Hiroshima-Kamo in Japan und Ascoli Piceno in Italien). In vielen Industriestaaten ist ein Teil – manchmal sogar ein großer Teil – der Wirtschaft in Regionen mit moderater Bevölkerungsdichte basiert, in denen Kleinunternehmen die Hauptpfeiler der Wirtschaft bilden. Durch verbesserte Kom-

Kasten 1.2 **Zuwanderung in ländlichen Regionen Frankreichs**

Frankreich liefert ein besonders aussagekräftiges Beispiel für neue Migrationsbewegungen, die nicht nur von ländlichen in städtische Räume oder von urbanen in periurbane Räume gehen, sondern auch in bestimmte ländliche Gebiete (wobei alle Altersgruppen betroffen sind). Die lange Zeit von Fatalismus geprägte Einschätzung der Zukunft Frankreichs ländlicher Regionen hat inzwischen z.T. einem verhaltenen Optimismus Platz gemacht. Im Zeitraum 1990-1999 wurde in über der Hälfte der ländlichen Gemeinden Frankreichs zum ersten Mal seit einem Jahrhundert ein Nettobevölkerungsanstieg verzeichnet, und dieser Trend scheint sich seitdem gefestigt zu haben. Über 75% der Neuzuzüge ließen sich in ehemals als ländlich eingestuften Gemeinden (rd. 5 000 Gemeinden) in der Peripherie städtischer Ballungsgebiete nieder, womit sich der fortgesetzte Prozess der Suburbanisierung bestätigte*. Allerdings stiegen die Einwohnerzahlen auch in ländlichen Regionen, die außerhalb des Einzugsbereichs benachbarter Städte liegen. Der abnehmende natürliche Bevölkerungssaldo (163 000 mehr Sterbefälle als Geburten) wurde in diesen Regionen durch eine starke Zuwanderung (410 000 neue Einwohner) mehr als ausgeglichen. Selbst Regionen, die gemäß der Einteilung des französischen Statistikamts INSEE als „isoliert“ gelten, konnten erstmals einen Nettobevölkerungszuwachs vorweisen. Zudem wurden im gleichen Zeitraum trotz des fortgesetzten Rückgangs der landwirtschaftlichen Beschäftigung in ländlichen Regionen Nettobeschäftigungszuwächse verzeichnet, mit einem starken Wachstum im Dienstleistungssektor und einer stabilen Entwicklung in der Industrie. Regionen, in denen traditionelle landwirtschaftliche oder industrielle Betriebe vorherrschend sind und die Bevölkerungsdichte deutlich zurückgegangen ist, stehen eindeutig vor den größten Problemen. Andere Regionstypen, z.B. solche mit einem dynamischen Industriesektor (insbesondere Agro-Nahrungsmittelindustrie, aber auch andere Branchen), einem starken Fremdenverkehr oder hohen Bevölkerungszuzügen, erzielen hingegen gute Ergebnisse (DATAR, 2003; INSEE, 2000).

---

* Laut dem DATAR-Bericht sind die Grenzen zwischen ländlichen und städtischen Räumen etwas unscharf, weshalb die Ergebnisse stark von den verwendeten Einteilungskriterien abhängig sind. In Frankreich wird das Konzept der urbanen Räume und der Beschäftigung in urbanen Räumen verwendet, bei dem der Zusammenhang zwischen Arbeits- und Wohnort im Vordergrund steht. Das Konzept der Lebensräume (*bassins de vie*) bezieht sich stärker auf das Dienstleistungsangebot und liefert höhere Zahlen für ländliche Räume, weil kleine und mittlere Städte einbezogen werden. Analog dazu sind die Bevölkerungsdichte und das Dienstleistungsangebot einiger periurbaner Räume in der Umgebung großer städtischer Zentren mit denen ländlicher Räume vergleichbar.

Quelle: OECD (2006), *Territorial Review of France*.

munikationsmöglichkeiten und eine zunehmende persönliche Mobilität vergrößert sich das Einzugsgebiet kleiner Städte, was deren Dienstleistungssektor Auftrieb gibt und sie als Wohnorte attraktiver macht.

Die Heterogenität ländlicher Gebiete

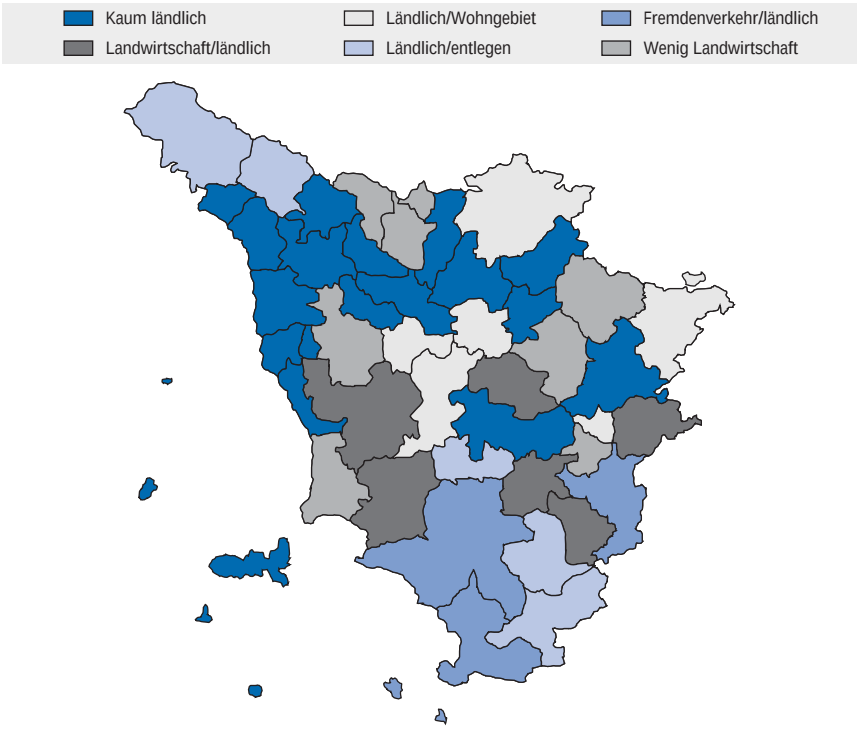
Die Darstellung des ländlichen Raums im vorigen Abschnitt machte deutlich, dass keine ländliche Region wirklich der anderen gleicht. Abgesehen davon, dass der Begriff „ländlich“ in verschiedenen Ländern eine unterschiedliche Bedeutung hat, können auch innerhalb einzelner Regionen zahlreiche Arten ländlicher Räume nebeneinander bestehen. Ein Beispiel hierfür liefert die Toskana (Italien), deren Realität wesentlich komplexer ist, als es das allseits bekannte Bild einer erfolgreichen, auf den Fremdenverkehr spezialisierten ländlichen Region vermuten lässt. Bei Betrachtung der verschiedenen ökonomischen Systeme, aus denen sich diese Region zusammensetzt, lassen sich ländliche Gebiete mit unterschiedlichen Merkmalen identifizieren: dynamische oder strukturschwache, vom Tourismus oder von der Landwirtschaft abhängige sowie periurbane oder entlegene Gebiete (Abb. 1.11).

Die Sensibilisierung für die äußerst vielfältigen Entwicklungsstrukturen ländlicher Regionen wird am Aufkommen von Typologien deutlich, die diese Diversität widerspiegeln sollen. Ein Beispiel dafür ist die Erweiterung der OECD-Typologie der Regionen (vgl. Kasten 1.1) um vier Untergruppen:

- *Dynamische entlegene ländliche Gebiete*: Diese zwar manchmal in weiter Entfernung von den großen urbanen Zentren gelegenen Räume verfügen über genügend natürliche Ressourcen, Verkehrsverbindungen oder ökologische Vorzüge, um Urlauber, neue Einwohner oder Unternehmen anlocken zu können.
- *Strukturschwache entlegene ländliche Gebiete*: Diese ländlichen Räume entsprechen dem traditionellen Bild einer im Niedergang befindlichen Ruralität und haben die gravierendsten Probleme zu bewältigen.
- *Dynamische intermediäre Gebiete*: Diese Räume, die am stärksten in den Prozess der Counter-Urbanisierung einbezogen sind und die intensivsten Beziehungen mit den städtischen Ballungsgebieten unterhalten, verzeichnen in der Tendenz ein starkes Wachstum im Dienstleistungssektor und verfügen häufig über eine spezialisierte Unternehmensbasis (z.B. KMU-Cluster).
- *Strukturschwache intermediäre Gebiete*: Hierbei handelt es sich um ehemals von industriellen oder öffentlichen Unternehmen abhängige Räume, deren Wirtschaftsbasis einen strukturellen Wandel durchläuft.

Eine andere Typologie, an der die Komplexität und Heterogenität ländlicher Gebiete deutlich wird, ist die der Bergregionen. Daten aus OECD-Ländern zeigen, dass Berggebiete häufig Extrembeispiele für die Probleme wie auch die Chancen entlegener ländlicher Räume liefern. Einerseits sind sie reich an öffent-

Abbildung 1.11 **Unterschiedliche regionale Strukturen in der Toskana**
Lokale Wirtschaftssysteme



Quelle: OECD (2005f), *Place-based Policies for Rural Development: Tuscany, Italy (Fallstudie).*

lichen Kulturgütern und Naturschätzen, die durch Marktversagen gefährdet werden können und daher Aktionen seitens der Politik erfordern. Andererseits sind Berggebiete und entlegene ländliche Räume seit jeher Lieferanten von Human-, Freizeit-, Energie- und Nahrungsressourcen für die Gesellschaft insgesamt, weshalb sie in vielerlei Sektoren ein großes wirtschaftliches Potenzial besitzen[5].

An den im OECD-Vergleich zu beobachtenden vielfältigen Herausforderungen und wirtschaftlichen Chancen ländlicher Regionen und am Aufkommen neuer Faktoren, die sich auf ihre Entwicklungspfade auswirken, zeigt sich, dass es eines neuartigen Konzepts der Politik für den ländlichen Raum bedarf. Angesichts der positiven Signale, die von vielen ländlichen Regionen ausgehen, kann im Allgemeinen unterstellt werden, dass die Politik in Zukunft weniger „defensiv" – d.h. weniger auf die Begrenzung des Niedergangs – ausgerichtet sein darf und sich stattdessen stärker auf die Nutzbarmachung neuer Chancen konzentrieren kann. Außerdem lassen sie darauf schließen, dass die Politik den unterschiedlichen Problemen *und* wirtschaftlichen Chancen der einzelnen Regionen in differen-

zierterer Weise Rechnung tragen muss, anstatt davon auszugehen, dass sie sich mehrheitlich im Niedergang befinden und nur ein begrenztes wirtschaftliches Potenzial besitzen. In einem maßgeblichen Bericht über die Politik für den ländlichen Raum in Frankreich wurde beispielsweise unterstrichen, dass die Politik in der Lage sein muss, diesen beiden Anforderungen gerecht zu werden – und zwar, indem sie einerseits die strukturell schwächsten Regionen weiter fördert und andererseits neue Konzepte zur Ausschöpfung des endogenen oder sich entwickelnden Potenzials der anderen Regionen einsetzt (DATAR, 2003).

1.2 Die Bedeutung von Agrarwirtschaft und Agrarpolitik für die ländliche Wirtschaft

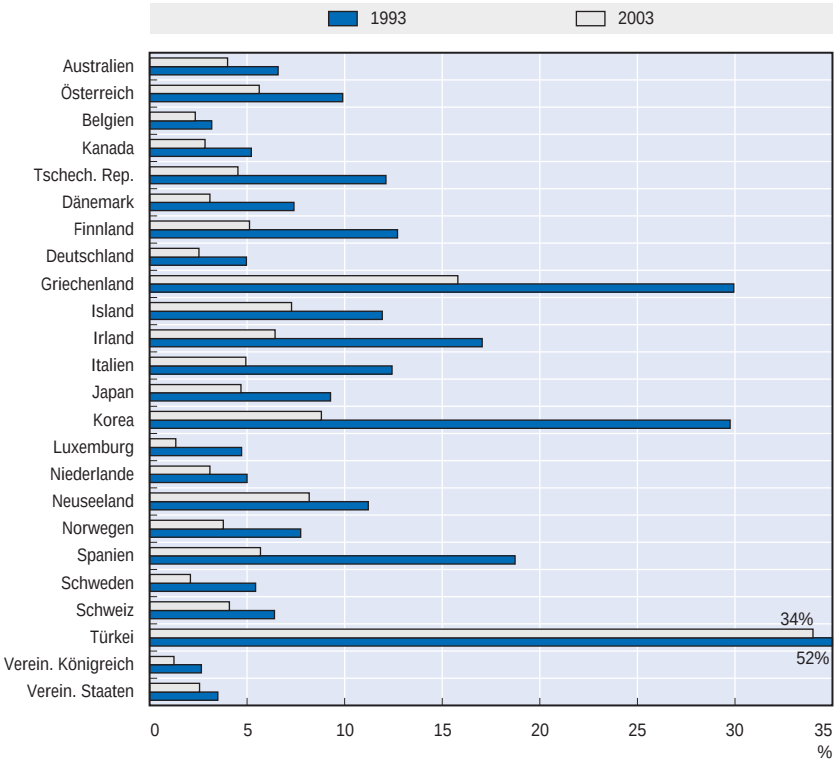
Die Agrarwirtschaft ist nicht mehr das Rückgrat der ländlichen Wirtschaft

In der Vergangenheit war die Agrarwirtschaft häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land. Folglich wurden Fragen der ländlichen Entwicklung und der Landwirtschaft als so gut wie synonym betrachtet, so dass es für möglich gehalten wurde, Ziele der Agrarpolitik und der ländlichen Entwicklung mit ein und demselben Maßnahmenkatalog zur Unterstützung des Strukturwandels in der Landwirtschaft zu verwirklichen. Diese Situation hat sich inzwischen geändert, zumal die Landwirtschaft nicht mehr der wichtigste Wirtschaftssektor in ländlichen Räumen ist, weder gemessen an der Produktion noch an der Beschäftigung.

Während des 20-Jahres-Zeitraums (1983-2003), für den OECD-Daten vorliegen, ist die Beschäftigung in der Landwirtschaft drastisch gesunken. Am deutlichsten war der Rückgang in den Ländern, in denen auf den primären Sektor ursprünglich ein sehr großer Teil der Gesamtbeschäftigung entfiel (so wurde in der Türkei ein Rückgang von 52% auf 34% der Gesamtbeschäftigung, in Korea von 30% auf unter 10%, in Griechenland von 30% auf 15%, in Spanien von 20% auf 5% und in der Tschechischen Republik von rd. 12% auf unter 5% verzeichnet). Selbst in Ländern wie dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, wo das Beschäftigungsniveau in der Landwirtschaft am Beginn des genannten Zeitraums bereits relativ niedrig war, wurde in diesen beiden Jahrzehnten eine weitere Abnahme verzeichnet (Abb. 1.12).

Im Jahr 2000 waren in den überwiegend ländlichen Regionen des OECD-Raums insgesamt weniger als 10% der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Außerdem ging die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte zwischen 1990 und 2000 um ungefähr 25% zurück, womit sie auch im Verhältnis zur Gesamterwerbsbevölkerung abnahm (Tabelle 1.2). In den EU25-Ländern entfallen derzeit zwar 96% der Flächennutzung in ländlichen Regionen auf die Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft), aber nur rd. 13% der Beschäftigung und nur 6% der Bruttowertschöpfung (OECD, 2005j). In den OECD-

Abbildung 1.12 **Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung in OECD-Ländern (1983 und 2003)**



Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Ländern ist die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft im Verhältnis zum Gesamt-BIP stetig gesunken und lag 2001 bei 2%[6]. In Frankreich, dem größten Empfänger von Leistungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), wo sich die GAP-Beiträge während der letzten zehn Jahre auf über 9 Mrd. Euro jährlich beliefen, ist sowohl die Beschäftigung als auch der Prozentsatz des BIP, der auf die Landwirtschaft entfällt, in den vergangenen zwei Jahrzehnten um über 50% gesunken[7].

Während die landwirtschaftliche Vollzeitbeschäftigung abgenommen hat, sind die landwirtschaftliche Teilzeitarbeit und die außerlandwirtschaftliche Beschäftigung in landwirtschaftlichen Haushalten üblicher geworden. In vielen Ländern gibt es wesentlich mehr Teilzeit- als Vollzeitbeschäftigte in der Landwirtschaft. In den EU25-Ländern arbeiten 54% der Landwirte nur auf Teilzeitbasis (2003), und in Japan liegt diese Zahl bei rd. 68% (2002) (OECD, 2005j). In Japan übt ein Teil der älteren Teilzeitlandwirte diesen Beruf erst seit kurzem aus, nachdem sie ihre frühere Tätigkeit in anderen Branchen während der Zeit der

Tabelle 1.2 **Veränderung der landwirtschaftlichen Beschäftigung in überwiegend ländlichen Regionen**

	% der in der Landwirtschaft Beschäftigten	
	1990	2000
Australien	16	14
Belgien	14	5
Dänemark	9	7
Deutschland	4	3
Finnland	12	k.A.
Frankreich	11	8
Griechenland	37	30
Irland	21	12
Italien	12	9
Japan	14	10
Kanada	12	9
Mexiko	43	32
Neuseeland	21	17
Norwegen	9	6
Österreich	13	k.A.
Portugal	33	23
Schweden	5	4
Schweiz	8	9
Spanien	22	16
Tschechische Republik	k.A.	12
Ungarn	24	10
Vereinigtes Königreich	8	k.A.
Vereinigte Staaten	6	3
OECD (20)	13	9

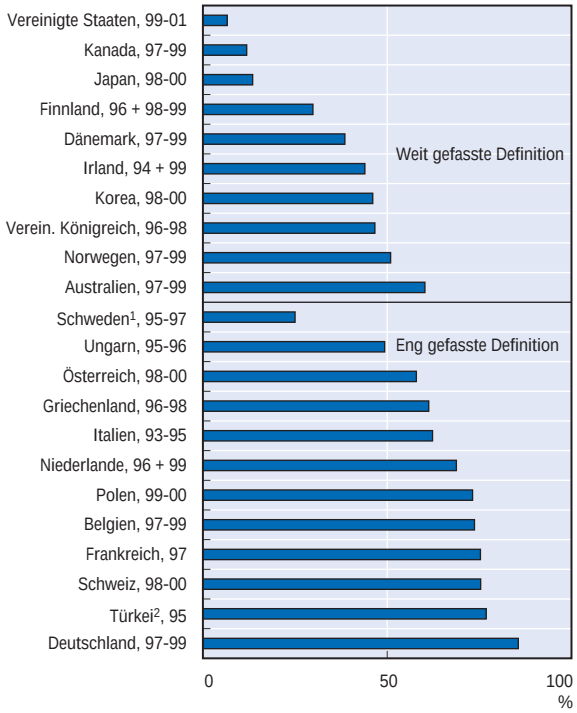
Quelle: Gestützt auf OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

wirtschaftlichen Stagnation aufgeben mussten. Ebenso wie andere Teilzeitlandwirte bewirtschaften viele von ihnen kleine Parzellen ohne permanente Vollzeitbeschäftigte[8]. Im Ländervergleich sind erhebliche Unterschiede in Bezug auf den Umfang der außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung festzustellen.

Infolge des Rückgangs der Vollzeitbeschäftigung in der Landwirtschaft sind die landwirtschaftlichen Haushalte immer stärker von anderen Einkommen abhängig, und dies auch bei Anwendung einer strengen Definition dessen, was als landwirtschaftlicher Haushalt zu betrachten ist. Abbildung 1.13 liefert eine Momentaufnahme der Situation in den OECD-Ländern, für die Daten vorliegen. Diese Daten sind allerdings nicht bei allen Ländern vergleichbar, weil die jeweils verwendeten Definitionen der landswirtschaftlichen Haushalte stark abweichen.

Abbildung 1.13 **Anteil der landwirtschaftlichen Einkommen am Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Haushalte**

Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre



1. Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit.
2. Landwirtschaftliche Haushalte in ländlichen Gebieten.

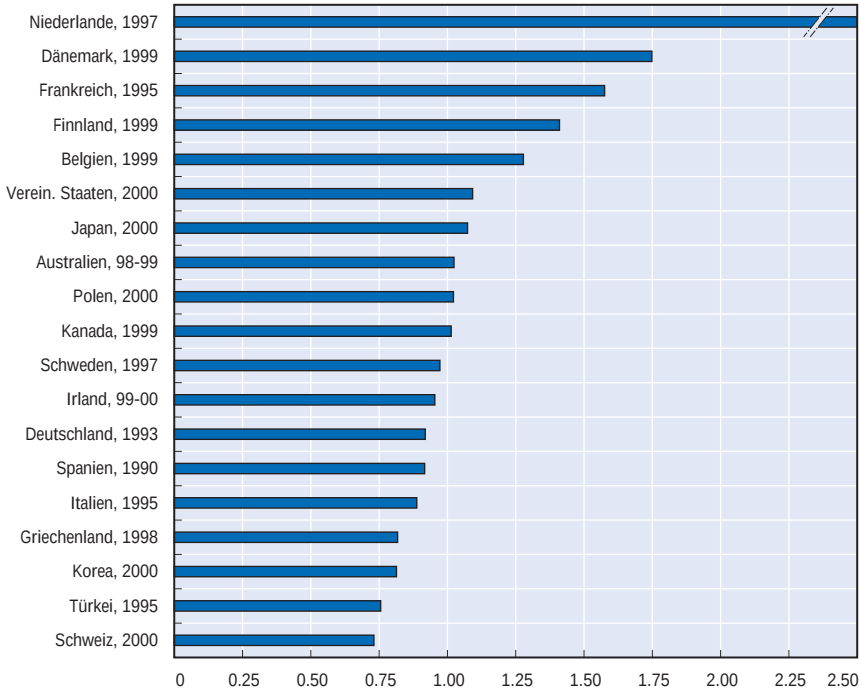
Quelle: OECD (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*.

Dennoch vermitteln sie einen Eindruck von der in vielen OECD-Ländern relativ begrenzten Bedeutung der landwirtschaftlichen Einkommen in landwirtschaftlichen Haushalten. Dabei gilt es auch zu erwähnen, dass die landwirtschaftlichen Einkommen in den meisten OECD-Ländern nahe beim nationalen Durchschnitt und in manchen Ländern sogar darüber liegen (Abb. 1.14). Dies lässt darauf schließen, dass die landwirtschaftlichen Haushalte nach der Umstellung auf eine gemischte Einkommensstruktur finanziell nicht wesentlich schlechter gestellt sind als andere Haushalte.

Die Umstellung der landwirtschaftlichen Familien auf eine gemischte Einkommensstruktur ist Teil eines wesentlich weitgreifenderen Wandels innerhalb des Sektors, in dessen Zuge es zu einer erheblichen Konzentration der landwirtschaftlichen Betriebe kam. Landwirte mit größeren und kapitalintensiveren Höfen sind in der Regel auf Vollzeitbasis in der Landwirtschaft tätig, während sich solche mit kleineren Höfen zumeist um alternative Einnahmequellen bemühen.

Abbildung 1.14 **Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Haushalte im Verhältnis zum Durchschnitt aller Haushalte**

Letztes verfügbares Jahr



Quelle: OECD (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*.

So ist im Agrarsektor eine gewisse Polarisierung zu beobachten, die eindeutige regionale Implikationen hat. Die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe erklärt sich z.T. aus den Produktionsmerkmalen des Landes selbst, d.h. manche Gebiete leisten einer Konzentration der Landwirtschaftsflächen stärker Vorschub als andere. Daher schwankt die landwirtschaftliche Struktur von Region zu Region, was zur Folge hat, dass auch die Agrarkomponente in den Einkommen auf individueller und regionaler Ebene variiert.

Dennoch hat die Landwirtschaft weiterhin großen Einfluss auf die Wirtschaft der meisten ländlichen Gebiete. Die Wechselbeziehungen zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren zeichnen sich in vieler Hinsicht durch eine starke Komplementarität aus, sind in anderen Bereichen jedoch von potenziellem Wettbewerb geprägt. Einerseits spielt die Landwirtschaft, insbesondere die produktive Landwirtschaft, eine wichtige Rolle als Abnehmer lokaler Vorleistungen, bei denen es sich nicht nur um Agrarprodukte, sondern auch um unternehmensbezogene Dienstleistungen handelt. Außerdem kann sie Zwischenprodukte für die lokale Veredelungs- oder Weiterverarbeitungsindustrie liefern (z.B. die Lebensmittelindustrie). Nicht selten führt sie auch zur Entstehung

öffentlicher oder halböffentlicher Güter wie Kultur- und Landschaftserbe, auf denen andere örtliche Branchen wie der Fremdenverkehr und die Freizeitindustrie aufbauen. Die von den Landwirten betriebene Landschaftspflege ist außerdem ein wichtiger Aspekt des Umweltschutzes und in manchen Fällen sogar der Prävention von Naturkatastrophen. Und natürlich erfüllen landwirtschaftliche Betriebe und Landwirte auch eine wichtige Funktion als lokale Verbraucher. In der Zukunft könnten landwirtschaftliche Betriebe, denen es gelingt, einen Grad an Produktivität und/oder Produktionsqualität zu erreichen, durch den sie auch in einem subventionsfreien Umfeld noch wettbewerbsfähig sind, eine herausragende Rolle in der ländlichen Wirtschaft spielen. Andererseits ist die Landwirtschaft weiterhin die wichtigste Form der Flächennutzung im ländlichen Raum, womit sie sich in einer potenziellen Wettbewerbssituation mit anderen ländlichen Aktivitäten befindet (Kilkenny, 2005). Diese Konkurrenz zu anderen ländlichen Aktivitäten könnte sich auch auf den Wettbewerb um qualifizierte und nicht qualifizierte Arbeitskräfte sowie Kapitalinvestitionen erstrecken. Zudem können die Anpassungs- und Diversifizierungsschwierigkeiten ländlicher Regionen durch eine stark subventionierte Landwirtschaft verstärkt werden. Alan Greenspan erläuterte dies auf der OECD-Konferenz von Warrenton 2004: „Es darf nicht vergessen werden, dass, sobald Subventionen eingeführt und auf kontinuierlicher Basis ausgezahlt werden, der Wert des Landes beginnt, sich an ihnen zu bemessen ... Dies bedeutet, dass die Einführung von Subventionen wohl überlegt sein sollte, weil die langfristigen Implikationen außerordentlich negativ sind“ (OECD, 2005c).

Die Grenzen der Agrarpolitik

Vor diesem Hintergrund besteht Anlass zu Bedenken über die Wirksamkeit der Agrarpolitik als wichtigstem Bestandteil der öffentlichen Politik für ländliche Regionen. Interventionen staatlicher Instanzen auf den heimischen und internationalen Märkten für Agrarprodukte sind seit langem gang und gäbe. Die meisten OECD-Länder setzen ein breites Spektrum binnenwirtschaftlicher und handelspolitischer Maßnahmen zur Förderung ihrer Landwirtschaft ein – darunter Preisstützungen, Beschränkungen der Produktions- und Einsatzgütermengen, Haushaltszahlungen, Handelshemmnisse und Subventionen für Einsatzgüter –, in dem sich vielfältige politische Ziele und im Zeitverlauf wechselnde Prioritäten widerspiegeln. 2004 wurden zur Unterstützung der Agrarpolitik insgesamt 378 Mrd. US-$ aufgewendet, was 1,3% des Gesamt-BIP des OECD-Raums entspricht (OECD, 2005j).

Durch Haushaltszwänge im Inland einerseits und multilaterale, regionale und bilaterale Handelsübereinkommen andererseits wurde der Spielraum der Agrarpolitik der OECD-Länder eingeengt. In mehreren OECD-Ländern erhöhten sich die Zahl und die Komplexität der Politikmaßnahmen im Zuge einer graduellen Verlagerung des Schwerpunkts der Politik von der traditionellen Marktpreisstützung und produktionsorientierten Maßnahmen hin zu sektorübergreifenden, nicht produktspezifischen Maßnahmen.

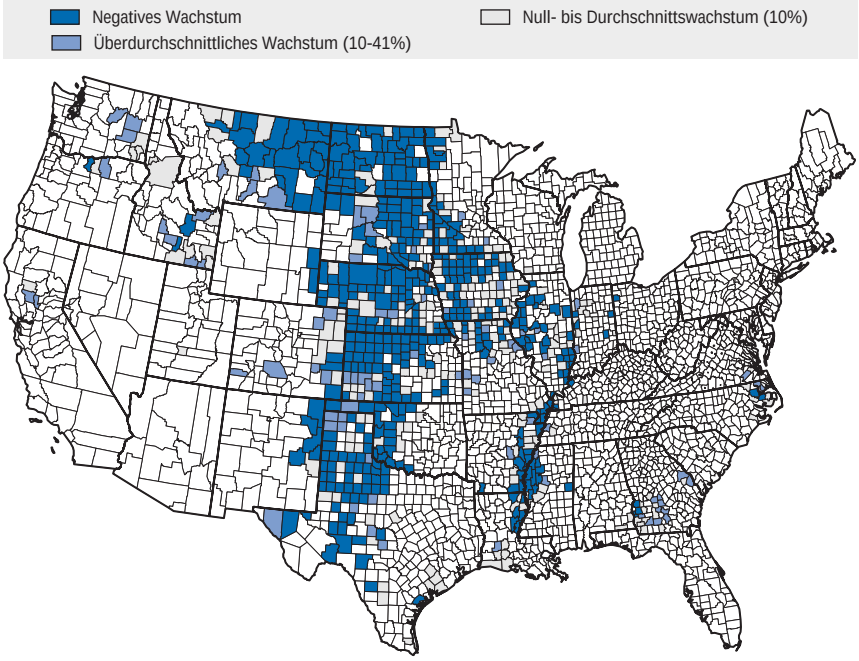
Doch trotz dieser Schwerpunktverlagerung ist die *Marktpreisstützung* in den OECD-Ländern weiterhin das wichtigste und gebräuchlichste Instrument politischer Interventionen im Agrarsektor. Fast zwei Drittel der Gesamtförderung erfolgten im OECD-Raum 2002-2004 insgesamt in Form von Marktpreisstützung. Mit dieser Form der Förderung, die per Definition produktspezifisch ist, werden die inländischen Preise für die Erzeuger ebenso wie die Verbraucher künstlich über dem Weltmarktniveau gehalten, womit es zu einem wirtschaftlichen Transfer von den Verbrauchern bzw. im Fall von Exportländern von den Steuerzahlern zu den Landwirten kommt. Diese höheren Preise werden von behördlicher Seite reguliert bzw. administriert und durch Schutzmaßnahmen an den Grenzen abgesichert. Über die Anhebung der inländischen Preise wirkt diese Form der Förderung als regressive Steuer für die Verbraucher. Die Marktpreisstützung ist die einzige Form der Förderung, die sich gleichzeitig auf die Produktion und den Verbrauch eines Agrarprodukts auswirkt, weshalb sie den stärksten Einfluss auf Produktion, Verbrauch und Handel ausübt und einen schädlichen Effekt auf die ländliche Wirtschaft und die Umwelt haben kann.

Die Bedenken über die Wirksamkeit der Agrarpolitik erklären sich vor allem aus der Fokussierung auf die Landwirte (einschließlich sonstiger Agrarunternehmen) anstatt auf bestimmte Standorte. In einer Situation, wie sie in den meisten OECD-Ländern zu beobachten ist, wo die Landwirtschaft nur einen geringen Prozentsatz der Bruttowertschöpfung in ländlichen Regionen ausmacht, ist anzunehmen, dass die Möglichkeiten einer agrarorientierten Politik zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Lage der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung wohl recht begrenzt, wenn auch nicht unerheblich sind. Außerdem hat es nicht den Anschein, als sei die Agrarpolitik in einer Weise gestaltet, bei der dieses weiter gefasste Ziel erreicht werden könnte. Die Forschungsbasis zur Untersuchung dieser Frage ist nicht sehr umfassend, anhand von Daten aus den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union lassen sich jedoch zwei wesentliche Feststellungen machen:

- In den Vereinigten Staaten scheint es mit den Agrarsubventionen nicht zu gelingen, den Niedergang zu stoppen, auch dort nicht, wo das Subventionsniveau am höchsten ist.
- In der Europäischen Union konzentriert sich die Subventionierung in der Regel auf wohlhabendere Regionen mit größeren und produktiveren landwirtschaftlichen Betrieben.

Aus den Ergebnissen der in den Vereinigten Staaten durchgeführten Untersuchungen lässt sich schließen, dass die Beihilfen als Ausgleich für andere Nachteile nicht ausreichend sind. Die Daten zeigen, dass die *Counties*, die am stärksten von Zahlungen im Rahmen des *Farm Bill* abhängig sind, trotz des hohen Beihilfeniveaus weiterhin Bevölkerungseinbußen verzeichnen und in Bezug auf BIP- und Unternehmenswachstum im Rückstand sind. Obwohl die Beihilfen im Rahmen der US-Förderprogramms für die Landwirtschaft Ende der neunziger Jahre nahezu ein Rekordniveau erreichten, fiel der Bevölkerungsrückgang in den *Counties* mit dem höchsten Beihilfeniveau in diesem Zeitraum nicht geringer aus

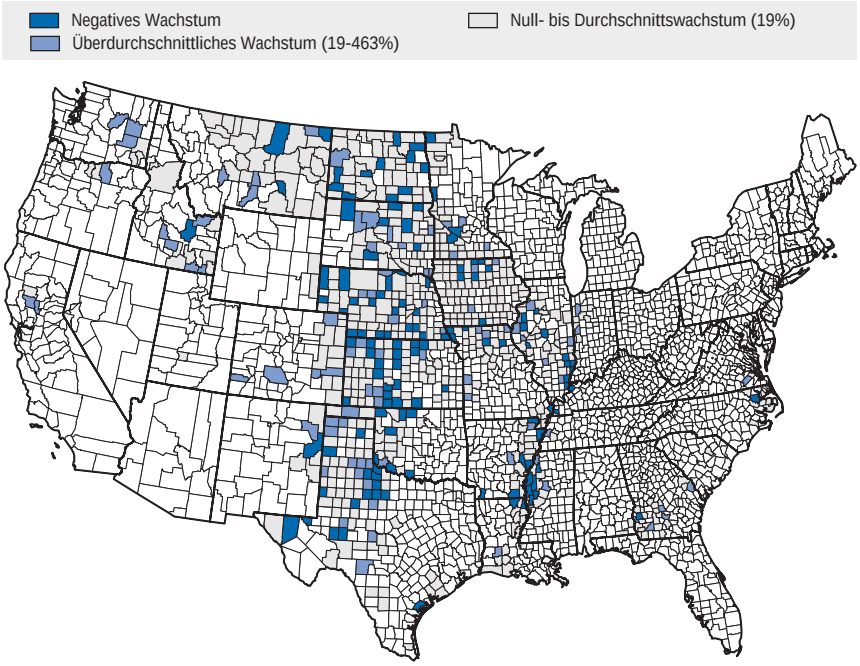
Abbildung 1.15 **Bevölkerungsveränderung 1992-2002 in den 25% am stärksten von Agrarsubventionen abhängigen US-*Counties***



Anmerkung: Gestützt auf Daten des USDA Bureau of Economic Analysis, REIS.
Quelle: Drabenstott (2005).

als in anderen ländlichen Gebieten. Stattdessen war die Bevölkerungsveränderung in *Counties* mit hohen Beihilfen durchgehend 12-15 Prozentpunkte geringer als in anderen ländlichen *Counties*. Außerdem wiesen die *Counties* mit hohem Beihilfeniveau während der Zeiträume 1981-1988 und 1998-2003 durchgehend hohe Bevölkerungsrückgangsraten (9-10%) auf, und dies, obwohl Ende der neunziger Jahre anders als in den achtziger Jahren keine hohen Zwangsvollstreckungsraten landwirtschaftlicher Betriebe verzeichnet wurden. Untersuchungen des *Center for the Study of Rural America* der *Kansas City Federal Reserve Bank* sowie des *Economic Research Service* des US-Landwirtschaftsministeriums (USDA) befassten sich mit der Annahme, wonach die Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen das Wirtschaftswachstum auf dem Land fördert. Beide kamen zu dem Schluss, dass Beihilfen für die Landwirtschaft in den Vereinigten Staaten nicht zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums ländlicher Regionen führten (McGranahan und Sullivan, 2005; Drabenstott, 2005). In den Abbildungen 1.15 und 1.16 sind die Bevölkerungs- und Beschäftigungsveränderungen für die 25% der US-*Counties* dargestellt, die am stärksten von Agrarsubventionen abhängig sind. Sie zeigen deutlich, dass die Höhe der Beihilfen keinen signifikanten bremsenden Effekt auf die Abwanderung ausübte und die arbeitsplatzschaffende Wirtschaftstätigkeit nicht nennenswert förderte.

Abbildung 1.16 **Beschäftigungswachstum 1992-2002 in den 25% am stärksten von Agrarsubventionen abhängigen US-*Counties***



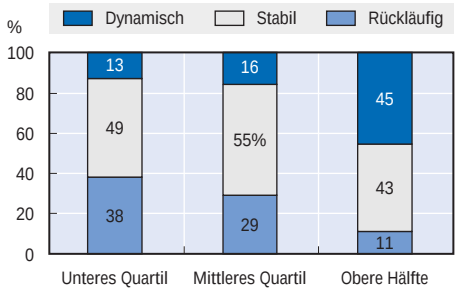
Anmerkung: Gestützt auf Daten des USDA Bureau of Economic Analysis, REIS.
Quelle: Drabenstott (2005).

Analysen der Differenz zwischen den Bevölkerungsveränderungen in *Counties* mit hohen Agrarbeihilfen und denen in anderen ländlichen Räumen ergaben, dass bestimmte ländliche Attraktivitätswerte wie Klima, landschaftliche Schönheit und Dienstleistungsangebot maßgebliche Faktoren dafür sind, dass die Bevölkerungsentwicklung in Gebieten, denen es an solchen Vorzügen mangelt, in der Tendenz über mehrere Jahrzehnte hinweg rückläufig war, während andere ländliche Gebiete ein Wachstum verzeichnen konnten (McGranahan und Sullivan, 2005). Diese Ergebnisse bestätigen frühere Arbeiten des USDA, denen zufolge die dynamischsten ländlichen Gebiete in den 25 Jahren von 1970 bis 1995 diejenigen waren, die eine hohe Konzentration an ländlichen Vorzügen aufwiesen (Abb. 1.17, McGranahan, 1999).

Daten aus der Europäischen Union lassen darauf schließen, dass die Beihilfestruktur die Unterschiede u.U. sogar noch verstärkt, weil Fördermittel in Regionen gelenkt werden, die bereits wohlhabender sind. Eine neuere Studienreihe des Forschungsnetzwerks zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung (ESPON) ergab, dass die Förderung über die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (Marktordnung) wie auch in geringerem Umfang über die zweite Säule (ländliche Entwicklung) nicht auf die am stärksten benachteiligten Regionen ausgerichtet ist (bezogen auf die NUTS-Ebene 3). In Tabelle 1.3 ist die

Abbildung 1.17 **Natürliche Attraktivitätswerte und Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Regionen der Vereinigten Staaten, 1970-1995**

In Prozent



Quelle: Economic Research Service, United States Department of Agriculture (McGranahan).

Tabelle 1.3 **Verteilung der GAP[1]-Förderung nach OECD-Regionstyp**

OECD-Regionstyp	Säule I	Säule II (FADN[3])	Säule II (ländliche Entwicklung)	Je Hektar	Je LAE[2]
Ländlich – dynamisch	18	22	20	20	15
Ländlich – strukturschwach	27	29	26	31	22
Intermediär – dynamisch	14	13	13	12	12
Intermediär –strukturschwach	18	18	21	20	23
Städtisch – dynamisch	12	7	7	8	12
Städtisch – strukturschwach	10	7	5	5	8
Fehlende Daten	*1*	*4*	*9*	*3*	*8*
Insgesamt	100	100	100	100	100

1. GAP = Gemeinsame Agrarpolitik.
2. LAE = Landwirtschaftliche Arbeitseinheit.
3. FADN = Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen.

Quelle: ESPON (2004), z.T. gestützt auf Daten der OECD.

Tabelle 1.4 **Korrelation zwischen der Höhe der Gesamtförderung aus Säule I für NUTS-3-Regionen und sozioökonomischen Indikatoren**

	Pro-Kopf-BIP	Arbeitslosen-quote	Bevölkerungsentwicklung, 1989-1999
Förderung je Hektar (LNF[1])	0.088**	-0.305**	0.216**
Z	1 051	945	892
Förderung je LAE[2]	-0.143**	-0.095	0.117**
Z	1 053	947	892

** Die Korrelation ist statistisch signifikant auf der Ebene 0,01 (zweiseitig);
Z = Zahl der Beobachtungen.

1. LNF = Landwirtschaftliche Nutzfläche.
2. LAE = Landwirtschaftliche Arbeitseinheit.

Quelle: ESPON (2004).

Höhe und Verteilung der Finanzmittel dargestellt[9]. Nur 45% der Förderung aus der ersten Säule gehen in überwiegend ländliche Räume und nur 27% in überwiegend ländliche „strukturschwache“ Gebiete (d.h. Gebiete mit einer unter dem nationalen Durchschnitt liegenden Wachstumsrate). Außerdem wird an den nachstehenden Tabellen und Karten die ungleiche räumliche Verteilung der Fördermittel in Europa deutlich. Die Untersuchungen ergaben auch, dass die Unterstützung sowohl je Hektar als auch je landwirtschaftliche Arbeitseinheit (LAE) in der Tendenz in leichter erreichbaren Gebieten höher und in periphereren Räumen niedriger ist. Dies ist aus Abbildung 1.18 ersichtlich, der zufolge die Fördermittel aus der ersten Säule tendenziell stärker auf Nord- und Westeuropa konzentriert sind. Besonders deutlich werden die innerhalb des EU-Raums zu beobachtenden Disparitäten, wenn der Blick statt auf die Verteilung je landwirtschaftlichen Betrieb auf die je Hektar gerichtet wird (Abb. 1.19).

Noch überraschender als die Ergebnisse für die nicht raumgebundenen Zahlungen aus der ersten Säule dürfte wohl die Feststellung sein, dass kaum ein Zusammenhang zwischen der sozioökonomischen Situation der jeweiligen Regionen und der Höhe der von ihnen bezogenen Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete (LFA) aus der zweiten Säule besteht (Tabelle 1.5). Das LFA-System war ursprünglich zur gezielten Förderung von Regionen gedacht, in denen die Produktivität der Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Einkommen durch natürliche Gegebenheiten beeinträchtigt werden. Im Laufe der Zeit wurde das System jedoch auf die Förderung landwirtschaftlicher Systeme mit hohem Naturschutzwert (*High Nature Value* – HNV) ausgedehnt, und diese Naturschutzdimension ging zu Lasten der Einkommensstützungsdimension des Programms. Wie bei der Förderung aus der ersten Säule scheint auch hier die landwirtschaftliche Struktur eine wichtige Rolle zu spielen, ebenso wie die relativ weit gefasste Definition der „benachteiligten Gebiete“.

Wenngleich die Marktpreisstützung offenbar in einer Verteilung der Fördermittel resultiert, die besonders den produktivsten Agrarregionen zugute kommt, hatten die sukzessiven Reformen der GAP doch gewissen Einfluss auf die räum-

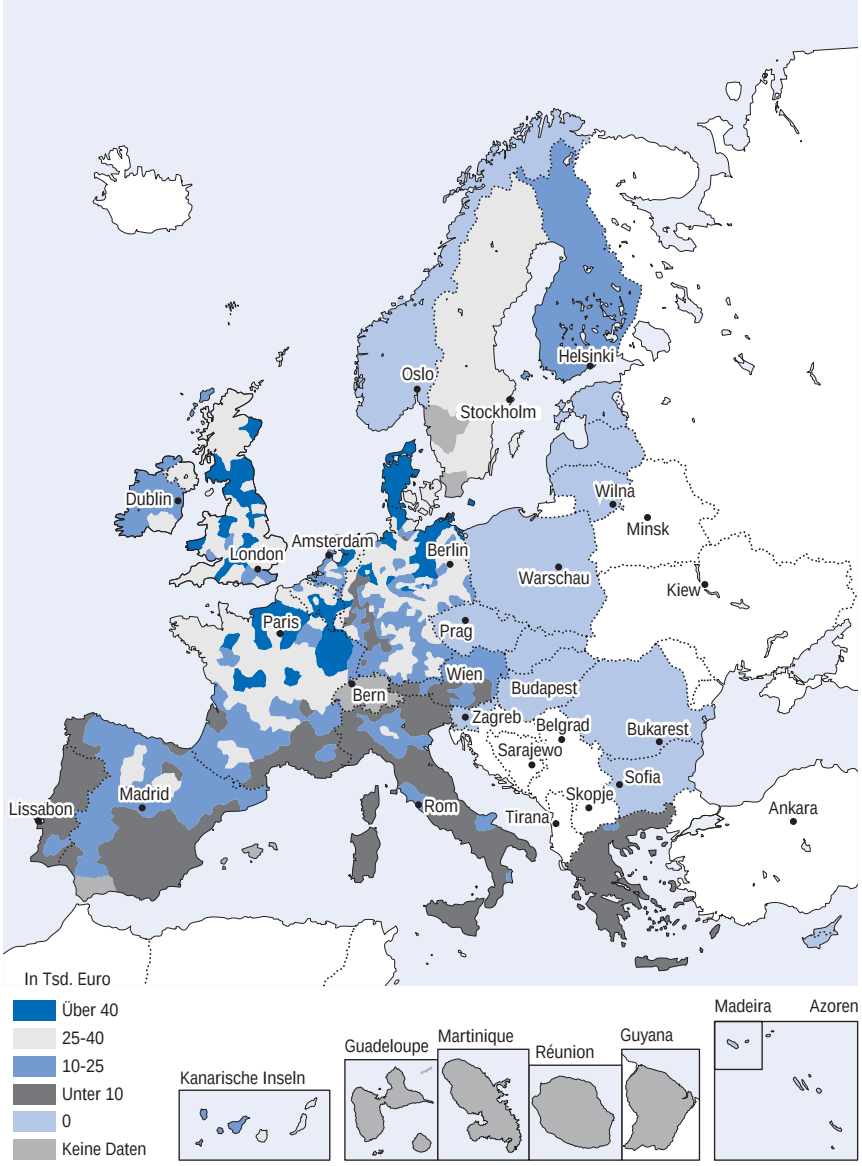
Tabelle 1.5 **Korrelation[1] zwischen der Höhe der Zahlungen für benachteiligte Gebiete und sozioökonomischen Indikatoren**

	Pro-Kopf-BIP	Arbeitslosenquote	Bevölkerungs-entwicklung, 1989-1999
Förderung je Hektar (LNF[2])	-0.011	0.043	-0.045
Förderung je LAE[3]	-0.055	0.057	-0.037

1. Die Korrelation ist statistisch signifikant auf der Ebene 0.01 (zweiseitig), falls sie von (**) gefolgt ist.
2. LNF = Landwirtschaftliche Nutzfläche.
3. LAE = Landwirtschaftliche Arbeitseinheit.

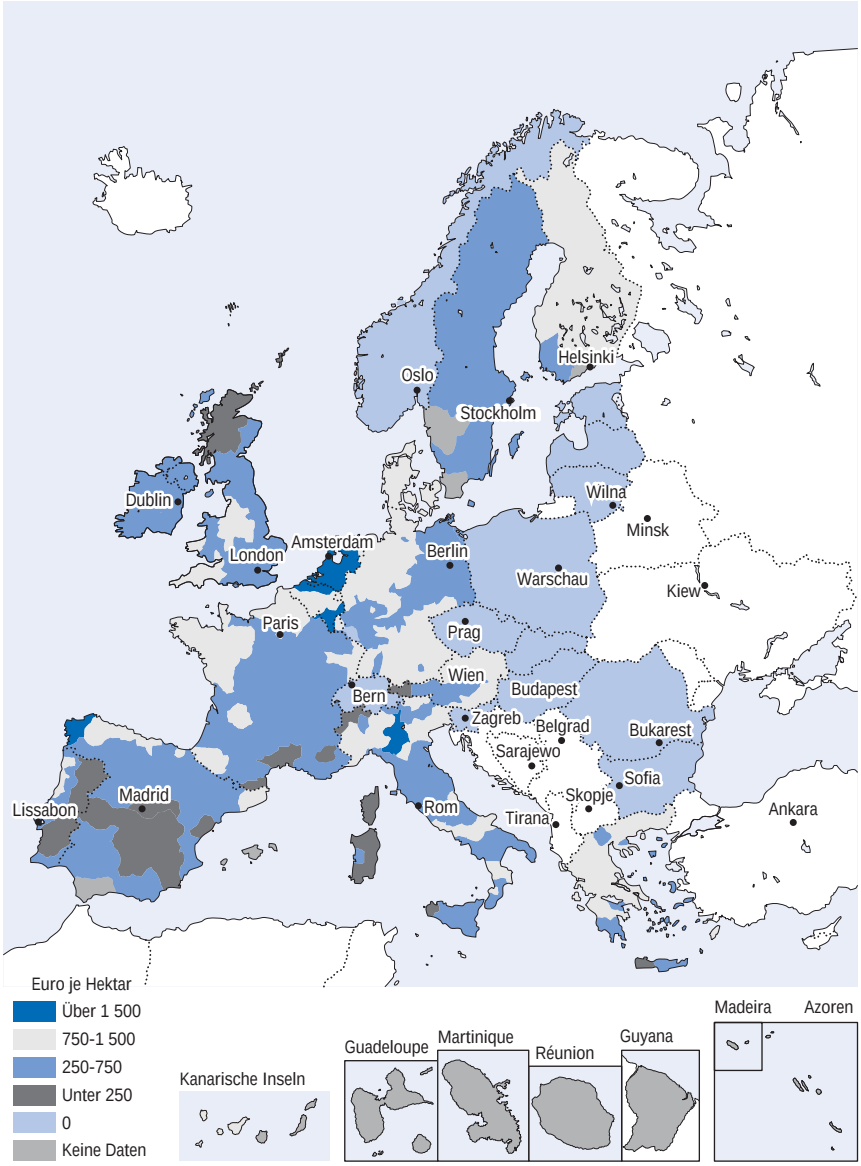
Quelle: ESPON (2004).

Abbildung 1.18 **Gesamtbeihilfen aus Säule I je landwirtschaftliche Arbeitseinheit (LAE)**



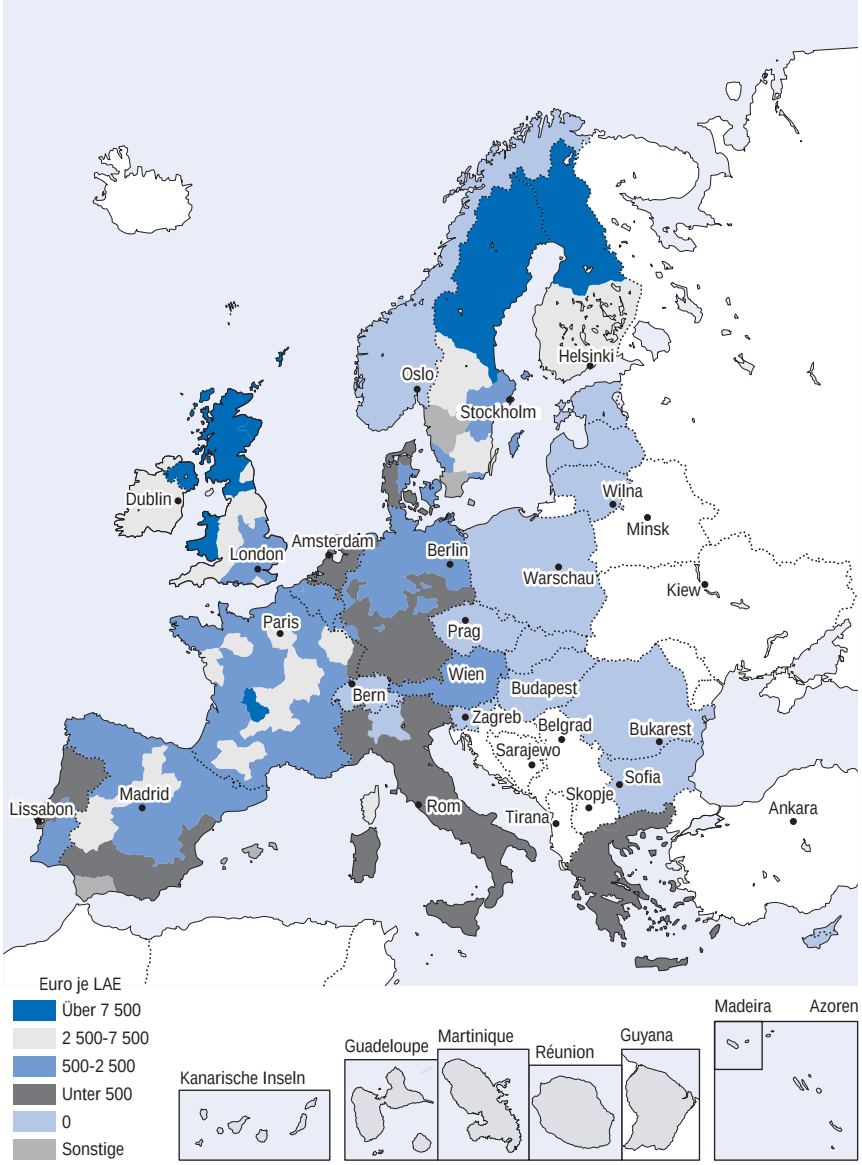
Anmerkung: LAE = Landwirtschaftliche Arbeitseinheit.
Quelle: ESPON (2004).

Abbildung 1.19 **Gesamtbeihilfen aus Säule I je Hektar**



Quelle: ESPON (2004).

Abbildung 1.20 **Direkte Einkommensbeihilfen für die Viehzucht je landwirtschaftliche Arbeitseinheit (LAE)**



Anmerkung: LAE = Landwirtschaftliche Arbeitseinheit.
Quelle: ESPON (2004).

liche Verteilung der Ressourcen. Insbesondere die in jüngster Zeit zu beobachtende Zunahme der direkten Einkommenszahlungen scheint stärker auf Regionen mit geringem Produktivitäts- und Einkommensniveau konzentriert zu sein. Die geographische Verteilung der Zahlungen ist größer als bei anderen Maßnahmen der ersten Säule (wie sich z.B. an Abbildung 1.20 zu den Direktzahlungen für die Viehzucht zeigt). Obwohl sie als weniger marktverzerrend gilt, entfällt auf diese Form der Subventionierung allerdings nach wie vor nur ein vergleichsweise geringer (wenn auch steigender) Teil der Gesamtzahlungen.

Alles in allem hängt die Höhe der finanziellen Förderung durch die Agrarpolitik vom aggregierten Umfang der landwirtschaftlichen Betriebe und der Hauptaktivität der jeweiligen Region ab, und diese Faktoren fallen wesentlich stärker ins Gewicht als jegliche Verzerrungen zu Gunsten bestimmter Zielgebiete oder -gruppen. ESPON kam daher zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der ersten Säule, obwohl sie in räumlicher Hinsicht neutral sind, sehr deutliche räumliche Effekte haben. Darüber hinaus stellte ESPON fest, dass sich die Gesamtsituation trotz der Effekte der jüngsten Reformen der GAP (im Jahr 2003), mit denen die Mittelallokation umgestellt und die Zielausrichtung wohl etwas verbessert wurde, im Großen und Ganzen unverändert geblieben ist. Tatsache ist, dass die GAP nicht direkt dazu gedacht ist, die ländliche Entwicklung als solche zu fördern. In Bezug auf die Ziele der ländlichen Entwicklung und der territorialen Kohäsion zeigt sich ganz klar, dass die Agrarpolitik der EU und insbesondere die direkten Beihilfen weder dazu bestimmt noch dazu geeignet sind, die Konvergenz zu fördern und der Entwicklung ländlicher Räume Impulse zu geben.

Schlussbetrachtungen

In diesem Kapitel wurde deutlich, dass die öffentlichen Ausgaben trotz der äußerst vielgestaltigen Probleme und Chancen der ländlichen Regionen paradoxerweise nach wie vor mehrheitlich auf einen einzigen Sektor ausgerichtet sind. Wenn auch die durch die Entfernung von den Märkten und die geringe Bevölkerungsdichte bedingten Hindernisse noch nicht ausgeräumt sind, gibt es doch Zeichen dafür, dass die Vorteile ländlicher Regionen in vielen Fällen inzwischen stärker ins Gewicht fallen als die traditionellen Nachteile des Landlebens. Dies hat vielerlei Gründe. So hat sich z.B. die Mobilität erhöht und geht heute wesentlich stärker in beide Richtungen als früher, und zumindest in einigen Ländern erstreckt sie sich auf sämtliche Altersgruppen (wohingegen sie sich früher auf die Migration jüngerer Menschen vom Land in die Stadt beschränkte). Auch war es durch die IKT-Infrastruktur möglich, das Entfernungshindernis bis zu einem gewissem Grad zu überwinden. Obwohl die Beschäftigungschancen geringer sind, kann die Mehrzahl der ländlichen Regionen des OECD-Raums eine recht günstige, wenn auch äußerst ungleichmäßige Bilanz im Bereich der Arbeitsplatzschaffung vorweisen.

Durch Agrarsubventionen fließen zwar umfangreiche finanzielle Mittel in ländliche Regionen, sie sind jedoch nicht dazu gedacht, die ländliche Entwick-

lung direkt anzukurbeln, und in den meisten Fällen tun sie dies auch nicht. Der Hauptgrund dafür ist, dass diese Art von Politik statt auf bestimmte Räume auf einen kleinen Teil der ländlichen Bevölkerung ausgerichtet ist (Landwirte und sonstige Akteure der Agrarwirtschaft). Daten aus den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union lassen darauf schließen, dass die vordringlichsten sozioökonomischen Herausforderungen, mit denen sich ländliche Gemeinden konfrontiert sehen, mit den derzeitigen Politiken nicht bewältigt werden können und dass deren Effekt auf den ländlichen Raum ungleich verteilt ist.

Angesichts der Heterogenität sowohl der Herausforderungen, vor denen ländliche Regionen stehen, als auch der Ressourcenausstattung, über die sie zu ihrer Bewältigung verfügen, liegt der Schluss nahe, dass es eines differenzierteren Konzepts der Politik für den ländlichen Raum bedarf. Angesichts der positiven Signale, die von vielen ländlichen Gebieten ausgehen, ist anzunehmen, dass die Politik in Zukunft weniger „defensiv“ – d.h. weniger auf die Eindämmung des Niedergangs – ausgerichtet sein und sich stattdessen stärker auf die Nutzbarmachung neuer Chancen konzentrieren kann. In Bezug auf die Politik für den ländlichen Raum stellt sich die Frage, wie die Strategien angepasst werden können, um den unterschiedlichen Entwicklungschancen Rechnung zu tragen, von denen sich viele aus der Nutzung örtlicher, endogener Ressourcen ergeben. Einige dieser Chancen hängen zwar mit der Landwirtschaft zusammen – sei es direkt in Regionen, in denen dieser Sektor noch immer stark ist, oder indirekt über die mit ihr verbundenen Attraktivitätswerte –, die meisten werden sich jedoch in nichtlandwirtschaftlichen Bereichen bieten. Der Entwicklungskontext der Auvergne in Frankreich, der Toskana in Italien, der spanischen Region Andalusien und des portugiesischen Alentejo ist beispielsweise vollkommen unterschiedlich. Obwohl es sich in allen Fällen um ländliche Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und einer intensiven landwirtschaftlichen Flächennutzung handelt, unterscheiden sich die Entwicklungspfade deutlich. Aus diesem Grund werden sich die staatlichen Instanzen zunehmend der Notwendigkeit eines stärker an den lokalen Gegebenheiten angepassten bzw. raumbezogenen Ansatzes bewusst. Die folgenden beiden Kapitel befassen sich mit den wichtigsten Merkmalen einer standortorientierten Politik und dem neuen, dazu erforderlichen Governance-Rahmen.

Anmerkungen

1. Selbstverständlich verdanken einige ländliche Standorte ihr Wachstum dennoch den neuen Methoden der Agrargüterproduktion. In einigen Gebieten sichern die Landwirte nach wie vor die Einkommens- und sogar Beschäftigungsentwicklung, indem sie Verträge mit großen Lebensmittelunternehmen abschließen und diese mit auf Auftrag erzeugten Produkten gemäß einem festgelegten Zeitplan beliefern. Durch diese erfolgreiche Umstellung auf eine Lieferkettenorganisation ändern sich jedoch nicht nur die Geschäftsmethoden in der Landwirtschaft, sondern auch die Akteure und Standorte der Geschäftsabwicklung.
2. Daten aus *OECD Territorial Database*.
3. Die neuesten vorliegenden Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1996-2001. Vgl. OECD (2005g), *Regions at a Glance*.
4. Vgl. beispielsweise Bollman und Prud'homme (erscheint demnächst) sowie Glaeser und Kohlase (2004).
5. Vgl. Tagungsprotokoll der Euromontana-Konferenz 2005 in Aviemore. Wegen Hintergrundinformationen vgl. auch Bryden, Van Depoele, Espinosa (2005).
6. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesene Bruttowertschöpfung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Jagd im Verhältnis zum gesamten Bruttoinlandsprodukt. In Island ist auch die Fischerei einbezogen. Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen wird durch Subtrahierung der Vorleistungen vom Produktionswert ermittelt. Daten aus *OECD National Accounts Database*. Vgl. auch OECD (2005k).
7. Laut Daten des französischen *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE).
8. Eine neuere Untersuchung des japanischen Landwirtschaftsministeriums zeigte, dass es rd. 70% der Landwirte im Alter von über 60 Jahren gelungen ist, einen Nachfolger für die Bewirtschaftung ihres Hofs zu finden, dass die Mehrzahl der Nachfolger dieser Tätigkeit jedoch nur auf Teilzeitbasis nachgehen und über eine zusätzliche Einkommensquelle verfügen wird.
9. Alle in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen und Abbildungen von ESPON beziehen sich auf Daten aus dem Jahr 1999.

Kapitel 2

Politik des ländlichen Raums: Neue Handlungsansätze

Wichtigste Punkte

- Die Gestaltung der ländlichen Politik in den OECD-Ländern wird derzeit von drei Einflussfaktoren geprägt: 1. zunehmende Fokussierung auf die natur- und kulturräumlichen Attraktivitätswerte, 2. die Erkenntnis, dass der Agrarpolitik Grenzen gesetzt sind und international auf ihre Reform gedrängt wird, sowie 3. Dezentralisierung und neue Trends in der Regionalpolitik.
- Infolge dieser bedeutenden Verschiebung in der Politikgestaltung setzen mehrere OECD- und Nicht-OECD-Länder zunehmend auf die Entwicklung eines multisektoralen, raumbezogenen Konzepts, das darauf abzielt, das vielfältige Entwicklungspotenzial ländlicher Gebiete zu ermitteln und auszuschöpfen. Das „neue Paradigma für den ländlichen Raum“ zeichnet sich durch zwei Hauptmerkmale aus: 1. eine Fokussierung auf *Räume* statt *Sektoren* und 2. eine Konzentration auf *Investitionen* statt *Subventionen*.
- Da sich die neuen Programme und Konzepte der ländlichen Politik derzeit noch im Anfangsstadium befinden, muss ihre Wirksamkeit anhand der mittel- und langfristigen Effekte gemessen werden. Auch wenn sie derzeit zumeist noch nicht in allen Fällen finanziell gut ausgestattet sind, ist allen diesen neuen Politikstrategien gemeinsam, dass sie zu wichtigen Veränderungen im Hinblick auf die ländliche Politik beitragen. Erstens erkennen diese Politiken und Programme an, dass in der Politik des ländlichen Raums vielerlei Ziele verfolgt werden und ihre Erreichung je nach Raum und Zeitpunkt unterschiedliche Lösungsansätze erfordert. Zweitens entwickeln diese Initiativen eine Kultur der sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen. Schließlich hat das raumbezogene Konzept zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften und Mobilisierung neuer Ressourcen auf lokaler Ebene beigetragen.

Einleitung

Wie in Kapitel 1 erörtert wurde, befassen sich die auf die Landwirtschaft ausgerichteten Instrumente und Maßnahmen nur mit einem Teil des breiten Spektrums an Themen, die für die Entwicklung ländlicher Gebiete und das Wohlergehen der dortigen Bevölkerung relevant sind. Ein sektorübergreifender Ansatz für die ländliche Politik umfasst eine breitere Palette an Zielen und ein anderes Instrumentarium. Zu diesen Zielen zählen soziale Gerechtigkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie ein verantwortungsbewusster Umgang mit ländlichen Ressourcen. In diesem Kontext scheint die Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in ländlichen Gebieten in den OECD-Ländern recht ähnlich zu sein: Überwindung

von Fehlfunktionen des Marktes und Gewährleistung der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter, die entweder als „Rechte“ empfunden werden (d.h. grundlegende öffentliche Dienstleistungen) oder Entwicklungsprozesse auslösen können (z.B. ländliche Attraktivitätswerte, Kollektivdienstleistungen für Unternehmen usw.). Im vorliegenden Kapitel werden zunächst jene Faktoren erörtert, die Reformen in der Gestaltung der ländlichen Politik zu Grunde liegen, und einige der Kernbereiche für die ländliche Entwicklung vorgestellt. Im weiteren Verlauf wird dann untersucht, welche Anstrengungen einige OECD-Länder zur Konzipierung ländlicher Politikmaßnahmen und -programme unternommen haben, um den Bedürfnissen ihrer ländlichen Gebiete gerecht zu werden und deren Potenzial voll auszuschöpfen.

2.1 Trendentwicklungen in der ländlichen Politik

Faktoren, die die Gestaltung der ländlichen Politik beeinflussen

Die Politik des ländlichen Raums hat sich zu einer eigenständigen Politikarena entwickelt, in der sich die betroffenen Länder darum bemühen, den spezifischen Bedürfnissen ländlicher Gebiete und der dort lebenden Bevölkerung gerecht zu werden und die gebotenen Chancen zu nutzen. Die das aufkommende „neue Paradigma der ländlichen Politik“ wohl am besten definierenden Merkmale sind die Fokussierung auf *Räume* statt *Sektoren* sowie *Investitionen* statt *Subventionen*. Diese grundlegenden Orientierungen sind das Ergebnis von mindestens drei Faktoren, die die Gestaltung der ländlichen Politik in den OECD-Ländern wesentlich beeinflussen.

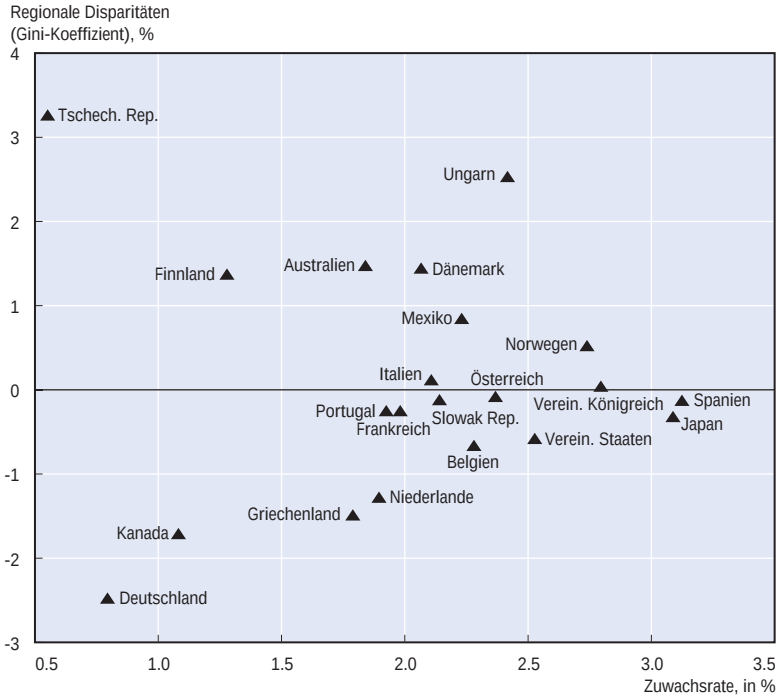
1. *Zunehmende Fokussierung auf Attraktivitätswerte*. Ein bedeutender Einflussfaktor auf die ländliche Entwicklungspolitik in den OECD-Ländern ist der Wert, den die Gesellschaft (auf dem Land und in der Stadt) Natur- und Kulturräumen beimisst. Da sich über 75% des Grund und Bodens in den OECD-Ländern in ländlichen Gebieten befinden, spielt die Politik des ländlichen Raums eine wichtige Rolle für das Land-Management und muss eine Reihe von Aspekten der Wirtschafts- und Naturentwicklung miteinander verknüpfen. Der pflegliche Umgang mit den Naturressourcen eines Landes in ländlichen Gebieten ist angesichts des enormen Schadenspotenzials (negative Externalitäten) bei unangemessener Behandlung natürlicher Systeme in Verbindung mit Boden, Wasser, Luft und sonstigen Naturressourcen ein Anliegen aller. Viele ländliche Standorte sind gleichzeitig auch Hüter einiger der wichtigsten Altertümer, historischen Stätten und sonstiger Freizeitwerte (wie Ski- und Wassergebiete), die für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Gebiete wichtig sind. Einige Attraktivitäten dienen nicht nur den Konsumenten vor Ort, sondern dürften auch für die Gesellschaft insgesamt von großem Wert sein. Die politischen Entscheidungsträger lösen sich von einer engen Betrachtungsweise der Multifunktionalität der Landwirtschaft und heben zunehmend die Notwendigkeit der Identifizierung und Valorisierung des breiten Spektrums an Ressourcen ländlicher Räume sowie der Berücksichtigung der positiven und negativen Externalitäten im Zusammen-

hang mit den vielfältigen Aktivitäten in ländlichen Räumen hervor. Auch ist man sich der Tatsache bewusst, dass historische Stätten durch Vernachlässigung und Degradation sehr leicht verloren gehen können und dass dies häufig auf Politikdefizite und nicht auf eine explizite gesellschaftliche Entscheidung zurückzuführen ist. In vielen Fällen sind es nur die im unmittelbaren Umfeld einer besonderen Stätte lebenden Menschen, die sich der Bedrohung ihrer Existenz und ihrer wahren historischen Bedeutung bewusst sind. Die Übernahme von Verantwortung für die zahlreichen Charakteristiken ländlicher Räume ist daher zu einem Kernpfeiler der raumbezogenen Politik für die ländliche Entwicklung geworden.

2. *Druck zur Reform der Agrarpolitik.* Neben den Überlegungen in Verbindung mit den Grenzen der Agrarpolitik und ihren potenziellen negativen Effekten auf den ländlichen Raum (vgl. Kapitel 1) kommt zumindest auf zweierlei Art und Weise Druck zur Reform des derzeitigen agrarbasierten Ansatzes der ländlichen Entwicklung auf. Dieser Druck hängt zum einen mit den Hindernissen zusammen, die gewisse agrarpolitische Maßnahmen für den internationalen Handel darstellen. Die Welthandelsorganisation wendet sich entschieden gegen die verzerrende Wirkung der im Rahmen der Agrarpolitik geleisteten Zahlungen. Die jüngsten Welthandelsverhandlungen haben gezeigt, dass ohne Reformen der Agrarbeihilfen in den Industriestaaten nur wenige Fortschritte erzielt werden können. Parallel zu diesem internationalen Druck bestehen Haushaltsengpässe im Inland. In vielen OECD-Ländern werden die Agrarbeihilfen auf Grund ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zunehmend in Frage gestellt und nähren so Diskussionen über alternative Verwendungszwecke der für ländliche Gebiete vorgesehenen öffentlichen Ressourcen. Im Fall der Europäischen Union ist der budgetäre Druck auch auf Grund des Erweiterungsprozesses derzeit hoch. Dieser Prozess wirft die Frage nach der finanziellen Tragfähigkeit eines Systems auf, dessen Kosten mit dem Beitritt neuer Mitgliedsländer steigen, von denen einige überdies über einen großen Agrarsektor verfügen und eine Gleichbehandlung mit den „alten“ Mitgliedsländern erwarten.

3. *Dezentralisierung und Trends in der Regionalpolitik.* Theorie und Praxis der Regionalpolitik haben erkannt, dass eine finanzielle Umverteilung nicht ausreicht, um den spezifischen Merkmalen der einzelnen Regionen gerecht zu werden und ihre Entwicklung zu fördern. In vielen Ländern hat diese Erkenntnis zur Umsetzung von Maßnahmen und Programmen geführt, deren explizites Ziel darin besteht, ländliche Standorte zu entwickeln und sie durch die Mobilisierung von lokalen Vermögenswerten wettbewerbsfähiger zu gestalten. In der Vergangenheit hat die Anerkennung der Tatsache, dass Konvergenz nicht immer über Marktmechanismen allein gewährleistet wird, eine Rechtfertigung für die Ergreifung regionaler Politikmaßnahmen geliefert (Abb. 2.1 zeigt, dass zwischen Wachstum und territorialem Zusammenhalt offenbar nur eine schwache Korrelation besteht). Allerdings basierten diese Maßnahmen hauptsächlich auf redistributiven Subventionen und sonstigen finanziellen Anreizen. Die seit Einführung dieser Art von Maßnahmen gesammelten Befunde lassen vermuten, dass sie nur begrenzte Auswirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit hatten. Zwischen 1980 und 2000 verbesserten weniger als 25% der strukturschwachen (hauptsächlich ländlichen)

Abbildung 2.1 **Regionale Disparitäten und Wachstum des Pro-Kopf-BIP (1980-2000)**



Quelle: Die Daten basieren auf OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Regionen in den OECD-Ländern ihre Position im Vergleich zum nationalen Durchschnitt, was dem niedrigsten Quintil hinsichtlich des Pro-Kopf-BIP entspricht. Über drei Viertel aller strukturschwachen Regionen verharrten in einer Position geringer Wettbewerbsfähigkeit.

Seit den achtziger Jahren steht die regionale Umverteilungspolitik nicht mehr ganz oben auf der Politikagenda, während Maßnahmen, die auf eine Identifizierung und konkrete Ausschöpfung des lokalen wirtschaftlichen Potenzials abzielen, an Bedeutung gewinnen. Umfangreiche Beihilfen für regionale Programme sind in einem Zeitraum sukzessiver Wirtschaftsrezessionen, generell hoher Arbeitslosigkeit und wachsenden Drucks auf die öffentlichen Finanzen untragbar geworden. Angesichts der Tatsache, dass die Zahl der benachteiligten Regionen nicht zurückging und dass die zwischen den Regionen existierenden Unterschiede hartnäckig fortbestanden oder sich häufig sogar noch vergrößerten, mussten neue Mittel und Wege zur Bewältigung regionaler Probleme gefunden werden. So begann in der Regionalpolitik ein Paradigmenwechsel von einer Top-down-Strategie, in der regionale Disparitäten mit Beihilfen reduziert werden sollen, zu einer breiter fundierten Familie von Politikmaßnahmen, die auf eine Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Diese neuen

Handlungsansätze zeichnen sich durch mehrere Faktoren aus. Erstens gibt es eine Entwicklungsstrategie, die ein breites Spektrum direkter und indirekter, die Leistungsfähigkeit lokaler Unternehmen beeinflussender Faktoren abdeckt. Zweitens liegt der Schwerpunkt deutlicher auf endogenem (lokalem) Kapital und Wissen und weniger auf exogenen Investitionen und Transferzahlungen. Schließlich gibt es ein kollektives/ausgehandeltes Governance-Konzept, das nationale, regionale und lokale Verwaltungsebenen sowie weitere Akteure umfasst, wobei die Zentralregierung eine weniger dominierende Rolle übernimmt. Ihren Niederschlag findet dieser Paradigmenwechsel in einigen OECD-Ländern in den jüngsten Reformen der Regionalpolitik[1].

Auf Grund dieser großen Veränderungen in der Politikgestaltung bemühen sich mehrere Mitgliedsländer nun verstärkt um die Entwicklung eines multisektoralen raumbezogenen Ansatzes, der das so facettenreiche Entwicklungspotenzial ländlicher Gebiete identifizieren und ausschöpfen soll (vgl. Tabelle 2.1*).*

Tabelle 2.1 **Das neue Paradigma für den ländlichen Raum**

	Altes Konzept	Neues Konzept
Zielsetzungen	Ausgleich, Agrareinkommen, Agrarwettbewerbsfähigkeit	Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume, Valorisierung lokaler Aktiva, Ausschöpfung ungenutzter Ressourcen
Wichtigster Zielsektor	Landwirtschaft	Verschiedene Sektoren ländlicher Volkswirtschaften (z.B. ländlicher Tourismus, Verarbeitendes Gewerbe, IKT-Industrie usw.)
Wichtigste Instrumente	Subventionen	Investitionen
Wichtigste Akteure	Nationale Regierungen, Landwirte	Alle Regierungsebenen (supranational, national, regional und lokal), verschiedene lokale Stakeholder (öffentlich, privat, NRO)

Prioritäten für die ländliche Entwicklung

Die Verlagerung von einer Sektorpolitik (Landwirtschaft) zu einem integrierten Konzept der ländlichen Entwicklung schlägt sich in einem wachsenden Handlungsbedarf in mindestens vier entscheidenden Politikbereichen nieder: 1. Entwicklung einer Verkehrs- und IKT-Infrastruktur, 2. Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, 3. Valorisierung von natur- und kulturräumlichen Attraktivitätsfaktoren sowie 4. Förderung des ländlichen Unternehmertums (darunter KMU-Entwicklung und KMU-Finanzierung). In einem sektorübergreifenden Konzept der ländlichen Entwicklung wird hervorgehoben, dass in diesen Bereichen ergriffene Politikmaßnahmen auf die Behebung von Unvollkommenheiten des

Marktes und die Optimierung der Bereitstellung öffentlicher Güter gerichtet sein sollten, zwei in Diskussionen über die ländliche Entwicklung immer wiederkehrende Themen. Im vorliegenden Abschnitt werden diese vier Politikbereiche erörtert und ihre Bedeutung für die ländliche Entwicklung unterstrichen. Abschnitt 2.2 weiter unten stellt verschiedene Methoden vor, mit denen es zahlreichen Ländern gelungen ist, durch die Einführung sektorübergreifender Strategien für die ländliche Entwicklung Aktionen in diese Politikbereiche zu integrieren.

Entwicklung der Verkehrs- und IKT-Infrastruktur in ländlichen Gebieten

In dem Maße, wie die Länder sich darum bemühen, ein breites Spektrum an Chancen für ländliche Gebiete zu nutzen und Gefahren abzuwehren, erhält die Entwicklung der Verkehrs- und IKT-Infrastruktur eine zentrale Bedeutung. Die Priorisierung der Investitionen in die Verkehrs- und IKT-Infrastruktur wirft verschiedene komplexe Fragen auf und führt häufig zu Lösungen, die den Bedürfnissen der ländlichen Gebiete nicht gerecht werden. In einigen Fällen basieren Verkehrsinvestitionen auf traditionellen Kosten-Nutzen-Analysen, die sich auf die direkten Nutzervorteile des Verkehrswesens konzentrieren und sowohl die Externalitäten (positiver und negativer Natur) als auch die breitere regionale Bedeutung der Infrastruktur übersehen. In anderen Fällen besteht angesichts der notwendigen Unterstützung abgelegener ländlicher Gemeinden die Tendenz zu einer dünnen und breiten Streuung der Investitionen, was deren Erträge und Entwicklungseffekt insgesamt mindern dürfte. In diesen Fällen verschlingen die für die Erhaltung notwendigen Gelder das gesamte Investitionsbudget, wodurch die Infrastrukturerneuerung blockiert wird. Hinzu kommt, dass die geringen Renditen der Infrastrukturinvestitionen in nichtstädtischen Gebieten auch als Negativanreize für Investitionen wirken können.

Die physische Erreichbarkeit ländlicher Gebiete ist aus Gründen der Gleichbehandlung und Effizienz ein grundsatzpolitisches Kernziel. Auf der einen Seite wirkt sich die Kombination aus Abgelegenheit und mangelnder Infrastruktur negativ auf die Kapazität zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, wie Bildung und Gesundheitsdienste, sowie auf die Unternehmensentwicklung aus. Auf der anderen Seite ist die Bindung der ländlichen Bevölkerung an ländliche Arbeitsplätze unabhängig von der sektoralen Zusammensetzung des Gebiets ein Grundstein für die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums. Das wachsende Bewusstsein für die Notwendigkeit, die zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bestehenden Verflechtungen zu verstehen und die negativen Externalitäten der Verkehrsüberlastung in städtischen Ballungsräumen zu überwinden, drängen zu einer Überarbeitung der derzeitigen Infrastrukturentwicklungsstrategien. Diese umfassen differenziertere Beurteilungen der positiven und negativen Effekte, die Investitionen in die ländliche Infrastruktur auf die Stadt-Land-Verbindungen haben können, und bieten daher neue Gründe für Investitionen in Gegenden, die sich bei einer oberflächlicheren Kosten-Nutzen-Analyse nicht angeboten hätten.

In den vergangenen Jahren hat die Verbreitung der IKT ein neues wichtiges Element in die Diskussion über die Erreichbarkeit ländlicher Gebiete und ihre Anbindung an die nationale und globale Wirtschaft gebracht. Die IKT-Infrastruktur kann den Bewohnern ländlicher Gebiete einen kostengünstigeren und schnelleren Zugang sowohl zu Arbeitsplätzen als auch zu öffentlichen Dienstleistungen verschaffen. In vielen Fällen bedarf es der Mitwirkung des öffentlichen Sektors, um die Entwicklung der IKT-Infrastruktur in dünn besiedelten ländlichen Gebieten zu gewährleisten. In Frankreich beispielsweise hat eine Reihe lokaler Behörden mit Investitionen in den IKT-Ausbau begonnen, die es alternativen Netzbetreibern ermöglichen, ihr Dienstleistungsangebot flächendeckend auszudehnen[2]. Die nachgeordneten Körperschaften in Frankreich haben durch die Gruppenaufträge für Dienstleistungen, Einrichtung von Breitbandinfrastrukturen, Abkommen mit Netzbetreibern zur verstärkten Nutzung bzw. Entwicklung von Zugangsnetzen auf der Basis alternativer Technologien bei ihren Investitionen verschiedene Strategien angewendet. Während öffentliche Gruppenaufträge häufig die Wettbewerbsposition des historischen Marktführers stärken, sind öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) in der Lage, neue Anbieter anzuziehen, Investitionen und Risiken zu teilen und den Grad der Flächendeckung lokaler Dienstleistungen zu erhöhen. Für IKT-Netzbetreiber ermöglicht die Existenz einer öffentlichen Infrastruktur hohe Investitionsersparnisse, da bekanntermaßen die Kosten für das physische Netzwerk mit Abstand den größten Budgetposten darstellen (Hoch- und Tiefbau, Kabelverlegung usw.). So kann sich die Investition als Positivsummenspiel erweisen, da die öffentlichen Stellen auf dem Land verschiedene Argumente zu Gunsten von Interventionen anführen können (Ullman, 2005):

- *Breitbandnetze bieten einen komparativen Vorteil* (bzw. sind eine wesentliche Grundvoraussetzung), um Unternehmen anzuwerben und zu halten, Personen aus- und weiterzubilden oder sogar die Effizienz öffentlicher Dienste zu optimieren;
- *verhältnismäßig niedrige Entwicklungskosten* von Breitbandnetzen im Vergleich zu den Kosten, die mit dem Bau von Kreisverkehren, Straßen bzw. Schulrenovierungen verbunden sind, so dass diese Art von Investitionen zu einer Frage der Prioritätensetzung in der lokalen Politik geworden ist;
- *Breitbandnetze sind nicht nur auf einen Sektor beschränkt*, sondern betreffen alle Bereiche des öffentlichen Dienstes, wie Bildung, Ausbildung, Gesundheit, Wirtschaft, Soziales, Beschäftigung, öffentliche Verwaltung usw.

Während der Zugang zu Breitbandnetzen für die Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Gebieten von entscheidender Bedeutung ist, hat die Europäische Kommission das Breitbandnetz auch als wesentliche lokale Dienstleistung anerkannt. Im November 2004 genehmigte sie die staatliche Förderung von Breitbandvorhaben in der Region Pyrénées-Atlantiques, in Schottland und den Midlands (Großbritannien). Im Fall des Projekts in den Pyrénées-Atlantiques (vgl. Kasten 2.1) beschloss die Kommission, dass unter gewissen Umständen die geplante Teilfinanzierung einer offenen Breitbandinfrastruktur durch den Staat die Erfüllung

Kasten 2.1 **Einrichtung einer Breitbandinfrastruktur in ländlichen Regionen**

In **Frankreich** hat der *Conseil Général* des Départements Pyrénées-Atlantiques ein umfangreiches Projekt zur flächendeckenden Ausstattung der Region mit einem Breitbandinfrastrukturnetz in Angriff genommen. Der Großraum Pau hat seit 2001 den Weg geebnet. Es wurde ein öffentliches Ausschreibungsverfahren für dieses Projekt veranstaltet und im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft ein Breitbandnetzwerk eingerichtet. Die Initiative von Pau zog sehr viel Interesse auf sich und griff auf das Département insgesamt über, das für seine weiträumigen ländlichen und bergigen Gebiete bekannt ist. Sehr schnell wurde erkannt, dass die Netzbetreiber diese neuen Dienstleistungen, von größeren städtischen Ballungsräumen und dem Küstengebiet abgesehen, nicht im gesamten Département aus eigener Kraft anbieten können. Verschiedene Untersuchungen ergaben, dass die Einrichtung einer offenen Infrastruktur, die von allen Netzbetreibern am Markt wie auch lokalen Nutzern verwendet werden kann, zu für die Diensteentwicklung günstigen finanziellen Bedingungen im Interesse der Öffentlichkeit liegt. Im Rahmen einer *Délégation de Service Public* (DSP – Übertragung öffentlicher Aufgaben) wurde entsprechend den neuen Bestimmungen der französischen Gesetzgebung, die ein gewisses Maß an Interventionen lokaler territorialer Behörden im Telekommunikationssektor ermöglichen, eine Gruppe ausgewählt. Das Projekt sieht für den Zeitraum 2004-2006 Investitionen in Höhe von 62 Mio. Euro vor, wovon 68% von öffentlichen Stellen stammen (dem Département, der Region und Europa). Das Département hat sich bei der Vorlage des Projekts um enge Beziehungen mit der Europäischen Kommission bemüht. So hat es die von der Europäischen Kommission formulierten Leitlinien in seine Analyse integriert und die nachstehenden Basiskriterien erfüllt: 1. ein regionaler strategischer Rahmen, 2. ein geographisches Ziel, 3. technologische Neutralität, 4. offener Zugang sowie 5. öffentlicher Besitz. In dieser Form konnte das Projekt Pyrénées-Atlantiques die Zustimmung der Europäischen Union bekommen. Es wird als Beispiel zitiert und gewinnt dank seines Ansehens bei allen öffentlichen und privaten Akteuren an Legitimität. Dieses „Gütesiegel“ ist ein Hinweis auf den von der Kommission im Rahmen der wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geförderten Modus der öffentlich-privaten Partnerschaften, auf den sie ausdrücklich Bezug nimmt.

In **Spanien** setzte die Region *Extremadura* auf Informationstechnologien, um einige der durch ihre große Fläche und besonders niedrige Bevölkerungsdichte bedingten Herausforderungen zu meistern. Über das INFODEX-

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Projekt von 1998, das im Rahmen der Regionalen Initiative zur Förderung der Informationsgesellschaft (RISI) von der Europäischen Union kofinanziert wurde, konnte die Regionalregierung ihren regionalen Strategieplan für die Informationsgesellschaft umsetzen und alle öffentlichen Einrichtungen mit einem Breitbandinternetzugang ausstatten (Verwaltungszentren, Schulen, Ausbildungszentren, Krankenhäuser, öffentliche Bibliotheken). Über 1 400 Anschlüsse wurden in den 383 Gemeinden der Region Extremadura eingerichtet. Auf der Basis dieser IKT-Infrastruktur lancierte die Regierung dann eine Reihe von Programmen mit unterschiedlichen Zielen: das technologische Netzwerk für Bildung (*Red Technologica Educativa*) und der Technologische Alphabetisierungsplan (*Plan de Alfabetización Tecnologica)*, die beide den Schwerpunkt auf den Zugang junger und alter Bevölkerungsgruppen zur Technologie legen, *Vivernet* und *eExtremadura*, die Unternehmensgründungen in traditionellen und Spitzentechnologie-Sektoren unterstützen, das Jara-Projekt, mit dem eGesundheitsintrumente eingeführt wurden, und schließlich *GnuLinEx*, eine der ersten von einer öffentlichen Stelle lancierten Initiativen zur Verbreitung freier Software. Die GnuLinex-Strategie hat es der Region Extremadura ermöglicht, in allen Sekundarschulen für die insgesamt 70 000 mit freier/Open Source Software laufenden PC ein Verhältnis von 2 Schülern je PC zu erreichen. Die Ausgaben der Region Extremadura für diese Strategie beliefen sich auf etwa 70 Mio. Euro, bei Einsparungen für Softwarelizenzen in Höhe von 30 Mio. Euro. Nach Schätzungen der Regionalbehörden waren die Gesamtinvestitionen ebenso hoch wie die Kosten für den Bau von 35 km Autobahn*.

* Vgl. *Extramadura en el Siglo XXI*, Junta de Extramadura, 2005.

Quelle: OECD (2006), *Territorial Review of France*; OECD (2004c), *Place-Based Policies for Rural Development: Extremadura, Spain (Fallstudie).*

einer Verpflichtung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse darstellt. Im Fall der beiden Projekte im Vereinigten Königreich vertrat die Kommission die Auffassung, dass die beiden Beihilfevorhaben hinsichtlich der Bereitstellung von Breitbanddiensten mit den EU-Vorschriften vereinbar waren und begründete dies damit, dass die Beihilfen für die Entwicklung dieser Dienstleistungen in bisher davon ausgeschlossenen ländlichen und abgelegenen Gebieten notwendig seien.

Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in ländlichen Gebieten

Das Problem der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (wie Gesundheits- und Bildungsdienste) ist in ländlichen Gebieten, die häufig über eine niedrige Steuerbasis verfügen, mit der sie Dienstleistungen finanzieren können, und sich höheren Bereitstellungskosten gegenübersehen, von besonderer Bedeutung. In vielen Fällen stehen die Regierungen der OECD-Länder noch immer vor der Herausforderung, hinsichtlich des Zugangs zu Basisdienstleistungen in ländlichen Regionen „Mindestrechte“ zu gewährleisten, da derartige Dienste in diesen Gebieten entweder nicht existieren oder hinter den von dem betreffenden Land festgelegten Mindeststandards zurückbleiben. In Kanada erkennt die Regierung von Quebec beispielsweise an, dass es trotz ihrer Absicht, „die ländlichen Bevölkerungen mit befriedigenden öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen und gemeinsam mit ihnen angemessene Lösungen zur Gewährleistung einer zufriedenstellenden Bereitstellung der Dienstleistungen zu suchen“, eine Tatsache ist, dass „diese Dienste nicht überall, zu jedem beliebigen Preis und unter allen Bedingungen angeboten werden können“ (Regierung der Provinz Quebec, 2001). Zur Behandlung dieser Probleme greifen die Länder auf raumbezogene Konzepte, Innovationen im Bereich der Dienstleistungserbringung sowie Ressourcenpooling zurück, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und angemessene Lösungen für den Konflikt zwischen Gerechtigkeits- und Effizienzerwägungen zu finden.

Innovative Initiativen für die Bereitstellung von Dienstleistungen in ländlichen Gebieten werden in den OECD-Ländern auf nationaler, regionaler und lokaler Verwaltungsebene ergriffen. Servicestellen für öffentliche und private Güter und Dienstleistungen sind eine geläufige Strategie. Diese stationären Servicestellen bieten Privatpersonen und Unternehmen in ländlichen Gebieten in der Regel Zugang zu grundlegenden staatlichen, finanziellen und sonstigen Gütern und Dienstleistungen in der Hoffnung, den Gleichbehandlungskriterien gerecht zu werden und gleichzeitig die Lebensqualität auf dem Land zu verbessern. Die Servicestellen existieren in unterschiedlicher Form, u.a. als ländliche Transaktionszentren, zentrale Anlaufstellen oder Multiservicecenter, aber auch als mobile Servicestellen (vgl. Kasten 2.2). In einigen Fällen werden diese Dienstleistungen von einer sich selbst tragenden Einheit finanziert. Lässt sich keine feste Servicestelle etablieren, werden in dünn besiedelten ländlichen Gebieten mobile Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen genutzt (mobile Läden, Fahrbibliotheken, mobile Banken und Gesundheitsdienste). Mobile Einrichtungen können mit hohen Betriebskosten verbunden sein und setzen einen regelmäßigen, aber begrenzten Kundenkontakt voraus, sind dafür aber bei der Erreichung abgelegener Gebiete sehr effizient (Pickering, 2003). Zusätzlich zu diesen kombinierten Servicestellen ist die kreative Ressourcenteilung eine weitere Innovation. In Finnland beispielsweise wird die IKT-Infrastruktur einer biologischen Forschungsstation der Universität von Helsinki im abgelegenen finnischen Lappland zur Erleichterung des Sprachunterrichts in dieser Region verwendet, der es an Lehrern und Ressourcen mangelt.

Kasten 2.2 **Deckung des Bedarfs an öffentlichen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten**

Im gesamten **Vereinigten Königreich** ist die Bereitstellung von Dienstleistungen in ländlichen Gebieten vor allem seit Mitte der neunziger Jahre ein herausragendes Thema der ländlichen Politik. 1995 veröffentlichte die Regierung ein Weißbuch über das ländliche Schottland, dem die Einrichtung der *Scottish National Rural Partnership* folgte. Im Oktober 1996 gab die Regierung ihre *Rural Services Charter Checklist* heraus. In diesem Bericht wurde hervorgehoben, dass „ländliche Gemeinden dieselben qualitativ hochwertigen Dienstleistungen erwarten wie ihre städtischen Pendants". Allerdings deckte die Prüfliste nicht alle Dienstleistungen ab. Im November 2000 erkannte dann die Labour-Regierung in ihrem *Rural White Paper for England „Our Countryside the Future: A Fair Deal for Rural England"* ebenfalls die Bedeutung der Bereitstellung von Dienstleistungen in ländlichen Gebieten an. In diesem Weißbuch bekräftigte die Regierung ihr Engagement für einen „fairen Zugang zu ländlichen Dienstleistungen". Ferner wurde sie durch das Weißbuch zu einer Überprüfung des Standards für ländliche Dienstleistungen im Jahresturnus verpflichtet. Damit wird das Zugangsniveau zu ländlichen Dienstleistungen definiert, das ländliche Gemeinden erwarten dürfen. Die neue schottische Regierung hat ebenfalls seit 1999 die Bereitstellung von Dienstleistungen zu einer politischen Schlüsselfrage ihrer Strategie zur ländlichen Entwicklung erklärt, wie dies in den Veröffentlichungen *Services in Rural Scotland* (2000) und *Implementing Services in Rural Scotland* (2002) dargelegt wurde. Schließlich kündigte die schottische Regierung im Dezember 2004 ihr Engagement zur Verbesserung von Zugänglichkeit und Qualität ländlicher Dienstleistungen in den am stärksten benachteiligten und abgelegensten Gebieten bis 2008 an.

Australien richtete das *Rural-Transaction-Centres*-Programm (RTC) ein, um kleinen Gemeinden bei der Einrichtung lokal getragener und sich selbst finanzierender Zentren zu helfen, die entweder neue Dienstleistungen einführen oder Dienste erneut verfügbar machen, die in ländlichen Städten nicht länger angeboten wurden. Vor kurzem wurde das *Rural-Transaction-Centres*-Programm (RTC) in das neue gestraffte *Regional-Partnerships*-Programm der australischen Regierung aufgenommen. Seit seiner Einführung im Jahr 1999 sind im Rahmen des Programms über 200 Rural Transaction Centres zur Unterstützung zugelassen worden. Die Unterstützung eines RTC-Beraters vor Ort erstreckt sich auf eine erste Konsultation mit der Gemeinde und eine Durchführbarkeitsstudie. Das RTC-Angebot ist daher auf die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinde zugeschnitten, steht

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

mit keinen anderen geplanten Dienstleistungen in Konkurrenz und umfasst in der Regel Finanzdienstleistungen, Zugang zu Post und Telekommunikation, Dienstleistungen auf der Ebene des Bundes und der nachgeordneten Gebietskörperschaften, Versicherungs- und Steuerwesen, Druck- und Sekretariatsarbeiten. Das Personal dieser Zentren reicht von einer Teilzeitkraft bis zu vier Vollzeitkräften. Die Finanzmittel der Zentralregierung decken die Kapitalkosten für die Einrichtung eines RTC ab und dienen in den Anfangsjahren gegebenenfalls auch der Subventionierung der Betriebskosten.

In **Schottland (Vereinigtes Königreich)** ist die Idee einer Anlaufstelle in einem breiten Spektrum an Dienstleistungsbereichen umgesetzt worden, darunter Bildung, Sozialarbeit, öffentliche Dienstleistungen, Informationsmanagement, Unternehmensunterstützung sowie Gemeindedienstleistungen. Eine jüngste Untersuchung von zehn Anlaufstellen in unterschiedlichen ländlichen Kontexten in Schottland kam zu dem Ergebnis, dass diese von den Anbietern, Mitarbeitern und Kunden generell positiv beurteilt werden, im Allgemeinen neue oder bessere Dienstleistungen anbieten sowie den Zugang zu diesen erleichtern und manchmal sehr schwierige sektorübergreifende Probleme lösen – darunter Probleme im Zusammenhang mit sozialer Armut und Entbehrung, Jugend und Bereitstellung von Dienstleistungen in abgelegenen und weiträumig verstreuten Gemeinden –, die von den existierenden Dienstleistungsanbietern ansonsten außer Acht gelassen würden. Sie tragen daher dazu bei, staatliche und sonstige Anbieter vor Ort zusammenzuführen. Die Studie ergab ferner, dass im Hinblick auf Konzeption und Gestaltung, Standort, Finanzierung und Personalbesetzung der Anlaufstellen einige wichtige Fragen berücksichtigt werden müssen, und dass die Einbeziehung der Gemeinde wie auch die Übernahme von Eigenverantwortung durch diese gleich zu Beginn von entscheidender Bedeutung sind.

In **Kanada** ist das Ministerium für Gesundheit und Sozialdienstleistungen in Quebec entschlossen, dem spezifischen Charakter der Bedürfnisse ländlicher Gebiete in seinen Orientierungen, Politikmaßnahmen und Programmen wie auch bei der Planung und Organisation der von ihm angebotenen Dienstleistungen Rechnung zu tragen. So bemüht sich das Ministerium z.B. darum, überall im Land den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen durch so genannte *Family Medicine Groups* (Zusammenschlüsse von Hausärzten), *Front-line*-Dienstleistungen sowie vor Ort verfügbare Dienste zu gewährleisten. Ferner setzt sich das Ministerium für einen fairen Ressourcenallokationsprozess im Hinblick auf die Bedürfnisse

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

ländlicher Bevölkerungsgruppen ein. Das Ministerium bemüht sich um die Förderung der häuslichen Pflege älterer Menschen und trägt damit zum lokalen Wirtschaftswachstum bei. Junge Menschen mit Schwierigkeiten haben Anspruch auf entsprechende lokal angebotene psychosoziale Dienstleistungen. Da einige Dienste in ländlichen Gebieten aber einfach nicht angeboten werden können, ist das Ministerium bestrebt, ländlichen Bevölkerungsgruppen durch eine bessere Verteilung der Ärzte und Transportmöglichkeiten für Personen, die Dienstleistungen in städtischen Ballungsgebieten in Anspruch nehmen müssen, einen besseren Zugang zu spezialisierten und hoch spezialisierten Dienstleistungen zu garantieren. Zur Unterstützung der Einwohner in abgelegenen Gebieten geht die Aufstockung der Zahl der Zulassungen an medizinischen Fakultäten mit der Reservierung einer bestimmten Zahl von Studienplätzen für Studenten aus abgelegenen Gebieten einher. Um schließlich zu gewährleisten, dass auch die Kranken-Notfallversorgung in ländlichen Gebieten angemessen funktioniert, werden mit Gemeindeverbänden Vereinbarungen getroffen, um den Dienst qualifizierter Ersthelfer zu gewährleisten.

In **Finnland** verfügt das in der Unterregion Fell Lappland gelegene Enontekiö (2 000 Einwohner) nicht über hinreichende Ressourcen für den Sprachunterricht. Verwaltet wird die Gemeinde von den Ureinwohnern, den Sami, jedoch wird Sami in der Schule nur für eine kleine Zahl von Kindern unterrichtet, und es stehen nur wenige qualifizierte Lehrkräfte ständig zur Verfügung. Andere Schülerinnen und Schüler sowie Studenten lernen Sami in Helsinki. Eine Zusammenführung dieser Gruppen durch video- und internetbasierte Zusammenarbeit hat die Existenzfähigkeit des Sprachunterrichts verbessert und gleichzeitig für eine angemessene Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Unterrichtsressourcen gesorgt. Diese Zusammenarbeit ist von der Universität Helsinki vermittelt worden, die in Enontekiö eine sehr gut mit IKT-Einrichtungen ausgestattete biologische Forschungsstation betreibt. Dieses seit 1994 bestehende Programm ist seither in mindestens einer weiteren Gemeinde umgesetzt worden.

Quelle: Regierung der Provinz Quebec (2004); Bryden, Rennie et al. (2005); Aho et al. (2004) in OECD (2005i), *Territorial Review of Finland.*

Eine weitere Möglichkeit der effizienten Bewältigung des Problems der räumlichen Heranführung öffentlicher Dienstleistungen an ländliche Bewohner besteht darin, der Landbevölkerung dabei zu helfen, sich dorthin zu begeben, wo die von ihnen gewünschten Dienstleistungen angeboten werden. In den Vereinigen Staaten führte die Regierung 1998 das *Job-Access-and-Reverse-Commute-*

Programm[3] (JARC) ein. Das JARC zielt darauf ab, die Empfänger der *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) wie auch sonstige Landbewohner mit Niedrigeinkommen zu Arbeitsplätzen, Ausbildungsplätzen oder sonstigen sozialen Aktivitäten zu befördern. JARC unterstützt ferner die Entwicklung des ÖPNV in neuen Gebieten, indem es die Beförderungsdienste von Service-Agenturen ergänzt, die z.B. Bildungs- und Gesundheitsdienste für Landbewohner anbieten. Es gibt unzählige weitere Innovationen in den OECD-Ländern.

Generell streben die Länder eine kosteneffiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen an, indem sie in spezifischen Bereichen eine stärkere Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor ermöglichen. Das Ressourcenpooling zwischen Gemeinden ist eine der in den OECD-Ländern am häufigsten verwendeten Strategien, die einen Governance-Rahmen voraussetzt, der eine derartige interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht. Diese Governance-Fragen werden in Kapitel 3 näher erörtert.

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) können ein weiteres Instrument zur Mobilisierung neuer Ressourcen sowohl für die Infrastruktur als auch für Dienstleistungen in ländlichen Gebieten darstellen. Definiert werden öffentlich-private Partnerschaften als Übereinkommen zwischen Körperschaften des öffentlichen und des privaten Sektors, die öffentliche Infrastrukturen, Einrichtungen und damit verbundene Dienstleistungen anbieten, die allesamt in erheblichem Maße die Merkmale öffentlicher Güter aufweisen. Die erfolgreichsten Partnerschaften bauen auf den jeweiligen Stärken des öffentlichen und des privaten Sektors auf, um für beide Seiten nutzbringende Beziehungen einzurichten. Die typischen Partnerschaften bemühen sich um die Identifizierung und angemessene Verteilung der Risiken, die gemeinsame Übernahme von Verantwortung und Ausschöpfung der sich aus der Partnerschaft ergebenden Nutzeffekte sowie den Zugang zu Ressourcen (Kapital, Infrastruktur und Qualifikationen), der dem öffentlichen oder privaten Sektor allein verwehrt geblieben wäre. Die Verträge, mit denen die Partnerschaften im Einzelnen geregelt werden, sind nicht bindend, bieten den privatwirtschaftlichen Partnern aber eine Chance zur Einführung von Innovationen, zu der die betreffenden Einrichtungen des öffentlichen Sektors u.U. außerstande wären. Generell ist die Möglichkeit der Umwandlung des Kapitalbedarfs in einen konstanten Ausgabenstrom einer der Hauptantriebsfaktoren. Der Risikotransfer[4] scheint die Grundvoraussetzung für die Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften zu sein, da der private Sektor manche Risiken besser bewältigen kann als der öffentliche Sektor, und diese Tatsache bietet dem privaten Sektor Anreize, das betreffende Risiko mit Blick auf die Erzielung von Gewinnen zu verwalten und einzudämmen, was die Partnerschaft denn auch rechtfertigt. Tabelle 2.2 enthält einen Überblick über die Vor- und Nachteile öffentlich-privater Partnerschaften bei der Erbringung von Dienstleistungen und der Einrichtung von Infrastrukturen.

Eine fundierte staatliche Politik kann den geeigneten Rahmen für die Gründung von ÖPP bieten, die den Dienstleistungs- und Infrastrukturbedarf ländlicher Gemeinden decken. Es gibt eine Reihe von einschränkenden Faktoren,

Tabelle 2.2 **Vorteile und Risiken öffentlich-privater Partnerschaften**

Vorteile	Risiken
Dienstleistungs-ÖPP	
● Bessere Definition von Inputs und Outputs	● Anbieter ist sich der lokalen Kultur und Werte nicht bewusst
● Konsistenteres und berechenbareres Dienstleistungsniveau	● Politisierung des ÖPP-Aufbauprozesses
● Zusätzliche Qualifikationen, Technologien und Innovationen des privaten Sektors	● Zugeständnisse an Gewerkschaften und Tarifverträge
● Klare Risikoallokation und entsprechende Konsequenzen bei Leistungsmängeln	● Skaleneffekte nicht immer möglich
● Disziplin durch ausdrückliche Formulierung der Erwartungen	● Kosten des Prozesses zum Erwerb spezifischer Ressourcen übersteigen u.U. den Nutzen
● Kosteneinsparungen und bessere Kostenkontrolle	● Steuerliche Auswirkungen, rechtliche Einschränkungen bzw. Gesetze können den Abschluss effizienter Vereinbarungen verhindern
● Ermittlung und Beobachtung ergebnisorientierter Bedürfnisse	● Unzureichender Wettbewerb für private Anbieter
● Expansion der Dienstleistungen durch operationelle Effizienzvorteile	
● Flexibilität durch garantierte Einnahmeströme	
Infrastruktur-ÖPP	
● Bessere Planung, u.a. im Hinblick auf Kosteneinsparungen im Lebenszyklus	● Unangemessene Verlagerung von Risiken auf Grund unzureichender Skaleneffekte, um angemessene Renditen für unterstellte Risiken zu gewährleisten
● Bessere Nutzung von Ausrüstungen und Aktiva	● Durch vielfache Zuständigkeiten bedingte Herausforderungen auf verschiedenen Verwaltungsebenen
● Schnellere Projektabwicklung zu niedrigeren Kosten	● Zugeständnisse an Gewerkschaften und Tarifverträge oder Mangel an qualifizierten Arbeitskräften
● Angemessene Risikoallokation	● Kosten für spezialisierte Ressourcen übersteigen den Nutzen
● Zugang zu Qualifikationen, Technologie und Innovationen	● Steuerliche Auswirkungen, rechtliche Einschränkungen bzw. Gesetze können den Erwerb von Infrastrukturen durch ÖPP erschweren
● Zugang zu Kapital und reduzierten Betriebskosten	● Staatliche Finanzierungspolitiken im Hinblick auf zeitlich befristete Finanzierungskonditionen und Einschränkungen der Verwendungszwecke können die Laufzeit bzw. Verwendungszwecke so sehr begrenzen, dass die Einrichtung bestandsfähiger ÖPP-Vereinbarungen scheitert. Die meisten ÖPP für Infrastrukturzwecke laufen über mehr als 10 Jahre und beinhalten die Zahlung der Betriebskosten
● Flexibilität in der Gestaltung	● Unzureichender Wettbewerb für private Anbieter zur Sicherung des optimalen Werts. Alleinanbietervereinbarungen können im Bereich der Dienste-erbringung funktionieren, scheinen aber für größere und kostspieligere Projekte nicht geeignet zu sein
● Konstanter Ausgabenstrom versus Kapitalfinanzierung	
● Garantierte Einnahmeströme durch gemeinsame Pachtung und Entwicklung zusätzlicher Gewinnzentren	
● Identifizierung, Verfolgung und Verwaltung der Gemeindebedürfnisse, um den Erwartungen gerecht zu werden	

Quelle: P3 Advisors (2004).

die diese Gemeinden von einer effektiven Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften abhalten. So sind u.U. beispielsweise die Fähigkeiten, öffentlich-private Partnerschaften zu analysieren, weiterzuentwickeln und umzusetzen (Formulierung einer Ausschreibung, Gründungspläne, Evaluierungsvorschläge), in der Gemeinde nur in begrenztem Maße vorhanden. Ferner sind die Gemeinden möglicherweise nicht in der Lage, die notwendigen Koalitionen zu bilden, sobald mehrere Zuständigkeitsebenen betroffen sind. Die Zentralregierungen bzw. in manchen Fällen auch die nachgeordneten Verwaltungsebenen können bei der Förderung von ÖPP-Vereinbarungen eine wichtige Rolle spielen. Das Spektrum der Politikmaßnahmen zur Förderung von ÖPP umfasst:

- Schulungen und Aufbau von Verwaltungskompetenzen lokaler Verwaltungen, mit besonderer Betonung der für einen erfolgreichen Aufbau von ÖPP-Projekten erforderlichen Qualifikationen;
- Finanzierung (entweder über Kredite oder Zuschüsse) der Vorabkosten von ÖPP-Durchführbarkeitsstudien;
- eine Clearinghouse-Funktion gegenüber den Gemeinden mit dem Ziel, andere Gemeinden als potenzielle Partner zu finden, um Skalenvorteile zu nutzen, das Projekt für die private Beteiligung interessanter zu machen und so den Pool potenzieller privater Partner zu vergrößern;
- finanzielle Unterstützung von Seiten höherer Verwaltungsebenen, die die finanziellen Garantien bieten könnten, die der private Markt u.U. für die Einrichtung eines bankfähigen Kredits benötigt;
- Gesetze zur Überwindung der Hindernisse, denen sich ÖPP gegenübersehen, wie rechtliche Hemmnisse, steuerliche Erwägungen sowie einschränkende Finanzierungsrichtlinien;
- eine Informationsstelle über vergleichbare ÖPP-Vereinbarungen sowie ein gewisses Maß an technischer Hilfe hinsichtlich der Gründungsverfahren von ÖPP, darunter Beratung zu den Planungsinstrumenten und Beschaffungsverfahren, Modelle für sektorspezifische Analysen und Business Cases, Finanzanalysen, Rechtsrahmen, Vertragssprache sowie Dokumentation zum Beschaffungswesen.

Aufwertung ländlicher Attraktivitätsfaktoren

Vorangetrieben wird die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Regionen durch eine effizientere Nutzung von Natur- und Kulturräumen. Attraktivitätsfaktoren wie Landschaften, Berge oder historische Stätten tragen zur Anziehungskraft einer Region bei und stellen gleichzeitig das „Rohmaterial“ für verschiedene Formen wirtschaftlicher Aktivitäten dar, die von der Fremdenverkehrs- und Unterhaltungsindustrie bis hin zu typischen Produkten und Lebensmittelspezialitäten reichen. Wirtschaftsentwicklung und die Erhaltung von Attraktivitätswerten können Synergieeffekte bilden, aber auch interdependent sein. Daher können Maßnahmen zur Verknüpfung von Attraktivitätsfaktoren mit kommer-

ziellen Aktivitäten landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Art die Gründung von Unternehmen und das Wachstum in ländlichen Gebieten fördern. Es gibt aber auch Fälle, in denen die Erhaltung ländlicher Attraktivitätsfaktoren und die wirtschaftliche Entwicklung miteinander in Konflikt stehen. So kann es beispielsweise zwischen der Nutzung von Wäldern für Umwelt- und Freizeitzwecke und der forstwirtschaftlichen Entwicklung zu Konflikten kommen.

Für Attraktivitätsfaktoren gelten im Hinblick auf Produktion wie auch Konsum ganz spezifische Bedingungen, die an konventionellen Märkten nicht immer effektiv gegeben sind. In der Regel kommt es zu Marktversagen, wenn privaten oder auch öffentlichen Akteuren nur wenig direkte Anreize geboten werden, Attraktivitätswerte anzubieten, sie zu unterhalten oder in sie zu investieren (da sich diese Investitionen schwer in Einnahmen ummünzen lassen, deren Erträge ausschließlich oder größtenteils dem Investor zugute kommen). So benötigen die Anbieter von Attraktivitätswerten finanzielle Anreize, um den Zugang zu diesen Attraktivitätswerten zu für den Verbraucher akzeptablen Kosten aufrechterhalten und/oder anbieten zu können.

Die Politik muss sich daher über die ökonomisch relevanten Faktoren für das Angebot von Attraktivitätsfaktoren, die Fehlfunktionen des Marktes zur Folge haben, im Klaren sein, insbesondere über ihre Merkmale als öffentliches Gut und ihre Übergreifeffekte (Externalitäten)[5]. Jeder Attraktivitätsfaktor muss einzeln analysiert werden, um zu entscheiden, ob er über die Merkmale eines öffentlichen oder privaten Guts verfügt oder Elemente von beidem enthält, und auch, ob mit ihm Externalitäten verbunden sind. Öffentliche Güter zeichnen sich durch zwei Hauptmerkmale aus: ihre Nichtexklusivität und ihre Nichtrivalität. Nichtexklusivität bedeutet, dass es nicht möglich ist, Nutzer auszuschließen, beispielsweise vom Zugang zu Landschaften. Nichtrivalität bedeutet, dass der Wert des Gutes für eine Person nicht durch die Nutzung des Gutes durch eine andere Person gemindert wird; auch dies trifft wieder auf Landschaften zu, wenngleich ab einem bestimmten Punkt eine „Überfüllung“ den Wert mindern kann. Die Ebene, auf der sich das öffentliche Gut (global, national, lokal) befindet, ist ein weiterer Aspekt, dem bei Politikansätzen zur Beurteilung von Attraktivitätsfaktoren Rechnung getragen werden muss. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Klassifizierung von Attraktivitätsfaktoren als öffentliches Gut wie auch ihre Klassifizierung auf internationaler Ebene gesellschaftlich bestimmt ist (Kaul, 2003). Diese Definition des „Verbrauchers“ öffentlicher Güter spielt aber sowohl in der Politikstrategie als auch bei der Finanzierung eine wichtige Rolle. So sind manche Attraktivitätsfaktoren beispielsweise nur auf lokaler Ebene von Interesse, wie ein kleiner See, während andere auf internationaler Ebene von Bedeutung sind (wie beispielsweise Skigebiete oder eine Kulturstätte der UNESCO-Welterbeliste). Die letztliche Bewertung eines Attraktivitätsfaktors hängt daher von der Möglichkeit der Umwandlung eines öffentlichen Guts in ein privates Gut bzw. einer Externalität in eine Nichtexternalität oder gemeinsame Produktion ab.

In den OECD-Ländern besteht ein Trend zur Quantifizierung der multifunktionalen Dimension der Landwirtschaft (Übergreifeffekte und Merkmale

öffentlicher Güter) durch eine getrennte Bewertung der Funktionen Bereitstellung von Attraktivitätsfaktoren und Warenproduktion[6]. Die Bewertungsverfahren werden auch zur Schätzung des Werts der biologischen Vielfalt und sonstiger ökologischer Werte verwendet. So wurden beispielsweise Bewertungsmethoden eingesetzt, um durch Ölunfälle verursachte Umweltschäden mit dem Ziel zu quantifizieren, die dem Verursacher anzulastenden Kosten zu ermitteln. Der Freizeitwert ländlicher Attraktivitätsfaktoren lässt sich anhand deutlich gewordener (d.h. beobachteter, offenkundiger) Präferenzmodelle ermitteln, die relativ solide sind. Allerdings müssen die nicht nutzungsabhängigen Werte (*non-use values*), beispielsweise die Bereitschaft zur Leistung von Zahlungen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bzw. von Agrarlandschaften, anhand etablierter Präferenztechniken ermittelt werden und erweisen sich somit als problematischer. Insofern können die politischen Entscheidungsträger die Kostenwirksamkeit von Programmen zur Förderung von Attraktivitätsfaktoren von signifikantem nicht nutzungsabhängigem Wert nur begrenzt beurteilen, was z.T. erklärt, warum Politikmaßnahmen zur Entwicklung von Märkten bzw. Substitution von Märkten für Kulturgüter bevorzugt werden[7].

Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten zur Gewährleistung eines optimalen Angebots an Attraktivitätsfaktoren, die diesen spezifischen Attraktivitätsmerkmalen Rechnung tragen. Insbesondere gibt es zwei Hauptkategorien von Maßnahmen zur Förderung entsprechender Märkte:

- Maßnahmen zur Förderung der Koordination von Angebot und Nachfrage sowie
- Instrumente, die bestimmte Handlungsweisen fördernde oder hemmende regulatorische oder finanzielle Anreize bieten.

Maßnahmen zur Nachfragestimulierung lassen sich zwei Kategorien zuordnen: 1. Maßnahmen, die der Erhöhung des kommerziellen Werts ländlicher Attraktivitätsfaktoren dienen, und 2. Maßnahmen, die Kollektivaktionen fördern. Ziel des ersten Katalogs von Maßnahmen ist die Förderung kommerzieller Transaktionen zwischen Anbietern und Nutzern von Attraktivitätswerten im Hinblick entweder auf das betreffende Gut selbst oder auf damit verbundene Produkte. Im Vordergrund stehen hier Attraktivitätswerte, bei denen es sich potenziell um private Güter handelt, so dass die Einrichtung eines Markts für Attraktivitätswerte mit einer gewissen Unterstützung möglich ist, etwa durch Schaffung eines institutionellen Rahmens für entsprechende Märkte, Unterstützung für die Valorisierung durch ländliche Unternehmen, offizielle Zertifizierung für Mehrwertprodukte auf der Basis von Attraktivitätsfaktoren usw. Um zu gewährleisten, dass die Politikmaßnahmen Kollektivaktionen Vorschub leisten, sollen Aktionen gefördert und unterstützt werden, die von Gruppen von Akteuren mit Blick auf die Anpassung von Angebot und Nachfrage nach Attraktivitätswerten initiiert und umgesetzt werden. Dabei geht es um Attraktivitätswerte, für deren Instandhaltung und/oder Valorisierung es gemeinsamer Aktionen der Anbieter und Nutzer bedarf.

Tabelle 2.3 **Best-Practice-Grundsätze zur Valorisierung ländlicher Attraktivitätsfaktoren**

Politikbereich	Best-Practice-Grundsatz
Umgang mit ländlichen Attraktivitätsfaktoren	● Hauptziel ist die Realisierung des Werts von Attraktivitätsfaktoren zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die wiederum deren Angebot optimiert, um der Nachfrage gerecht zu werden
	● Unterstützung des Markts zur effizienten Erfüllung seiner Rolle bei der Realisierung des Werts der Attraktivitätsfaktoren
	● Behandlung einiger als öffentliches Gut betrachteter Attraktivitätsfaktoren als privates Gut, sofern möglich
	● Direkte staatliche Eingriffe bei Attraktivitätsfaktoren, die öffentliche Güter und/oder Externalitäten darstellen
	● Maßnahmenpakete dürften eher zum Erfolg führen als Einzelinstrumente
Kostenübernahme	● Eigentumsrechte sollten sorgfältig zugeteilt werden
	● Nutznießer von Attraktivitätsfaktoren sollten identifiziert werden und anfallende Kosten tragen, wenn möglich
	● Der Staat sollte das öffentliche Interesse vertreten, wenn keine Nutznießer identifiziert werden können
Politikgrundsätze	● Sicherung einer territorialen Dimension
	● Sorgfältige Konzipierung der Erhaltungsmaßnahmen (die meisten ländlichen Attraktivitätsfaktoren können nicht reproduziert werden und die künftige Nachfrage ist unbekannt)
	● Begleitung und Evaluierung zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit und Gewährleistung der Effizienz

Quelle: OECD (1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective.*

Andere Politikmaßnahmen können die wirtschaftlichen Anreize oder die gesetzlichen Bestimmungen verändern, so dass es lohnend wird, Praktiken einzuführen, die das Angebot von Attraktivitätsfaktoren begünstigen. In diesen Fällen versuchen die zuständigen Stellen, das Angebot an Attraktivitätsfaktoren selbst zu „kontrollieren“. Es geht hierbei vor allem um jene Attraktivitätswerte, bei denen es sich um öffentliche Güter und/oder Externalitäten handelt, so dass es zur Aufrechterhaltung des entsprechenden Angebots und Ermittlung der Nachfrage direkter staatlicher Eingriffe bedarf. Der erste Katalog von Maßnahmen betrifft die gesetzlichen Bestimmungen. Ziel ist es, die mit Eigentum und Nutzung von Attraktivitätswerten verbundenen Rechte zu bestimmen und/oder neu zuzuweisen, da diese Rechte häufig nicht klar definiert sind oder zur Förderung der Valorisierung von Attraktivitätswerten bzw. Vermeidung ihrer weiteren Degradation neu zugeordnet werden müssen. Obwohl die klare Definition bzw. Neuzuordnung von Eigentumsrechten, wenn es sich bei dem betreffenden Attraktivitätswert um ein privates Gut handelt, die Einrichtung von Märkten erleichtern dürfte, wird der Privatbesitz von Attraktivitätsfaktoren häufig durch gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt: Es wird davon ausgegangen, dass die

Gesellschaft über das Eigentumsrecht verfügt. Daher besteht die allgemeine Funktion gesetzlicher Bestimmungen in der Internalisierung öffentlicher Güter und/oder Externalitäten auf Kosten der Anbieter. Der zweite Maßnahmenkatalog betrifft die finanziellen Anreize. Das Ziel ist es hier, für das Angebot von Attraktivitätswerten zu zahlen und alle Aktionen zu besteuern, die sich negativ auf Attraktivitätswerte auswirken, um diese Aktionen zu internalisieren. Handelt es sich bei einem Attraktivitätswert um ein öffentliches Gut und/oder eine Externalität, müssen die Regierungen Substitutionsmärkte einrichten, um Anbietern im Namen potenzieller Nutzer Nachfragesignale zu senden.

Angesichts all dieser Erwägungen hat die OECD eine Reihe von Grundsätzen für beste Verfahrensweisen zur Bewertung ländlicher Attraktivitätsfaktoren entwickelt (Tabelle 2.3). Diese Maßnahmen betreffen die allgemeine Strategie des Umgangs mit ländlichen Attraktivitätsfaktoren, insbesondere auch die institutionellen Vorkehrungen und Marktmechanismen, die zur Realisierung ihres Werts beitragen. Eine weitere wichtige Frage, über die im Zusammenhang mit derartigen Maßnahmen Klarheit bestehen sollte, betrifft die Übernahme der Kosten für das Angebot von Attraktivitätswerten. Schließlich ergibt sich angesichts der territorialen Dimension ländlicher Attraktivitätswerte und der Tatsache, dass diese, einmal zerstört, u.U. nicht immer wiederherstellbar sind, ein ganzer Katalog zusätzlicher Politikerwägungen.

Wie funktionieren all diese Maßnahmen in der Praxis? Es gibt zahlreiche Beispiele hierfür. Was die Wassernutzung betrifft, so einigte sich die Stadt New York 1997 mit 40 ländlichen Gemeinden westlich des Hudson River, die der Stadt gegenüber ursprünglich misstrauisch waren, auf eine Reihe von Maßnahmen zur Verwaltung des Wassereinzugsgebiets. Ziel war die Erhaltung der Trinkwasserqualität zu für die städtischen Steuerzahler akzeptablen Kosten, ohne in teure Wasserfiltrationsanlagen investieren zu müssen. In Frankreich schloss Perrier-Vittel SA, der weltweit größte Abfüller von natürlichem Mineralwasser, Ende der achtziger Jahre eine Vereinbarung mit Landwirten in der Region Rhein-Maas zur Erhaltung der Wasserreinheit. Dieser Vertrag mündete dann in eine Partnerschaft, an der auch das *Institut national de la recherche agronomique* (INRA – französisches Forschungsinstitut für Agronomie) und Wasserwirtschaftsbehörden beteiligt sind. Weitere Beispiele für Mittel und Wege, die gewährleisten, dass sich ein verantwortungsvoller Umgang mit ländlichen Ressourcen und die Wirtschaftsentwicklung durch die Valorisierung von Attraktivitätswerten gegenseitig stützen, betreffen den Fremdenverkehrssektor und die Förderung regionaler Produkte. Beispiele hierfür sind in Kasten 2.3 beschrieben.

Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume

Die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume muss sowohl die im Verhältnis zu städtischen Gebieten fehlenden Vorteile als auch die bestehenden Informations- und Finanzierungsdefizite kompensieren. Effektive Lösungen tragen der Tatsache Rechnung, dass sich ländliche Unternehmen im Vergleich zu Firmen in anderen regionalen Strukturen generell größeren Entwicklungsschranken

Kasten 2.3 **Ländliche Attraktivitätswerte zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung: einige Beispiele**

Verknüpfung von Landwirtschaft und Tourismus in Kreta im Rahmen einer privaten Initiative, Griechenland. Auf Kreta kann eine nachhaltige Landwirtschaft nur dort durch den Tourismus verstärkt werden, wo einzelne Hotelunternehmen besondere Speisepläne anbieten oder um ihr eigenes positives umweltfreundliches Image bemüht sind. In diesem Sinne hat Grecotel das Pilotprojekt der Biofarm Agreco lanciert, um die Versorgung seiner Hotels mit frischen qualitativ hochwertigen Lebensmitteln zu gewährleisten. In Rethymnon, wo Grecotel über 3 500 Betten verfügt, umfasst diese Initiative 40 Obst- und Gemüsesorten. Eine derart effiziente Zusammenarbeit in der lokalen Wirtschaft kann dazu beitragen, dass auch jene Teile Kretas von den Vorteilen der Fremdenverkehrseinnahmen profitieren, die von den am häufigsten besuchten Gebieten weiter entfernt liegen, und mithin gewährleisten, dass alle aus den mit den landwirtschaftlichen Anbauflächen Kretas assoziierten öffentlichen Gütern Nutzen ziehen.

Die „Käsestraße" Bregenzerwald, Vorarlberg, Österreich. Hierbei handelte es sich um ein strategisches Leitprojekt für das LEADER-II-Programm in diesem am weitesten westlich gelegenen Bundesland. Ziel war es, auf einem fest etablierten lokalen Produkt – dem Käse – aufzubauen, um so die Existenz der Landbevölkerung zu sichern, die Pendlertätigkeit zu reduzieren sowie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Fremdenverkehr und Handel beizutragen. Das Konzept war holistisch angelegt, mit zahlreichen Nutznießern aus unterschiedlichen Sektoren, einer dynamischen öffentlich-privaten Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sektoren, einschließlich Landwirtschaft, Sennereien, Gastgeber, Almwirten, Handel und Wirtschaft. Es hat zu weiteren innovativen Produkten (wie z.B. Käsezwickel, Käseträger und Käse&Design) und auch zur Einrichtung eines neuen, qualitativ hochwertigen Regionalmarketings geführt. Ferner hat das Projekt zur Aufrechterhaltung der traditionellen Alpenlandwirtschaft und mithin der Qualität der Kulturlandschaften beigetragen.

Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Frankreich. Dieser regionale Bewirtschaftungsvertrag stellte eine prominente Innovation im französischen Plan für die ländliche Entwicklung des Zeitraums zwischen 1992 und 2003 dar (der seinerseits Bestandteil der Agrarumweltmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik war und heute zur 2. Säule gehört). Der Vertrag wurde insofern als Erfolg gewertet, als er bei den Landwirten, vor allem in den ärmeren ländlichen Gebieten, auf große Akzeptanz stieß und

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

positive Auswirkungen auf Umwelt und Landwirtschaft hatte. Bei den Bewirtschaftungsverträgen handelte es sich um Einzelverträge zwischen Landwirten und dem Staat, die die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft betonten, indem sie ein Maßnahmenpaket anboten, das den wirtschaftlichen, ökologischen, räumlichen und sozialen Aspekten der Landwirtschaft Rechnung trug. Die Governance war darüber hinaus dezentralisiert, und im Rahmen des CTE-Modells ergriffene Maßnahmen mussten von regionalen Kommissionen und gegebenenfalls auch lokalen Politikverantwortlichen, Landwirten sowie Vertretern des lokalen Agro-Lebensmittelsektors, territorialen Entwicklungsbehörden wie auch lokalen Umwelteinrichtungen genehmigt werden.

Das Netzwerk ländlicher Museen in Siena, Italien. Ein gutes Beispiel für die Valorisierung des kulturellen Erbes ist das Museumsnetzwerk der italienischen Provinz Siena (Sistema dei Musei Senesi), *http://musei.provincia.siena.it/*. Ausstellungsstücke, die zuvor in einer Vielzahl kommunaler und kirchlicher Museen aufbewahrt wurden, sollen nun in einem Netz von 25 über die Provinz verteilten Museen ausgestellt werden. Das Konzept des Museumssystems bietet ein gutes Beispiel für Bemühungen zur Erhöhung des erlebnisbezogenen Werts der Provinz für Touristen bei gleichzeitiger Linderung des Problems der Aufnahmekapazität (so genannter Venedig-Effekt) der beliebtesten Zielregionen. Dies erfolgt über einen Mechanismus zur Umlenkung der 200 000 Besucher der größten Museen in der Stadt in weniger bekannte Gegenden. Jedes Museum enthält Querverweise zu anderen Museen im Netzwerk, wodurch die Möglichkeit entsteht, per Zufall unerwartete positive Entdeckungen zu machen, indem man im Laufe der Entdeckung eines Museums automatisch auf andere Seiten gelenkt wird. So kann ein Tourist beispielsweise sein in einem der Hauptmuseen gewecktes Interesse an Themen wie Terracotta, Bergbau oder die toskanische Landschaft in einem anderen themenspezifischen Museum abseits der eingefahrenen Wege vertiefen. Außerdem werden zusätzliche didaktische Aktivitäten entwickelt, um Thementourismus anzuziehen. Diese Initiative veranschaulicht ferner die Schlüsselrolle, die Museen zum besseren Verständnis und zur Interpretation der Geschichte und Identität einer bestimmten ländlichen Region übernehmen können.

Quelle: OECD (2005e), *Place-based Policies for Rural Development: Region of Crete, Greece* (Fallstudie); Shucksmith et al. (2005); OECD (2002c), *Territorial Review of Siena Italy*.

gegenübersehen. Ländliche Unternehmen leiden unter der größeren Entfernung zu Märkten und den damit verbundenen Kosten. Zwar kann eine bessere Infrastruktur die mit dieser Entfernung verbundenen Kosten reduzieren helfen, doch ist sie nicht in der Lage, die anderen das Wirtschaftswachstum bremsenden Defizite auszugleichen.

In ländlichen Regionen angesiedelten Unternehmen fehlen die Vorteile von Ballungsgebieten[8]. Mit anderen Worten schränkt das Nichtvorhandensein einer kritischen Masse an Unternehmen in einem bestimmten geographischen Gebiet im Allgemeinen und an Unternehmen aus demselben Industriezweig im Besonderen die Möglichkeiten ländlicher Firmen zur Steigerung ihres Produktivitäts- und Expansionspotenzials ein. So haben ländliche Unternehmen häufig einen weniger guten Zugang zu spezifischen Dienstleistungen und Anbietern bzw., falls ein derartiger Zugang vorhanden ist, sind die damit verbundenen Kosten prohibitiv. Außerdem fehlt ihnen ein vergleichbarer Zugang zu spezialisierten Arbeitskräften. Schließlich ist es für Unternehmen in ländlichen Gebieten schwierig, vom so genannten Wissenstransfer zu profitieren, der entsteht, wenn Unternehmen nahe beieinander angesiedelt sind. Dieses Wissen ist integraler Bestandteil des Innovationsprozesses, der seinerseits wiederum das Wirtschaftswachstum ankurbelt.

Zu den Instrumenten, mit denen diese Nachteile kompensiert werden, zählen Vermittlungs- und Netzwerkprogramme wie auch grundlegende und spezialisierte Unterstützungsdienste. Einige dieser Instrumente finden generell in kleinen Unternehmen Anwendung, sind aber den Bedingungen in ländlichen Gebieten angepasst worden (vgl. Kasten 2.4). In den Vereinigten Staaten beispielsweise werden im Rahmen des landwirtschaftlichen Beratungsprogramms der University of Wisconsin (CNRED) Mitarbeiter in ländliche Gemeinden entsandt, um dort Ressourcen anzubieten und als Vermittler gegenüber wichtigen Stakeholdern aufzutreten. In Frankreich hilft das Technologiezentrum CASIMIR in ländlichen Gebieten angesiedelten Unternehmen durch technische Beratung und Vermittlungsdienste mit Dienstleistungsanbietern und Labors. Das *Fusion*-Programm im ländlichen Schottland bietet Unternehmensdienstleistungen an und baut ein Netzwerk von Unternehmen und Innovatoren, um den Wissensaustausch zu erleichtern und Innovationen zu fördern.

Unternehmen in ländlichen Gebieten leiden zudem unter Informationslücken. Angesichts der Tatsache, dass Informationen einen festen Preis haben, sind die Kosten für den Erwerb von Informationen in ländlichen Gebieten mit einer geringeren Bevölkerungs- und Unternehmensdichte im Durchschnitt höher (Weiler, 2004). Die Informationen sind für ein breites Spektrum von Akteuren relevant, doch dürfte diese Dienstleistung von Privatunternehmen weniger häufig angeboten werden, und die Unternehmen sind generell weniger in der Lage, für diese Dienstleistung zu zahlen, was staatlichen Programmen eine Chance bietet. Häufig erfolgen die Unterstützungsleistungen an Unternehmen durch den Einsatz von *Market Intelligence*, um das spezifische Problem der Informationslücke anzugehen. Die in den Vereinigten Staaten eingesetzten Instrumente des „Economic

gardening“ bieten einen Nährboden für kleine lokale Unternehmen, wobei diesen mit Hilfe modernster Techniken im Wesentlichen kostenlos ein breites Spektrum an Informationen zur Verfügung gestellt wird (vgl. Kasten 2.4).

Nicht zuletzt leiden ländliche Unternehmen auch unter erheblichen Finanzierungsdefiziten. Bei vielen Unternehmensgründungen und -expansionen setzt sich die Finanzierung generell aus dem Eigenkapital der Firmengründer, ihrer Familienmitglieder oder Freunde – den 3 F – zusammen. In wirtschaftlich schwachen Gegenden verfügen die potenziellen Unternehmer u.U. nur über begrenzte Einkommen und Ersparnisse. Aus diesem Grund gewinnen Finanzierungsquellen außerhalb der 3 F stark an Bedeutung. Das Problem besteht darin, dass sich diese und auch andere Finanzquellen in ländlichen Gebieten noch schwerer finden lassen.

Kasten 2.4 **Dienstleistungen für ländliche Unternehmen**

Wisconsin, Vereinigte Staaten. Das *Community-Natural-Resources-and-Economic-Development*-Programm (CNRED) der Universität von Wisconsin hat in über 65 Gemeinden Berater zur Förderung der lokalen Entwicklung. Schon Anfang der sechziger Jahre meldeten führende Akteure ländlicher Gemeinden im nördlichen Wisconsin, wo bereits nahezu keine Landwirtschaft mehr existierte, der Universität, dass sie keine landwirtschaftlichen Berater mehr benötigten. Vielmehr bräuchten sie Fachkräfte, die ihren Gemeinden bei der Entwicklung anderer Wirtschaftsmotoren sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen helfen könnten. Die Aufgabe des CNRED-Beraters besteht darin, lokale Talente und Ideen zu fördern, zu unterstützen und zu bestärken und sowohl innerhalb der Gemeinde als auch zwischen der Gemeinde und der Universität von Wisconsin als Ressource, Zusammenführer und Vermittler zu fungieren und dabei der Gemeinde bei der Weiterentwicklung zu helfen. Viele CNRED-Berater organisieren lokale Partnerschaften, Arbeitsgruppen auf der kommunalen Verwaltungsebene und Unternehmensräte zur Entwicklungsförderung und arbeiten häufig in diesen Gremien mit.

In **Frankreich** wurde das Technologiezentrum CASIMIR 1985 in der Auvergne eingerichtet. Hauptaufgabe von CASIMIR ist es, kleine (größtenteils ländliche) Unternehmen in der Auvergne zu informieren und zu beraten und sie mit Dienstleistungsanbietern und Labors in Kontakt zu bringen sowie Projektunterstützung zu bieten. Diese Dienstleistungen werden im Gegensatz zu den von der CASIMIR-Filiale TECHINAUV erbrachten technischen Dienstleistungen kostenlos angeboten. Eine der Stärken des Zentrums sind

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die technologischen Entwicklungsberater, die technische Qualifikationen und solide direkte Erfahrungen in kleinen Unternehmen miteinander kombinieren. Alle fünf Jahre verbringt jeder Berater sechs Monate in einem Unternehmen. Das Einsatzgebiet von CASIMIR erstreckt sich auf industrielles Design und Verfahrensprozesse, Ingenieurwesen, Nahrungsmittelherstellung und -verarbeitung, Verpackungstechnik, Informations- und Kommunikationstechnologien. Ferner verwaltet CASIMIR auch CORTECHS, ein Programm, in dessen Rahmen Unternehmen Beratungsdienste in Anspruch nehmen können und bei Einstellung eines Technikers unter 26 Jahren auch Anspruch auf einen Zuschuss zur Deckung von 50% der Gehaltskosten im ersten Jahr haben. Die z.T. vom Europäischen Fonds für ländliche Entwicklung finanzierte CASIMIR-Partnerschaft umfasst staatliche Behörden, zwei Universitäten, vier Forschungseinrichtungen, drei Arbeitgeberverbände und dreizehn Privatunternehmen.

Schottland. *Fusion* ist eine öffentlich-private Partnerschaft – ein Unternehmensnetz, das von der regionalen Entwicklungsbehörde, *Highlands and Islands Enterprise* unterstützt wird. Seine Hauptaufgabe besteht im Aufbau eines „nachhaltigen Netzwerks von Unternehmern und innovativen Kräften in den Highlands und auf den Inseln“. Die Partnerschaft erleichtert kreative Interaktionen zwischen neuen und erfahrenen Unternehmen in der Region, indem sie es ihnen ermöglicht, „voneinander zu lernen und gemeinsam neue Ansätze und Lösungen zu finden“. *Fusion* bietet den Unternehmen ein breites Spektrum an Dienstleistungen, u.a. Unterstützung bei der Suche nach angemessenen Geschäftsmöglichkeiten, Angebot einer jährlichen Überprüfung der strategischen Orientierungen für die Mitglieder, Zusammenführung der Mitglieder und anderer Unternehmer zur Bedarfsanalyse und konstruktiven Erarbeitung von Ideen, Unterstützung bei der Suche nach FuE-Finanzierungen, Entwicklung von Verbindungen zu standort- und interessenspezifischen Untergruppen sowie Angebot von Möglichkeiten der Fortbildung, Netzwerkbildung und Entwicklung. *Fusion* verwendet *Innovation-Award*-Programme, die von Microsoft finanziell unterstützt werden.

Colorado, Vereinigte Staaten. Das Konzept des „*Economic gardening*“ wurde in Littleton, Colorado, gestartet, um lokale Unternehmer in ländlichen Gebieten zu unterstützen. Nicht weniger als drei Viertel der für Unternehmensunterstützung zur Verfügung stehenden Zeit widmen die Mitarbeiter der Weitergabe taktischer und strategischer Informationen. Sie haben dazu ausgeklügelte Suchmöglichkeiten entwickelt, wobei sie von Instrumenten Gebrauch machten, die häufig nur Großunternehmen zur Verfügung stehen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Sie haben zehn unterschiedliche Datenbank- und CD-ROM-Dienste abonniert, die ihnen Zugang zu über 100 000 Veröffentlichungen weltweit geben, und sie nutzen diese Instrumente zur Aufstellung von Marketinglisten, Wettbewerbsforschung/-analyse, Ermittlung industrieller Entwicklungstrends, Betreuung neuer Produkte, Suche nach Gesetzestexten sowie zur Beantwortung einer Reihe spezifischer geschäftlicher Fragen. Außerdem verfolgen sie mittels der *Dodge Construction Reports* alle neuen Bauprojekte, so dass lokale Bauunternehmer an Ausschreibungen teilnehmen können. Ferner beobachten sie den Immobilienmarkt und haben Zugang zu den Marktberichten nationaler Beratungsunternehmen. Ihre Software für Geographische Informationssysteme (GIS) kann Kundenadressen darstellen und auch Informationen über Bevölkerung, Lebensstil und Verbraucherausgaben liefern. Ferner sammeln sie Informationen über lokale Unternehmen, leer stehende Gebäude und neue Projekte. Schließlich umfasst die Informationskomponente auch Ausbildungskurse und Seminare in fortgeschrittenen Managementtechniken, wie systematisches Denken, Temperament, Komplexitätstheorie und Kundendienststrategien.

Quelle: *www.uwex.edu/ces/cnred; www.casimir.org; www.fusionlinking.co.uk/TOP.html; www.littletongov.org/bia/economicgardening/default.asp.*

Der Kreditmarkt für kleine Unternehmen in ländlichen Gebieten funktioniert nicht immer wirksam, was auf Marktversagen oder einfach das durch das geringe Investitionsvolumen bedingte hohe Preisniveau zurückzuführen ist. Fehlfunktionen an diesem Markt sind vor allem auf Kreditnehmerrisiken und die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen anstatt auf Unternehmensrisiken zurückzuführen. Außerdem sind immer mehr Belege dafür vorhanden, dass manchen wirtschaftlich tragfähigen Projekten auf Grund des Finanzierungsmodus die Finanzierung verweigert wird. Bei der Vergabe von Krediten an kleine Unternehmen konzentrieren sich die Banken eher auf Sicherheiten und Eigenschaften der Kreditnehmer als auf Unternehmensanalysen. Ein Problem besteht darin, dass die Transaktionskosten für eine korrekte Analyse von Kleinkrediten generell einfach zu hoch sind. Der Zugang zu Bankressourcen setzt ferner einen direkten persönlichen Kontakt mit der Bank voraus, da Kreditgeschäfte vor Ort getätigt werden (Kilkenny, 2005). Außerdem dürfte der Zugang zu Eigenkapital, vor allem wenn es sich um kleine Beträge handelt, im Vergleich zu Fremdkapital bei Existenzgründungen auch in ländlichen Gebieten eher ein einschränkender Faktor sein. Bei Eigenkapitalfinanzierungen stellen diese Tranksaktionskosten für die Identifizierung und Abwicklung ein noch größeres Problem dar als bei Fremdkapitalfinanzierungen, was zur Festlegung von Grenzwerten für die Mindesthöhe von Eigenkapitalfinanzierungen führt.

Die Besicherung stellt für die Finanzierung in ländlichen Gebieten angesiedelter Unternehmen ein besonderes Problem dar, weil die meisten Unternehmenskredite auf Sicherheiten basieren und der Wert von Aktiva als Sicherheit (im Wesentlichen deren Restwert im Fall einer Zwangsvollstreckung) sehr stark durch den schwachen Marktcharakter ländlicher Gebiete beeinflusst wird. Da die neuen Unternehmen in ländlichen Gebieten zunehmend dienstleistungsorientiert sind und sich vom traditionellen Verarbeitenden Gewerbe entfernen, stellt die Besicherung wiederum ein Problem dar. Ein Unternehmen, das im Bereich der Informationstechnologien tätig ist, dürfte, wenn überhaupt, nur über wenige Vermögenswerte verfügen, die von einer Bank als Sicherheit anerkannt werden.

Es gibt eine Reihe von Politikinitiativen auf nationaler und lokaler Ebene, über die der Finanzierungsbedarf von Unternehmensgründungen oder -expansionen in ländlichen Gebieten gedeckt werden kann (vgl. Tabelle 2.4). Was die Fremdfinanzierung betrifft, so zielen Programme für Kreditbürgschaften darauf ab, den Zugang von Unternehmen mit wirtschaftlich tragfähigen Projekten zu Bankkrediten zu erleichtern, von denen sie anderenfalls ausgeschlossen wären. Es werden Programme konzipiert, um einen Teil der Probleme in Zusammenhang mit Sicherheiten und Risiko zu überbrücken, indem die Rückzahlung eines Teils der durch die Vergabe von Risikokrediten bedingten Kreditverluste der Banken garantiert wird. Mikrokredite sind, auch wenn sie vor allem in den Entwicklungsländern zu einer gewissen Berühmtheit gelangten, ein weiterer Kreditvergabemechanismus, der in vielen OECD-Ländern entweder zur Finanzierung von Existenzgründungen, Betriebskapital oder Kapitalinvestitionen zur Verfügung steht. Die Kosten liegen möglicherweise über denen klassischer Bankkredite, um den mit diesen Krediten häufig verbundenen höheren finanziellen Aufwand zu decken, und anders als bei traditionellen Banken sind diese Kredite häufig ungesichert. Zur Reduzierung der hohen Transaktionskosten werden folgende Techniken verwendet: Erreichung eines hohen Volumens an Wiederholungskrediten und Einsatz zusätzlicher Instrumente, mit denen Insolvenzen vermieden werden sollen, wie Gruppenbürgschafen für einen Pool von Einzelkrediten. Möglicherweise werden vom selben oder einem Partneranbieter zusätzliche Dienste zur Unternehmensentwicklung angeboten.

Zur Überbrückung von Eigenkapitalengpässen gibt es Gruppen, die unter der Bezeichnung *Business-Angel*-Netzwerke (BAN) bekannt sind, um Probleme im Zusammenhang mit der Unsichtbarkeit derartiger Investoren und den hohen Kosten anzugehen, die kleinen Unternehmen bei der Suche nach entsprechenden Investoren entstehen. Dies geschieht über einen Informationsaustausch bei gleichzeitiger Wahrung der Anonymität des Investors bis zum Verhandlungsstadium. Es gibt in allen OECD-Ländern private gewinnorientierte BAN mit nationalem und regionalem Aktionsradius wie auch öffentliche und private, nicht gewinnorientierte BAN auf lokaler und regionaler Ebene, obgleich aus vielen Belegen hervorgeht, dass die Mehrzahl der in dieser Form getätigten *Business-Angel*-Investitionen von öffentlichen, nicht gewinnorientierten BAN vorgenommen werden (Mason und Harrison, 1997).

Tabelle 2.4 **Finanzierung unternehmerischer Tätigkeit für die lokale wirtschaftliche Entwicklung**

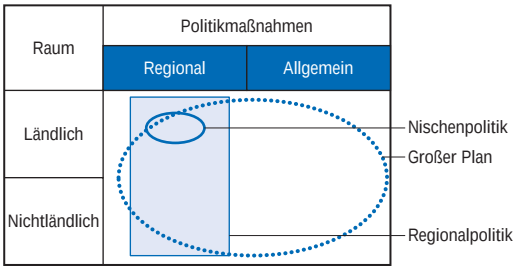
Maßnahmen auf nationaler Ebene	Maßnahmen auf lokaler Ebene
● Einführung regionaler Flexibilität in die vertraglichen Bedingungen nationaler Kreditbürgschaftsprogramme	● Zusammenarbeit mit lokalen Banken und sonstigen Finanzinstituten, um den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln zu erleichtern
● Schaffung von Anreizen zur Bankunterstützung von Mikrokreditinitiativen	● Förderung der Einrichtung von Vereinen zur gegenseitigen Erteilung von Kreditbürgschaften
● Sorgfältige Beachtung der Konzipierung und operationellen Merkmale von Mikrokreditinitiativen	● Förderung von Kapitalinvestitionen durch Bildungs- und Informationsarbeit sowie Unterstützung von Business-Angel-Netzwerken
● Gewährleistung einer effektiven Durchsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen bei der Kreditvergabe durch Banken	
● Auseinandersetzung mit dem generellen Problem des Mangels an Einrichtungen zur Abwicklung von Bankgeschäften in abgelegenen Gebieten	

Quelle: OECD (2003a), *Entrepreneurship and Local Economic Development.*

2.2 Länderstrategien zur Integration ländlicher Politiken und Programme

Im vorliegenden Bericht wurden bisher sowohl Fehlfunktionen des Markts erörtert, die öffentliche Maßnahmen in ländlichen Gebieten rechtfertigen, als auch gescheiterte Politikmaßnahmen, die die Notwendigkeit eines neuen Ansatzes in der Politikgestaltung erkennen lassen. Vor diesem Hintergrund bemühen sich mehrere OECD-Länder um die Einführung innovativerer, sektorübergreifender ländlicher Entwicklungsstrategien. Diesbezüglich sind die politischen Entscheidungsträger mit der schwierigen Frage nach dem angemessenen Wirkungsbereich dieser Strategien und ihrem Platz innerhalb der öffentlichen Politik konfrontiert. Ein Überblick über unterschiedliche nationale Strategien zeigt, dass die Länder in Bezug auf diese Frage generell zwei gegensätzliche und ziemlich extreme Positionen einnehmen. Einerseits wird versucht, die als „Großen Plan“ (vgl. TDPC-Erklärung des Vorsitzenden, Abb. 2.2) definierte Strategie umzusetzen. In diesem Fall, so wird argumentiert, sollte das Ziel die Integration aller Politikmaßnahmen sein, damit die auf ländliche Räume zugeschnittenen Maßnahmen kohärent und im Rahmen einer umfassenden Strategie umgesetzt werden. Die Politik des ländlichen Raums würde dann alle öffentlichen Maßnahmen koordinieren, die ländliche Gebiete betreffen. Aus einer Vielzahl von Gründen ist ein derart breit angelegtes Konzept der regionalen und ländlichen Entwicklung,

Abbildung 2.2 **Matrix zur Analyse der ländlichen Politik**



das alle Bereiche dieses weit gespannten Politikrahmens anzugehen versucht – d.h. sowohl die Natur der Politikmaßnahmen (regional versus global) als auch die der Räume (ländlich versus nichtländlich) –, mit zahlreichen Risiken verbunden und führt oft zum Ausbleiben von Aktionen. Zu den zahlreichen größeren Hindernissen zählt auch die Tatsache, dass die zur Erreichung dieses Ziels verfügbaren Informationen unvollständig und asymmetrisch sind und eine enorm große Zahl von Akteuren koordiniert werden muss. Im Gegensatz zum Versuch einer Verwirklichung des globalen „Großen Plans“, der alle Politikmaßnahmen integriert, sind viele Länder die Politik des ländlichen Raums im Sinne einer „Nischenpolitik“ angegangen, bei der Politikmaßnahmen nur in einigen ländlichen Räumen ergriffen werden. Zwischen diesen Maßnahmen und anderen regionalen Politiken (wie beispielsweise Stadtentwicklungsmaßnahmen) sowie sektorspezifischen Politikmaßnahmen besteht häufig überhaupt kein Zusammenhang. Außerdem sind diese Initiativen als Nischenansatz oft nur mit unzureichenden finanziellen Mitteln ausgestattet und haben daher nur geringe wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Das LEADER-Programm[9] der Europäischen Union ist ein gutes Beispiel hierfür.

Ein Kompromiss zwischen diesen beiden Extremen wäre eine beide Aspekte umspannende Regionalpolitik. Die Annahme dieses Lösungsansatzes, so wird in vielen OECD-Ländern argumentiert, hätte zur Folge, dass die linke Hälfte der Matrix durch eine finanziell gut ausgestattete Regionalpolitik abgedeckt würde, die als Rahmen für eine koordinierte städtische und ländliche Entwicklungspolitik dienen würde. Für eine „solide finanzielle Ausstattung der Maßnahmen“ müssen die politischen Entscheidungsträger Mittel, die derzeit ineffizienten Sektoren der Regionalpolitik gewidmet sind, zu Gunsten von regionalpolitischen Maßnahmen umschichten und gleichzeitig über öffentlich-private Partnerschaften neue Ressourcen mobilisieren (vgl. Kapitel 3). Eigentlich wären die globalen sektorspezifischen Maßnahmen auf der rechten Seite der Matrix separat zu betrachten, müssten aber hinsichtlich ihres Effekts auf ländliche und nichtländliche Räume beurteilt (geprüft) werden. Mehrere europäische Länder haben beispielsweise versucht, zur Unterstützung einer derartigen Strategie Mittel aus den EU-Kohäsionsfonds einzusetzen. Der OECD-Ausschuss

für die Politik der räumlichen Entwicklung hat gezeigt, dass dieses Konzept bei der Bewältigung von Markt- und Politikversagen mit Auswirkungen auf ländliche Räume gewisse Vorteile bieten könnte, obgleich grundsätzlich natürlich alle Politikansätze erfolgreich sein oder scheitern können.

Während die Frage nach dem Platz der Politik des ländlichen Raums innerhalb der öffentlichen Politik offen bleibt, lohnt sich eine nähere Betrachtung der zahlreichen Strategien, die im Hinblick auf die ländliche Politik je nach politischen, administrativen und wirtschaftlichen Merkmalen eines Landes zur Auswahl stehen. Diese Strategien reichen von recht umfassenden Maßnahmen und Folgenabschätzungen bis hin zu Programmen mit einem spezifischeren und stärker abgegrenzten Geltungsbereich. Die Quantität und Qualität der Innovationen in OECD- wie auch Nicht-OECD-Ländern ist enorm. Die weiter unten dargelegten Beispiele veranschaulichen unterschiedliche Konzepte zur Entwicklung einer integrierten ländlichen Politik.

Die „Rural Lens" Kanadas zur Politikfolgenabschätzung in ländlichen Gebieten

Raumbezogene Politikgrundsätze sind fester Bestandteil der kanadischen Politik für den ländlichen Raum, wie sie sich in den vergangenen zehn Jahren entwickelt hat. 1996 wurde in Kanada ein Prozess in Gang gesetzt, der in den Bericht „Thinking Rural" mündete, in dem neue und explizite Leitlinien für die ländliche Politik ausführlich dargelegt sind. Im Einklang mit diesem Bericht setzte die Bundesregierung im Ministerium für Landwirtschaft und Agro-Lebensmittel ein *Rural Secretariat* ein, das für die Verwaltung der ländlichen Politik Kanadas zuständig ist. Als zweite Aufgabe wurde dem Minister die Koordinierung der Aktivitäten der meisten föderalen Behörden mit Auswirkungen auf den ländlichen Raum mittels einer interministeriellen Arbeitsgruppe für ländliche Fragen übertragen. In der Folgezeit richtete das kanadische Parlament dann auch den Posten eines Staatssekretärs für ländliche Angelegenheiten mit Kabinettsrang ein. Das Sekretariat soll eine Führungsrolle innerhalb der *Canadian Rural Partnership* übernehmen, die die Gesamtheit der Beiträge der Bundesministerien und Bundesbehörden zur ländlichen Entwicklung in sich vereint.

Im Zuge der Weiterentwicklung seiner Institutionen im Dienst der ländlichen Politik hat Kanada 1998 mehrere neue Komponenten eingerichtet. Unter anderem wurde das Instrument der „Rural Lens" mit einer Prüfliste von Kriterien entwickelt, um zu beurteilen, ob spezifische Vorhaben wirklich den Prioritäten des ländlichen Kanadas entsprechen. Die Prüfliste der Kriterien enthält folgende Punkte (Regierung von Kanada, 2005a):

- Welche Bedeutung hat die Initiative für ländliche und abgelegene Räume in Kanada?
- Ist der Effekt spezifisch für eine ausgewählte ländliche oder abgelegene Umgebung oder Region?

- Sind die wahrscheinlichsten positiven und negativen Effekte auf die im ländlichen Raum lebenden Kanadier identifiziert und gegebenenfalls einbezogen worden?
- Soll die Initiative den prioritären Bedürfnissen der Landbewohner gerecht werden?
- Ist die Landbevölkerung in der Entwicklungs- bzw. Anpassungsphase der Initiative konsultiert worden?
- Wie ist der Nutzen für die Landbewohner optimiert worden (z.B. durch eine Zusammenarbeit mit anderen Partnern, Entwicklung lokaler Lösungen für vor Ort bestehende Herausforderungen, Flexibilität in der Entscheidungsfindung)?

Zusätzlich zur Formulierung dieser Fragen verbreitet die *Rural-Lens*-Einheit Informationen auf der Basis einer Reihe laufender Konsultationen (*Rural Dialogue*), in denen Kanadier aufgefordert werden, ihre Meinung zu Problemen und Prioritäten der ländlichen Entwicklung zu äußern.

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Kanada ist das *Community Futures Program*, das sich dank hinreichender Flexibilität im Zeitverlauf weiterentwickelt hat. Es wurde 1986 als Komponente der kanadischen Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen, ursprünglich mit dem Ziel, in Gegenden mit chronischer und akuter Arbeitslosigkeit Abhilfe zu schaffen, was angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungstrends dazu führte, dass das Programm eine ländliche Orientierung erhielt. Im Jahr 1994 wurde das Programm dann mit Unternehmensentwicklungsprogrammen zusammengeschlossen, was die Schaffung so genannter *Community Futures Development Corporations* (CFDC) zur Folge hatte. Die drei Hauptfunktionen der CFDC lauten: 1. strategische Planung für multikommunale ländliche Gebiete, 2. Unternehmensdienstleistungen, darunter Beratung, sowie 3. Zugang zu Kapital und zu Investitionsmitteln. 1995 bestand eine weitere Veränderung in der Übertragung von Verantwortung von *Human Resources Canada* auf nationaler Ebene auf regionale Stellen zur Entwicklung von Industrie und Wirtschaft. Mit diesem Transfer sollte das Programm eine stärkere regionale Ausrichtung erhalten, eine diversifizierte Programmplanung ermöglicht und die lokale Autonomie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten erhöht werden. Das Programm umfasst mittlerweile 268 CFDC und deckt damit den ländlichen Raum weitreichend ab (Regierung von Kanada, 2005b).

Mit dem Programm sollten viele Themen der lokalen endogenen Entwicklung behandelt werden. Beispielsweise verfügen die CFDC über lokale Ausschüsse, denen zahlreiche öffentliche und private Stakeholder angehören, was dazu beitragen soll, ein Vertrauensverhältnis zur lokalen Gemeinde herzustellen. Die Entscheidungen des Ausschusses werden, sofern sie mit den Leitlinien des Programms im Einklang stehen, von übergeordneten Stellen in der Regel nicht verschleppt, aufgehoben oder verworfen. Ferner verfügt der Ausschuss über einen gewissen Ermessensspielraum bei Ausgaben und Investitionen. Das über drei

bis fünf Jahre laufende finanzielle Unterstützungsprogramm hilft bei der Einrichtung der vertikalen Koordinierungsmechanismen und der Gesamtstrategie. Auf nationaler Ebene liegt der Schwerpunkt daher auf Normen, Rechenschaftspflicht und Risikoanalysen, um eine effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel zu garantieren, so dass auf lokaler Ebene Spielraum für Abweichungen bei der Umsetzung bleibt. Die CFDC können dazu beitragen, zwischen nationalen Initiativen und lokalen Aktionen Brücken zu bauen und auf lokaler Ebene horizontale Partnerschaften einzurichten, die eine wichtige Integrationsfunktion erfüllen. Schließlich leistet der Prozess der Gemeindeentwicklung einen Beitrag zum lokalen Kapazitätsaufbau.

Finnlands Kooperationsgruppe für die Politik des ländlichen Raums: die „umfassende" Politik für den ländlichen Raum und die Politik für den ländlichen Raum „im engeren Sinne"

Finnlands erstes politisches Gesamtprogramm für den ländlichen Raum wurde 1990 aufgestellt. Ähnlich wie beim „Rural-Lens"-Programm in Kanada soll es auf die spezifischen Bedürfnisse der ländlichen Gebiete aufmerksam machen und diese in die Entscheidungsprozesse der Zentralregierung in den verschiedenen Sektoren integrieren. Dies geschieht mittels einer großen Kooperationsgruppe mit weitreichender, sektorübergreifender Schwerpunktsetzung. Sie arbeitet unter dem Dach des Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten und zählt 21 Mitglieder, die neun Ministerien und mehrere andere Organisationen vertreten. Stellvertretender Generalsekretär ist der Minister für Regional- und Kommunalfragen. Zwischen 10 und 15 Themen- und Arbeitsgruppen befassen sich, z.T. für einen befristeten Zeitraum, mit einem breiten Spektrum an Themen, wie Fremdenverkehr, Kommunikation, soziale Einrichtungen sowie Wechselbeziehungen zwischen Stadt und Land. Mehr als 50 Beamte und Angestellte der Mitgliedsorganisationen arbeiten einen Teil ihrer Zeit als Referenten für die Kooperationsgruppe. Diese Struktur steht auch mit der nordischen Tradition der Konsensbildung in Entscheidungsprozessen im Einklang. Die Aufgaben der Kooperationsgruppe für die Politik des ländlichen Raums sind in Tabelle 2.5 skizziert.

Diese Konzentration auf die Politik für den ländlichen Raum erfolgt im Rahmen des Schwerpunkts Regionalentwicklung auf der Ebene des Zentralstaats. Aus diesem Grund wird zwischen der „umfassenden" Politik für den ländlichen Raum und der entsprechenden Politik „im engeren Sinne" unterschieden. Die umfassende Politik für den ländlichen Raum betrifft sämtliche Maßnahmen der verschiedenen Verwaltungen, die Auswirkungen auf die Entwicklung des ländlichen Raums haben könnten. Die Politik für den ländlichen Raum im engeren Sinne bezieht sich auf die Initiativen mit spezifischer Fokussierung auf die ländlichen Gebiete. In seiner Regionalpolitik unterscheidet Finnland in der Regel klar zwischen Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen und unter die Kategorie im engeren Sinne fallen, und Maßnahmen aus der umfassenden Kategorie, die sowohl der Forderung nach Gerechtigkeit als auch dem Bedarf an gleichberechtigtem Zugang zu öffentlichen

Tabelle 2.5 **Aufgaben der finnischen Kooperationsgruppe für die Politik des ländlichen Raums**

• Förderung der Zusammenarbeit in der Politik für den ländlichen Raum	• Stärkung der operativen Grundstruktur des ländlichen Raums, der Forschung zum ländlichen Raum und des Know-hows
• Ausarbeitung und Umsetzung des politischen Gesamtprogramms für den ländlichen Raum und Unterstützung der Regierung bei der Aufstellung des politischen Sonderprogramms für den ländlichen Raum	• Vorbereitung politischer Stellungnahmen zum ländlichen Raum, die mehrere Verwaltungssektoren betreffen, und Gestaltung von Gutachten zu Lösungen, die in den Bereich der Politik für den ländlichen Raum fallen
• Vorbereitung von Maßnahmen zur Förderung der Programme und Zielsetzungen der Politik für den ländlichen Raum	• Entwicklung von kombinierten Dienstleistungen für den ländlichen Raum und Möglichkeiten der Umstrukturierung von Dienstleistungen
• Vorbereitung von Maßnahmen, die das Unternehmertum fördern und die Beschäftigung in den ländlichen Gebieten verbessern	• Zusammenarbeit mit den Akteuren der Städtepolitik bei Programmen und Projekten zur Stärkung der Stadt-Land-Beziehungen und Eindämmung der Migration
• Förderung themenspezifischer und überregionaler Vernetzungsprojekte in Schlüsselsektoren unter Verwendung der Mittel aus EU-Gemeinschaftsinitiativen und -Richtprogrammen.	

Quelle: Ministerium für Landwirtschaft und Forsten und Ministerium des Innern, Finnland.

Dienstleistungen Rechnung tragen sollen. Finnischen Angaben zufolge sind die Arbeiten im Bereich der Politik für den ländlichen Raum im engeren Sinne weiter fortgeschritten als im Bereich der umfassenden Regionalpolitik. Das politische Gesamtprogramm für den ländlichen Raum umfasst auch eine Evaluierungskomponente und stellt Finanzmittel für Forschungsprofessuren und Dissertationen zur Verfügung.

Zusätzlich zu dieser Fokussierung auf zentraler Ebene existiert auf lokaler Ebene eine starke Infrastruktur für raumbezogene Politiken (OECD, 2005i). Finnland hat infolgedessen gelernt, sich derartiger Multistakeholder-Mechanismen zu bedienen, und die Investition ist durch positive Ergebnisse belohnt worden. Beispielsweise war Finnland im Rahmen des EU-LEADER-Programms bei der Entwicklung Lokaler Aktionsgruppen mit Wertschöpfungsprojekten sehr erfolgreich, so dass das Land, früher als andere weniger gut auf ein solches Programm vorbereitete Länder Zugang zu Finanzmitteln bekam und diese nutzen konnte. Angesichts der hohen nationalen Standards der Diensteerbringung und ihrer flexiblen Umsetzung in und zwischen den Gemeinden konnte Finnland auch auf lokaler Ebene in den ländlichen Gebieten innovative Lösungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen entwickeln. So hat Finnland beispielsweise die IKT genutzt, um in Zusammenarbeit mit der Universität Helsinki auch in den abgelegenen Regionen den Unterricht in der samischen Sprache zu ermöglichen.

Das niederländische „Programm für einen lebendigen ländlichen Raum“

Der niederländische ländliche Raum ist gemessen an OECD-Standards recht ungewöhnlich: Auf Grund der hohen Bevölkerungsdichte stehen die meisten ländlichen Gebiete unter städtischem Einfluss. Außerdem gibt es zahlreiche Regionen mit einer starken Konzentration an Intensivlandwirtschaft oder Treibhausbetrieben. Angesichts dieser räumlichen Bedingungen sind die natürlichen und wirtschaftlichen Wechselbeziehungen zwischen Stadt und Land von größerer Bedeutung.

Das niederländische Konzept für die Entwicklung des ländlichen Raums versucht hervorzuheben, dass der ländliche Raum für alle Bürger mehrere wesentliche Funktionen erfüllt. Zu diesen gehören die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Lebensräumen und Freizeitflächen wie auch die Erhaltung von Natur, biologischer Vielfalt und Wasserreserven. Um der Herausforderung zu begegnen, diese bisweilen widersprüchlichen Interessen miteinander zu vereinbaren, hat die niederländische Regierung einige innovative Lösungen ermittelt, indem sie Funktionen wie Freizeitanlagen und Landwirtschaft oder Naturentwicklung und Wasserwirtschaft miteinander verknüpft hat.

Als die Regierung 2004 das „Programm für einen lebendigen ländlichen Raum“ veröffentlichte, beschloss sie, in größtmöglichem Umfang Verantwortlichkeiten in der Politik für den ländlichen Raum nachgeordneten Ebenen zu übertragen. Mit dieser Strategie sollten Wirtschaftswachstum und Wirtschaftskraft im ländlichen Raum durch mehr Flexibilität für die beteiligten Akteure erhöht werden. Auch wenn dieses Programm die maßgeblichen nationalen Politikziele für den ländlichen Raum und die für diesbezügliche Zwecke vorgesehenen Budgets vorgibt, ist es den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften überlassen, diese Politikvorstellungen umzusetzen und in die lokalen und regionalen Maßnahmen zu integrieren. Ab Januar 2007 wird die nationale Finanzierung dieser Maßnahmen (mittels eines umfangreichen Investitionshaushalts für den ländlichen Raum) auf Siebenjahres-Zielvereinbarungen mit den regionalen Gebietskörperschaften basieren, wodurch mehr Spielraum für die Umsetzung integrierter und nachhaltiger Pläne bleibt, deren Inhalte auf einer Kombination aus nationalen und regionalen Prioritäten basieren. Die in Tabelle 2.6 dargelegten nationalen Schwerpunkte betreffen hauptsächlich die Bereiche Natur, Landwirtschaft, Wasser, Freizeit, sozioökonomische Vitalität und Landschaft mit zusätzlichen Zielsetzungen für einzelne Regionen.

Da die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Bereich der Umsetzung mehr Verantwortung und Handlungsspielraum haben werden, werden sich die Rollen der verschiedenen Akteure verändern. So wird die Zentralregierung weniger in die konkrete Umsetzung selbst einbezogen und konzentriert sich stärker auf die Erleichterung der Umsetzung, indem sie klare Zielvorgaben aufstellt und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mit Informationen und Finanzmitteln ausstattet. Ferner wird sie sich näher mit der Übernahme internationaler und europäischer Bestimmungen in nationales Recht befassen. Die Ver-

änderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU dürften ebenfalls beträchtliche Auswirkungen auf den ländlichen Raum haben, da viele niederländische Landwirte schwierige Entscheidungen zu treffen haben werden, ob sie expandieren, aufgeben oder ihr Tätigkeitsspektrum um andere Aktivitäten, wie z.B. Bodenmanagement, Freizeitangebote oder Energiegewinnung, erweitern sollen.

Tabelle 2.6 **Niederlande: Ziele der Politik für den ländlichen Raum**

Natur	• Biologische Vielfalt: Sicherung der biologischen Vielfalt durch die Erhaltung, Wiederherstellung, Entwicklung und Nutzung der Natur auf nachhaltige Art und Weise
Attraktive Erholungs- und Freizeitanlagen	• Gesundes und attraktives Lebens- und Arbeitsumfeld • Stärkung und Erhaltung der raumbezogenen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten • Sicherung des Angebots an Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten • Entwicklung und Stärkung der Zugänglichkeit ländlicher Gebiete • Raum für gewerbliche Aktivitäten im Erholungs- und Freizeitbereich
Landschaft	• Stärkung der Identität und der ökologischen Vielfalt sowie der historischen und kulturellen Werte • Erhaltung und Entwicklung international und national einzigartiger Kultur- und Geschichtslandschaften • Erhöhung der räumlichen Qualität von Gebäuden, Dörfern, Städten und Landschaften
Landwirtschaft	• Eine zukunftsorientierte und wettbewerbsfähige Landwirtschaft • Nachhaltige Nutzung von Boden, Wasser, Luft und anderen natürlichen Ressourcen
Boden	• Erhaltung und Wiederherstellung des Nutzwerts des Bodens
Wasser	• Nachhaltiges Wassersystem zu akzeptablen Kosten
Sanierung von Sandflächen	• Stimulierung positiver Entwicklungsmaßnahmen im Süden und Osten der Niederlande sowie Lösung verschiedener regionaler Probleme
Sozioökonomische Vitalität	• Gesunde ökonomische und soziale Basis sowie ein gutes Dienstleistungsniveau für die Einwohner ländlicher Gebiete (Schwerpunkt: Stärkung von soziokultureller Infrastruktur, wirtschaftlichen Entwicklungen und Innovation sowie der Teilnahme der Landbewohner an politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen)

Quelle: Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, Niederlande.

Die „Lokalisierungsinitiativen“ des Vereinigten Königreichs: „Rural Pathfinders“ und „Local Strategic Partnerships“

Die Umsetzung raumbezogener Konzepte in den Bereichen Politik, Dienstleistungen und Governance wird generell vom britischen Ministerium für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums (DEFRA) wahrgenommen. Das DEFRA wurde im Juni 2001 eingerichtet, um sowohl den Aktionsradius der Politik für den ländlichen Raum zu erweitern als auch politische „Silos“ zu beseitigen, indem auf verschiedene Ministerien verteilte Zuständigkeiten für ländliche Angelegenheiten unter einem Dach vereint werden. Durch die 2004 veröffentlichte DEFRA-Strategie für den ländlichen Raum wurden die Veränderungen in Richtung einer breiter basierten und stärker lokal ausgerichteten Politik für den ländlichen Raum weiter gefestigt. Einige Funktionen der Politik für den ländlichen Raum wurden regionalen Einrichtungen übertragen, und im Rahmen einer neueren Initiative (*Rural Pathfinders*) werden einige dieser Veränderungen derzeit eingehender untersucht.

Das von den lokalen Gebietskörperschaften geleitete Rural-Pathfinder-Programm wurde im Oktober 2004 vom DEFRA offiziell vorgestellt. Das Konzept sondiert praktische Maßnahmen zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots im ländlichen Raum durch Prüfung besser koordinierter und flexiblerer Ansätze, bei denen Ressourcen direkt an die lokalen Stellen verteilt werden und die lokalen Stakeholder mehr Verantwortung erhalten. Es soll ein Instrument sein, mit dem neue Möglichkeiten, Blockaden, Lücken und etwaige Synergieeffekte bei der Erbringung lokaler Dienstleistungen aufgedeckt und gleichzeitig auch Mittel und Wege gefunden werden, um entsprechende Lösungen zu finden bzw. zu optimieren. Jedes Pathfinder-Programm wird mit 100 000 £ bezuschusst, um die bestehenden Finanzierungsströme in der jeweiligen ländlichen Region sowie die erwünschten Ergebnisse zu überprüfen und dann zu entscheiden, wo die lokalen Schwerpunkte liegen und ob sie miteinander vereinbar sind, sowie die Vergabemechanismen zu testen oder zu überarbeiten.

Im Rahmen einer früheren Initiative zur Folgenabschätzung der Politiken für den ländlichen Raum, dem „Rural Proofing“, war bereits eine horizontale „ländliche Prüfung“ zwischen den Ministerien auf der Ebene der Zentralregierung eingeführt worden. Mit dem Weißbuch Ländlicher Raum (2000) verpflichtete die Regierung die Ministerien dazu, ein Verfahren zur systematischen Prüfung der Auswirkungen von Politikgestaltung und -umsetzung auf den ländlichen Raum einzurichten und Maßnahmen zu ergreifen, um negative Effekte gegebenenfalls abzuschwächen. Dieser Prozess diente ähnlich wie das Konzept der „Rural Lens“ in Kanada als Instrument zur Förderung der interministeriellen Zusammenarbeit. Die im Rahmen des „Rural Proofing“ gesammelten Erkenntnisse sowie das Interesse an diesem Mechanismus sind von der Zentralregierung auf andere Ebenen übergegangen, und die Methode entwickelt sich derzeit unter den lokalen Gebietskörperschaften zunehmend zu einem Instrument für die Analyse und Verbesserung ländlicher Dienstleistungen, indem mehr öffentliche Stellen für die Probleme des ländlichen Raums sensibilisiert werden.

Da die Veränderungen in der ländlichen Wirtschaft die Politik immer stärker in Richtung eines multisektoralen Konzepts für den ländlichen Raum bewegen, unterstützen nationale Trends zur Modernisierung der Governance-Strukturen überall im Land Veränderungen in Richtung raumbezogener Politikmaßnahmen und Strukturen. Mit der Unterstützung dieser Trendentwicklung werden drei Hauptziele verfolgt: intensivere Anpassung der öffentlichen Dienstleistungen an die lokalen Bedürfnisse, Einbeziehung eines breiteren Spektrums an Personen in die Governance-Strukturen sowie Stärkung der Führungsrolle der Gemeinden.

Eine dieser „Lokalisierungsinitiativen" (*Local Strategic Partnerships* – LSP) wurde vom Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) im Jahr 2000 konzipiert und steht für einen nationalen Wandel in der Haltung gegenüber der Governance auf lokaler Ebene, die nun nicht mehr nur als eine spezifische Politik für den ländlichen (oder städtischen) Raum betrachtet wird. LSP sollen die raumbezogene Governance in ländlichen wie auch städtischen Gebieten Englands fördern. Sie sollen außerdem eine Methode zur Koordination *aller* an einem Standort angebotenen öffentlichen Dienstleistungen mit den Bedürfnissen und Wünschen der dortigen Einwohner bieten, indem sie die verschiedenen staatlichen Stellen miteinander verknüpfen und eine größere Zahl relevanter Akteure einbeziehen.

Im Kommunalgesetz (*Local Government Act)* des Jahres 2000, im *National Strategy for Neighbourhood Renewal Action Plan* (Januar 2001) und im detaillierteren *LSP Guidance* (März 2001) wurden Inhalt und Ziele der LSP gemäß dem ursprünglichen Modell der Regierung beschrieben. Bei den LSP handelt es sich um multi-institutionelle Einrichtungen ohne rechtsverbindlichen Charakter, die sich im Rahmen der lokalen Kompetenzgrenzen bewegen und zum Ziel haben, die unterschiedlichen Elemente des öffentlichen, privaten, kommunalen und ehrenamtlichen Sektors auf lokaler Ebene zusammenzuführen. In den einzelnen ländlichen Gebieten agieren die LSP als überwölbende Partnerschaften, wo sie sich um die Integration von Dienstleistungen, Politikinitiativen und bestehenden Partnerschaften in einen strategischen Rahmen bemühen. Im Rahmen einer LSP agierende lokale Akteure sind an vielen maßgeblichen Entscheidungen in Fragen der Prioritätensetzung und Finanzierung für ihre Region beteiligt und gehen tiefsitzende, facettenreiche Probleme an, zu deren Lösung ein breites Spektrum von Beiträgen verschiedener Einrichtungen erforderlich ist. Um diese Verbesserungen zu erreichen und die konkreten Probleme der lokalen Bevölkerung (wie sie in der rechtsverbindlichen *Community Strategy* für jedes Zielgebiet beschrieben sind) bewältigen zu können, müssen Regierung, lokale Behörden und sonstige Diensteerbringer zusammenarbeiten, neue Arbeitsmethoden annehmen, eine Reallokation der Mittel vornehmen und die Kernprogramme sowie Ressourcen entsprechend anpassen. Aus den LSP-Leitlinien geht hervor, dass sich die unterschiedlichen Verwaltungsebenen und Behörden gemeinsam verpflichten, die LSP als Instrument zur Erreichung einer besseren Koordination einzusetzen. Vertreter des ehrenamtlichen, des kommunalen und des Unternehmenssektors sind an vielen LSP beteiligt.

Zu den maßgeblichen Aufgaben und Zuständigkeiten der LSP gehören:

- *Entwicklung der Gemeindestrategie*. Jede lokale Behörde muss eine auf die Bedürfnisse der Gemeinde zugeschnittene Gemeindestrategie entwickeln, die die Aktivitäten der lokalen Behörde und ihrer Partner steuert. Die LSP spielen in diesem Prozess eine maßgebliche Rolle und leisten einen großen Beitrag zur Entwicklung eines integrierten Ansatzes für die Diensteerbringung auf lokaler Ebene.
- *Mitwirkung an den Local Public Service Agreements (LPSA)*. Von den lokalen Behörden wird erwartet, dass sie dem nationalen Standard entsprechende öffentliche Dienstleistungen erbringen. Eine LPSA stellt einen *zusätzlichen* Anreiz zur Leistungsverbesserung der lokalen Behörde dar, für die diese dann im Nachhinein finanziell belohnt wird. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Vereinbarung zwischen einer lokalen Behörde und der Regierung, deren Ziel es ist, die Erbringung lokaler öffentlicher Dienstleistungen durch eine verstärkte Fokussierung auf Ergebnisse zu verbessern, die sich an bestimmten Zielen orientieren. Die LSP helfen bei der Ausarbeitung der LPSA und stärken die Partnerschaft.
- *Koordinierung und Rationalisierung von Partnerschaften*. Die Rationalisierung der Partnerschaften und Vermeidung einer zu starken zahlenmäßigen Ausweitung lokaler Partnerschaften sowie von Doppelanstrengungen ist ein weiteres maßgebliches Ziel der LSP. Die LSP setzen sich für eine stärkere Konsistenz bei den Zielen der Ministerien und Behörden, die zahlenmäßige Straffung der Zielsetzungen für die verschiedenen Stellen auf lokaler Ebene, bessere Abstimmung der Zielvorstellungen und Synchronisierung der Planungszyklen zwischen den lokalen Behörden ein.

2005 wurde die Bedeutung des „Standorts“ in der lokalen Governance durch eine weitere Politikmaßnahme verstärkt. Die auf lokaler Ebene geschlossenen Vereinbarungen (*Local Area Agreements*), bei denen alle Akteure des öffentlichen Sektors innerhalb eines Landkreises/Bezirks einen gemeinsamen Aktionsplan beschließen, werden derzeit in großem Umfang erprobt (60 beteiligte Behörden). Diese Abkommen dürften eine Verstärkung der LSP zur Folge haben und auch die LPSA berücksichtigen. Darüber hinaus werden die LSP derzeit vom Office of the Deputy Prime Minister einer gründlichen Prüfung unterzogen. Einer der dabei berücksichtigten Aspekte ist die Frage, ob innerhalb eines LSP-Gebiets andere staatliche Einrichtungen zur Kooperation verpflichtet werden sollten; derzeit bestehen in Bezug auf den Mitwirkungsgrad und das Engagement sehr große Unterschiede (Regierung des Vereinigten Königreichs, 2005).

Mexiko: ein integrierter Ansatz durch Mikroregionen

Die ländlichen Verhältnisse in Mexiko entsprechen im Großen und Ganzen denen der anderen OECD-Länder, wenn sie auch in vielen Fällen extremer sind. In den neunziger Jahren war das Durchschnittseinkommen in den Städten nahezu dreimal höher als auf dem Land. Weit über ein Viertel der mexikanischen

Bevölkerung lebt auf fast 200 000 Ortschaften mit jeweils weniger als 2 500 Einwohnern verteilt (OECD, 2003c). Wenngleich die Landwirtschaft in einem von Armut geprägten Kontext eine grundlegende Einkommensquelle darstellt, erzielen die meisten mexikanischen Haushalte auf dem Land einen Großteil ihres Einkommens heutzutage aus nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung. Während die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung also zunehmend mit diesen nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten verknüpft sind, verdeutlicht der krasse Unterschied bei den durchschnittlichen Arbeitsverdiensten in den einzelnen Sektoren, welchen Schwierigkeiten sich die ländliche Bevölkerung gegenübersieht, die keinen Zugang zu wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des Agrarsektors hat.

In diesem Zusammenhang verlagern sich die Schwerpunkte in den staatlichen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und Armutsbekämpfung allmählich von einer einfachen Unterstützung hin zu Aktionen, die Humankapitalbildung ermöglichen und Chancen der lokalen Wirtschaftsentwicklung bieten. Die definitive Konsolidierung der Governance-Strukturen im ländlichen Raum und die Ausarbeitung raumbezogener Politikinitiativen für die ländliche Entwicklung sind jedoch mit einigen spezifischen Schwierigkeiten konfrontiert. Die wichtigsten Probleme in Mexiko, Dispersion und Marginalisierung, müssen in einem Kontext angegangen werden, der lange Zeit von traditioneller Subventionspolitik und einem Mangel an effizienter Governance geprägt wurde. Einerseits haben die Beihilfen eine Abhängigkeitskultur entstehen lassen, andererseits haben Zentralismus, der Mangel an strategischer Fokussierung und die geringe Transparenz nur ein unbedeutendes Maß an vertikaler und horizontaler Koordination der Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums zugelassen.

Die fragmentierten Initiativen der traditionellen mexikanischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, darunter Agrarsubventionen, verstreute Infrastrukturinvestitionen, Netze zur Einkommenssicherung wie auch eine Vielzahl an Pilotprogrammen, werden den Anforderungen nicht gerecht und sind auch nicht in der Lage, das Potenzial des ländlichen Raums Mexikos voll auszuschöpfen. Um die strukturellen Nachteile der ländlichen Regionen des Landes zu überwinden, werden in Mexiko zumindest zwei grundsatzpolitische Ziele verfolgt: 1. die Einführung einer integrierten territorialen Perspektive und 2. die Ausarbeitung eines bedarfsgerechten Governance-Rahmens, der es im Kontext der Dezentralisierung ermöglicht, das auf verschiedenen staatlichen Ebenen verfügbare Wissen vertikal und horizontal in die Konzeption, Umsetzung und Prüfung einer neuen Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum zu integrieren. Die 2001 eingeführte Strategie der Mikroregionen stellt einen Versuch dar, dieser Logik zu folgen.

Die Nationale Strategie für Mikroregionen[10] ist eine Zusammenstellung horizontaler und vertikaler Verträge. Sie wurde eingeführt, um dem allgemeinen Trend zur „Sektoralisierung“ zwischen Ministerien bzw. zentralstaatlichen und nachgeordneten Verwaltungsebenen ein Ende zu setzen und Überschneidungen bei den öffentlichen Investitionen in rückständigen ländlichen Gebieten zu ver-

hindern[11]. Die Strategie orientiert sich zum Teil an bisherigen Erfahrungen und Instrumenten, die von früheren Regierungen entwickelt wurden. Ihr Ziel ist die Förderung einer raumbezogenen Politik durch die Ermittlung von Funktionalregionen sowie die Vereinfachung der Mechanismen zur Auslösung endogener Entwicklungen durch die Einrichtung von „Mikro-Entwicklungspolen", so genannte Strategische Gemeindezentren (bekannt unter der spanischen Abkürzung CEC). Die CEC, die anhand räumlicher, sozialer und wirtschaftlicher Kriterien identifiziert wurden, wählen eine bestimmte Gemeinde aus, die in Bezug auf ihre Anschlussmöglichkeiten und Beziehungen zu den umliegenden Ortschaften relativ gut ausgestattet ist. Ziel ist es, auf lokaler Ebene einen Pol für die Bearbeitung lokaler Anträge der führenden Akteure der Gemeinde, die Diensteerbringung und die Koordination öffentlicher Investitionen zu schaffen, wobei davon ausgegangen wird, dass auf lange Sicht die allmähliche Entwicklung dieser Pole dazu dienen wird, der Dispersion im ländlichen Raum Einhalt zu gebieten und die Wirtschaftstätigkeit zu fördern.

Das wichtigste normative Instrument der Strategie sind die von 12 Ministerien unterzeichneten *Grundsätze für interministerielle Zusammenarbeit und Koordination*, in denen 250 ländliche Mikroregionen mit sehr hoher und hoher Marginalisierung als Zielgebiete ausgewählt wurden. Um all die Gemeinden zu berücksichtigen, in denen über 40% der Bevölkerung eine indigene Sprache sprechen, wurden diesen 250 Mikroregionen dreizehn weitere hinzugefügt. Die Zielgebiete der Strategie sind folglich 263 Mikroregionen, die sich auf 1 334 Gemeinden in 31 verschiedenen Bundesstaaten erstrecken. Diese Mikroregionen umfassen mehr als 99 000 Ortschaften und zählen nahezu 20 Millionen Einwohner.

Die Strategie der Mikroregionen beruht auf einem mehrstufigen Koordinationsverfahren, mit dem der laufende Prozess der Dezentralisierung von Zuständigkeiten und Ressourcen und die zunehmende Möglichkeit des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien in der horizontalen und vertikalen zwischenstaatlichen Kommunikation aufeinander abgestimmt werden sollen. *Auf Bundesebene* wird die politische Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien vom Intersektoralen Ausschuss für Mikroregionen durchgesetzt, der unter Vorsitz des Präsidenten zweimal im Jahr mit Ministerpräsenz tagt. Auf dieser Ebene werden die Leitlinien der Strategie erörtert und festgelegt. Für die operationelle Gesamtkoordinierung des Prozesses und der Strategie ist der Allgemeine Koordinator im mexikanischen Ministerium für soziale Entwicklung (SEDESOL) verantwortlich.

Auf bundesstaatlicher Ebene wird die Zwischen- bzw. „Genehmigungs"-Ebene durch den Unterausschuss für die besondere Berücksichtigung prioritärer Regionen (*Subcomité Especial de Atención a Regiones Prioritarias* – SARP) vertreten, der in den verschiedenen Regionen hauptsächlich als COPLADE[12] bekannt ist. Der COPLADE ist ein Rat für die staatliche Entwicklung mit breit gefächerten Verantwortlichkeiten, in dem der Gouverneur des jeweiligen Bundesstaats den Vorsitz führt. Auf dieser Ebene wird das Programm zur nachhaltigen Regionalentwicklung entworfen und verhandelt, das den allgemeinen Investitions-

rahmen für jede Mikroregion bilden soll. Innerhalb der COPLADE-Struktur wird eine „Mesa“ (Diskussionsgruppe) für die Mikroregionen eingerichtet. Der Koordinator jeder *Mesa para las Microrregiones* ist der SEDESOL-Beauftragte des jeweiligen Bundesstaats. Die Bottom-up-Anfragen des Regionalrats für nachhaltige ländliche Entwicklung (*Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable* – CRDS) werden hier entweder über den SEDESOL-Beauftragten oder einen von den CRDS gewählten Vertreter entgegengenommen.

Auf lokaler Ebene erfolgt die Koordination in jedem Strategischen Gemeindezentrum (CEC) mittels der regelmäßigen Sitzungen des CRDS, der in den einzelnen Bundesstaaten als COPLADEMUN oder Ausschuss für Kommunalentwicklung (*Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal*) bekannt ist. In den Fällen, in denen die Zuständigkeitsgrenzen der Mikroregionen über die der Gemeindeverwaltungen hinausgehen – was üblicherweise der Fall ist –, wird ein aus dem OPLADEMUN sämtlicher Ortschaften zusammengesetzter „Mikroregionaler Ausschuss“ einberufen. Ziel dieser lokalen Instanz ist die Gestaltung einer Partnerschaft, in der kommunale Organisationen vertreten sind. Da davon ausgegangen wird, dass die Interessen in den verschiedenen Gemeinden nicht identisch sind, wird dort, wo es Übereinstimmungen gibt, die Bildung von Partnerschaften angestrebt, z.B. zwischen Rohstoffproduzenten. In diesen gemeinschaftlichen Gremien werden die lokalen Forderungen diskutiert und ihrer Priorität entsprechend eingestuft. Mit der Unterstützung von SEDESOL-Beauftragten werden diese Forderungen in Form von Projekten ausgearbeitet und an das COPLADE des jeweiligen Bundesstaats weitergeleitet.

Entsprechen die Projekte den aufgestellten Kriterien und verfügen die vertretenen Ministerien über hinreichend Finanzmittel, wird der Antrag genehmigt und in das Programm für Regionalinvestitionen aufgenommen. Die bundesstaatliche Ebene ist zunehmend an bilateralen Verhandlungen beteiligt, in denen die tatsächliche Höhe der finanziellen Beteiligung der verschiedenen Regierungsebenen an den Projekten festgelegt wird. Ist das zuständige Ministerium nicht zur Übernahme der Gesamtkosten bereit und verfügt die Gemeinde nicht über hinreichend Ressourcen zur Bestreitung der Restkosten, kommt der Ausgleichsmechanismus des *Mikroregionenprogramms* zum Tragen.

Die Evaluierung der Auswirkungen dieser Strategie basiert auf Flaggen-Indikatoren für jedes einzelne CEC. Das gesetzte Ziel besteht darin, zehn weiße Flaggen bzw. *banderas blancas* zu bekommen (für empfohlene Ziele können noch drei weitere Flaggen hinzukommen). Eine weiße Flagge steht für die Erreichung eines bestimmten Infrastruktur- und Dienstleistungsniveaus im jeweiligen Zielgebiet. Zu den Beispielindikatoren gehören ein funktionierendes Telefonnetz, eine Mindestzahl an Computern mit Internetzugang in der Ortschaft oder ein Mindestprozentsatz an registriertem Agrarland. Berichten zufolge[13] wurden dank der Strategie zwischen 2002 und 2004 über 6 000 weiße Flaggen in 31 Bundesstaaten und rund 2 200 Gemeinden erzielt, womit 62% der ursprünglichen Zielvorgaben für die sechsjährige Regierungsperiode bereits erreicht worden sind.

Das LEADER-Programm: Förderung einer Bottom-up-Methode in den EU-Ländern

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER gehört zu den bekannteren europäischen Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums und wurde als integrierter, endogener Ansatz für die ländliche Entwicklung konzipiert. Das Programm ist dank seines innovativen Charakters und der Ergebnisse, die trotz eines begrenzten Budgets in vielen ländlichen Gebieten erzielt wurden, weithin als Erfolg gewertet worden.

Die LEADER-Initiative begann 1991 mit LEADER I, wurde 1994-1999 mit LEADER II fortgesetzt und ist derzeit (2000-2006) als LEADER+ bekannt. Sie wurde sowohl in den rückständigen als auch in den führenden ländlichen Regionen der Europäischen Union umgesetzt und rasch auf weitere Regionen ausgedehnt; während LEADER I 220 Regionen umfasste, waren es bei LEADER II bereits über 1 000 in sämtlichen EU15-Staaten.

Eine wichtige Neuerung des LEADER-Programms war die Einführung einer LEADER-*Methode*. Diese Methode, die die Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen und privater Akteure sowohl unter- als auch miteinander voraussetzt, hatte beträchtliche Auswirkungen auf die Governance der ländlichen Gebiete Europas[14]. Die Umsetzung der LEADER-Methode umfasst drei Hauptelemente: 1. eine LEADER-Region, 2. eine auf einem endogenen Ansatz und innovativen Maßnahmen beruhende integrierte Strategie und 3. eine Lokale Aktionsgruppe (LAG), die sich durch dezentralisierte Finanzierung, Zusammenarbeit sowie Partnerschaften zwischen privaten und öffentlichen Stakeholdern auszeichnet. Diese Elemente kommen im Rahmen von zwei alternativen Ansätzen zum Tragen (Soto, 2004). Der erste dieser Ansätze zielt auf Umverteilung ab und versteht die Programme als einen Teilausgleich der strukturellen Nachteile der verschiedenen ländlichen Gebiete. Der zweite Ansatz ist stärker proaktiv und konzentriert sich auf die innovativsten Aspekte der LEADER-Methode, um die Mobilisierung von Akteuren zu fördern, die in jeder Region eine Entwicklungsstrategie ausarbeiten und umsetzen. Einige Beispiele für LAG-Projekte werden im Kasten 2.5 erläutert.

Die Verwaltung des LEADER-Programms beruht auf einem komplexen Multi-Tier-Verwaltungsmodell (vgl. Abb. 2.3). Die Europäische Kommission bestimmt die Strategie, erarbeitet einen Regulierungsrahmen und stellt den Großteil der Geldmittel zur Verfügung. Die nationalen und regionalen Verwaltungsorgane legen ergänzende Umsetzungsnormen fest und steuern einen geringeren Teil an finanziellen Ressourcen bei. Die Festlegung der Maßnahmen für die ländlichen Gebiete, wie auch die Umsetzung und Auswahl der geförderten Projekte, sind in erster Linie Aufgabe der Lokalen Aktionsgruppen (LAG). Die einzelnen Begünstigten ihrerseits bestimmen die Einzelprojekte und sind maßgeblich an der Finanzierung und Ausführung beteiligt. In diesem Verwaltungsmodell ist auch eine Bewertung durch die europäischen und regionalen Verwaltungsorgane gemäß den von der Europäischen Kommission festgelegten Kriterien vorgesehen.

Kasten 2.5 **LEADER+: Beispiele für Innovation in ländlichen Gebieten**

Ein gemeinschaftliches Rundfunkprojekt im Kreis Minden-Lübbecke in Deutschland; ein Projekt in Ripollés, Spanien, das auf die besonderen Bedürfnisse von Behinderten zugeschnittene Arbeitstätigkeiten anbietet; die Neugestaltung des Marktplatzes von Kiltimagh in Irland in dem Bemühen, die Abwanderung zu stoppen; die Einrichtung eines Freizeitzentrums in Gandra, Portugal, um im Dorf wieder ein Gemeinschaftsgefühl zu schaffen – all dies sind ländliche Entwicklungspläne zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Projekte zur Aufwertung der lokalen Erzeugnisse umfassen die Vernetzung lokaler Erzeuger mit einer sorgfältigen Marketingplanung und einer Markenidentifikation in Sjuhärad, Schweden, sowie die Nutzung von rd. 80 000 Hektar kleinerer Edelkastanienbestände in der französischen Region Chambaran, die neue Ansätze zur Holznutzung für Mobiliar und Rippen für die Weinproduktion wie auch zur Anlegung von Wanderwegen umfasst.

Der Einsatz von Know-how und neuen Technologien in ländlichen Gebieten reicht von der Verwendung Geographischer Informationssysteme (GIS) zur Ermittlung geeigneter Gebiete für den Schutz von Wiesenvögeln, Fauna und botanischer Entwicklung sowie anderer Landschaftselemente auf der Insel Texel in den Niederlanden bis zu einem finnisch-irischen Kooperationsprojekt hinsichtlich der thermischen Holzbehandlung für Sitka-Fichten, das von dem finnischen Verband zur Förderung der Entwicklung in Suupohja in Angriff genommen wurde. Ein System für regionales Wissensmanagement in der Steiermark, dem 67 Gemeinden angehören, nutzt eine Datenbank-Plattform für die lokale ländliche Entwicklung.

Die Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials kann für die Entwicklungsförderung von großer Bedeutung sein. Ein ehrgeiziges Projekt in der sehr ländlichen französischen Region Pays de Langres gliedert sich in vier ineinander übergreifende Bereiche: die Entwicklung digitaler Industrien, die Förderung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten in der Region, Bildung und Hochschulbildung und schließlich lokale Identität. Am Anfang dieses Projekts stand das Vorhaben einer digitalen Erfassung des kulturellen Erbes einer berühmten lokalen Persönlichkeit, Denis Diderot, aus dem dann der Pôle Diderot wurde.

Nemea auf dem Peloponnes gehört zu den vier Orten in Griechenland, an denen in der Antike die panhellenischen Spiele stattfanden. Als man bei Ausgrabungen auf das antike Stadion von Nemea stieß, gründeten dort ansässige Bürger den „Verein für die Wiederbelebung der antiken Spiele von

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Nemea“. 2004 fanden die neuen Spiele von Nemea (die alle vier Jahre organisiert werden) zum dritten Mal statt. Die historischen Initiativen und Veranstaltungen in dieser Gemeinde haben andere Projekte und Initiativen angestoßen, darunter die Gründung eines bedeutenden Weinguts, das seine Weine sowohl lokal und auf dem griechischen Markt verkauft als auch ins Ausland exportiert.

Ein Beispiel für transnationale Zusammenarbeit und Partnerschaft ist das dänisch-schwedische Kooperationsprojekt zwischen zwei ländlichen Regionen, die Hartholz produzieren und verarbeiten. Das Ziel dieses Projektes ist es, die Entwicklung neuer Verwendungsmöglichkeiten und Fertigungstechniken sowie die Vermarktung von Hartholzprodukten voranzutreiben. Dieses Projekt betrifft die schwedischen Regionen Kalmar, Kronoberg und Jönköping und die dänische Region Viborg.

Quelle: ÖIR (2003).

Allerdings konzentrieren sich diese Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen inhaltlich eher auf die administrative Überwachung der Ausgaben als auf die Bewertung der Effekte der Entwicklungsmaßnahmen auf die verschiedenen Gebiete.

Die organisatorische Besonderheit der LEADER-Methode besteht auf lokaler Ebene in der Aufgabe und Funktionsweise der Lokalen Aktionsgruppen, die in dem komplexen System aus vertikalen und horizontalen Beziehungen als „Schnittstelle“ fungieren. Die Aufgaben der LAG, die in der gemeinsamen Vereinbarung zwischen den zentralstaatlichen und regionalen Verwaltungsorganen festgehalten sind, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Management des Programms und Verwaltung der Gelder, Ausarbeitung lokaler Entwicklungspläne, Bearbeitung der Begünstigtenanträge und Auszahlung der Gelder sowie Analyse, Auswahl und Follow-up der Projekte. Die LAG sind für die Effizienz der erreichten Ergebnisse in den einzelnen Gebieten verantwortlich und hatten oft einen positiven Einfluss auf die Governance-Dynamik auf lokaler Ebene.

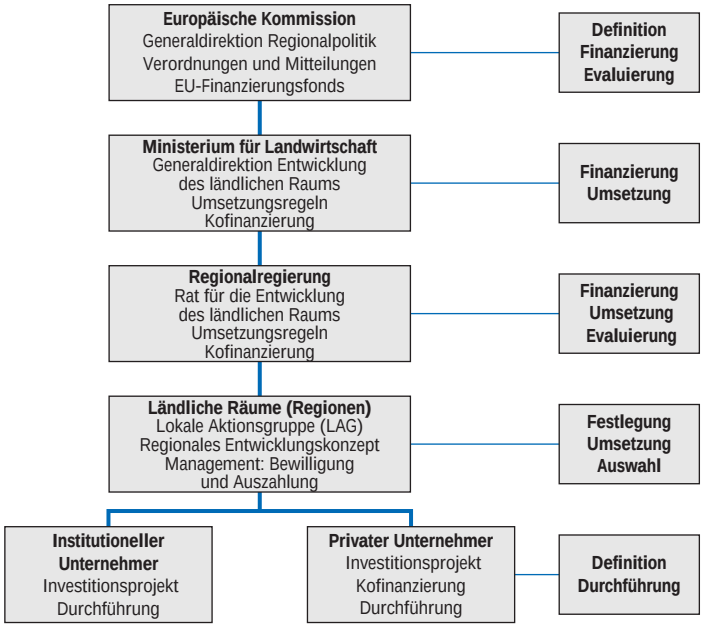
Die LEADER-Methode war erfolgreich und hatte in vielen ländlichen Gebieten der EU großen positiven Widerhall. Einige Erfolgsfaktoren und Herausforderungen von LEADER werden in Tabelle 2.7 beschrieben. Die Erweiterung dieses Modells auf nationaler Ebene in Deutschland (REGIONEN AKTIV) und Spanien (PRODER) ist Beleg für seinen Erfolg. Dieser Erfolg brachte zwei Sachverhalte zum Vorschein. *Erstens* zeigt die Analyse der Umsetzung des LEADER-Programms, welche, wenn auch oft schwer zu beziffernden, erheblichen

Tabelle 2.7 **Erkenntnisse aus LEADER II**

Erfolgsfaktoren	Herausforderungen
Effizienz	
● Anpassungsfähigkeit an jeden ländlichen sozioökonomischen und Governance-Kontext	● Zu kurz bemessener Umsetzungszeitraum
● Kapazität der engeren Zusammenführung von lokalen Akteuren, Verwaltungsorganen sowie logistischen und sonstigen Strukturen	● Einschränkend wirkendes administratives Umfeld
● Fähigkeit zur Mobilisierung zusätzlicher Anstrengungen von Seiten engagierter lokaler Akteure	● Existenz früherer ähnlicher Initiativen auf lokaler Ebene
● Anpassungsfähigkeit an kleinere Aktivitäten und Projekte	
Effektivität	
● Schließung der Lücke zwischen einem Top-down-Programm und lokalen Bedürfnissen/Erwartungen	● Zu kurz bemessener Umsetzungszeitraum
● Mentalitätswandel von einer passiven zu einer aktiven Haltung	● Vernachlässigung des Bottom-up-Ansatzes
● Übertragung von Verantwortung an lokale Partnerschaften	● Schwache und nicht repräsentative lokale Partnerschaft
● Direkte und indirekte Auswirkungen auf strategische Sachverhalte (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen und neue Investitionen in Schlüsselsektoren)	
Nachhaltigkeit	
● Neue Wege zur Wertschöpfung oder Schaffung von Synergieeffekten zwischen bestehenden Wertschöpfungsketten	● Unterbrechung der lokalen Partnerschaft und technischen Hilfeleistung durch die abrupte Einstellung der Finanzierung am Ende des Zeitraums
● Kapazitätsaufbau auf lokaler Ebene durch Partnerschaften	● Hohe Fluktuationsrate unter den wichtigen Akteuren
● Verstärkte öffentlich-private Zusammenarbeit	● Anhaltende Dominanz eines einzelnen Sektors oder öffentlicher Akteure in den lokalen Partnerschaften
● Integration von Umweltbelangen	● Im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren relativ geringe Größenordnung und Auswirkungen der Interventionen
● Eine europäische und dennoch globale Perspektive	

Quelle: ÖIR (2003).

Abbildung 2.3 **Verwaltungsstruktur des LEADER-Programms**



Quelle: OECD (2004c), *Place-Based Policies for Rural Development, Extremadura, Spain* (Fallstudie).

Vorzüge durch einen integrierten Bottom-up-Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums mit relativ wenigen Mitteln erreicht werden können. *Zweitens* steht der Erfolg der LEADER-Methode im Gegensatz zum sektoralen Ansatz für ländliche Gebiete und zeigt die Grenzen dieses Ansatzes auf, der in der EU und mehreren OECD-Ländern bezüglich der Finanzierung noch immer vorherrschend ist.

Deutschlands neuer Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums: REGIONEN AKTIV

Deutschland hat das Programm REGIONEN AKTIV entwickelt, um Mängel bei den bestehenden Ansätzen in der Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum zu beheben (BMELV, 2005). Das Programm soll Antworten auf mehrere Probleme geben. Erstens betrifft dies die Möglichkeit einer Kürzung der Agrarsubventionen im Rahmen der GAP und den rückläufigen Anteil der Landwirtschaft am BIP in den ländlichen Gebieten Deutschlands. Zweitens haben sich die Verbraucher sehr dezidiert zu den landwirtschaftlichen Praktiken und der Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Agrar- und Verbraucherpolitik geäußert. Außerdem sind zusätzliche Projekte, die einen beträchtlichen Beitrag zur Sicherung der ländlichen Einkommen und Beschäftigung leisten könnten, oft

gescheitert, da sie nicht den sektorspezifischen Programmanforderungen angepasst waren. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat daher dieses Demonstrationsprojekt auf Wettbewerbsbasis zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums eingeführt, dass sich an den deutschen Erfahrungen mit den LEADER-Programmen orientiert.

Mit dem Programm REGIONEN AKTIV werden folgende vier Ziele angestrebt: 1. Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, 2. natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung, 3. verbraucherorientierte Nahrungsmittelproduktion und 4. Stärkung der Stadt-Land-Beziehungen. Das Programm wurde für den Zeitraum 2002-2005 mit 50 Mio. Euro aus nationalen Finanzierungsquellen unterstützt. Nahezu die Hälfte dieser Mittel wird für Projekte im Bereich sanfter Tourismus und regionale Produktvermarktung genutzt. Eine Verlängerung des Programms für eine zweite Phase bis Ende 2007 ist geplant, wobei erwogen wird, die regionale Kofinanzierung verbindlich vorzuschreiben. Der Schwerpunkt soll dabei auf neuen Projektarten liegen, die eine Stärkung der im Verlauf der bisherigen Programme gebildeten Partnerschaften fördern. Alles in allem befasst sich die Programmgestaltung mit fünf wichtigen Faktoren der Entwicklung des ländlichen Raums:

- *Wettbewerb*: zur Förderung innovativer und vielversprechender Projekte;
- *Bottom-up-Ansatz*: im Kontext der allgemeinen Zielsetzungen haben die dezentralen Verwaltungsebenen Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf Inhalte, konkrete Maßnahmen und das Budget;
- *integrierte Strategie*: der Plan sollte ökonomische, ökologische und soziale Belange der Region mit einem raumbezogenen Schwerpunkt und unter Berücksichtigung der Stadt-Land-Beziehungen des Gebiets miteinander verknüpfen;
- *Partnerschaften*: der lokale Prozess sollte die maßgeblichen Interessengruppen einschließen. Die von den lokalen Partnerschaften entworfenen Entwicklungspläne sind bindend für die Verwendung der Geldmittel. Die dezentralen Verwaltungsebenen arbeiten ferner im Rahmen eines Verhandlungsprozesses partnerschaftlich mit der Bundesregierung zusammen;
- *Kapazitätsaufbau und Informationsaustausch*: das Programm unterstützt und fördert die begleitende Aus- und Weiterbildung sämtlicher Beteiligter. Die mit den Modellregionen gemachten Erfahrungen sind allen zugänglich.

Zur Erreichung dieser Ziele werden auf Wettbewerbsbasis Regionen ausgewählt, um als Modell für sämtliche ländlichen Gebiete zu fungieren. In der ersten Stufe des Wettbewerbs waren die maßgeblichen regionalen Interessengruppen der verschiedenen Sektoren, insbesondere Verbraucher, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Handel und andere lokale Akteure, aufgerufen, eine gemeinsame Vision von der zukünftigen Entwicklung ihrer Region zu erarbeiten. Aus den eingegangenen 206 Bewerbungen wurden 33 Regionen ausgewählt und erhielten zusätzliche Geldmittel, um integrierte regionale Entwicklungs-

konzepte (REK) auszuarbeiten. Aus diesen Beiträgen wurden schließlich 18 Modellregionen bestimmt, darunter 6 aus den ostdeutschen und 12 aus den westdeutschen Bundesländern. Diese Regionen spiegeln die Vielfalt der ländlichen Regionen Deutschlands wider – es sind sowohl besonders strukturschwache, abgelegene Gebiete als auch ländliche Regionen mit günstigen Entwicklungsbedingungen. Innerhalb von drei Jahren sind in diesen 18 Regionen 550 Einzelprojekte angelaufen oder wurden bereits abgeschlossen.

Das Programm hat den Paradigmenwechsel bei den Ansätzen in der Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum erleichtert. Berichten zufolge bestehen 31 der 45 regionalen Partnerschaften fort, die während des Wettbewerbs in den nicht ausgewählten Regionen gebildet wurden. Darüber hinaus ist die Bereitschaft anderer Geldgeber zur Unterstützung von Bereichen wie integrierte Entwicklung des ländlichen Raums und Regionalmanagement gewachsen. Das Programm hat zudem in den ausgewählten Regionen zu einer Stärkung der Evaluierungskultur und der Bereitschaft zur Selbstevaluierung geführt. Die langfristigen Auswirkungen des Programms müssen zu einem späteren Zeitpunkt untersucht werden.

Integrierte ländliche Politik: Beispiele aus Nicht-OECD-Ländern

Die Notwendigkeit eines *neuen Paradigmas für den ländlichen Raum* wird nicht nur in den OECD-Ländern diskutiert, wo die Konsolidierung der Landwirtschaft derzeit den Schluss nahe legt, dass sich in der ländlichen Wirtschaft ein Übergang zu einem breiter angelegten Konzept vollzieht. In mehreren Nicht-OECD-Ländern wird zur Zeit eine integrierte ländliche Politik eingeführt, um in ländlichen Gebieten optimale Ergebnisse zu erzielen. In vielen Fällen konzentrieren sich die ländlichen Strategien in Entwicklungsländern auf die Armutsbekämpfung sowie den Ausbau neuer landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten, die ländlichen Gebieten helfen können, den Rückgang bei der Arbeitsplatzschaffung zu bewältigen, der aus einer kapitalintensiveren landwirtschaftlichen Produktion resultiert.

In *Lateinamerika* setzen viele ländliche Entwicklungsstrategien weiterhin in erster Linie auf an Auflagen geknüpfte Finanztransfers zur Armutsbekämpfung, die darauf abzielen, die grundlegenden Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Zahlreiche Belege zeigen, dass sich diese Programme vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheit in der Vergangenheit als sehr wirksam erwiesen haben. Mit diesen Programmen war es möglich, armen ländlichen Familien unmittelbar zu helfen, gleichzeitig aber auch langfristige Humankapitalinvestitionen in Kinder zu unterstützen. In Brasilien, Kolumbien, Honduras, Nicaragua und Mexiko kamen die an Auflagen gebundenen Finanztransfers mehr als 10 Millionen Familien zugute, größtenteils Landbewohnern, was im Jahr 2002 einer Gesamtbelastung der Staatshaushalte von etwa 3,2 Mrd. US-$ (etwa 0,2% des BIP) entsprach (Weltbank, 2005a). Es gibt aber auch viele Beispiele für stärker sektorübergreifende und Bottom-up-Strategien im Bereich der ländlichen Entwicklung. Tatsache ist, dass seit Mitte der neunziger Jahre in

Lateinamerika verstärkt über die Notwendigkeit eines integrierten Konzepts der ländlichen Entwicklung diskutiert wird. Im Rahmen des EXPIDER-Projekts (Piloterfahrungen ländlicher Entwicklung in Lateinamerika) hat sich die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) mit Unterstützung der spanischen Regierung im Wege von Pilotprojekten in Bolivien, Ecuador und Honduras aktiv um die konkrete Umsetzung dieser Debatte in die Praxis bemüht.

In *Mittelamerika* setzen mehrere Länder derzeit innovative Strategien zur Valorisierung natürlicher und kultureller Attraktivitätsfaktoren in ländlichen Gebieten um (so z.B. die Netzwerke *Mundo Maya* und *Ruta del Café* für den ländlichen Tourismus), schaffen Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Agrarsektors und erzielen wirtschaftliche Gewinne für die ländlichen Gemeinden selbst. *Costa Rica* ist ein führendes Beispiel. Die Regierung des Landes ist sich der neuen Herausforderungen und Chancen für die ländliche Entwicklung bewusst und hat im Frühjahr 2003 mit der Konzipierung einer innovativen Strategie und eines Programms für die ländliche Entwicklung (*Programa de Desarrollo Rural* – PDR) reagiert. Ausgearbeitet wurden Strategie und Programm vom Ministerium für Landwirtschaft und Viehbestand (*Ministerio de Agricultura y Ganadería* – MAG) als Instrument für den Übergang von einem sektorspezifischen zu einem räumlichen Ansatz der ländlichen Entwicklung, in dem verschiedene ökonomische, soziale und ökologische Aspekte der ruralen Landschaft zusammengeführt wurden. Durch die Verstärkung der Verknüpfungen zwischen Landwirtschaft und anderen Bereichen wie Tourismus, Umwelt, Handwerk, ländliche Agroindustrie und Dienstleistungen zielt die Strategie zur Ankurbelung der ländlichen Entwicklung darauf ab, neue Produkte und Märkte zu erschließen. In der Annahme, dass sowohl im Agrar- als auch im Nichtagrarsektor Möglichkeiten der ländlichen Entwicklung existieren, übernimmt das ländliche Entwicklungsprogramm des MAG eine sektorübergreifende Koordinierungsfunktion und setzt sich für die Einbeziehung von Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ein, um in ländlichen Gebieten eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

In den acht Regionen Costa Ricas erleichtert das PDR die Umsetzung von Projekten der ländlichen Entwicklung, die eine oder mehrere der vier zentralen Achsen des Programms angehen: 1. ökonomische und ökologische Entwicklung, 2. Sozial- und Humankapitalentwicklung, 3. Infrastruktur und soziale Dienste sowie 4. Koordination und Politik. Zu den Beispielen zählen das Regionale Programm zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Schulung junger ländlicher Arbeitskräfte in der Region Mitte/Ost oder auch das Programm zum Aufbau der Kapazitäten sowie organisatorischen und unternehmerischen Fähigkeiten der Region Süd/Mitte, mit dem ein Agro/Öko-Tourismusverband und sonstige neue Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Bereich entwickelt werden sollen. Eine vom MAG über das PDR ins Leben gerufene Initiative war ein Observatorium zur ländlichen Entwicklung in Kooperation mit dem interamerikanischen Institut für Zusammenarbeit in Agrarfragen, der Universität von Costa Rica und der Nationalen Universität in Costa Rica. Als Teil des Observatoriums gibt es eine Website zum Informationsaustausch, auf der jedes institu-

tionelle ländliche Entwicklungsprojekt sowohl nach Region als auch Thematik aufgelistet ist, jeweils mit einer Kurzzusammenfassung der Projektstruktur und -ziele, einer Liste der beteiligten Regierungsstellen und lokalen Behörden wie auch finanziellen und Kontaktinformationen. Kasten 2.6 bietet einen anschaulichen Überblick über eine innovative regionale Initiative für eine integrierte ländliche Entwicklung.

In vielen *anderen mittelamerikanischen Ländern* sind einige der am stärksten marginalisierten ländlichen Gebiete entlang der nationalen Grenzen gelegen, was im Hinblick auf das Management der in diesen Regionen vorhandenen Ressourcen und Möglichkeiten schwierige Koordinationsfragen aufwerfen kann. In diesem Rahmen und im Anschluss an einige erfolgreiche, aber nur sporadische Initiativen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lancierte die Zentralamerikanische Bank für wirtschaftliche Integration (BCIE) 2004 eine ganz besonders innovative Initiative: das *Central American Development Programme for Frontier Areas*, das von der Europäischen Union finanziert wird. Dieses mit einem Gesamtbudget von 54 Mio. US-$ (davon 46 Mio. zur Projektfinanzierung) dotierte Programm wird in neun Mikroregionen entwickelt, von denen fünf die Merkmale typischer Grenzgemeinden aufweisen und vier durch gemeinsame Flusseinzugsgebiete geprägt sind. Die neun Regionen sind dicht besiedelt, sehr anfällig und des Weiteren durch eine schlechte Wasserqualität, schwaches Ressourcenmanagement sowie eine hohe Konzentration an ländlicher Armut gekennzeichnet. Die Zielbevölkerung zählt etwa 1 300 000 Einwohner aus Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua. Das Programm soll in Grenzgebieten partizipative Bottom-up-Konzepte der ländlichen Entwicklung mit zunehmender öffentlicher Beteiligung einführen und verfolgt ein doppeltes Ziel: auf der einen Seite die Schaffung gemeinsamer Aktivitäten in Grenzgebieten und Alternativen zu den mit der Zollabfertigung verbundenen Wirtschaftstätigkeiten sowie auf der anderen Seite die Förderung des koordinierten Managements der Naturressourcen und Flusseinzugsgebiete.

In Südamerika haben die mit der ländlichen Armut und Entwicklung einhergehenden Herausforderungen Länder wie *Argentinien* dazu veranlasst, ihr Konzept der ländlichen Politik zu ändern und zu stärker raumbezogenen Initiativen überzugehen. Auf nationaler Ebene richtete das Sekretariat für Landwirtschaft, Viehbestand, Fischerei und Nahrungsmittel (SAGPyA) im Rahmen eines umfassenderen Engagements zur ländlichen Entwicklung und zur Unterstützung der Umsetzung neuer Programme 1999 die Kommission für ländliche Entwicklung (RDC) ein, die den traditionellen Katalog von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Kampf gegen die ländliche Armut stärken soll. Die Kommission ist für die Konzipierung und Umsetzung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, Unterstützung der Zusammenarbeit mit SAGPyA-Programmen in den Provinzen und Koordination mit anderen staatlichen Stellen in Fragen der ländlichen Entwicklung verantwortlich. Auf Provinzebene sind es die Landwirtschaftsministerien, die die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung umsetzen. In Argentinien fußt die ländliche Entwicklung im Wesentlichen auf der Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, Erleichterung des Marktzugangs und Entwicklung

Kasten 2.6 **Die Entwicklungsbehörde auf der Halbinsel Nicoya (Costa Rica)**

Neue Strategien für die ländliche Entwicklung wurden in Costa Rica nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene konzipiert. Die zahlreichen unterschiedlichen Akteure, die in den fünf Kantonen der Halbinsel Nicoya an der ländlichen Entwicklung beteiligt sind, erkannten einige der Schwächen des bestehenden Projekts für die landwirtschaftliche Entwicklung der Halbinsel Nicoya (*Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya* – PRODAPEN) wie auch älterer vom Ministerium für Landwirtschaft und Viehbestand (MAG) umgesetzter Megaprojekte an. Insbesondere äußerten sie ihre Besorgnis über den Mangel an integrierten regionalen oder subregionalen Entwicklungsprojekten, die sie für notwendig erachteten, damit die Halbinsel von früheren Investitionen profitiert und eine kohärentere Entwicklung der verschiedenen Produktionssektoren erreicht werden kann.

Aus diesem Grund haben über 60 Erzeugerverbände zusammen mit Privatpersonen aus den fünf Kantonen und dem PRODAPEN-Beratungsausschuss sowie mit Unterstützung des Programms für die ländliche Entwicklung des MAG zehn Monate lang die derzeitige Situation der ländlichen Entwicklung untersucht und analysiert und eine neue Strategie für die ländliche Entwicklung der Halbinsel formuliert. Die Strategie zielt darauf ab:

1. eine gemeinsame Vision der Agrar- und Ruralentwicklung unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure und Organisationen öffentlicher und privater Natur zu schaffen;
2. eine effiziente und wirksame Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren zu ermöglichen, um Komplementaritäten und die Möglichkeit neuer Allianzen zu sondieren sowie Ressourcen zu teilen;
3. die Evaluierung von Initiativen, Projekten und Programmen zu ermöglichen, die auf einer gemeinsamen Vision und den etablierten strategischen Maßnahmen basieren sollten, und dies auf objektive Art und Weise entsprechend den Bedürfnissen der Halbinsel;
4. die für die ländliche Entwicklung der Halbinsel notwendigen Finanz-, Material- und Humanressourcen zu verwalten, darunter auch jene, die von nationalen und internationalen Stellen zur Verfügung gestellt werden;
5. die Strategie für die ländliche Entwicklung durch eine gut konzipierte und strukturierte Organisation zu untermauern, die den Grundsätzen der Mitwirkung, Transparenz und Legalität unterliegt und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit erhöhen kann.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Gruppe der Akteure, die die Strategie der ländlichen Entwicklung ins Leben gerufen hat, ist auch Gründer der Entwicklungsbehörde für die Halbinsel Nicoya (*Agencia para el Desarrollo de la Península Nicoya* – ADP). Die ADP wird als das Organ eines neuen institutionellen Systems der integrierten ländlichen Entwicklung verstanden, das in der Lage ist, den öffentlichen und privaten Sektor miteinander zu verbinden und kurz- und langfristige Entwicklungsziele sowie lokale und regionale Ziele mit den Bestrebungen des Landes für die gesamte ländliche Entwicklung in Einklang zu bringen.

Quelle: ADP (2004).

entsprechender Märkte für die arme Landbevölkerung (IFAD, 2004). Zwei ähnliche, aber ebenso wichtige Programme der ländlichen Entwicklung, die Argentiniens Öffnung für Strategien der lokalen Selbstverwaltung und räumlichen Entwicklung widerspiegeln, sind das Ländliche Entwicklungsprojekt für die Nordostprovinzen (PRODERNEA) und das Ländliche Entwicklungsprojekt für die Nordwestprovinzen (PRODERNOA)[15]. Diese beiden Programme, die hauptsächlich vom Internationalen Fonds für Agrarentwicklung (IFAD) finanziert werden und technische Hilfe bekommen, sind dezentralisiert und verfügen über eine partizipative Managementstruktur, die den öffentlichen Sektor auf nationaler und Provinzebene und auch den privaten Sektor einbeziehen. Zielpopulationen dieser Investitionsprogramme sind die arme Landbevölkerung und autochtone Bevölkerungsgruppen aus den ärmsten Gegenden des Landes, wobei die technische und finanzielle Unterstützung die existierende ländliche Wirtschaft der Regionen diversifizieren und die Lebensbedingungen in den autochtonen Gemeinschaften verbessern soll. Ein wesentlicher Aspekt ist der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren, die an der Konzipierung und Umsetzung der spezifischen Projekte beteiligt sind; gleichzeitig wird ein umfangreiches Informationssystem aufgebaut, um die Verfahrensweisen und Erfahrungen an andere Nutznießer der PRODERNEA- und PRODERNOA-Programme wie auch nicht direkt beteiligte Provinzen und Ministerien weiterzugeben (Márquez, 2004).

Neben Argentinien sammeln andere südamerikanische Länder erste Erfahrungen mit einem stärker holistischen Bottom-up-Konzept der ländlichen Entwicklung. Aufbauend auf den Erfahrungen des nationalen Programms zur Stärkung der Familienlandwirtschaft von 1996 (PRONAF) und den Erfahrungen der assoziierten kommunalen Räte für die ländliche Entwicklung hat *Brasilien* 2002 einige seiner administrativen organisatorischen und kommunalen Projektauswahlmethoden des PRONAF durch die Einführung des Nationalen Plans für

nachhaltige ländliche Entwicklung reformiert. In der Überzeugung, dass die ländliche Entwicklung eher eine räumliche als eine sektorale Fokussierung benötigt, wird im Plan die Umsetzung von Verträgen zur Förderung der räumlichen Entwicklung gefordert, die beim Übergang von sektorspezifischen zu sektorübergreifenden Maßnahmen und Programmen als Orientierung dienen sollen. Plan und Verträge konzentrieren sich auf die Schaffung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen, die Verbesserung des Marktzugangs für kleine landwirtschaftliche Erzeuger, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft durch die Ausschöpfung lokaler Wettbewerbsvorteile zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitiger Erhöhung des globalen Sozial- und Humankapitals sowie die Verbesserung der Governance-Strukturen vor Ort.

Ecuador setzte 2001 mit Hilfe von Krediten der Weltbank und der Europäischen Kommission das Projekt Armutsbekämpfung und lokale ländliche Entwicklung (PROLOCAL) um. Zielgebiet sind sechs Mikroregionen (insgesamt 150 lokale Regierungen), in denen 80% der Bevölkerung auf dem Land lebt und die Armutsinzidenz in der Bevölkerung 80% überschreitet. Während das Projekt vom Untersekretariat für ländliche Humanentwicklung innerhalb des Ministeriums für soziales Wohlergehen geleitet wird, liegt die Hauptverantwortung bei den lokalen Verwaltungen und den regionalen technischen Einheiten der sechs Mikroregionen. Die Ziele des Projekts lauten wie folgt: 1. Erstellung eines lokalen Entwicklungsplans für alle Gemeinden in Zusammenarbeit mit sozialen Organisationen, Basisorganisationen und Erzeugerverbänden, 2. Verbesserung des lokalen Dienstleistungsangebots durch den technischen, administrativen und organisatorischen Kapazitätsaufbau der Gemeindeverwaltungen und sonstiger Organisationen, 3. Kofinanzierung produktiver Initiativen, die von der Zivilgesellschaft vor Ort konzipiert und umgesetzt werden, um die Produktivität zu steigern, die Wertschöpfung bei Agrar- und Nichtagrarprodukten zu erhöhen und Stadt-Land-Verbindungen herzustellen sowie 4. Verstärkung der Finanzdienstleistungen im ländlichen Raum[16]. PROLOCAL richtet horizontale Verbindungen zwischen den verschiedenen Bürgermeisterämtern bzw. Kommunalverwaltungen innerhalb der Mikroregionen wie auch Verbindungen zwischen den sechs Mikroregionen ein, umfasst aber auch vertikale Beziehungen und die Übertragung von Zuständigkeiten für die ländliche Entwicklung von der zentralen auf die lokale Ebene.

Ein weiterer geographischer Raum, in dem sich die Politikdebatten zunehmend auf die ländliche Entwicklung konzentrieren, ist die Region Nordafrika. Viele Länder der Region führen auch im Rahmen des kontinuierlichen Politikdialogs mit den nördlichen Mittelmeerraum-Anrainerstaaten eine integrierte ländliche Politik ein[17]. Die Regierung von *Marokko* hat beispielsweise die Strategie 2020 zur ländlichen Entwicklung lanciert, um in der ländlichen Politik ein neues holistisches Konzept einzuführen. In Marokko lebt nahezu die Hälfte der 30 Millionen Einwohner in ländlichen Gebieten, und etwa 70% leben in Armut. Die Strategie, die 2003 einen Kredit der Weltbank in Höhe von 25 Mio. US-$ erhielt, zielt auf eine Beseitigung der ländlichen Armut durch Ankurbelung sowohl der landwirtschaftlichen als auch der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschafts-

aktivitäten im Rahmen lokaler Entwicklungspläne auf der Basis partizipativer Konzepte ab, an deren Ausarbeitung alle Sektoren der ländlichen Gemeinden beteiligt sind. Die Strategie stellt einen Bruch mit dem traditionellen Top-down- und sektoralen Ansatz in der ländlichen Entwicklung dar und wird im Rahmen einer weitreichenden Reform der regionalen Planungspolitik im Land umgesetzt.

Weitere interessante Beispiele für die Annahme sektorübergreifender Strategien für die ländliche Entwicklung durch Regierungen kommen aus *Asien*. So wurden in *Indien* mehrere Politikinitiativen zur Integration der ländlichen Entwicklungspolitik auf lokaler Ebene umgesetzt. Ein Beispiel bietet der Staat Andra Pradesh (AP), wo ein umfassendes Programm für die ländliche Entwicklung gezeigt hat, wie ein raumbezogenes Konzept der ländlichen Entwicklung die kommunale Selbstverwaltung, die Governance, die Dienstleistungserbringung sowie das Wachstum des privaten Sektors verstärken kann. Umgesetzt wurde das Initiativprogramm zur Bekämpfung der Armut im Distrikt von über 450 000 selbstverwalteten Basisgruppen, die sich für die Ersparnisbildung und die Mobilisierung von Krediten einsetzen, und über 800 Verbänden derartiger Gruppen, die mehr als 4,5 Millionen Personen vertreten. Zusammengenommen bildeten diese Gruppen Ersparnisse in Höhe von über 20 Mio. US-$ und mobilisieren jährlich mehr als 150 Mio. US-$ in Form von Bankkrediten. Infolgedessen sind Kapital und technische Dienstleistungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse armer Haushalte in breiterem Umfang verfügbar. Diese Gruppen und Verbände bilden Sozialkapital nicht nur zur wirtschaftlichen Selbsthilfe, sondern auch um im Namen ihrer Mitglieder gegenüber Gemeindeverbänden und öffentlichen Dienstleistungsanbietern aufzutreten. Das solide Netzwerk lokaler Einrichtungen, das im Rahmen des Programms entwickelt worden ist, hat es auch von der Tsunami-Katastrophe 2004 betroffenen Gemeinden ermöglicht, die Folgen dieser Naturkatastrophe rascher und wirksamer zu bewältigen. Verbände von Selbsthilfegruppen arbeiteten mit staatlichen Stellen und Kommunalverwaltungen zusammen, um eine rasche und präzise Evaluierung der Gemeindebedürfnisse zu organisieren, die Leistungen von staatlichen Stellen und Gebern in die am stärksten betroffenen Gegenden weiterzuleiten und lokale öffentlich-private Partnerschaften zu fördern, um nicht nur das Verlorene wieder aufzubauen, sondern auch die Hilfeleistungen zur Entwicklung einer dynamischeren, stärker diversifizierten lokalen Wirtschaft einzusetzen. Die Erfahrung von Andra Pradesh legt den Schluss nahe, dass die Verbindungen zwischen Gemeinde, Lokalverwaltung und spezialisierten Dienstleistungsanbietern zu einer ausgewogeneren, dynamischeren und nachhaltigeren ländlichen Entwicklung beitragen können (Weltbank, 2005b).

In *Indonesien* hat das Kecamatan Development Programme (KDP) das Potenzial eines national integrierten Entwicklungsprogramms aufgezeigt, bei dem die ländliche Entwicklung mit einem kommunalen Unterstützungsprogramm gefördert wird. Als Reaktion auf die nationalen Krisen in Wirtschaft, Governance und Entwicklung Ende der neunziger Jahre sorgte das KDP dafür, dass ein beachtlicher Teil der für ländliche Investitionen vorgesehenen Ressourcen in

Indonesien an Subdistrikt-Einrichtungen für integrierte lokale Planung und Verwaltung unter dörflicher Führung vergeben wurde. Durch die Fokussierung auf die Stärkung der politischen Teilhabe von Gemeindemitgliedern gegenüber lokalen Beamten hat das KDP mit der Erhöhung der Teilnehmerzahl sowie der Transparenz in Entscheidungsfindung und Ressourcenmanagement zur Verbesserung der lokalen Governance und ländlichen Entwicklungsprogramme beigetragen. Gemeindeinvestitionen haben Qualität und Aktionsradius sozialer Dienstleistungen erweitert und gleichzeitig die lokale wirtschaftliche Entwicklung durch Infrastrukturverbesserungen und den Zugang dörflicher Erzeugergruppen zu Startkapital ermöglicht. Das Beispiel des KDP hat Governance-Reformen beeinflusst und als Basis für eine neue multisektorale Strategie auf Gemeinde- und lokaler Verwaltungsebene gedient. Im Zuge der fortschreitenden Reform der Governance-Strukturen und des öffentlichen Sektors in Indonesien sind die Räte und das Ressourcenbewirtschaftungssystem auf Gemeindeebene von Kecamatan institutionalisiert worden. Der neu entstehende Rahmen für die lokale Verwaltung in Indonesien demonstriert das Potenzial, eines integrierten Konzepts der ländlichen Entwicklung, das Interventionen auf Gemeinde-, Lokalverwaltungs- und Sektorebene durch lokal angemessene institutionelle Vorkehrungen miteinander verknüpft (Weltbank, 2005b).

In *Thailand* sind in letzter Zeit mehrere Versuche unternommen worden, um Politikmaßnahmen einzuführen, mit denen die lokalen Aktivposten besser genutzt und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft gefördert werden können. Dabei ragen zwei Initiativen auf Grund ihrer innovativen Fokussierung auf lokale Ressourcen und lokale Akteure ganz besonders hervor. Es handelt sich zum einen um das 2001 eingeführte Projekt *„One Million a Village Fund“*, das im Vergleich zu den traditionellen Top-down-Konzepten für die ländliche Entwicklung einen wirklichen Durchbruch darstellt. Mit diesem Programm wurden Gelder für rd. 7 000 Dörfer auf dem Land aufgebracht, und es räumte den lokalen Akteuren im Hinblick auf die Entwicklung einer Dorfstrategie und mithin die kollektive Verwendung der finanziellen Mittel großen diskretionären Spielraum ein. Analog hierzu, allerdings mit einer Fokussierung auf typische Regionalprodukte, wurde das Programm „One Village One Product“-Projekt (oder „One Tambon One Product“ – OTOP) nach dem Vorbild eines erfolgreichen Projekts in Japan ins Leben gerufen. Ziel dieses im gesamten ländlichen Thailand umgesetzten Programms ist es, lokalen Akteuren durch die Herstellung qualitativ hochwertiger Waren und deren anschließende internationale Vermarktung bei der Valorisierung ihrer lokalen Ressourcen und Traditionen zu helfen.

Schlussbetrachtungen

Die in diesem Kapitel erörterten Länderstrategien, bei denen es sich nur um einige wenige Beispiele handelt, veranschaulichen, dass in OECD- und Nicht-OECD-Ländern ein Paradigmenwandel in der ländlichen Politik begonnen hat. Da sich die neuen Programme und Konzepte der ländlichen Politik derzeit noch im Anfangsstadium befinden, muss ihre Wirksamkeit anhand der mittel-

und langfristigen Effekte gemessen werden. Auch wenn sie derzeit zumeist noch nicht in allen Fällen finanziell gut ausgestattet sind, ist allen diesen neuen Politikstrategien gemeinsam, dass sie zu wichtigen kulturellen Veränderungen im Hinblick auf die ländliche Politik beitragen. Erstens erkennen diese Politiken und Programme an, dass in der Politik des ländlichen Raums vielerlei Ziele verfolgt werden und ihre Erreichung je nach Raum und Zeitpunkt unterschiedliche Lösungsansätze erfordert. Zweitens hat das raumbezogene Konzept zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften und zur Integration neuer Stakeholder und Ressourcen auf lokaler Ebene beigetragen: Neue Akteure werden in den Entwicklungsprozess integriert. Schließlich entwickeln diese Initiativen eine Kultur der sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen und schärfen das Bewusstsein für die Vielfalt der ländlichen Bedürfnisse und Chancen und mithin die Notwendigkeit einer raumbezogenen Strategie für die ländliche Politik.

Wie in diesem Kapitel kontinuierlich dargelegt wird, hat sich die Denkweise der politischen Entscheidungsträger in Bezug auf die ländliche Entwicklung deutlich verändert, wenngleich noch immer wenig Mittel für die integrierte ländliche Politik zur Verfügung gestellt werden. Es wird anerkannt, dass die Maßnahmen für ländliche Gebiete ein multisektorales Konzept voraussetzen, da kein einziger Sektor alleine die ländliche Entwicklung voranbringen kann. Mit der zunehmenden Fokussierung auf den Faktor Wettbewerbsfähigkeit in Maßnahmen für die ländliche Entwicklung wie auch der wachsenden Anerkennung der Rolle der Attraktivitätswerte (öffentliche Güter) rückt das Wissen auf lokaler Ebene unvermeidlich in den Vordergrund. Diese neuen Strategien setzen bedeutende Änderungen in Konzeption, Finanzierung und Umsetzung der Maßnahmen voraus. Die traditionellen Top-down-Konzepte sind angesichts der großen Vielfalt ländlicher Standorte unter vielen Gesichtspunkten der ländlichen Entwicklung nur wenig hilfreich. Daher muss in den Governance-Strukturen der größeren Rolle subnationaler Verwaltungsebenen Rechnung getragen werden, während auf der Ebene der Zentralregierungen gleichzeitig eine bessere Gesamtkohärenz und Koordination wie auch technische Unterstützung für die politischen Entscheidungsprozesse gewährleistet werden müssen. Die Einbeziehung privater Akteure setzt noch weitere Anpassungen in den Governance-Strukturen voraus. So erfordert ein bestimmtes Maß an Koordinierung zwischen Sektoren, zwischen Regierungseinheiten auf einer bestimmten Ebene sowie unter den Verwaltungsebenen einen entsprechenden Governance-Rahmen, um wirksam zu funktionieren. Angesichts des weiter gespannten Charakters der ländlichen Politik werden Begleitung und Evaluierung für den Prozess noch entscheidender. Diese Governance-Anforderungen werden in Kapitel 3 untersucht.

Anmerkungen

1. Italien bietet ein Beispiel, wo seit Ende der neunziger Jahre im Rahmen des Paradigmenwechsels das neue *Negotiated Planning* anstelle der traditionellen Ansätze der Regionalpolitik eingeführt wurde. Vgl. OECD (2001b).

2. Dieser Abschnitt basiert auf der Ausgabe 2006 des *Territorial Review of France* der OECD.

3. Wegen näherer Informationen über die Effekte des JARC-Programms siehe *www.ers.usda.gov*.

4. Ob eine finanzielle Transaktion wirklich einen Risikotransfer darstellt, hängt weniger vom eingesetzten Instrument oder einem einzelnen quantitativen Referenzwert (wie beispielsweise die Verfügung über einen Vermögenswert am Ende eines Leasingvertrags), sondern vielmehr von der allgemeinwirtschaftlichen Frage ab, wie die aus der Vereinbarung erwachsenden Risiken und Nutzeffekte längerfristig vom öffentlichen Sektor auf den privaten Partner übertragen wurden. Je weniger ein Finanzierungsmechanismus von direkten bzw. impliziten Verpflichtungen seitens des öffentlichen Partners hinsichtlich künftiger jährlicher Haushaltsbewilligungen abhängt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein echter Risikotransfer stattgefunden hat. Je mehr Spielraum ein privater Partner in einer ÖPP für die Erzielung von Zusatzeinkommen oder von künftigen außerordentlichen Einnahmen hat, desto deutlicher handelt es sich bei der Transaktion um einen echten Risiko- und Nutzentransfer. Je mehr Risiken weiterhin vom Staat getragen werden bzw. je größer die Beteiligung des Staats an potenziellen künftigen Gewinnen ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung das Ziel erreicht hat, einen beachtlichen Teil der Risiken zu übertragen.

5. Dieser Abschnitt stützt sich weitgehend auf frühere Arbeiten zu ländlichen Attraktivitätsfaktoren, die in OECD (1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective* dokumentiert sind.

6. Ökonomische Bewertungen werden in OECD-Ländern weithin als Methode zur Beurteilung des (nicht monetären) Werts von Gütern eingesetzt, für die es keine Märkte gibt. Die Bewertungsmethoden werden zur Untermauerung von Argumenten für oder gegen Projekte und Politikentscheidungen eingesetzt. Die politische Bedeutung der Debatte erklärt sich aus den technischen und ethischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Beurteilung des Werts von Nicht-Marktgütern. Das bedeutet, dass die Gültigkeit eines Großteils der vom Staat oder dem Staat zur Verteidigung grundlegender Argumente in nationalen und internationalen Debatten bereitgestellten Informationen häufig in Frage gestellt wird. Ökonomen haben eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt, um den Wert nicht handelbarer Umwelt- und Kulturgüter im Einklang mit der Bewertung handelbarer Güter zu bestimmen, d.h. auf der Basis individueller Präferenzen.

7. Selbst wenn die Methode u.U. stichhaltig ist, bedeutet die Tatsache, dass viele Schätzungen (vor allem von nicht nutzungsabhängigen Werten) auf den Ergebnissen hypothetischer *„Contingent Valuations“* fußen, dass die Ergebnisse nicht zu eng interpretiert werden dürfen. So kann es große Unterschiede geben zwischen den Beträgen, die Personen nach eigenen Angaben zu zahlen bereit sind, und den tatsächlich ausgegebenen Summen. Um diese Diskrepanz zu testen, wurde eine posta-

lische Befragung zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft durchgeführt, in deren Anschluss dann eine Zahlungsaufforderung in Höhe des Betrags verschickt wurde, die der Adressat angeblich zu zahlen bereit gewesen war. Wenngleich viele Angeschriebene den zugesagten Betrag auch entrichteten, war die Diskrepanz groß.

8. Dem Ökonomen Alfred Marshall zufolge bieten Agglomerationswirtschaften Unternehmen auf Grund ihrer räumlichen Dichte mehrere Vorteile, allen voran *Labour market pooling*, Zugang zu spezialisierten Anbietern und Wissenstransfer.
9. Die Bezeichnung ist eine Abkürzung für den französischen Begriff „Liaison entre Activités du Développement de l'Economie Rurale" (LEADER).
10. *Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones*.
11. 14. Februar 2001, verfügbar unter *www.presidencia.gob.mx*.
12. Spanische Abkürzung für *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado*.
13. Vgl. *http://www.microrregiones.gob.mx/* für die Berichte der Regierung über die Auswirkungen der Strategie.
14. Vgl. OECD (2004c), *Place-based Policies for Rural Development : Extremadura, Spain (Fallstudie)*.
15. Das Projekt PRODERNEA, das die Provinzen von Formosa, Corrientes, Chaco und Misiones abdeckt, wurde 1996 eingerichtet, während das Projekt PRODERNOA 1999 ins Leben gerufen wurde und sich auf die Provinzen Catamarca, Jujuy, Salta und Tucuman erstreckt (aber erst 2003 in Kraft tat und derzeit nur in Catamarca und Tucuman Projekte betreibt).
16. Wegen näherer Informationen vgl. die Website *www.prolocal.gov.ec/index.html*.
17. Wegen näherer Informationen vgl. die Website des International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies *www.ciheam.org*.

Kapitel 3

Governance-Strategien zur Förderung der ländlichen Politik

Wichtigste Punkte

- Das „neue Paradigma für den ländlichen Raum“ erfordert einschneidende Veränderungen bei der Konzipierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen im Sinne einer ressortübergreifenden Multi-Level-Governance. Die traditionellen hierarchisch gegliederten Verwaltungsstrukturen dürften sich als unangemessen erweisen, um diese Maßnahmen effektiv durchzuführen, und es sind daher Anpassungen bei drei wichtigen Governance-Dimensionen erforderlich: horizontal sowohl auf zentralstaatlicher als auch lokaler Ebene und vertikal auf allen staatlichen Ebenen.
- Den Zentralregierungen fällt es häufig schwer, von ihrem eigenen sektorbezogenen Ansatz zu einem integrierten Politikansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums überzugehen. Eine stärkere und bessere Koordinierung impliziert die politische Verpflichtung zur Überwindung sektoraler Tendenzen sowie insgesamt eine Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten verschiedener Ministerien bzw. Regierungsbehörden im Bereich der ländlichen Entwicklung. Zu den verschiedenen Governance-Optionen für die horizontale Koordinierung zählen hochrangige Sondereinheiten, integrierte Ministerien, Instanzen für Politikfolgenabschätzung und interministerielle Koordinierung mittels Arbeitsgruppen und formellen vertraglichen Vereinbarungen.
- Koordinierung ist auch auf lokaler Ebene notwendig, um sektorspezifische Ansätze miteinander zu verzahnen, private Partner einzubinden und die angemessene geographische Größenordnung zu erreichen. Eine integrierte ländliche Politik wird häufig mittels Ad-hoc-Partnerschaften auf lokaler Ebene durchgeführt, die eine Reihe gemeinsamer Merkmale und Grundsätze aufweisen: Erstens wird auf der Basis administrativer und/oder funktionaler Kriterien ein Zielraum definiert. Zweitens beteiligen sich lokale öffentliche und private Akteure an einer Partnerschaft und bringen dort ihr Wissen und ihre Ressourcen ein. Drittens wird eine ländliche Entwicklungsstrategie ausgehend von einer gemeinsamen „Vision“ des betreffenden geographischen Raums und einem Komplex gemeinsamer Ziele entwickelt.
- Monitoring und Evaluierung sind für die Effektivität einer integrierten ländlichen Politik von entscheidender Bedeutung. Die traditionellen Probleme, die die Ermittlung der richtigen Indikatoren für Monitoring und Evaluierung aufwirft, werden durch den sektorübergreifenden Charakter der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen noch verstärkt. Eine Kombination aus weichen und harten Indikatoren kann die Effektivität sowohl von Ex-ante- als auch Ex-post-Evaluierungen verbessern und dazu beitragen, nach und nach eine „Evaluierungskultur“ zu entwickeln. Damit ist ein

Kontext gemeint, in dem Evaluierung nicht als Top-down-Aufgabe in Zusammenhang mit der Verteilung finanzieller Ressourcen betrachtet wird. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, wird die Evaluierung vielmehr zur Chance, die es den Akteuren auf verschiedenen Ebenen ermöglicht, gemeinsam zu beurteilen, wie gut sie ihre Aufgabe erfüllen und wie die Effektivität ihrer Aktionen verbessert werden kann.

- Eine neue Forschungsagenda für die Entwicklung des ländlichen Raums sollte auf zwei Schlüsselziele gerichtet sein: Erstens die Konzipierung eines umfassenden Analyserahmens für die ländliche Entwicklungspolitik, der geeignete qualitative und quantitative Indikatoren umfassen sollte, um die Evaluierung und den Vergleich verschiedener Maßnahmen zwischen den Ländern und zwischen den Regionen innerhalb der Länder zu ermöglichen. Zweitens sollte eine systematische Überprüfung der Länderstrategien für die ländliche Entwicklung durchgeführt werden, deren Ergebnisse anschließend den Politikverantwortlichen aller OECD-Länder zur Verfügung gestellt werden sollten.

Einleitung

In diesem Kapitel sollen die verschiedenen Mittel und Wege verdeutlicht werden, mit deren Hilfe die OECD-Länder Governance-Strukturen erstellen können, die den Zielen der ländlichen Politik förderlich sind. Die Herausforderungen im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung der ländlichen Politik werden einerseits durch die Vielzahl der beteiligten staatlichen Ebenen mit ihren jeweils unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen und andererseits durch die traditionell sektorale Gliederung der Verwaltungsinstanzen verschärft. Die Konzeption und Umsetzung einer integrierten ländlichen Politik erfordert daher Veränderungen in den innerstaatlichen Beziehungen sowie den Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft.

Von einer analytischen Warte aus betrachtet werden die Beziehungen zwischen den Akteuren durch zwei unterschiedliche Dimensionen beeinflusst: die vertikale und die horizontale. Die vertikale Dimension umfasst die Beziehungen zwischen den Regierungsebenen von der supranationalen über die nationale bis zur lokalen Ebene. Innerhalb dieser Dimension kann sich die Rolle der verschiedenen institutionellen Akteure erheblich voneinander unterscheiden. In einigen Ländern ist das Governance-System auf die Zentralregierung fokussiert, so dass die Koordinierung auf der oberen Ebene eine wichtigere Rolle spielen kann, während in anderen Systemen mit stärkeren dezentralen Verwaltungseinheiten die Koordinierung auf den unteren Ebenen an Bedeutung gewinnt und die Zentralregierung sich mehr auf die globale Politikstrategie und -kohärenz konzentriert. Das Hauptaugenmerk gilt in diesem Fall den Kooperationsmechanismen, die sowohl auf der zentralen Regierungsebene (zwischen den Ministerien) als auch auf der lokalen Ebene (zwischen Kommunen und anderen Stakeholdern) untersucht werden müssen.

Das Kapitel ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil wird die Rolle einer Regierung auf *zentralstaatlicher Ebene* in zwei Aufgabenbereichen beleuchtet: Erstens in ihrer Metagovernance-Funktion (Steuerung des Governance-Prozesses) zur Schaffung eines der zwischenstaatlichen Koordinierung förderlichen Umfelds, und zweitens im Hinblick auf die horizontale Koordinierung zwischen verschiedenen Stellen auf zentralstaatlicher Ebene. Im zweiten Teil werden die besonderen Anforderungen für die Koordinierung auf *lokaler* Ebene zur Bewältigung von Problemen in Zusammenhang mit Effizienz- und Übergreifeffekten behandelt, die sich nicht auf die bestehenden lokalen Verwaltungsgrenzen beschränken. Diese Koordinierung bezieht sich auf interkommunale Vereinbarungen und Strukturen, öffentlich-private Partnerschaften in Bezug auf Infrastruktur und Dienstleistungen, formale Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Akteuren und sonstige Koordinierungsmechanismen, die häufig Akteure des privaten Sektors einbeziehen. Im dritten Teil werden die Herausforderungen im Zusammenhang mit *vertikalen zwischenstaatlichen* Beziehungen sowie das Instrumentarium zur Handhabung dieser Beziehungen untersucht, darunter formelle Vereinbarungen, finanzielle Anreize, Monitoring- und Evaluierungssysteme. Abschließend werden die wichtigsten in diesem Kapitel erörterten Fragen zusammengefasst und die Hauptwissenslücken sowie die methodologischen Herausforderungen skizziert, die es in künftigen Forschungsarbeiten zu untersuchen gilt.

3.1 Governance auf zentralstaatlicher Ebene

Zentralregierungen, die sich von sektorspezifischen Ansätzen in der ländlichen Politik abwenden, stehen vor der Frage, wie sie ihre Politikaktionen zu Gunsten eines integrierten Ansatzes organisieren sollen. Die Governance auf zentralstaatlicher Ebene ist sowohl auf die Koordinierung zwischen den dieser Ebene angehörenden Verwaltungseinheiten als auch auf die Entwicklung eines geeigneten Umfelds für die Förderung der ländlichen Politikkoordinierung auf anderen staatlichen Ebenen (Metagovernance) ausgerichtet. Im Hinblick auf die Rolle der Zentralregierung stellen sich dabei u.a. folgende Schlüsselfragen:

- Welches Ministerium bzw. welche Behörde sollte welche Aufgaben erfüllen?
- Welche Mechanismen sind zur Koordinierung der verschiedenen Ministerien und Regierungsbehörden auf zentralstaatlicher Ebene erforderlich?
- Welches sind die größten Hindernisse für die Entwicklung eines Regulierungsrahmens zur effektiven sektorübergreifenden Koordinierung auf unterschiedlichen Regierungsebenen?

Steuerung des Prozesses der ländlichen Entwicklungspolitik

In den meisten Ländern spielt die Zentralregierung eine entscheidende Rolle bei der Beeinflussung des komplexen Systems von Akteuren, die an der raumbezogenen (*place-based*) ländlichen Entwicklung mitwirken. Diese Funktion wird als „Metagovernance“ bezeichnet, worunter die „Governance der Regierung

und der Governance“ (*governance of government and governance*) zu verstehen ist (vgl. Kasten 3.1) (Jessop, 2000). Die Zentralregierung ist häufig die am besten geeignete Stelle, um die Grundregeln für die Governance auf anderen Ebenen sowie die Regulierungsordnung zu definieren, innerhalb deren und durch die die Governance-Partner ihre Ziele verfolgen können. Das Konzept impliziert weder eine übergeordnete Entscheidungsebene, die sämtliche Koordinierungsmechanismen kontrolliert, noch das Aufoktroyieren eines einzigen universellen Governance-Modus. Diese Art von Prozesssteuerung erfordert vielmehr Grundregeln zur Handhabung der Komplexität, der Pluralität und der vielfach verzweigten hierarchischen Beziehungen, wie sie für die meisten Arten der Koordinierung charakteristisch sind. In dieser Arbeit wird Kohärenz zwischen Zielsetzungen, Zeitrahmen und räumlichen Horizonten empfohlen. Vor allem aber gestaltet diese Art der Prozesssteuerung den Kontext, innerhalb dessen diese

Kasten 3.1 **Aufgaben der Metagovernance**

Das Konzept der Metagovernance impliziert ein Management der staatlichen Verwaltung und des Governance-Prozesses mittels eines Spektrums von Mechanismen. Um ein erfolgreiches Management dieses komplexen Katalogs von Politiken und Institutionen sicherzustellen, empfiehlt es sich, dass die für die Metagovernance zuständige Einheit:

- die Kompatibilität bzw. Kohärenz der verschiedenen Governance-Mechanismen und -Regime gewährleistet;
- als primärer Organisator des Dialogs zwischen den verschiedenen Politikinstanzen auftritt;
- ein relatives Monopol im Hinblick auf organisatorische Erkenntnisse und Informationen entwickelt, um so die Erwartungen zu prägen;
- als „Berufungsinstanz“ für Streitfälle in Governance-Fragen dient;
- eine Neujustierung bei Machtungleichgewichten anstrebt, durch Stärkung schwächerer Kräfte oder Systeme im Interesse der Systemintegration und/oder des sozialen Zusammenhalts;
- auf die Veränderung des Selbstverständnisses von Identitäten, strategischen Kapazitäten und Interessen einzelner und kollektiver Akteure in unterschiedlichen strategischen Kontexten hinarbeitet und so deren Implikationen für die bevorzugten Strategien und Taktiken modifiziert;
- politische Verantwortung im Falle von Governance-Versagen übernimmt.

Quelle: Jessop (2000).

Mechanismen entwickelt werden können, statt die spezifischen Strategien und Initiativen zu deren Erreichung vorzugeben. Ein solcher Prozess erfordert die Definition neuer Aufgaben, und er dient zur Ermittlung der federführenden Organisationen, die für die Koordinierung der anderen Partner geeignet sind. Er beinhaltet die Entwicklung von Mechanismen, die ein kollektives Feedback ermöglichen und über Interdependenzen aufklären.

Diese Prozesssteuerungsrolle bezieht sich sowohl auf horizontale Beziehungen an der Spitze als auch auf die Koordinierung vertikaler Beziehungen zwischen den Regierungsebenen. Im Fall einer Marktkoordinierung besteht die Möglichkeit von Marktversagen; im Hinblick auf eine administrativ gesteuerte Koordinierung gibt es eine Vielzahl von Beispielen für Versagen von Regierungs- und Verwaltungsstellen; darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit von Governance-Versagen. Inwieweit es möglich ist, sich hiergegen zu schützen, hängt von der Fähigkeit ab, nicht funktionierende Koordinierungsmechanismen zu ersetzen und alternative Methoden zu entwickeln, bei denen die Wahrscheinlichkeit, dass die gewünschten Ergebnisse erreicht werden, größer ist. Besonders schwierig ist dies, wenn die höchste Autorität nicht auf Hierarchie, Verfügungsgewalt über die Ressourcen oder gar Ausübung von Zwang basiert, sondern auf moralischem Druck und Schlichtung. Es gibt mithin keine wirklich „beste Praktiken“ für die Governance auf zentralstaatlicher Ebene; vielmehr kommt es darauf an, die raumbezogene Entwicklung zu fördern und den Koordinierungsmechanismus anhand der nach und nach gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen entsprechend anzupassen und zu justieren. In diesem Kontext werden Monitoring und Evaluierung sowie die hiervon abgeleiteten Informationen, wie weiter unten erörtert, zu wichtigen Instrumenten bei der Etablierung der Governance-Autorität und der Entwicklung kollektiver Feedback-Mechanismen.

Horizontale Koordinierung

Die Zentralregierungen stehen vor dem Problem, von sektorbezogenen Ansätzen zu einem integrierten Politikansatz für die ländliche Entwicklung überzugehen. Um dies zu erreichen, bedarf es der Koordinierung, um die verschiedenen für die Formulierung und Umsetzung der ländlichen Politik zuständigen institutionellen und Steuerungssysteme zur Zusammenarbeit zu ermutigen. Ferner ist Konsistenz gefordert, um sicherzustellen, dass die einzelnen Politikmaßnahmen nicht im Widerspruch zueinander stehen, sondern eine insgesamt kohärente Strategie ergeben. Das impliziert einen starken politischen Willen zur Überwindung sektoraler Tendenzen sowie eine generelle Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Ministerien bzw. Regierungsstellen im Bereich der ländlichen Entwicklung.

Für die horizontale Koordinierung stehen verschiedene Governance-Optionen zur Verfügung:

- eine Sondereinheit, die unmittelbar dem Regierungschef oder dem Parlamentspräsidenten unterstellt ist;

- ein integriertes Ministerium, das mehrere für ländliche Regionen wichtige Themenkreise abdeckt;
- Politikfolgenabschätzung;
- eine interministerielle Koordinierung mittels Arbeitsgruppen und formellen vertraglichen Vereinbarungen.

In mehreren Ländern wurden hochrangige „Sondereinheiten“ für die raumbezogene Politikentwicklung eingerichtet. Die Tatsache, dass derartige Einheiten oder Koordinatoren in unmittelbarer Nähe eines hauptverantwortlichen Leiters angesiedelt sind, liefert einen starken Anreiz für die Zusammenarbeit zwischen Regierungsbehörden bzw. Ministerien. Es gibt zahlreiche Beispiele für solche Einheiten, die für raumbezogene Initiativen zuständig sind. In Frankreich ist die DATAR (heute DIACT) ein derartiges interministerielles Gremium, dass dem Büro des Premierministers angegliedert ist und sowohl Koordinierungs- als auch Umsetzungsaufgaben wahrnimmt.

Eine weitere Option ist die Einrichtung oder Neuordnung eines Ministeriums oder einer Regierungsbehörde mit einem erweiterten Aufgabenkreis und explizit definierten „Hoheitsrechten“ in Fragen der ländlichen Entwicklung. Nationale und zentrale Behörden im Vereinigten Königreich und in Deutschland sind Beispiele für institutionelle Innovationen in diesem Bereich. Im Vereinigten Königreich besitzt mit der DEFRA ein und dieselbe zentrale Stelle weitreichende Befugnisse im Hinblick auf einen besonders breit angelegten Komplex von Zuständigkeitsbereichen, darunter Umwelt, Ernährung und ländliche Angelegenheiten. In Deutschland ist das Landwirtschaftsministerium zugleich für Ernährung und Verbraucherschutz zuständig. In anderen Ländern sind die Zuständigkeiten für Landwirtschaft, Umwelt, Ernährung und Verbraucherschutz auf verschiedene nationale Verwaltungsstellen verteilt, was dort zur Fragmentierung dieser Funktionen und zu häufigen Konflikten bei Entscheidungsprozessen wie auch bei der Ressourcenverteilung führt. Im Blick auf eine globaler angelegte Raumplanung wurden in Japan vier zuvor eigenständige Ministerien zu einem einzigen Ministerium für Grund und Boden, Infrastruktur und Transport zusammengelegt. Aus der Konzentration unterschiedlicher Zuständigkeiten in einer einzigen Behörde ergibt sich eine Reihe positiver Auswirkungen, wie eine offenere, kohärente Sichtweise in Bezug auf die ländlichen Gebiete, die Zusammenlegung technischer und administrativer Kompetenzen sowie die Möglichkeit eines integrierteren Programmansatzes.

Die Politikfolgenabschätzung, für die gewöhnlich eine kleinere Verwaltungseinheit federführend ist, stellt eine weitere Methode zur Förderung der Politikkohärenz im Hinblick auf ländliche Gebiete dar. Mit der *Canadian Rural Lens* etwa sollen Politikverantwortliche in allen Regierungsressorts dazu angehalten werden, bei der Konzipierung ihrer Politik die ländliche Perspektive zu berücksichtigen. Im Idealfall schalten sich die Mitarbeiter von Rural Lens schon frühzeitig in den Politikprozess ein. Falls dies aber nicht der Fall ist, bietet sich die Möglichkeit zur Stellungnahme immer dann, wenn die betreffenden Regierungs-

Kasten 3.2 **Horizontale Koordinierung auf zentralstaatlicher Ebene: Kanada, Mexiko und Italien**

Politikfolgenabschätzung: Canadian Rural Lens

Im kanadischen Rural Secretariat ist eine Gruppe von fünf Mitarbeitern gemeinsam mit Kollegen in anderen Verwaltungsbehörden für das Programm Rural Lens, zur Berücksichtigung einer ländlichen Perspektive bei neuen Politikinitiativen zuständig. Sie werden natürlich nur dann tätig, wenn Politikmaßnahmen einen ländlichen Bezug aufweisen. Wenn das System gut funktioniert, wird die Rural-Lens-Einheit frühzeitig eingeschaltet, u.U. werden die Mitarbeiter aber auch erst wenige Wochen vor einer Kabinettssitzung tätig. Die Stärke dieses Mechanismus besteht darin, dass die Mitarbeiter von Rural Lens den Minister in dem Sinne beraten können, dass dieser den neuen Politikvorschlag unterstützt (oder nicht). Zwar hat der Minister am Kabinettstisch nur eine Stimme, doch wird nach Möglichkeiten zur Einbeziehung der verschiedenen Regional Development Agencies (und deren Minister) gesucht. Dieser Mechanismus bietet den Ministerien einen Anreiz, die Stellungnahme von Rural Lens zu berücksichtigen. Wenn die Mitarbeiter von Rural Lens der Auffassung sind, dass die ländliche Perspektive nicht in geeigneter Weise dargestellt wurde, versuchen sie, den Politikvorschlag entsprechend zu beeinflussen. Es wird nicht danach getrachtet, ländliche Belange an die erste Stelle zu setzen, sondern zu gewährleisten, dass Entscheidungen auf einer vollständigen Informationsgrundlage (in Bezug auf die Folgen für die ländlichen Gemeinden) beruhen.

Die Mitarbeiter von Rural Lens sind bestrebt, bereits in einem frühen Stadium des Prozesses einbezogen zu werden, was aber nicht immer der Fall ist. Der Einfluss von Rural Lens wird ferner dadurch begrenzt, dass die betreffenden Fragen aus der Perspektive des federführenden Ministeriums formuliert werden. Das bedeutet in der Regel, dass die Formulierung durch die Interessen eines bestimmten Sektors geprägt ist, wie z.B. im Falle der Agrarpolitik, die gewöhnlich im Blick auf die Agrarindustrie ausgearbeitet wird. Diese Tatsache an sich kann es schwierig machen, den die ländliche Gemeinschaft betreffenden Fragen ausreichend Gehör zu verschaffen. Um diese Probleme anzugehen, wurden Anstrengungen unternommen, um die ländliche Perspektive effektiver und systematischer in den Politikentwicklungsprozess einzubringen. Bei einem der hierfür eingerichteten internen Mechanismen handelt es sich um ein interministerielles Politik- und Forschungsnetz, das Politikentwickler und Forscher auf Bundesebene zu Diskussionen über neue Politikmaßnahmen und Forschungsansätze zusammenbringt. Die Mitarbeiter des Rural Secretariat hoffen, dass dieser interne Mechanismus ihnen dabei helfen wird, frühzeitiger in den Politikprozess einbezogen zu werden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Aktive interministerielle Koordinierung für die ländliche Entwicklung in Mexiko

In Mexiko wurde eine Reihe von Koordinierungsvereinbarungen zwischen Ministerien eingeführt, um einen standortbasierten Ansatz in der ländlichen Entwicklung zu etablieren. Mit seiner *„poder de convocatoria“* beeinflusst der Präsident die Koordinierung und die Zusammenarbeit auf Bundesebene bei der Umsetzung der Mikroregionenstrategie für die ländliche Entwicklung. Die politische Koordinierung zwischen den 16 Ministerien wird durch den intersektoralen Ausschuss für die Mikroregionen durchgesetzt, der unter dem Vorsitz des Präsidenten zweimal jährlich mit Beteiligung der Minister zusammentritt. Auf dieser Ebene werden die Richtlinien der Strategie erörtert und beschlossen. Die Koordinierung auf Bundesebene wird durch die Rolle der jeweiligen Vizeminister ergänzt, die sich mindestens viermal jährlich im Rahmen einer normativen Arbeitsgruppe treffen, um zu vereinbaren, welche Projekte zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollen. Die Zuständigkeit für die Agenda dieser Treffen wechselt im Rotationsverfahren alle sechs Monate zwischen den Vizeministern. Ein technischer Ausschuss und eine operative Arbeitsgruppe, in denen die für die Strategie verantwortlichen Generaldirektoren jeden Monat zusammenkommen, ergänzen die normative Arbeitsgruppe. Die operative Gesamtkoordinierung von Prozess und Strategie liegt in der Zuständigkeit des Generalkoordinators der Abteilung für soziale und menschliche Entwicklung im Ministerium für soziale Entwicklung (SEDESOL).

Kofinanzierung und Aufteilung von Zuständigkeiten: Institutionelle Vereinbarungen in Italien

Institutionelle Vereinbarungen (*Accordi Istituzionali*) werden von nationalen Behörden (mehrere Ministerien), Regionen und autonomen Provinzen getroffen, um mehrjährige Pläne für gemeinsame und miteinander verknüpfte Interventionen umzusetzen. Diese Vereinbarungen werden von allen am Planungsprozess beteiligten Verwaltungen formell angenommen und unterzeichnet. Darin sind die Hauptprioritäten, die notwendigen Maßnahmen und Verfahren, die Finanzierungsquellen sowie die Modalitäten für Monitoring und Evaluierung festgelegt. Die institutionellen Vereinbarungen werden in Form mehrerer Programmvereinbarungen umgesetzt, in denen eine Reihe von operationellen Fragen spezifiziert ist: Projekte und Aktivitäten, Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen mehreren beteiligten Akteuren, für die Umsetzung der Projekte erforderliche ressortübergreifende Treffen und Vereinbarungen, Verfahren zur Beilegung möglicher Konflikte

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

zwischen den Beteiligten, Finanzpläne und Finanzierungsquellen, Zuständigkeiten sowie Monitoring- und Evaluierungsverfahren. Die institutionellen Vereinbarungen und Programmvereinbarungen werden von allen beteiligten Verwaltungsstellen (Ministerien und Regionen) kofinanziert.

Quelle: Regierung von Kanada (2005a und 2005b); OECD (2004d), *Place-based Policies for Rural Development: The Micro-regions Strategy, Mexico* (Fallstudie); OECD (2001b), *Territorial Review of Italy*.

behörden alle anderen Stellen, darunter die Mitarbeiter von Rural Lens, zu einer behördenübergreifenden Prüfung aller neuen Politikvorschläge vor deren Behandlung im Kabinett einladen. Derzeit gibt es 32 Ministerien und Behörden, die mit ihrer Programmplanung zur ländlichen Entwicklung beitragen (vgl. Kasten 3.2).

Ein weiteres Konzept für horizontale Partnerschaften auf oberster Ebene lässt sich mittels ressortübergreifender und interministerieller Arbeitsgruppen oder Ausschüsse konstruieren. In Mexiko beispielsweise umfasst die Umsetzung der Mikroregionenstrategie die Koordinierung von mehr als 60 verschiedenen sektoralen Programmen, die von 16 unterschiedlichen Ministerien mit Zuständigkeiten für ländliche Regionen durchgeführt werden (vgl. Kasten 3.2). Mit Hilfe der interministeriellen Kommission für nachhaltige ländliche Entwicklung und des PEC (*Programma Especial Concurrente*), das sämtliche Bundesausgaben für ländliche Gebiete zusammenfasst, hat sich Mexiko daher für eine ressortübergreifende Koordinierungsvereinbarung entschieden, um in der ländlichen Entwicklung einen raumbezogenen Ansatz einzuführen.

Von einem ähnlichen interministeriellen Koordinierungsansatz mittels formeller Prozesse wird Gebrauch gemacht, wenn mehrere Verwaltungen an der Finanzierung oder Zielfestlegung beteiligt sind. So erfordert z.B. in Süditalien die häufige und zunehmende Knappheit an Wasserressourcen in ländlichen Gebieten eine stärkere Koordinierung der öffentlichen Interventionen seitens einer Reihe nationaler und regionaler Verwaltungen. Im Blick auf dieses Ziel wurde ein interministerieller Sonderausschuss eingesetzt, um die horizontale Koordinierung zwischen verschiedenen Ministerien, namentlich für Agrarpolitik, Umwelt, Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Gesundheit und soziale Sicherung, zu verbessern. Weitere interessante institutionelle Lösungen ergeben sich aus dem System der „verhandelten Planung“ in Italien. Diese Definition bezieht sich auf verschiedene Formen öffentlicher Interventionen, wie sie in den letzten Jahren mit Beteiligung nationaler, regionaler und lokaler Akteure umgesetzt wurden; dazu zählen z.B. die „institutionellen Vereinbarungen“, die nicht nur horizontale Kooperationsmechanismen (zwischen verschiedenen nationalen Verwaltungen), sondern auch innovative Formen der vertikalen Koordinierung umfassen (vgl. Kasten 3.2).

3.2 Governance auf lokaler Ebene

Die Governance auf lokaler Ebene ist für die raumbezogene ländliche Politik von zunehmender Bedeutung. Erstens erhalten die subnationalen Verwaltungsebenen im Zuge der Dezentralisierungstendenzen neue Zuständigkeiten. Gleichzeitig wird durch die stärkere Betonung raumbezogener Maßnahmen die Rolle der lokalen Organismen bei der Umsetzung dieser Politiken stärker akzentuiert. Neue Bottom-up-Ansätze für die ländliche Entwicklung werden von verschieden Ländern gefördert und beinhalten auf freiwilliger Basis eingerichtete Gemeindeverbände, Bürgergruppen u.ä., die nicht nur interagieren, sondern zunehmend interdependent werden und damit eine stärkere Koordinierung erforderlich machen. Diese Akteure ziehen die Grenzen der jeweiligen ländlichen Räume neu, indem sie sich auf Faktoren wie die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, eine gemeinsame Identität oder gemeinsame Wirtschaftsmerkmale stützen. Diese Veränderungen werfen eine Reihe wichtiger Fragen im Zusammenhang damit auf, wie die Gemeinden die ländliche Entwicklungspolitik effektiv unterstützen können:

- Welches ist die geeignete Definition, Größe und Ausdehnung eines ländlichen Raums, wenn die vorhandenen Verwaltungsgrenzen den Politikanforderungen nicht entsprechen?
- Welche Hindernisse stehen der Kooperation und Koordinierung auf lokaler Ebene entgegen?
- Welche Mechanismen sind für die Zusammenarbeit unterschiedlicher lokaler Akteure am effektivsten?

Die zunehmende Bedeutung von Akteuren auf nachgeordneten Ebenen

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte haben die OECD-Länder öffentliche Zuständigkeiten und Ressourcen in zunehmendem Maße auf nachgeordnete Regierungsebenen verlagert und dezentralisiert. Es wird davon ausgegangen, dass solche Übertragungen zu mehr Effizienz in der öffentlichen Verwaltung führen und die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung verbessern. Gleichzeitig werden diese Transfers den neuen Erwartungen von Bürgern und Zivilgesellschaft in Bezug auf eine stärkere Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen gerecht. Die Gründe für derartige Tendenzen lassen sich in der Regel folgendermaßen zusammenfassen (Bryden, 2005):

- *Transparenz:* Der Wunsch nach stärkerer demokratischer Beteiligung auf lokaler Ebene;
- *Subsidiarität:* Das Prinzip, wonach öffentliche Aktivitäten auf der niedrigstmöglichen staatlichen Ebene durchgeführt werden sollten;
- *Wettbewerbsfähigkeit:* Verstärkte und effektivere Bereitstellung und Nutzung von Wissen und Aktiva auf lokaler Ebene zur Ankurbelung der Wirtschaftsentwicklung;

- *Heterogenität:* Anpassung der jeweiligen Maßnahmen an die lokalen Bedingungen, da es keine allgemein gültige Lösung gibt;
- *Kosteneinsparungen:* Skaleneffekte auf Grund größerer Einheiten.

Unter diesen diversen Elementen verdient die Wettbewerbsfähigkeit angesichts der Bedeutung von Wissen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess besondere Erwähnung. Durch Einbeziehung der lokalen Gebietskörperschaften in einen Bottom-up-Ansatz kann die Zentralregierung bei der Konzipierung von Politikmaßnahmen die Wissensbasis des betreffenden Gebiets nutzen und damit zu Transparenz bei der Offenlegung von Präferenzen und Kosten ermutigen, während sich die lokalen Akteure im Rahmen einer Multi-Level-Governance einer asymmetrischen Informationslage gegenübersehen. Gleichzeitig müssen beide Parteien die Risiken beachten, die sich aus einem unzureichenden Wissensaustausch bzw. auf Gemeindeebene aus dem Mangel an ausreichenden Kapazitäten zur korrekten Nutzung der von der Zentralregierung übermittelten bisweilen komplexen Informationen ergeben. Private Akteure beeinflussen ebenfalls die Art und Weise, in der sich Entwicklung innerhalb des räumlichen Wettbewerbsrahmens vollzieht. Die Erzeugung neuer öffentlicher Güter erhöht den privaten Zugang zu Ressourcen und den Austausch (Pooling) lokalen Wissens, um den komparativen Vorteil dieser Ressourcen zu nutzen. Daher muss dafür gesorgt werden, dass öffentliche Akteure die lokalen Governance-Mechanismen nicht dominieren, und dass der private Unternehmenssektor stark vertreten ist, damit er aus den durch die öffentlichen oder kollektiven Initiativen erzeugten Chancen und Ressourcen Nutzen ziehen kann.

Diese globalen Trends haben die Rolle der bestehenden Regionen gestärkt und in einigen Fällen zur Schaffung neuer Regional- bzw. Gemeindeverbundsysteme geführt. Diese besitzen häufig ein höheres finanzielles und fiskalisches Gewicht, das ihnen nicht nur gestattet, ihre neuen Aufgaben im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen wahrzunehmen, sondern auch die Schaffung eines geeigneten Umfelds für die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Diese Veränderungen haben sich im breiteren Rahmen der nationalen Politik in entlegenen, ländlich geprägten Gebieten als Teil der neuen regionalen Strategien zur Förderung des Wachstums über die räumlichen Grenzen hinaus deutlich bemerkbar gemacht.

Definition von Zielgebieten für die ländliche Politik

Die Neudefinition lokaler Räume wird in der Regel mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, Skaleneffekte zu erzielen und räumliche Übergreifeffekte zu berücksichtigen. Ländliche Räume in den OECD-Ländern haben häufig mit Problemen zu kämpfen, die sich aus ihrer geringen Bevölkerungsdichte ergeben und es erschweren, öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, aber auch, ein gegebenes wirtschaftliches Potenzial auszuschöpfen. Ungenutzte Skaleneffekte sind eng mit dem Begriff der kritischen Masse verbunden, worunter die minimale Kombination von Humankapital, Sozialkapital, Infrastruktur und natürlichen oder vom Menschen geschaffenen Attraktivitätswerten zu verstehen ist, die einen

Entwicklungsprozess in Gang setzen kann. Ein vielfach in dünn besiedelten ländlichen Gebieten der OECD-Länder anzutreffendes Problem besteht darin, dass die Verwaltungsgrenzen, die vorhandenen fiskalischen Regelungen für Transferleistungen an die lokalen Gebietskörperschaften und die Rechtsinstrumente oft nicht mit den funktionalen Grenzen übereinstimmen, innerhalb derer möglicherweise die notwendigen Elemente für das Erreichen eines kritischen Ressourcenniveaus vorhanden sind.

In diesem Kontext streben kleine kommunale Verwaltungseinheiten häufig eine Zusammenarbeit an, um für die Bereitstellung öffentlicher Dienste eine effizientere Größe zu erlangen. Dies wird beispielsweise als Hauptgrund für die Gemeindezusammenschlüsse in Dänemark, Kanada, Korea und Japan angeführt (vgl. Kasten 3.3). Da Verwaltungsgrenzen nicht unbedingt mit den Konturen von wirtschaftlich relevanten Gebieten übereinstimmen, können Kommunen überdies mit dem Ziel kooperieren, durch Informationsaustausch, Aufteilung von Zuständigkeiten für bestimmte Investitionen und Programme (z.B. regionale Gütezeichen und Vermarktungssysteme, mit denen sie sich von anderen Gebieten abheben) eine effektivere Rolle bei der lokalen Wirtschaftsentwicklung und der Nutzung räumlicher Externalitäten zu spielen. Was ländliche Räume betrifft, so steht die Argumentation zu Gunsten einer Ausschöpfung des Potenzials, das mit verstärkter lokaler Kooperation verbunden ist, im Gegensatz zu dem traditionellen Ansatz, bei dem der Akzent auf Mechanismen zum Ausgleich komparativer Nachteile strukturschwacher ländlicher Regionen liegt.

Die Größe natürlicher Entwicklungsräume oder funktionaler Räume kann von einem kleinen ländlichen Gebiet zum anderen ganz unterschiedlich sein, je nach seiner geographischen Umgebung, den natürlichen Ressourcen und Attraktivitätsfaktoren, den Kompetenzen und der Infrastruktur. In LEADER-II-Programmen liegt die Durchschnittsgröße der Gebiete bei 37 000 Einwohnern und in allen Fällen unter 100 000. Die „*Pays*“ in Frankreich variieren in der Bevölkerungszahl um einen Faktor von eins bis fünf, doch umfassen die meisten weniger als 30 000 Einwohner, wobei diese Einheiten allerdings ausschließlich im französischen Kontext existieren. Hinsichtlich der flächenmäßigen Ausdehnung und der Zahl der miteinander kooperierenden Kommunen gibt es ebenfalls Unterschiede, die zwangsläufig mit der Bevölkerungsdichte verbunden sind. In Kanada erstrecken sich die mit Unterstützung der Bundes- und Provinzregierungen zur Förderung innovativer Entwicklungsprogramme gegründeten *Community Futures Corporations* auf wesentlich größere Gebiete als entsprechende europäische Initiativen.

In der Praxis unterscheiden sich die räumlichen Charakteristika dieser Gruppierungen zwischen den OECD-Ländern erheblich. Das Gebiet Matawinie in Quebec (45 000 Einwohner) erstreckt sich über eine Fläche von 10 600 km^2 mit lediglich 15 Kommunen, während die Größe der Mikroregion Moravska-Trebova-Jevicko in der Tschechischen Republik gerade mal 400 km^2 beträgt mit einer Bevölkerung von nahezu 28 000, die sich im Jahr 2001 auf 33 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 36 bis 11 662 verteilte. In Mexiko kann die Gesamtbevölkerung in einer Mikroregion von 16 000 (Mikroregion „Sierra Gorda“ im Bundesstaat Queretaro) bis zu 122 000 Einwohnern (Mikroregion „Sierra Norte“

Kasten 3.3 **Definition der optimalen Größe einer Stadt: Japan, Italien**

In **Japan** haben mehrere große Wellen von Fusionen städtischer Gemeinden stattgefunden. Als 1890 die ersten städtischen Gemeinden geschaffen wurden, betrug ihre Zahl rd. 16 000. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich die Zentralregierung für den Zusammenschluss von Gemeinden mit dem Ziel ein, deren Verwaltungsarbeit effizienter zu machen, und die Zahl der Stadtgemeinden wurde von über 10 000 im Jahr 1945 auf 3 472 im Jahr 1961 reduziert, eine Zahl, die sich seither nicht wesentlich verändert hat. Das derzeit zu Gunsten von Zusammenschlüssen angeführte Argument der Kosteneffizienz wird durch die schwache Finanzlage vieler kleiner Städte und Dörfer weiter verstärkt. Es wird davon ausgegangen, dass viele Gemeindeverwaltungen in ländlichen Gebieten nicht die zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter erforderliche kritische Masse besitzen. Darüber hinaus haben empirische Studien nachzuweisen versucht, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung einer bestimmten Art und Quantität von öffentlichen Dienstleistungen einer U-förmigen Kurve folgen. Die Kosten der Dienstleistungserbringung nehmen mit der Bevölkerungsgröße bis zu einem „optimalen“ Niveau ab, bevor sie jenseits dieses Punkts wieder steigen. Bei Anwendung dieses Ansatzes auf Japan ermittelte Hayashi, dass die optimale Gemeindegröße zur Erreichung der niedrigsten Stückkosten für öffentliche Dienstleistungen bei rd. 120 000 liegt (auf der Basis von Daten aus dem Jahr 1990). Bei Verwendung dieser Zahl als Richtwert ergibt sich, dass 80% der japanischen Gemeinden unterbevölkert sind (Hayashi, 2002).

In Kenntnis der Schwierigkeiten, die sich aus den laufenden Reformen ergeben könnten, hat die Zentralregierung das System der Präferenzhilfen dahingehend geändert, dass die Gemeindeverwaltungen Anreize erhalten, um einen Zusammenschluss in Erwägung zu ziehen. Um die potenziellen Nachteile möglichst gering zu halten und die finanzielle Attraktivität von Gemeindezusammenschlüssen zu erhöhen, hat sich die Regierung bereit erklärt, bei der Berechnung der Steuerumlage (*Local Allocation Tax* – LAT) für fusionierte Gemeinden Anpassungen vorzunehmen und die Ausgabe von Gemeindeobligationen in Erwägung zu ziehen, um die nach einem Zusammenschluss anfallenden Kosten der Stadtplanung (häufig in Zusammenhang mit Investitionen in gemeinsame Infrastrukturen) zu finanzieren. Der „Unterstützungsplan für Gemeindezusammenschlüsse“ der Regierung umfasst eine finanzielle Vorzugsbehandlung in administrativen Fragen vor und nach dem Zusammenschluss sowie Priorität für öffentliche Arbeiten und

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

subventionierte Projekte. Darüber hinaus gibt es spezielle Bestimmungen, die es den zusammengelegten Gemeinden gestatten, ihre Wahlkreise so umzustrukturieren, dass die Mitglieder der bestehenden Gemeinderäte nicht benachteiligt werden (z.B. durch Zulassung einer größeren Zahl von Sitzen im neuen Gemeinderat als der gesetzlich festgelegten Obergrenze entsprechen würde). Bis zum 1. April 2004 hatten 1 891 Gemeinden auf der Basis dieser gesetzlichen Regelungen 534 Fusionsvereinigungen gegründet. Bei Hinzurechnung der 72 freiwilligen Vereinigungen (die aus 197 Gemeinden bestehen) und der 121 anderen Formen von Vereinigungen (mit insgesamt 247 Gemeinden) beteiligen sich nunmehr 75,3% aller 3 100 japanischen Gemeinden an irgendeiner Form von Vereinigung.

In der **italienischen Toskana** bilden die durch das Regionalgesetz 41/2001 eingerichteten optimalen Einzugsgebiete ein interessantes und erfolgreiches Beispiel für regionale und lokale Planung. Diese Entwicklung resultierte aus dem statistischen Befund, dass kleine und entlegene Gemeinden bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen mit höheren Kosten konfrontiert sind, die häufig zu Fragmentierung und suboptimaler Ressourcenallokation führen. Auf der Basis dieses Gesetzes hat die Region interkommunale Gebiete identifiziert, in denen die Gemeindeverwaltungen die Kosten teilen und dadurch der Bevölkerung eine breitere Palette öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung stellen können. Die entsprechenden Gebiete werden anhand eines bestimmten Maßes an Homogenität ermittelt, etwa der Zugehörigkeit zu ein und derselben Berggemeinschaft oder einem lokalen Wirtschaftssystem, anhand der Bevölkerungsgröße (gewöhnlich über 10 000 Einwohner) und des Ausmaßes der Dienstleistungskomplementarität zwischen den beteiligten Gemeinden. Bei den häufiger gemeinsam bereitgestellten Diensten handelt es sich um solche, die mit Statistik und Kartographie, öffentlichen Bekanntmachungen, Katastern, Tourismusförderung, Schutz der Bürger usw. in Zusammenhang stehen.

Quelle: OECD (2005h), *Territorial Review of Japan*, OECD (2002c), *Territorial Review of Siena, Italy.*

im zentralen Bundesstaat Puebla) reichen. In manchen Fällen kann die zur Artikulierung einer spezifischen Bottom-up-Initiative notwendige kritische Masse sogar noch höher liegen. In den Vereinigten Staaten umfasst ein Projekt in Zentral-Iowa (Produktion von Heil- und Nährstoffpflanzen) 23 *Counties* mit einer Bevölkerung von nahezu 480 000. Derzeit beteiligen sich jedoch lediglich 72 bäuerliche Familien, die die lokale Vorreiterrolle übernommen haben, an dieser Up-Scaling-Initiative (Mortensen, 2002).

Kasten 3.4 **Verwendung von GIS für Definition und Analyse funktionaler Räume**

Geographische Informationssysteme (GIS) sind nützliche Instrumente, um funktionale Räume zu definieren und zu analysieren. Die Fähigkeit von GIS, Kartenmaterial und Datenbanken miteinander zu verbinden, wobei die Geographie als gemeinsames Merkmal dient, hat sich im Kontext der Entwicklungsplanung als hilfreich erwiesen. Funktionale Räume werden häufig im Hinblick auf Fahrtzeiten und Distanzen definiert, es kann aber auch ein breites Spektrum von für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen bedeutsamer Variablen einbezogen werden (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, natürliche Ressourcen). Da die optimale Größe sich in Abhängigkeit von der jeweiligen öffentlichen Funktion unterscheidet, wird durch Nutzung von GIS ein Komplex bzw. ein Muster sich überschneidender Karten verfügbar gemacht, die dann zur besseren Definition der Charakteristiken und Grenzen einer funktionalen Region verwendet werden können.

Ein GIS ist ein organisierter Komplex von Computersoftware, Hardware, geographischen und statistischen Daten, die dazu dienen, Formen geographisch referenzierter Informationen zu sammeln, zu speichern, zu bearbeiten, zu analysieren und darzustellen. Es zeichnet sich besonders durch seine integrativen Charakteristiken aus, die Fähigkeit, räumliche und nicht räumliche Datenkomplexe im Rahmen einer Anwendung miteinander zu verknüpfen. Einige der generell mit GIS verbundenen räumlichen Daten umfassen die allgemeinen natürlichen Ressourcen (Topographie, Geologie, Geomorphologie und Klima), Verwaltungsgrenzen (Abgrenzung zwischen Staat, Kommunen, Dörfern, Schutzgebieten), Daten zur Infrastruktur (Straßennetze, Hochspannungsleitungen, Wasserläufe, Kanalnetze) und Produktionsmodelle, die eng mit einem geographischen Raum verknüpft werden können (Bodenertrag, Bodenerosion, Holzwachstum). Zu den nicht räumlichen Daten gehören die deskriptiven Attribute räumlicher Erscheinungsmerkmale: sozioökonomische Charakteristiken, Demographie, Art der Bodennutzung*.

---

* Wegen weiterer Informationen vgl. Batty et al. (1995).

Quelle: OECD (2004d), *Place-based Policies for Rural Development: The Micro-region Strategy, Mexico* (Fallstudie).

Im Hinblick auf Übergreifeffekte verfolgen Gebietsverbände gemeinsame Entwicklungsziele, die aber nicht unbedingt auf einer Standardgröße basieren. Während in einigen Fällen das Konzept der ländlichen Mittelpunktzentren das Kernstück der Planungen bildet, können diese räumlichen Konfigurationen bei anderen Gruppierungen, etwa in Bezug auf ein Fremdenverkehrsgebiet, andere

Formen annehmen. Die Zusammenlegung von Ressourcen und die Erreichung von Skaleneffekten erfordern eine adäquate räumliche Organisation, damit kleine funktionale Regionen, die in der Regel um eine oder auch zwei kleine bzw. mittlere Städte organisiert sind, entstehen können. Der Hauptort fungiert dabei als öffentliches und privates Dienstleistungszentrum für den Gesamtraum (soziale Dienste, bisweilen ein Krankenhaus, Banken) und stellt gleichzeitig einen erheblichen Anteil an der Beschäftigung. In optimalen Situationen ist dieser Knotenpunkt hinreichend an das inländische Verkehrsnetz angebunden. In Irland setzt man im Rahmen der *National Spatial Strategy* auf diese ländlichen Mittelpunktzentren als wichtige Elemente der Bemühungen zur Entwicklung der ländlichen Räume und verknüpft diese im Hinblick auf die Infrastrukturentwicklung mit *Gateway*-Städten auf regionaler Ebene, mit denen erstere in angemessener Form verbunden sein müssen. In Frankreich folgt die Abgrenzung eines „*Pays*“ einer gewissen Anzahl von Richtlinien, die gewährleisten sollen, dass das kleine Gebiet mit einem gewissen Maß an wirtschaftlicher Logik übereinstimmt, insbesondere in Bezug auf die Beschäftigung („*bassins d'emploi*“). In Mexiko werden die ländlichen Mikroregionen mittels eines Top-down-Ansatzes definiert, der auf sozioökonomischen Indikatoren beruht, zu denen andere mit Hilfe von GIS (vgl. Kasten 3.4) ermittelte räumliche Indikatoren hinzugezogen werden.

Da die bestehenden lokalen Verwaltungseinheiten vermutlich nicht die optimale Konfiguration für die Erbringung eines Spektrums von Dienstleistungen bzw. Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung bilden, ist es für die OECD-Länder schwierig zu definieren, was als „lokal“ gelten soll. Ungeachtet aller mit dieser Frage verbundenen komplexen Probleme sind diesbezügliche Festlegungen notwendigerweise pragmatisch. Da es keine allgemein gültige Rationale gibt, besteht die bevorzugte Methode daher darin, lokale Verwaltungseinheiten in ländlichen Gebieten zu ermutigen, sich selbst freiwillig in Verbänden zu organisieren, die allgemeinen Rahmenrichtlinien folgen und mit entsprechenden finanziellen Anreizen verbunden sind. In diesem Kontext obliegt es den Politikgestaltern und Politikverantwortlichen, für Programme und Mechanismen zu sorgen, die dazu beitragen, Kohärenz herzustellen und Sozialkapital in den Zielregionen zu erzeugen.

Verwaltungsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit und Partnerschaften

Interkommunale Vereinbarungen

Lokale Gebietskörperschaften stimmen sich untereinander ab und greifen dabei auf eine Vielzahl juristischer und ökonomischer Formen der Kooperation zurück, wobei sich dies im Einzelnen zumeist nach den besonderen Bedürfnissen ländlicher Regionen richtet. In rechtlicher Hinsicht erstrecken sich die Kooperationsformen von „Kooperationsgebieten“ bis zu Gemeindeverbänden oder sogar interkommunalen Gemeinschaftsverwaltungen. Was die wirtschaftlichen Formen betrifft, so sind einige Gruppierungen in dem Sinne funktional, als Kommunen

eine spezifische öffentliche Dienstleistung gemeinsam erbringen bzw. eine andere Gebietskörperschaft von ihnen Dienstleistungen erwirbt. Sie können auch eher strategisch ausgerichtet sein und einen größeren Aktionsradius zur Behandlung einer Palette von Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung haben, wobei in diesem Fall der private Sektor stärker einbezogen sein dürfte. Viele OECD-Länder lassen bestimmte Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen zu, das Spektrum reicht hier von minimalen Vorgaben bis zu gesetzlich streng geregelten Formen (vgl. Kasten 3.5). In den Vereinigten Staaten richten zahlreiche Kommunen zusammen Verwaltungen für besondere Zwecke ein, um typische Ziele der interkommunalen Kooperation zu erreichen, in so unterschiedlichen Bereichen wie Bildung und Verkehr oder auch Feuerwehr- und Beerdigungsdiensten. Es gibt fast ebenso viele solcher Einheiten wie Kommunen (etwa 35 000 gegenüber 36 000).

Obwohl durch interkommunale Zusammenarbeit theoretisch Kosten eingespart werden können, ist dies nicht immer der Fall und hier bedarf es weiterer Forschungsarbeiten. Erstens stellen die Regierungen eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung, jede mit ihrer eigenen Produktionsmöglichkeitenkurve. Das Einzugsgebiet eines Krankenhauses kann sich beispielsweise sehr stark von dem Einzugsgebiet einer Grundschule oder der Wasserbewirtschaftung unterscheiden. Zweitens kann die Bereitstellung von Dienstleistungen auch in alternativer Form mit unterschiedlichen Implikationen in Bezug auf die jeweils angebrachte Größenordnung erfolgen. Drittens ist Größe, die häufig nach der Einwohnerzahl definiert wird, ein wenig geeigneter Maßstab für ländliche Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte. Wenn sich Kommunen zusammenschließen oder miteinander kooperieren, werden die Skaleneffekte, die zu Kosteneinsparungen führen sollen, u.U. nicht immer sichtbar. In einer Hand voll Studien wurde festgestellt, dass interkommunale Vereinbarungen, für besondere Zwecke gegründete Verwaltungen und sogar kommunale Zusammenschlüsse häufig keine nennenswerten Kosteneinsparungen bewirken (OECD, 2005a). So können z.B. Arbeitskosteneinsparungen bei Beamten durch verschiedene gesetzliche Regelungen begrenzt sein.

Was in Studien aufgezeigt wurde, ist, dass die Kooperation zwischen solchen öffentlichen Anbietern zur Hervorbringung von anderen oder qualitativ hochwertigeren Dienstleistungen führen kann. Die Kommunen könnten mit höheren Investitionen oder Qualitätsverbesserungen sogar Kostensteigerungen erzeugen. Die methodologischen Probleme im Hinblick auf die Evaluierung dieses Phänomens sind daher vielschichtiger Natur. Erstens könnte ein zu kurz bemessener Zeithorizont für die Evaluierung Ergebnisse in einer Übergangsphase messen, bevor mögliche Kosteneinsparungen realisiert werden. Wenn das Ergebnis in der Tat eine Veränderung der Dienstleistungen ist, dann müssen die Messgrößen zweitens stärker auf die Dienstleistungsqualität als auf die Kosten zugeschnitten sein, und Indikatoren dieser Art sind noch nicht in ausreichendem Maße entwickelt worden.

Kasten 3.5 **Interkommunale Zusammenarbeit: Tschechische Republik, Ungarn und Griechenland**

Lokale Initiativen zu organisieren, die nicht gleich wieder erstickt werden, ist eine Herausforderung für viele Länder, die bestrebt sind, standortbasierte Ansätze in Gebieten zu fördern, deren Konturen nicht unbedingt mit den traditionellen Verwaltungsgrenzen übereinstimmen. Die folgenden Beispiele veranschaulichen nur einige der vielen Fälle interkommunaler Kooperation in den OECD-Ländern. In einigen Fällen werden auch Stakeholder aus dem privaten Sektor in diese Strukturen einbezogen.

Freiwillig gebildete Mikroregionen in der Tschechischen Republik

In der Tschechischen Republik gibt es rd. 6 200 Gemeinden, und obwohl auf die Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern lediglich 2% der Bevölkerung entfallen, liegt ihr Anteil an der Gesamtzahl bei 27%. Viele sind zu klein, um das normale Dienstespektrum anbieten, geschweige denn die strategische Planung für eine standortbasierte Entwicklung wahrnehmen zu können. In diesem Kontext haben sich seit Mitte der neunziger Jahre auf freiwilliger Basis und auf der Grundlage eines Bottom-up-Ansatzes mehr als 200 Gemeindegruppierungen gebildet. Der 1992 verabschiedete gesetzliche Rahmen zur Ermöglichung derartiger Initiativen ist sehr offen angelegt, wobei der Grad der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Wesentlichen ihrer Eigeninitiative überlassen bleibt. Es haben sich Gemeindeverbände in Form von Mikroregionen herausgebildet, wobei einzelne Städte unterschiedlicher Größe sich zur Zusammenarbeit für das Allgemeinwohl ihrer Bürger entschließen und zu vollwertigen lokalen Entwicklungspartnern für andere Regierungsebenen werden. Ermutigt durch die nationalen Behörden, die den Nachteilen der kommunalen Fragmentierung abzuhelfen und den durch den EU-Beitritt bedingten Veränderungen in der Regionalpolitik gerecht zu werden suchten, erscheinen diese mikroregionalen Verbände zunehmend als die natürlichen Partner für die neuen Regionen, die im Jahr 2000 festgelegt wurden.

Die Gründung von Mikroregionen begann unter der Ägide des Kommunalgesetzes von 1992, das diese Kategorie von Vereinigungen nicht ausdrücklich erwähnte oder berücksichtigte. Die ihrer Größe und den angestrebten Zielsetzungen nach vielfältigen Mikroregionen entstanden auf der Basis sehr weit gefasster Richtlinien für die interkommunale Zusammenarbeit, ohne besonderen Hinweis auf derartige Gebilde. Das im November 2000 in Kraft getretene neue Gesetz über die Gemeinden führte

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

spezifische Regeln und Vorschriften für die Schaffung von Gemeindeverbänden ein, die sich auf deren Management und die Bereiche der Zusammenarbeit beziehen. Die Ziele sind sehr allgemein gehalten: Die Mitgliedschaft ist den Gemeinden „zum Zweck des Schutzes und der Förderung ihrer gemeinsamen Interessen“ gestattet. Die Schaffung von Mikroregionen durch Gemeinden in einem bestimmten Gebiet trägt der Notwendigkeit gemeinsamer Ansätze und Problemlösungen Rechnung, die ohne Kooperation nicht entwickelt werden können. Dies gilt nicht nur für grundlegende Infrastrukturvorhaben und die Raumplanung, sondern auch für neue Bereiche wie die wirtschaftliche Entwicklung. In Transformationsländern ist dieser Prozess in der Hinsicht noch bemerkenswerter, als er eng mit der Rückkehr zu einer pluralistischen Gesellschaft verknüpft ist, in der die lokalen Wünsche und Ziele im Rahmen eines marktwirtschaftlich geprägten Systems zum Ausdruck gebracht werden.

Multifunktionale Mikroregionen in Ungarn

Die Mikroregionen in Ungarn sind seit Beginn des Transformationsprozesses eine räumliche Bezugsgröße für die lokale Entwicklung. Neben „statistischen Mikroregionen“ unterhalb der Bezirksebene, die dazu dienen, die staatliche Finanzierung zu erleichtern und Ergebnisse zu messen, gestattete ein Gesetz von 1990 die Einrichtung von mikroregionalen Verbänden auf freiwilliger Basis im Blick auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, für die Schaffung und Verwaltung von Basisinfrastruktureinrichtungen oder die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Gemeinde kann mehreren Verbänden angehören, und die Definition ihres jeweiligen Wirkungsbereichs unterliegt keiner besonderen Regel in Bezug auf die Größe des Gebiets und die Bevölkerungszahl. Wenngleich es ihnen an kritischer Masse fehlen kann, sind diese „standortbasierten“ Verbände definitiv ein Ausdruck lokaler Initiative und Kooperation. Mit kürzlich durchgeführten Maßnahmen wurde versucht, diesen Ansatz durch die Einbeziehung neuer Merkmale in die mikroregionale Entwicklung organisatorisch zu verbessern: Ausdehnung auf öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Grundschulbildung sowie finanzielle Anreize zur Einrichtung von Verbänden mit einer ausreichenden kritischen Masse bis zur Größe von Mikroregionen im statistischen Sinne.

Die Aufsicht über diesen 2004 initiierten neuen Politikansatz für multifunktionale Mikroregionen liegt beim Innenministerium in Zusammenarbeit mit dem Ungarischen Amt für Regionalentwicklung. Es gibt bestimmte Bedingungen sowie eine Anreizstruktur, mit der Gruppierungen belohnt werden,

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die mit den Grenzen einer statistischen Mikroregion übereinstimmen und die im Kontext einer „Partnerschaftsvereinbarung“ eine bestimmte Zahl gemeinsam entwickelter öffentlicher Dienstleistungen für mindestens drei Jahre nachweisen. Anfang 2005 bestanden in Ungarn acht solcher multifunktionalen Mikroregionen, von denen eine (Marcali) teilweise im Bereich der prioritären Tourismusregion Plattensee liegt. Viele andere Verbände dieser Art befinden sich derzeit noch im Entwicklungsstadium. Das ungarische Konzept der multifunktionalen Mikroregionen ist originell und ehrgeizig, da es Anliegen im Zusammenhang mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen mit Entwicklungszielen verknüpft. Dieser ziemlich einzigartige Ansatz trägt den Synergieeffekten zwischen einer angemessenen Dienstleistungserbringung und der wirtschaftlichen Entwicklung in Bezug auf die Attraktivität eines Gebiets sowohl für die Bewohner als auch für die Unternehmen Rechnung.

Lokale Vereinigungen von Städten und Gemeinden in Griechenland

In Griechenland sind die Kommunen in „Lokalen Vereinigungen von Städten und Gemeinden“ (TEDK in griechisch) auf der Ebene der autonomen Präfekturen organisiert. Es gibt in Griechenland 500 derartige Vereinigungen. Der Prozess ist recht formell, da diese Vereinigungen eine gewisse Zahl von Gremien umfassen, und zwar eine Generalversammlung, in der alle Bürgermeister vertreten sind, einen Verwaltungsrat, einen gewählten Präsidenten und einen Exekutivausschuss. Letzterer ist das strategische Organ jeder TEDK, da er mindestens einmal monatlich zusammentritt. Diese Sitzungen gestatten nicht nur den Informationsaustausch auf Präfekturebene zwischen allen ranghohen gewählten Amtsträgern, sie dienen auch der Erstellung eines „Aktionsprogramms“ und des entsprechenden Budgets. Ein derartiger Rahmen erlaubt es den Gemeinden, sich zusammenzufinden und gemeinsam verschiedene Infrastruktur- und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte zu fördern, die im Interesse aller Gemeinden für notwendig erachtet werden.

Ein Beispiel für die interkommunale Kooperation zu Gunsten der Konzipierung und Umsetzung konkreter Projekte liefert die seit 1980 bestehende Union der Lokalverwaltungen (ULAC) auf Kreta. Als Zusammenschluss der lokalen Behörden der vier Präfekturen von Heraklion, Lassithi, Chania und Rethymnon, von denen jede durch ihre lokale Union von Städten und Gemeinden vertreten ist, bildete die ULAC eine „De-facto“-Region, bis die regionale Ebene Ende der achtziger Jahre formell eingerichtet wurde. Tatsache ist, dass die ULAC eine Reihe von Studien und Projekten von

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

regionaler Tragweite entwickelt hat und auch weiterhin entwickelt sowie an einer gewissen Zahl europäischer Regionalforen beteiligt ist. Die ULAC ist ein Partner des Wissenschafts- und Technologieparks von Kreta, und von der ULAC kofinanzierte Forschungsarbeiten konzentrieren sich auf Fragen der Umwelt und der erneuerbaren Energien.

Quelle: OECD (2002b), *Territorial Review of Moravska Trebova-Jevick*, Tschechische Republik; OECD (2005d) *Place-based Policies for Rural Development in Lake Balaton, Hungary* (Fallstudie); OECD (2005e), *Place-based Policies for Rural Development. Region of Crete, Greece* (Fallstudie).

Partnerschaften und informelle Koordinierung: Einbeziehung neuer Akteure in die ländliche Politik

Lokale Gebiete haben Partnerschaften mit einem Spektrum von Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors eingerichtet, um neue Teilnehmer in die endogene ländliche Entwicklung einzubeziehen. In einem Prüfbericht von 1990 über Partnerschaften für die ländliche Entwicklung wurden diese von der OECD definiert als „Systeme formal geregelter Zusammenarbeit, auf der Basis rechtsverbindlicher Mechanismen oder formeller Verpflichtungen, kooperativer Arbeitsbeziehungen und wechselseitig angenommener Pläne zwischen einer Anzahl von Institutionen“ (OECD, 1990). Andere haben die Partnerschaften als einen Prozess im Rahmen eines organisationsübergreifenden Mechanismus beschrieben, der eine Koalition von Interessen im Blick auf gemeinsame Ziele und eine gemeinsame Agenda als Mittel mobilisiert, um ein gemeinsames Problem anzugehen oder spezifische Ergebnisse zu erzielen (James, 2002). Im Allgemeinen ist dies Ziel solcher Partnerschaften die Bewältigung komplexer Probleme, die Konsensbildung, die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, die Verbesserung der Koordinierung, die Erzielung von Synergieeffekten, die Mobilisierung eines stärkeren bürgerschaftlichen Engagements, die Stärkung der lokalen Identität oder die Förderung innovativer Problemlösungen. Diese Motive liegen verschiedenen lokalen Partnerschaften zu Grunde, die in den letzten Jahren als Teil einer neuen Governance der ländlichen Entwicklungspolitik ins Leben gerufen wurden. Diese Partnerschaften haben sich je nach den institutionellen und administrativen Charakteristiken der einzelnen Länder unterschiedlich entwickelt (vgl. Kasten 3.6).

Die weiter oben beschriebenen Partnerschaftserfahrungen weisen einige gemeinsame Merkmale und Grundprinzipien auf:

Erstens wird ein Zielgebiet auf der Grundlage administrativer und/oder funktionaler Kriterien definiert. Wie bereits erläutert, führt das Streben nach optimaler Größe nicht unbedingt zu einem befriedigenden Ergebnis. Die Größe des Zielgebiets variiert je nach Art des Programms und bisweilen je nach Umfang

Kasten 3.6 **Förderung der lokalen Koordinierung: Spanien, Vereinigtes Königreich und Deutschland**

Spanien hat, wie die einschlägigen lokalen Entwicklungsbehörden auch, im Fall des Baskenlands offiziell anerkannt, dass „ländliche Entwicklungsvereinigungen“ oder ADR *(Asociaciones de Desarollo Rural)* eine aktive Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung „ländlicher Entwicklungsprogramme“ oder PDR *(Programas de Desarollo Rural)* spielen. Die PDR sind in einem Gesetz von 1998 definiert, das speziell auf die Entwicklung ländlicher Gebiete im Baskenland abzielt. Bei den ADR handelt es sich um privatrechtliche Einheiten, die die verschiedenen sozioökonomischen Sektoren in einem Gebiet repräsentieren, in dem ein PDR durchgeführt wird. Die Mitgliedschaft steht auch lokalen öffentlichen Akteuren offen. Die Ausarbeitung eines PDR erfordert eine gemeinsame Initiative der für die Landwirtschaft zuständigen Stellen der baskischen Regierung und der Provinzverwaltungen. Diese Verwaltungen sind für die Sammlung anderer sektorbezogener Informationen zuständig, die für die vorgeschlagenen Gebiete von Bedeutung sein könnten. Ferner obliegt ihnen das Management des Prozesses und die Formulierung des Vorschlags für das PDR, das sich aus den Diskussionen und Verhandlungen mit der lokalen ADR ergibt. Der Prozess ist öffentlich, so dass einzelne Bürger und betroffene Parteien ihre Ansichten zum Ausdruck bringen können. Die offizielle Anerkennung der Vereinigungen gewährleistet, dass diese in jeder Hinsicht für die lokalen Interessen repräsentativ sind.

Für die Ausführung eines PRD sind die baskische Regierung, die Provinzverwaltungen und die Kommunen innerhalb jeder *Comarca* (offiziell anerkannte, von den Gemeinden freiwillig gebildete historische funktionale Gebiete) gemeinsam zuständig. 18 dieser *Comarcas* wurden auf der Basis verschiedener Kriterien ausgewählt, die auf Hemmnisse bei der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch auf die Präsenz von Elementen mit natürlichem, kulturellem oder landschaftlichem Wert hinweisen. In den *Comarcas* im Rahmen eines PDR erwogene Aktionen sind in vier Politikbereichen angesiedelt. Der erste betrifft die Entwicklung wirtschaftlicher und unternehmerischer Aktivitäten und die Diversifizierung, jeweils im Blick auf die Stärkung vorrangig landwirtschaftlicher Aktivitäten mit besonderer Berücksichtigung endogener Entwicklungsinitiativen. Der zweite Bereich bezieht sich auf das nachhaltige Umweltmanagement, den Schutz und die Wiederherstellung der Natur. Der dritte Maßnahmenkomplex betrifft die Entwicklung und Modernisierung der Infrastruktur. Der vierte Bereich beinhaltet öffentliche Dienstleistungen mit dem Ziel, ein mit anderen Teilen des Baskenlands vergleichbares Angebot zu erreichen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Im Vereinigten Königreich wurde mit dem *National Strategy for Neighbourhood Renewal Action Plan* (Januar 2001) und der detaillierteren Anleitung für *Local Strategic Partnership* (LSP) (März 2001) das Grundmodell der Regierung in Bezug auf Wesen und Ziele der LSP formuliert. Diese Anleitung war Ausdruck eines ressortübergreifenden Engagements für die LSP seitens aller Ministerien und Behörden. In der Anleitung wurde klargestellt, dass es sich bei einer LSP um ein gesetzlich nicht vorgeschriebenes Gremium handelt, an dem viele Behörden beteiligt sind, das den lokalen Verwaltungsgrenzen entspricht und darauf abzielt, auf lokaler Ebene die verschiedenen Teile der öffentlichen, privaten, Gemeinschafts- und gemeinnützigen Sektoren zusammenzubringen. Die LSP sollen auf einer Ebene operieren, die die Fassung strategischer Beschlüsse gestattet, gleichzeitig aber Gremien mit lokalem Wirkungskreis bleiben. Die im Rahmen einer LSP zusammenarbeitenden lokalen Partner treffen viele der wichtigsten Entscheidungen über Prioritäten und Finanzierungsmodalitäten für ihre lokalen Gebiete (vgl. auch Kapitel 2).

In Deutschland wurde die Landesinitiative LOCALE entwickelt, um in Sachsen-Anhalt im Zeitraum 2000-2006 die Strukturfonds zu implementieren. Das Konzept besteht aus zwei strategischen Elementen: 1. Unterstützung integrierter räumlicher Entwicklungsansätze unterhalb der Landesebene sowie 2. verstärkte Beteiligung lokaler Stakeholder an der Umsetzung des operationellen Programms. LOCALE wurde in starkem Maße durch die positiven Erfahrungen mit LEADER, den territorialen Beschäftigungspakten und den Dorferneuerungsprogrammen beeinflusst. Um sich für LOCALE zu qualifizieren, müssen Antragsteller einen räumlichen Entwicklungsplan für ein „ländliches Gebiet unterhalb der Landkreisebene, das funktional, traditionell und/oder landschaftlich zusammenhängt“, erarbeiten. Der Plan muss eine Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, sowie Budget- und Zeitpläne, die Entwicklungsziele für das Gebiet, Monitoring-Verfahren und Einzelheiten der Beteiligung lokaler Stakeholder enthalten. Der Plan wird dann von einem regionalen Entscheidungsgremium evaluiert, dem auch Vertreter der Landesregierung angehören, und kann den für die Verwaltung der Fonds zuständigen Organisationen (Landwirtschaftsministerium, Umweltministerium sowie Wirtschaftsministerium) vorgelegt werden.

Quelle: OECD (2004b), *Place-Based Policies for Rural Development, Basque Country*, Spain (Fallstudie); Regierung des Vereinigten Königreichs, Countryside Agency (2005); BMELV (2005).

der verfügbaren öffentlichen und privaten Investitionsmittel. Die Definition des Zielgebiets kann zwei unterschiedlichen Ansätzen folgen: 1. einem Bottom-up-Ansatz, bei dem das Gebiet auf der Basis der Projektstrategie und der autonomen Entscheidung der Partner definiert wird, die das betreffende Projekt fördern, oder 2. einem Top-down-Ansatz, bei dem in Frage kommende Gebiete ex ante durch nationale oder regionale Behörden ausgewählt werden. Im letztgenannten Fall hängt die Wahl von den durch diese Behörden gesetzten räumlichen Prioritäten ab.

Zweitens gehen lokale öffentliche und private Akteure eine Partnerschaft ein, in die sie gemeinsames Wissen und entsprechende Ressourcen einbringen. Die Führungsrolle in diesen Partnerschaften ist nicht ausschließlich gewählten Autoritäten vorbehalten, sie kann auch effektiv durch private Akteure oder andere Elemente der Zivilgesellschaft wahrgenommen werden. Die Rolle der privaten Komponente ist häufig von entscheidender Bedeutung, um die notwendige finanzielle Unterstützung für das Projekt zu sichern. Die öffentliche Komponente der Partnerschaft trägt mit politischer Unterstützung zu lokalen Initiativen bei und liefert notwendige administrative Kompetenzen und Expertise. Die Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erzeugt Legitimität für das Projekt innerhalb des Zielgebiets.

Drittens wird eine ländliche Entwicklungsstrategie entwickelt, die sich um eine gemeinsame Vision für den betreffenden Raum und eine Reihe von gemeinsamen Zielen artikuliert. Dies ist häufig das Ergebnis eines komplexen Prozesses, in dessen Verlauf unterschiedliche und häufig konträre Auffassungen über die am besten geeigneten Strategien für den gesamten Raum schließlich miteinander in Einklang gebracht werden. Die Rolle des Mediators bei solchen widersprüchlichen Auffassungen wird idealerweise von einer lokalen Führungspersönlichkeit wahrgenommen, die in der Lage ist, die Strategie und die Projektkonzeption voranzubringen.

Forschungsarbeiten gelangen zu dem Schluss, dass Partnerschaften erhebliche Auswirkungen auf die ländliche Entwicklung haben und insbesondere einen echten Mehrwert in den Prozess der lokalen endogenen Entwicklung einbringen. Über die Effekte der Partnerschaften im Hinblick auf Arbeitsplatzschaffung, Unternehmensförderung oder Leistungserstellung liegen noch keine schlüssigen Forschungsergebnisse vor, signifikante Effekte wurden aber in Bezug auf den Kapazitätsaufbau in der Gemeinschaft, bürgerschaftliches Engagement, Innovation und die bessere Integration von Entwicklungsinitiativen gemessen. Kurz gesagt, legt die Forschung nahe, dass die Partnerschaften dazu beigetragen haben, das Terrain für eine langfristig nachhaltige Entwicklung zu bereiten (Moseley, 2003). Mehrere Faktoren haben einen signifikant positiven Einfluss auf die Effektivität der Partnerschaften für die ländliche Entwicklung (vgl. Tabelle 3.1).

Für effektive Partnerschaften gibt es auch eine Reihe potenzieller Hindernisse, darunter etwa die Komplexität, Rigidität und Fragmentierung der nationalen und supranationalen Politiken, die sich auf die ländliche Entwicklung aus-

Tabelle 3.1 **Faktoren für effektive Partnerschaften**

Grad der Effektivität	Faktor
Sehr hoher Einfluss	• Kompetenz und Engagement der Partnerschaftsmitarbeiter • Erfolgreiche Mobilisierung lokalen Wissens bezüglich der Anforderungen/Ressourcen des Gebiets • Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene
Hoher Einfluss	• Sektorale Heterogenität der Partner • Beteiligung von einem oder mehreren Schlüsselakteuren mit Führungskompetenzen • Art und Weise, in der die Partnerschaft ursprünglich initiiert wurde • Vernetzungsaktivitäten der Partnerschaft
Einflussreich	• Durch die Partnerschaft erreichte Gemeinschaftsbeteiligung • Unabhängigkeit/neutraler Status der Partnerschaft • Unterschiedliche Hintergrundmerkmale/Kompetenzen der die Partnerschaftsorganisationen vertretenden Personen • Von der Partnerschaft durchgeführte gemeinsame Planung
Begrenzt	• Begrenzte Legitimität oder demokratische Rechenschaftspflicht • Überrepräsentierung der lokalen Elite oder des örtlichen Establishments in der Partnerschaft • Übermäßige Konzentration auf die Projektumsetzung und die Ausgabe der Gelder anstatt auf die strategische Verfolgung eines kohärenten integrierten Entwicklungsprogramms • Zu starke Ausrichtung auf Kurzzeithorizonte • Versäumnis, ausreichend auf soziale Ausgrenzung einzugehen und eine stärkere Einbeziehung eines breiten Spektrums der lokalen Gesellschaft anzustreben • Unzureichende Transparenz der Tätigkeit der Partnerschaft • Abzweigung von Energie für Bemühungen, die dem Erhalt von Anschlussfinanzierungen dienen

Quelle: Moseley (2003).

wirken. Top-down-Politiken und -Programmen mangelt es oft an Flexibilität oder sie verfolgen zu enge bzw. im Vorhinein definierte Ziele, die den lokalen Umständen und Bedürfnissen nicht entsprechen, insbesondere weil Regionen heterogen und ex ante vorgegebene Standards nicht in jedem Fall geeignet sind. Die Komplexität der behördlichen Zuständigkeiten, Befugnisse und Restriktionen auf nationaler, supranationaler und regionaler Ebene ist verwirrend für lokale Akteure, die den Aufbau von Partnerschaften anstreben. Diese Komplexität erschwert es den lokalen Stellen, den richtigen Mix für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu finden. Fragmentierte Entscheidungsfindung und Steuerung auf den zentralstaatlichen Ebenen schafft ernste Probleme auf der lokalen Ebene, wie sich im Fall der LEADER-II-Programme in einigen europäischen Ländern

gezeigt hat. In diesen Fällen waren verschiedene zentralstaatliche Ministerien für die unterschiedlichen in den LEADER-Programmen genutzten EU-Strukturfonds (und die entsprechenden nationalen Fonds) zuständig, wobei jedes Ministerium mit anderen Berichts-, Aufzeichnungs-, Begleit- und Evaluierungssystemen arbeitete. Wenn die an der lokalen Partnerschaft beteiligten nationalen oder regionalen Stellen unterschiedliche räumliche Grenzen für die Bedienung der lokalen Ebenen aufweisen, schaffen sie zusätzliche Probleme für die lokale Koordinierung der Entscheidungsfindung, wie in neuesten Forschungsarbeiten über unterschiedliche Wirtschaftsergebnisse festgestellt wurde.

Als weitere Probleme wurden u.a. die Ebene der Partnerschaft und die sektoralen Beziehungen ermittelt. So gehen z.B. Planungspartnerschaften nicht immer mit einer entsprechenden Partnerschaft für die Umsetzung einher. Diese Trennung von Aufgaben kann zu Beginn zwar die Politik- bzw. Programmkohärenz gewährleisten, stellt aber nicht sicher, dass das Projekt effektiv verwirklicht wird. Darüber hinaus führt ein Sektorbias auf nationaler oder lokaler Ebene dazu, dass die Evaluierung der Leistungen nicht mit Blick auf die Ergebnisse, sondern in Bezug auf Indikatoren durchgeführt wird, die gewöhnlich entweder Inputs oder intermediäre Outputs messen. Betreffen die gewünschten ländlichen Entwicklungsergebnisse sektorübergreifende Fragen, wie z.B. „nachhaltige ländliche Entwicklung“, „gesunde Gemeinden“ oder „soziale Integration“, führt die Messung nach sektorbezogenen Inputs oder intermediären Outputs gewöhnlich zur Verfehlung der eigentlichen Ziele (Bryden, 2005).

„Partnerschaftsmüdigkeit“ und bürokratische Überlastung sind ebenfalls häufig anzutreffende Probleme. In einer neueren Studie über bürgerschaftliches Engagement in Partnerschaften im Vereinigten Königreich wurde festgestellt, dass es wegen der geringen Zahl der in ländlichen Gebieten zur Verfügung stehenden Führungspersönlichkeiten nicht selten zu übermäßigem Engagement, Überarbeitung und Burnout kommen kann (Osborne et al., 2002). Eine OECD-Fallstudie aus dem Jahr 2005 über die ländliche Politik in den toskanischen Provinzen Grosseto und Arezzo (Italien) stellte das komplexe Geflecht von Akteuren und Maßnahmen heraus, das aus einer Flut von Planungsinstrumenten für ein und denselben Raum resultieren kann. Die Beispiele aus der Toskana zeigen die Bedeutung der Kompetenzen und des Sozialkapitals, die für die Koordinierung unter den zahlreichen Akteuren erforderlich sind, die in den verschiedenen Partnerschaften, bei denen sie eine Rolle spielen, jeweils unterschiedliche Aufgaben erfüllen (vgl. Tabelle 3.2). Diese Probleme können durch zunehmende regulatorische und bürokratische Belastungen noch verschärft werden. In den Fällen, wo lokale Behörden zusammengelegt wurden, bedeutet die daraus resultierende Vergrößerung der Lokalverwaltung, dass mehr öffentliche Beschaffungsaufträge den für öffentliche Ausschreibungen geltenden Mindestwert erreichen, so dass sich die Zahl der Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen können (wegen der höheren Haftpflichtversicherung und Kapazitätsproblemen), verringert, was effektiv zur Bildung von Oligopolen führt und den Einfluss der lokalen Gemeinschaften auf die öffentlichen Ausgaben verringert.

Tabelle 3.2 **Starke Zunahme der Planungsinstrumente: der Fall von Grosseto und Arezzo (Italien)**

Programme, strategische Akteure (**X**) und beteiligte Akteure (x) in den zwei Provinzen

	Arezzo					Grosseto				
	EU	Zentral-regierung	Region	Provinz	Lokale Akteure	EU	Zentral-regierung	Region	Provinz	Lokale Akteure
Docup 2000-2006	**X**		x			**X**		x		
RDP 2000-2006	**X**		x	x		**X**		x	x	
LEADER Plus	**X**		x	x	x	**X**				
Lokalentwicklungs-plan der Provinz 2001-2004			**X**	x						
Territorialpakt	x	**X**	x	x	x		**X**	x	x	
Territorialpakt für die Landwirtschaft		**X**	x	x	x		**X**	x	x	
Programmvertrag							**X**			x
Agenda21							**X**			x
Bergentwicklungsplan	x	x	**X**	x	x	x	x	**X**	x	x
PRUSST							**X**			x
Industriebezirke			**X**	x						
Ländliche Bezirke								**X**	x	
PASL			**X**	x				**X**	x	
PISL	**X**		x	x			**X**	x	x	

Quelle: OECD (2005f), *Place-Based Policies for Rural Development. Tuscany, Italy* (Fallstudie).

Der Mangel an Autonomie der lokalen Verwaltungen und Behörden schafft wiederum andere Probleme. Mit Autonomie ist hier sowohl fiskalische Unabhängigkeit als auch Entscheidungsfreiheit in dem Sinne gemeint, dass lokale Verwaltungen und Behörden selbst festlegen können, wie sie die durch die Dezentralisierungspolitik gewünschten Ergebnisse am besten erreichen (und diese Politik so besser mit anderen Maßnahmen auf lokaler Ebene abstimmen). Den lokalen Verwaltungen größere fiskalische Autonomie zu gewähren, war eines der Hauptziele der jüngsten Reformen der Lokalverwaltungen in Italien (OECD, 2001b). Fiskalische und sonstige Formen von Autonomie zählen nach Erkenntnissen aus dem DORA-Projekt auch zu Faktoren, die die Wirtschaftsergebnisse ländlicher Regionen beeinflussen (Bryden und Hart, 2004). So mögen Politikmaßnahmen nominal dezentralisiert sein, so lange Fragen der zentralen Kontrolle und der lokalen Autonomie nicht geklärt sind, werden die Ziele und Vorteile der Dezentralisierung in der Praxis jedoch nicht realisiert werden.

Informelle Koordinierungsmechanismen können die Koordinierung auf lokaler Ebene für die raumbezogene ländliche Entwicklung ebenfalls erleichtern. Unter manchen Umständen kommt die Initiative von lokalen Amts-

trägern/Verwaltungen, in Schulen, lokalen Klubs oder anderen Organisationen und bisweilen sogar von wichtigen Einzelpersonen ohne äußere Unterstützung. Der private Sektor spielt bei derartigen Mechanismen häufig eine herausragende Rolle. Es liegen recht eindeutige Belege dafür vor, dass es zwischen dem relativen Erfolg von Gemeinden, sich als existenzfähige Gemeinwesen zu behaupten, die in der Lage sind, sich vernünftige Ziele zu setzen und diese auch zu erreichen, Unterschiede gibt. In den Vereinigten Staaten haben Forscher die Attribute untersucht, die die von ihnen als „unternehmerische ländliche Gemeinden" bezeichneten Gebiete auszeichnen. Diese Gemeinden wiesen u.a. folgende Merkmale auf: eine breite Definition der Gemeinde, die Akzeptanz von Kontroversen, die Bereitschaft zur Einführung von Steuern zwecks Investition in die ländliche Infrastruktur, eine flexible und auf viele Schultern verteilte Führung, Vernetzungsmöglichkeiten für die Einwohner, ausreichende personelle finanzielle Ressourcen für die kollektive Risikoübernahme sowie die Bereitschaft, diesen Überschuss in lokale private Initiativen zu investieren (Flora und Flora, 1992).

Die im Rahmen des DORA-Projekts durchgeführten Forschungsarbeiten zu Vergleichsgemeinden in Schottland, Deutschland, Schweden und Griechenland ergaben, dass der Erfolg von lokaler Eigeninitiative und nicht von Top-down-Verordnungen abhängt. „ ... in den meisten Fällen schneiden die erfolgreichen Gebiete vor allem auf Grund ihrer Eigenbemühungen sowie ihrer Motivation und Kompetenzen (sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich) gut ab, z.T. deshalb, weil sie bei der Anzapfung der verfügbaren regionalen, nationalen und EU-Fördermittel effektiv waren und diese Mittel zur Unterstützung ihrer selbst entwickelten Ideen geschickt nutzten. Wir können keinen einzigen Fall anführen, in dem zentral angeregte Initiativen oder massive externe Investitionen zum dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg auf lokaler Ebene geführt hätten, selbst wenn diese einmal zur Rettung eines wirtschaftlich stagnierenden Gebiets eingesetzt worden sind" (Bryden und Hart, 2004).

3.3 Vertikale Governance-Beziehungen

Die Regierungen der OECD-Länder überlegen derzeit, von ordnungsrechtlichen Mechanismen abzurücken und die lokalen Akteure zur Beteiligung an der Konzipierung und Umsetzung raumbezogener Maßnahmen für die ländliche Entwicklung zu ermutigen. Dieser Kurswechsel verlangt von den Zentralregierungen eine Neudefinition ihrer Rolle und die Entwicklung neuer Mehrebenen-Kooperationsrahmen. Die Multi-Level-Governance-Perspektive betont das Prinzip der Machtaufteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und gibt diesen staatlichen Ebenen keine hierarchische Ordnung, sondern erkennt stattdessen an, dass die Politikgestaltung eine zunehmende Interdependenz zwischen einem breiten Spektrum von Akteuren erfordert, von denen jeder bestimmte Kompetenzen und Ressourcen in eine Partnerschaft einbringt.

Die Forderung nach Partnerschaften und deren Auswirkungen in Bezug auf Dezentralisierung führen zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung, da dies die formelle Einbeziehung dezentraler Akteure und Sozialpartner

im Entscheidungsprozess impliziert, während ihre Rolle in der Vergangenheit beratender Natur war. Die Erfahrungen mit der Umsetzung raumbezogener Maßnahmen für die ländliche Entwicklung haben einige Hindernisse für die Erreichung einer effektiven Mehrebenen-Koordinierung zu Tage gefördert. Es gibt aber auch empirische Befunde für Erfolgsstories, bei denen die Interaktion zwischen vertikal integrierten Akteuren zu einem Wissensaustausch und einem Klima der Zusammenarbeit führt, das Politiken fördert, die den Bedürfnissen und dem Potenzial des ländlichen Raums besser gerecht werden.

Die Koordinierung und Governance zwischen der oberen und der unteren Ebene ist für die Regierungen eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, bei der es große strukturelle Hürden zu überwinden gilt. Die wichtigsten Fragen lauten, ob und in welcher Weise die Akteure der Notwendigkeit der vertikalen Koordinierung Rechnung tragen können und welche Rolle die Akteure der verschiedenen Ebenen bei der Konzipierung und Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitiken zu spielen imstande sind. Nachfolgend sind einige der Schlüsselbereiche aufgeführt, die es bei der Mehrebenen-Koordinierung zur Unterstützung der raumbezogenen ländlichen Entwicklung zu klären gilt:

- Welche Mechanismen und Regeln müssen für die Mehrebenen-Koordinierung eingeführt werden und wer soll dafür zuständig sein?
- Wird die Koordinierung zwischen der oberen und unteren Ebene durch die Verwaltungskapazitäten eingeschränkt?
- Wie beeinflussen Finanzierungsmechanismen die vertikalen Governance-Mechanismen?
- Welches sind die geeigneten Anreize und Methoden für Monitoring und Evaluierung?

Koordinierung zwischen der oberen und unteren Ebene

An der Konzipierung raumbezogener Politikmaßnahmen für die ländliche Entwicklung sind verschiedene nationale und dezentrale Akteure beteiligt. Die in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden vier Hauptebenen sind die nationale, die regionale, die intermediäre oder subregionale und die lokale Ebene. Die Präsenz einer supranationalen Ebene sollte im Rahmen dieses Schemas ebenfalls untersucht werden. So spielen z.B. die wichtigsten EU-Institutionen (Europäischer Rat, Europäisches Parlament und Europäische Kommission) eine ganz wesentliche Rolle, indem sie einen konzeptuellen und gesetzlichen Rahmen für die Entwicklung ländlicher Entwicklungspolitiken in den Mitgliedsländern liefern.

Die Rolle der verschiedenen Akteure bei der Konzipierung und Umsetzung der ländlichen Politik sowie ihre Beziehungen untereinander können je nach dem institutionellen Rahmen des betreffenden Landes stark variieren (vgl. Tabelle 3.3). In zentralisierten Systemen, wo die Zentralregierung eine aktive Rolle bei der Auswahl der lokalen Partnerschaften und Pläne übernimmt, wird sich wahrscheinlich eher das Problem stellen, dass ein Standardmodell nicht auf

Tabelle 3.3 **Vertikale Koordinierung nach institutionellem Governance-Modell**

<table>
<tr><th colspan="2">Funktionen bei Konzipierung und Umsetzung ländlicher Entwicklungspolitiken</th><th>Zentralisierte Systeme</th><th>Dezentralisierte Systeme</th><th>„Konzertierte“ Systeme</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Planung</td><td>Strategische Programmplanung</td><td rowspan="5">Nationale Ebene</td><td rowspan="2">Nationale Ebene</td><td rowspan="2">Staat mit Regionen</td></tr>
<tr><td>Mittelzuweisung</td></tr>
<tr><td>Operationelle Programmplanung</td><td rowspan="3">Regionale Ebene</td><td rowspan="2">Staat mit Regionen, subregionalen Stellen, sozialen und ökono-mischen Partnerschaften</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Umsetzungssystem</td><td>Umsetzungsregeln</td></tr>
<tr><td>Auswahl der Empfängergebiete</td><td>Regionen mit subregionalen Stellen</td></tr>
<tr><td>Auswahl der lokalen Partnerschaften/lokalen Pläne</td><td rowspan="2">Nationale und teilweise regionale Ebene</td><td>Regionale oder subregionale Stellen</td><td rowspan="2">Regionen oder subregionale Stellen oder Behörden</td></tr>
<tr><td>Genehmigung und Finanzierung einzelner Projekte</td><td>Subregionale Stellen oder lokale Behörden (bisweilen Partnerschaften)</td></tr>
<tr><td></td><td>Kontrolle, Begleitung und Evaluierung</td><td>Nationale Ebene (auch Behörden)</td><td>Alle Ebenen</td><td>Staat mit Regionen und subregionalen Stellen/lokalen Behörden</td></tr>
</table>

Quelle: Mantino (2005).

alle ländlichen Regionen gleichermaßen übertragbar ist. In einem dezentralisierten oder „konzertierten“ System ist es für die verschiedenen staatlichen Ebenen schwierig, ihre jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten zu klären. Unabhängig von der Position eines Landes in dieser Typologie wird die Frage, inwieweit sich die vertikale Koordinierung ohne größere Schwierigkeiten durchführen lässt, auch von dem Grad der horizontalen Koordinierung auf den oberen und unteren Ebenen abhängen.

Die Entwicklung einer echten Partnerschaft mit den nachgeordneten Regierungsebenen mittels vertikaler Governance-Mechanismen ist ein erwünschtes Ergebnis. Das Gesamtziel besteht darin, die nachgeordnete Regierungsebene auf Grund ihrer Beteiligung an der Entscheidungsfindung sowie an der Umsetzung der von ihr mitkonzipierten ländlichen Entwicklungspolitiken in die Verantwortung zu nehmen. Diese Mechanismen erfordern ein hohes Maß an

Mitwirkung, effektivem Wissensaustausch und Kompetenzen seitens der nationalen, intermediären und lokalen Vertreter. Um die mit dieser Art von *Principal-Agent*-Beziehung verbundenen „*Moral-Hazard*-Risiken" zu begrenzen, entwerfen die nationalen oder supranationalen Stellen Verträge und richten Mechanismen für Monitoring und Evaluierung der Effektivität der Mehrebenen-Koordinierung und -Kooperation sowie der Effizienz der daraus resultierenden Maßnahmen ein. Zu den traditionellen Evaluierungsmechanismen gehören die Berichterstattung, Programmprüfung und Kosten-Nutzen-Analyse. Die Evaluierung muss sich an den in den Hauptverträgen festgesetzten Zielen orientieren. Die Ziele und Leistungsindikatoren (sowohl quantitativer als auch qualitativer Art) sollten daher so festgesetzt werden, dass sie die faire Beurteilung der Effektivität der auf lokaler Ebene durchgeführten Aktionen anhand homogener Standards erlauben.

Im Rahmen der vertikalen Beziehungen zwischen der supranationalen und den lokalen Ebenen kommt der „intermediären Ebene" eine zunehmend wichtige Rolle zu. In den stärker dezentralisierten Ländern (wie Deutschland, Italien und Spanien mit seinen autonomen Gemeinschaften) haben die regionalen Behörden in verschiedenen Bereichen eine Führungsrolle übernommen. Dazu gehören die Programmkonzeption und -umsetzung, die Ressourcenallokation zwischen den lokalen Gemeinschaften, die Projektbegleitung, -evaluierung und -kontrolle sowie die Aushandlung von Zuständigkeiten und Ressourcen mit supraregionalen Institutionen (EU und Zentralregierung).

Als Folge der Stärkung der intermediären institutionellen Ebene verlagert sich der Schwerpunkt der Rolle der zentralstaatlichen Stellen in mehreren Ländern hin zur Gewährleistung eines der ländlichen Politik förderlichen Politik- und Regulierungsumfelds. In diesem Kontext legen die Zentralregierungen die globalen Strategien und Prioritäten sowie den gesetzlichen Rahmen für die ländliche Politik fest und bewerten die Politikkohärenz der Programme auf nationaler und regionaler Ebene. Empfehlenswerte Verfahren für die Zentralregierungen, die häufig die Finanzierung der Programme über die intermediären Ebenen zur Verfügung stellen, gehen in Richtung eines Systems finanzieller Anreiz- wie auch Belohnungsstrukturen, die auf verstärktem Monitoring und intensivierter Evaluierung zur Stimulierung einer „positiven Konkurrenz" auf dezentraler Ebene basieren. Um bei dieser Konkurrenz Flexibilität zu gewährleisten, geben die Zentralregierungen der strategischen gegenüber der beschränkten Programmplanung (*constrained programming*) den Vorzug. Beispiele für solche vertikalen Mechanismen sind der *Contrat de Plan Etat-Regions* in Frankreich, die europäischen Strukturfonds, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in Deutschland (vgl. Kasten 3.7) sowie die institutionellen Vereinbarungen in Italien (vgl. Kasten 3.2).

Anreize und Verträge in vertikalen Beziehungen

Von einer Regierungsebene an andere vergebene Zuschüsse dienen als wichtiges Instrument für das Management der vertikalen Beziehungen, die bei der Finanzierung und Ausführung von Politikmaßnahmen und Programmen in den

Kasten 3.7 **Vertikale Vertragsmechanismen: EU, Frankreich und Deutschland**

Die Europäischen Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds sowie Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) sind vor nicht allzu langer Zeit mit der Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates reformiert worden, die die allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds festlegt und die Ziele und Elemente der Mehrebenen-Politikgestaltung formuliert. Gemäß der Verordnung soll die Gemeinschaftsaktion durch eine enge Konzertierung (als „Partnerschaft" bezeichnet) zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat gemeinsam mit den regionalen und lokalen Behörden, den Wirtschafts- und Sozialpartnern und sonstigen in diesem Rahmen relevanten Einrichtungen zustande kommen. Die „Partnerschaft" erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Evaluierung. Ein besonders interessanter Mechanismus innerhalb des Systems der Europäischen Strukturfonds (für den Programmplanungszeitraum 2000-2006) ist die durch die Agenda 2000 eingeführte „leistungsgebundene Reserve". Dieser Fonds verhängt Sanktionen bzw. honoriert als leistungsfähig anerkannte Programme entsprechend den Regeln, die im gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) der Europäischen Gemeinschaft für operationelle Regionalprogramme in den unter Ziel 1 fallenden Regionen festgesetzt sind. Die „Rechenschaftslegung" durch diesen Mechanismus ist für seine Effektivität und Akzeptanz bei allen beteiligten Akteuren von entscheidender Bedeutung. Alle Partner (Europäische Kommission, nationale und regionale Verwaltungen) nehmen an der Definition der Evaluierungskriterien teil, die formeller Bestandteil des gemeinschaftlichen Förderkonzepts sind. Italien hat beschlossen, die Nutzung der leistungsgebundenen Reserve auszuweiten; in seinen unter Ziel 1 fallenden Regionen wurde die Rolle der Reserve sowohl finanziell als auch operationell gestärkt.

In Frankreich haben die *Contrats de Plan Etats-Régions*, seit ihrem Inkrafttreten im Juli 1982 in aufeinander folgenden Wellen dazu beigetragen, die Mehrebenen-Koordinierung der regionalen Entwicklungspolitik zu unterstützen. Im Rahmen dieser Mehrjahresverträge geht jeder Partner eine Verpflichtung in Bezug auf Charakter und Finanzierung verschiedener Projekte ein. Die Zentralregierung ist durch den Präfekten vertreten, der ein weit gefasstes Mandat für die Verhandlungen mit den Regionen besitzt, wobei letztere im Hinblick auf Maßnahmen der räumlichen Wirtschaftsentwicklung als die „Pilot"-Verwaltungsebene gelten. Es sind Evaluierungen erforderlich, um u.a. zu bewerten, ob diese Mechanismen eher ein Instrument der staatlichen Dezentralisierung als eine echte Partnerschaft darstellen. 2005 wurde in diesem System eine Reihe von Reformen eingeleitet.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

In Deutschland, ist das Planungssystem für die ländliche Entwicklung das Ergebnis eines gemeinsamen Entscheidungsprozesses, bei dem sich die Zentralebene (Bund) und die Regionen (Länder) auf einen gemeinsamen Rahmen für die regionalen Pläne zur ländlichen Entwicklung verständigen. Ein gemeinsamer Planungsausschuss für Agrar- und Küstenschutz (PLANAK), dem Vertreter von Bund und Ländern angehören, definiert anhand eines globalen Rahmens den auf mehrere Jahre angelegten Plan (GAK). In diesem Plan sind nicht nur globale Strategien, sondern auch spezifische Interventionen festgelegt, die auf Bundesebene als Prioritäten betrachtet werden. Jedes Bundesland berücksichtigt bei der Konzipierung seiner Programmplanung für die ländliche Entwicklung die in der GAK festgesetzten Prioritäten sowie eigenständig ausgewählte Maßnahmen. Alle Maßnahmen werden von der Europäischen Kommission, dem Bund und den Ländern kofinanziert. Die Regeln der Kofinanzierung sind im GAK festgelegt. Der gesamte Programmplanungsprozess stellt sicher, dass die Dezentralisierung der ländlichen Politik mit der Festsetzung globaler ausgerichteter Strategien und Prioritäten im Einklang steht.

Quelle: OECD (2004a), *Designing and Implementing Rural Development Policies*.

ländlichen Regionen eine Rolle spielen. Die Verwendung der Zuschüsse hängt von mehreren Kontextparametern in den OECD-Ländern ab, darunter dem Charakter der fiskalischen Institutionen und dem Autonomiegrad der nachgeordneten Regierungsebenen. Im Kontext der Regionalentwicklung vergeben die OECD-Länder in der Regel Zuschüsse für spezifische Projekte, Zuschüsse auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen oder Zuschüsse in Verbindung mit einer Form von Kofinanzierung. Bei Projektzuschüssen wird gewöhnlich eine ganze Reihe von Punkten spezifiziert, wie Leistungsindikatoren, Begleitsysteme und sogar Belohnungen für gute Ergebnisse. Andere Zuschüsse können auf spezifischen Formeln beruhen oder sind an eine gleich hohe Finanzierungsbeteiligung der den Zuschuss empfangenden nachgeordneten Regierungsebene geknüpft. Manche Zuschüsse erfordern auch die Kooperation mit anderen Regierungsebenen.

Bei der Verwendung von Zuschüssen muss die Möglichkeit von Anreizproblemen in Rechnung gezogen werden, die ihre Effektivität begrenzen. Schlecht konzipierte Zuschüsse können zu gegenteiligen Effekten in dem Sinne führen, dass z.B. die Formel manipuliert oder Mittel für andere als die vorgesehenen Zwecke abgezweigt werden. Es kann jedoch eine Reihe von Instrumenten im Rahmen des Zuschussmechanismus eingesetzt werden, um gute Arbeit zu belohnen oder von der beabsichtigten Verwendung des jeweiligen Zuschusses abweichendes Verhalten zu sanktionieren, wenn effektive Begleit- und Leistungsindikatoren eingesetzt werden (vgl. Tabelle 3.4). Die mit diesem Monitoring verbundenen Herausforderungen werden im nächsten Abschnitt beschrieben.

Tabelle 3.4 **Verwendung von Zuschüssen in vertikalen Beziehungen**

Anreizprobleme	Lösungen
• Sachgerechte Mittelverwendung	• Transparenz
• Sachgerechte Projektauswahl	• Leistungsindikatoren
• Rechenschaftspflicht	• Monitoring und Evaluierung
• Langfristige Planung	• Belohungen für gut abschneidende Projekte
• Verbindung zwischen Ausgaben-zuschüssen und Finanzierungskosten	• Sanktionen (Entzug der Fonds)
• Erfolglose Kooperation zwischen Regierungsebenen	• Ergänzungszuweisungen und sonstige Kofinanzierungsauflagen
• Formelmanipulierung	

Quelle: Goodspeed (2005).

Ein erfolgversprechendes Instrument für die Erwirkung hoher Leistungen durch die empfangende Verwaltungsebene sind die treffenderweise als solche bezeichneten „leistungsgebundenen Fonds“. In der leistungsgebundenen Reserve der EU z.B. werden 4% der Mittel (8,25 Mrd. Euro) für die Förderung von Projekten zurückgelegt, die vorab definierte Ziele erreicht haben. Um Zugang zu diesen zusätzlichen Fördermitteln zu erhalten, müssen die Empfängerregierungen Projekte begleiten und evaluieren sowie die vorab definierten Ziele erreichen. Die leistungsgebundene Reserve der EU hat wichtige Beiträge zum Kapazitätsaufbau geleistet und zur Einführung guter Verwaltungspraktiken geführt. Die Reserve war z.B. dafür verantwortlich, dass bestimmte Regionen zum ersten Mal Begleit- und Evaluierungsmethoden in ihre Projekte einbezogen haben. Allerdings war mit der Reserve auch eine Reihe von Problemen verbunden. Da die Ziele von der Verwaltungsebene festgesetzt werden, die Empfänger des Zuschusses ist, hat diese z.B. einen Anreiz, leicht erreichbare Ziele festzulegen, und so kam denn auch ein sehr großer Prozentsatz von Projekten in den Genuss zusätzlicher Mittel. Die EU schlägt nunmehr neue, klar umrissene Zielsetzungen vor, die auf den mit dem Projekt realisierten BIP- und Beschäftigungszuwächsen basieren, doch haben die Mitgliedstaaten bemängelt, solche Ziele seien zu restriktiv. Überdies ist es schwierig, außerhalb des Projekts liegende Faktoren zu berücksichtigen, die einen Effekt auf Beschäftigung und BIP haben könnten. Gleichwohl zeigt das EU-Beispiel, dass Belohnungsanreize funktionieren (OECD, 2005b).

Obwohl sie viele ähnliche Parameter wie die Zuschüsse enthalten, sind Verträge ein noch anderes Instrument für das Management vertikaler Beziehungen. Sie sind häufig flexibler als Zuschüsse, da sie die Möglichkeit für Verhandlungen über ein wesentlich breiteres Spektrum von Bedingungen bieten. Je nach institutionellem Kontext kann der Vertrag ein Instrument sein, das eine Stärkung der Eigenverantwortung und Motivation bei den Vertragsparteien bewirkt. Die Probleme, die in den OECD-Ländern im Zusammenhang mit Verträgen beobachtet

wurden, betreffen u.a. hohe Transaktionskosten, einen Machtbias zu Gunsten der oberen staatlichen Ebenen oder unzureichende Evaluierungsverfahren zur Gewährleistung der Einhaltung der Vertragsbedingungen durch alle Parteien. In einigen Ländern greift die Verwendung von Verträgen offenbar so stark um sich, dass die Governance erschwert werden könnte (Tabelle 3.5).

Tabelle 3.5 **Mehrebenen-Vertragsmechanismen: Vorteile und Probleme**

Vorteile	Probleme
● Verbindung regionaler und nationaler Politiken	● Hohe Transaktionskosten für Aushandlung und Durchführung
● Beitrag zum lokalen Kapazitätsaufbau	● Vervielfachung der Verträge in den Nutzerländern
● Legitimierungsfunktion	● Zentralstaatliche Ebene verzichtet nur ungern auf ihre Vorrechte
● Bewältigung institutioneller Fragmentierung	● Potenzial von Rigidität trotz möglichen Veränderungsbedarfs
● Stabilisierung der Beziehungen zwischen den Regierungsebenen auf längere Sicht	● Verzerrung zu Gunsten von Kapitalzuschüssen
● Verteilung der Lasten großer und komplexer Projekte und Programme für eine einzelne Regierungsebene nicht möglich	● Evaluierungsverfahren nicht im Vorhinein gut durchdacht
● Verteilung des politischen Risikos	● Häufig Bevorzugung der oberen Regierungsebenen

Quelle: OECD (2005a), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance.*

Evaluierung und Begleitung

Begleitung und Evaluierung dienen dazu, die Effektivität der Maßnahmen insgesamt sicherzustellen sowie ein wichtiges „Terrain" für Diskussionen zwischen den verschiedenen Akteuren abzustecken. Ex ante und ex post werden verschiedene Methoden angewendet, um die Politikkonzeption und -umsetzung zu verfeinern sowie die Rechenschaftspflicht bezüglich der Verwendung öffentlicher Gelder zu gewährleisten.

Begleitung und Evaluierung der Politik und der Strategien zur ländlichen Entwicklung sind äußerst komplex. Eine Herausforderung stellt sich mit der Evaluierung verschiedener Regionen, die in Bezug auf eine Reihe von Faktoren sehr heterogen sind. Darüber hinaus muss ein Großteil des für eine erfolgreiche Politikimplementierung erforderlichen Wissens aus dem betreffenden Raum kommen, was Monitoring und Evaluierung ebenfalls kompliziert. Inwieweit Anreize für Begleitung und Evaluierung bestehen und entsprechende Verfahren zur Anwendung kommen, hängt von der Rolle des betreffenden Akteurs im Prozess ab. Wie Institutionenökonomen feststellen, spielt das Eigeninteresse hier eine wichtige Rolle („*where you stand depends on where you sit*"). Auf der

lokalen Ebene sind die lokalen Akteure im Hinblick auf ein wettbewerbliches Zuschussprogramm darauf bedacht, dass ihr Projekt ausgewählt wird. Eine solche Ex-ante-Evaluierung ist ferner der Weg, über den lokales Wissen mittels öffentlich-privater Partizipationsprozesse und einer besseren Nutzung des Wissens lokaler Hochschulen oder Forschungszentren entstehen kann.

Höhere Governance-Ebenen (und Finanzierungsquellen) fordern formellere Evaluierungen für ihre eigenen Rechenschaftslegungszwecke und eine feinere Justierung der Programmkonzeption wie auch der Durchführungsverfahren. Diejenigen, die diese Forderungen am eindringlichsten erheben, müssen u.U. am meisten dafür zahlen. Wenn Begleitung und Evaluierung als ausdrückliche Zusatzbedingung zu den übrigen Zuschussvoraussetzungen festgelegt und hierfür auch ein eigenes Budget bzw. ein gesonderter Betrag zur Verfügung gestellt wird, dann ist dies etwas ganz anderes als die Forderung, die Ausgaben für Evaluierung/Begleitung aus dem laufenden Haushalt zu bestreiten. Verschiedene Erfahrungen zeigen, dass es ratsam ist, die für die Evaluierung vorgesehenen Ressourcen gesondert zu budgetieren. Sie sollten mit den Betriebsmitteln nicht fungibel sein und bei Nichtverwendung zurückgegeben werden.

In einigen in ländlichen Gebieten durchgeführten Projekten, bei denen auf Wettbewerbsbasis vergebene Zuschussprogramme Verwendung finden, wie etwa das LEADER-Programm der EU, basiert die Projektauswahl auf kontextgebundenen Indikatoren. Dies bedeutet eine implizite Ex-ante-Evaluierung und Messung der Ausgangsbedingungen, bisweilen sogar in quantitativer Hinsicht. Die von den höheren Ebenen gestellte Forderung, die Ausgangsbedingungen des Vorschlags zu prüfen, ist sinnvoll, und die Ermittlung der zu prüfenden Maßnahmen sollte Teil der Auflagen für die Vorschlagserstellung sein, insbesondere dann, wenn sie konkret mit Sanktionen und Belohnungen verbunden werden können. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass kontextgebundene Indikatoren, selbst wenn sie quantitativer Art sind oder von lokalen Akteuren ausgewählt werden, um ihre Finanzierungsanträge zu rechtfertigen, als harte Messgrößen für die im Rahmen eines Programms erbrachten Leistungen möglicherweise ungeeignet sind.

Für Programm- und Politikadministratoren stellt die Evaluierung einen unerlässlichen Teil des Gesamtbilds dar. Evaluierung ist der Prozess, durch den sich mögliche Pfeiler für den Aufbau einer Entwicklungsstrategie identifizieren lassen. Evaluierung sollte ein Prozess sein, der Schritt für Schritt den politischen Entscheidungsprozess und die Umsetzung des betreffenden Programms während dessen gesamter Laufzeit begleitet. Natürlich sollten die politischen Entscheidungsträger (durch Partnerschaft und am Bürger ausgerichtete Entscheidungsprozesse) im Hinblick auf die für Investitionen ausgewählten Orte und Projekte das letzte Wort haben, doch kann ihnen die Evaluierung Entscheidungshilfen geben.

Der jeweilige Politikschwerpunkt, sei es soziale Gerechtigkeit oder Entwicklung, und das Timing (ex ante oder ex post) werden auch den Charakter der Evaluierung und ihre Nutzungen verändern. Liegt der Schwerpunkt der Politik explizit auf sozialer Gerechtigkeit, ist die Ex-post-Evaluierung von Fortschritten im Hinblick auf klare Ziele direkterer Natur. Gilt das Hauptaugenmerk der wirt-

schaftlichen Entwicklung, so ist die Analyseeinheit ein „Raum mit Entwicklungspotenzial“, wobei die Evaluierung besonders komplex und auf lokaler Ebene ebenso wie auf der oberen Ebene von größerer Bedeutung ist. Die Ex-ante-Evaluierung ist ein Prozess, mit dessen Hilfe die politisch Verantwortlichen zu verstehen versuchen, in welchem ländlichen Gebiet und in welches Wirtschaftsgut in diesem Gebiet sie am besten investieren sollten (z.B. in ein klar differenzierbares spezifisches regionales Produkt oder in eine archäologische Stätte). Die Ex-ante-Evaluierung sollte auch den Gebern von Zuschüssen für Entwicklungsprojekte Wege eröffnen, im Kontext von Haushaltsengpässen Projekte zu priorisieren und abzulehnen. Dies ist die grundlegende Funktion von im Wettbewerbsverfahren vergebenen Zuschüssen, so dass es bei unzureichender Bereitstellung von Evaluierungsmaterial schwierig ist, die erforderliche Entscheidung zu treffen. Gleichzeitig darf die Evaluierung nicht rigide sein. Sie muss es den Politikverantwortlichen erlauben, auch einige „unscharfe Ziele“ zu formulieren, die später dann sich wandelnden Kontexten angepasst werden. Was die Selbstevaluierung und die Ex-post-Evaluierung angeht, so sind diese ein Weg, um die angenommenen Entwicklungsstrategien zu prüfen und sie erneut untersuchen zu können, wann immer dies als notwendig erscheint.

Die Überwindung von Messproblemen

Wie weiter oben festgestellt, werden die traditionellen Herausforderungen in Bezug auf die Ermittlung von Indikatoren für die Begleitung und Evaluierung durch die multisektorale Natur der ländlichen Entwicklungspolitiken verschärft. So werden z.B. Indikatoren häufig gemessen, um einen Kausalzusammenhang zwischen den durchgeführten Aktionen und den beobachteten bzw. nicht eingetretenen Veränderungen herzustellen. Auf Grund der Einzigartigkeit jedes ländlichen Raums erweist sich die Anwendung statistischer Messgrößen als besonders schwierig, wenn es um den Versuch geht, Veränderungen bestimmten Ursachen an bestimmten Orten zuzuordnen. Häufig werden Fallstudien verwendet, um die ländliche Entwicklungspolitik zu evaluieren, entweder um denselben Ort vor und nach einer „Intervention“ zu analysieren (Längsschnittanalyse) oder um zwei unterschiedliche Standorte zum selben Zeitpunkt zu untersuchen, von denen einer „Interventionsgegenstand“ war und der andere nicht (Querschnittanalyse). Angesichts der Vielzahl der Variablen in der ländlichen Entwicklung sind solche Versuche zur Herstellung eines Kausalzusammenhangs wenig ergiebig. Der Mangel an hinreichenden theoretischen Modellen, um exakt zu verstehen, wie und warum sich eine regionale Entwicklung vollzieht, gestaltet derartige Analysen noch komplizierter.

Auswahl und Nutzung geeigneter Indikatoren in der raumbezogenen ländlichen Entwicklung sind im Kontext von zwei Hauptproblemen erörtert worden (Barca et al., 2004). Erstens gibt es ein Problem in Zusammenhang mit dem „unvollständigen Informationsrahmen“, das darin besteht, dass das für die Entwicklung quantitativer und verifizierbarer Messgrößen der Politikziele benötigte Wissen z.T. bei denjenigen liegt, die die Politik umsetzen, und z.T. durch die Umsetzung der Politik selbst erzeugt wird. Das zweite Problem betrifft den

Kausalitätszusammenhang, wobei die Herstellung der Verbindung zwischen Aktionen und Zielen sehr schwierig ist, selbst wenn einige der Politikziele durch messbare Variablen ausgedrückt werden können. In beiden Fällen ist es unproduktiv, wenn fehlerhafte Indikatoren verwendet werden, um die für die Umsetzung der Politik Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

Gute Indikatoren müssen daher mehrere Voraussetzungen erfüllen. Sie sollten eindeutige Messgrößen der Stärken oder Schwächen eines Raumes sein, die für alle beobachteten Einheiten oder Regionen und in einer Zeitreihe rechtzeitig verfügbar sind. Die Indikatoren müssen im Hinblick auf die evaluierten Bereiche vollständig sein. Die Qualität der Daten muss einwandfrei und verlässlich sein. Eine spezifische Herausforderung bei der ländlichen Entwicklungspolitik ist angesichts der Aufteilung von Wissen und Anreizen zwischen den verschiedenen Ebenen das Vertrauen aller Akteure in die Datenquelle und die Methode der Datenerhebung. Dieses Vertrauen ist besonders wichtig, wenn die Ergebnisse in irgendeiner Form für die Verhängung einer Sanktion oder die Gewährung einer Belohnung verwendet werden.

In Italien wurden im Blick auf das Gemeinschaftliche Förderkonzept der EU 2002-2006 Indikatoren zur Messung von Fortschritten in der räumlichen Politik auf zwei unterschiedliche Arten umgesetzt, die jeweils als „weich“ bzw. „hart“ bezeichnet werden. Bei den weichen Anwendungen werden die Indikatoren ex ante oder ex post verwendet, um die Endziele zu messen, und gewöhnlich handelt es sich um globale Kontextindikatoren zur Bewertung der Effektivität in verschiedenen Gebieten. Diese Indikatoren sollten dazu dienen, die relativen Stärken und Schwächen der verschiedenen gemessenen Einheiten zu ermitteln, den Grad der Unschärfe der regionalen Politikanalyse zu verringern und die Rechenschaftspflicht aller an der Entscheidungsfindung beteiligten Stakeholder im weiteren Sinne zu erhöhen. Auf Grund der mit ihnen verbundenen Einschränkungen sind die weichen Indikatoren indessen für eine robuste Evaluierung der Politikergebnisse bzw. der Akteure, die die einschlägigen Maßnahmen umsetzen, nur schwer verwendbar. Harte Anwendungen von Indikatoren werden eingesetzt, um Zwischenziele von Maßnahmen zu messen, wenn eine bestimmte Zwischenstufe, etwa die Einrichtung eines neuen institutionellen Mechanismus, einen notwendigen Schritt zur Erreichung des Politikziels darstellt. Anreize oder Sanktionen sind bei diesen harten Indikatoren leichter zu implementieren, da hier der für die Umsetzung Verantwortliche die Kontrolle über den Output besitzt.

Die kombinierte Verwendung weicher und harter Indikatoren kann die Effektivität sowohl von Ex-ante- als auch Ex-post-Evaluierungen verbessern und dazu beitragen, nach und nach eine „Evaluierungskultur“ zu entwickeln. Damit ist ein Kontext gemeint, in dem Evaluierung nicht als Top-down-Aufgabe im Zusammenhang mit der Verteilung finanzieller Ressourcen gesehen wird. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, wird die Evaluierung vielmehr zur Chance, die es den Akteuren auf verschiedenen Ebenen ermöglicht, gemeinsam zu beurteilen, wie gut sie ihre Aufgabe erfüllen und wie die Effektivität ihrer Aktionen verbessert werden kann.

Schlussfolgerungen und Prioritäten für die Forschung

Die Konzipierung und Umsetzung einer raumbezogenen Politik der ländlichen Entwicklung erfordert einen Paradigmenwandel in den Governance-Strukturen. Wie in diesem Kapitel erläutert, ist die ländliche Politik stark wissensbasiert und umfasst vielfältige Akteure. Koordinierungs- und Kommunikationsmechanismen sind daher von zentraler Bedeutung. Diese Mechanismen müssen horizontal sowohl auf der zentralstaatlichen Ebene als auch unter den lokalen Akteuren sowie vertikal über die verschiedenen Regierungsebenen entwickelt werden. Eine integrierte ländliche Politik impliziert, dass von den beteiligten Akteuren die Ausführung neuer Aufgaben verlangt wird, was Veränderungen der Denkweise und neue Kompetenzen erfordert. Evaluierung und Begleitung sind ebenfalls von entscheidender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass die raumbezogenen Politikmaßnahmen effektiv sind und nach und nach verbessert werden. In Tabelle 3.6 werden einige der wichtigsten Koordinierungsprobleme und Lösungen für eine effektive Governance dargestellt, die die ländliche Politik unterstützt.

Tabelle 3.6 **Zusammenfassung der wichtigsten Koordinierungsprobleme und deren Lösungen**

Governance-Problem	Lösung
Anhaltender sektorbezogener Ansatz	Eingehen auf die zentrale sowie auf die lokale Koordinierung
Fehlen von Umsetzungsmechanismen	Berücksichtigung guter Praktiken, z.B. LEADER
Partner müssen Partnerschaft ernst nehmen	Gesetzgebung und Anreize
Schwächung der Lokalregierung	Wiederherstellung der Befugnisse der lokalen Ebenen
Lokalregierung zu klein	Anreize zur Zusammenarbeit
Ex-ante-Kontrolle und Genehmigung	Ergebniskontrolle
Schwierigkeiten bei der Evaluierung von Politikeffekten	Entwicklung und Kombinierung „weicher“ und „harter“ Indikatoren
Ineffektive lokale Planung	Einrichtung von leistungsgebundenen Reserven und Belohnungsmechanismen

Quelle: Basierend auf Bryden (2005).

Wenngleich das Interesse der politischen Entscheidungsträger an Maßnahmen zur raumbezogenen ländlichen Entwicklung wächst, sind Forschungsarbeiten, die die Ergebnisse und die Bestimmungsfaktoren für Erfolg bzw. Misserfolg dokumentieren, nur spärlich vorhanden. Dies liegt einerseits an den objektiven Schwierigkeiten bei der Evaluierung (insbesondere in quantitativer Hinsicht) sektorübergreifender Politikmaßnahmen. Wie im vorhergehenden

Abschnitt erörtert, geht es bei einer wichtigen Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger um die Identifizierung von Indikatoren, mit denen die Effekte der Maßnahmen in einem Kontext einigermaßen erfasst werden können, in dem Ursache und Wirkung nicht immer zuzuordnen sind und in dem die Ergebnisse u.U. erst mittel- bis langfristig zu Tage treten.

Andererseits ist die im Hinblick auf die ländliche Politik bestehende Forschungs- und Informationslücke z.T. einer „intellektuellen Krise“ zuzuschreiben, deren Ursache in der Schwierigkeit liegt, die Vielzahl von analytischen Ansätzen zusammenzubringen, die eine Beschäftigung mit der integrierten ländlichen Entwicklungspolitik erfordert. Der *„Braintrust“* für die ländliche Entwicklung umfasst Regionalökonomen, neoklassische Ökonomen, Geographen, ökonomische Geographen, Landsoziologen, Stadtgeographen, Stadtökonomen, Betriebswirte, Statistiker, Politikwissenschaftler und Forscher aus anderen Fachbereichen. Angesichts der vielfältigen Natur dieses Expertenreservoirs sind besonders Institutionen wie die OECD wichtig, um das kollektive Wissen zusammenzutragen und zu vertiefen.

Eine neue Forschungsagenda sowohl für die nationalen als auch für die internationalen Institutionen sollte insbesondere zwei Hauptziele anvisieren: *erstens* die Entwicklung eines umfassenden Analyserahmens für die ländliche Entwicklungspolitik. Dieser sollte einen Katalog von geeigneten qualitativen und quantitativen Indikatoren enthalten, um die Evaluierung und den Vergleich verschiedener Maßnahmen zwischen den Ländern und zwischen Regionen innerhalb der Länder zu ermöglichen. *Zweitens* sollte eine systematische Prüfung der Länderstrategien für die ländliche Entwicklung durchgeführt werden, deren Ergebnisse an die politischen Entscheidungsträger in den OECD-Ländern weitergegeben werden sollten.

Erklärung des Vorsitzenden des Ausschusses für die Politik der räumlichen Entwicklung

von Fabrizio Barca[1]

Der folgende Text wurde als Fazit der im April 2005 in Oaxaca veranstalteten Konferenz zum Thema „Designing and Implementing Rural Development Policies“ *verfasst.*

Die diesbezüglichen Schlussfolgerungen ranken sich um vier Hauptkonzepte:

- eine unterschwellige Spannung;
- das aufgezeigte Paradoxon;
- einige Aussagen zur Governance;
- Evaluierung.

Eine unterschwellige Spannung

Während der zweitägigen Debatte über die ländliche Entwicklungspolitik war eine unterschwellige Spannung (fast wie etwas, über das man nicht spricht) zwischen zwei unterschiedlichen Zielen festzustellen: *soziale Gerechtigkeit* und *Effizienz*. Ersteres steht mit dem sozialen Ziel in Verbindung, allen Bürgern wenigstens „gleiche Mindestchancen“ (wie auch immer man diese definiert) zu verschaffen; das zweite umfasst das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit. Selbst wenn man es nicht unbedingt wahrhaben will, stehen diese beiden Dimensionen (soziale Gerechtigkeit und Effizienz) nicht immer miteinander im Einklang.

Bei der Dimension der *sozialen Gerechtigkeit* geht es um die **Rechte der Bürger**, die für jedes demokratische Land bestehende Notwendigkeit, ein Mindeststandardniveau von Rechten für seine Bürger zu etablieren, wobei sich

diese Rechte nicht in Bezug auf Einkommen, sondern die Gewährleistung der Bedingungen definieren, die notwendig sind, damit jeder Einzelne sich als Mensch voll verwirklichen kann[2]. Während der Konferenz kam die Sprache immer wieder auf Bürgerechte, wie Ernährung, Grundqualifikationen, Wohnraum, Grundversorgung mit Wasser und Strom, elementare Zugangsmöglichkeiten – beispielsweise ausreichende Straßen, damit Lehrer die Schulen erreichen können –, Basiszugangsmöglichkeiten und gesetzlich verbriefte Rechte.

Bei der Dimension der *Effizienz* geht es um **Chancen für die Bürger, ihr Wohlergehen zu verbessern**. Diese Chancen betreffen sowohl Einzelpersonen als auch Unternehmen. Im Fall ländlicher Räume sind Chancen das Resultat von zwei Elementen:

- die Fähigkeit, die Ressourcenausstattung der Räume zu nutzen (umweltbezogene Attraktivitätsfaktoren, kulturelles Erbe, typische Nahrungsmittel usw.);
- die Existenz von Märkten, um das Produkt dieser Ausstattung gewinnbringend zu verkaufen.

Um aus einer Chance Wirklichkeit werden zu lassen, müssen ein Produkt und ein Markt für dieses Produkt vorhanden sein. Andernfalls können Politikinterventionen zu großen Frustrationen führen, wie in einem von einem Mitarbeiter einer lokalen Entwicklungsstelle berichteten Fall aus dem mexikanischen Bundesstaat Oaxaca, wo mit Hilfe öffentlicher Interventionen entwickelte landwirtschaftliche Produkte nicht vermarktet werden konnten. Die Nutzung von Chancen erfordert *kollektive Dienstleistungen* wie Hochschulbildung und Ausbildung, Regelmäßigkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Versorgungsleistungen, qualitativ hochwertige Zugangswege und Anbindungen, Logistik- und Marketingdienste sowie gut funktionierende Kapitalmärkte.

Sicherlich ist die Trennungslinie zwischen *Rechten* und *Chancen* bei weitem nicht immer klar erkennbar; zwischen beiden Konzepten gibt es eine Grauzone. Darüber hinaus verändern sich die Einstellungen im Hinblick auf das akzeptable Niveau von Mindestrechten im Laufe der Zeit (mit der Entwicklung eines Landes) und sind mit dem Bewusstsein des Einzelnen und sozialem Druck verbunden.

Selbst wenn die Grenze zwischen *Rechten* und *Chancen* verschwommen und die Differenz nicht klar definiert ist, muss doch unbedingt eine Unterscheidung getroffen werden, da die beiden Ziele in politischer Hinsicht grundverschieden sind. Bei der Differenzierung können drei Hauptkonzepte für uns hilfreich sein: *Identifizierung, Standardisierung* und *Messbarkeit*.

In jedem Land werden *Rechte* in ziemlich eindeutiger (wenngleich modifizierbarer) Weise ex ante *identifiziert* und können unabhängig vom Territorium des Landes zu *Normen* umgewandelt werden. In der Tat wird eine Nation durch Rechte definiert! Daher müssen diese für alle Bürger und Regionen gleichermaßen gelten. Natürlich ist die Verwirklichung vieler Rechte je nach den betroffenen Räumen mit unterschiedlichen Kosten und Dienstleistungen verbunden (z.B. ist es in

einem weit entlegenen ländlichen Gebiet wesentlich schwieriger und kostspieliger, Zugangsmöglichkeiten zu gewährleisten, als in einem periurbanen Gebiet); der demokratische Charakter der Gesellschaft zwingt den Staat aber dazu, diese Leistungen dennoch zu erbringen. Wenngleich die Kosten voneinander abweichen, ist die Beschreibung der Leistungen in Bezug auf ihre Funktion überall dieselbe (eine Mindestmenge an sauberem Wasser pro Tag, tägliche Präsenz von Lehrkräften usw.).

Hingegen hängen *Chancen* von den jeweiligen Räumen ab und lassen sich nicht standardisieren. Ein bestimmter ländlicher Raum könnte mit verschiedenen Ressourcen ausgestattet sein: einer kulinarischen Spezialität, einer archäologischen Stätte oder einem Naturpark. Damit aus diesen Ressourcen Chancen entstehen, ist es notwendig, einen Markt zu finden und die Ressource in eine entsprechende Einkommensquelle umzumünzen. Nicht alle Gebiete, die ein bestimmtes **landwirtschaftliches Produkt** erzeugen, können dieses auch marktfähig machen; nicht alle Gebiete mit einer archäologischen Stätte können diese als entsprechende Einkommensquelle nutzen (insbesondere wenn sie in einem Land mit vielen anderen solcher Stätten liegt oder sich in einer besonders isolierten Lage befindet). Daher könnte ein Marketingdienst, der **eine Möglichkeit zur Verstärkung der Chancen** in einem Raum darstellt, in einem anderen Gebiet tatsächlich **unnützer Aufwand** sein: Das bedeutet, dass eine Auswahl getroffen werden muss.

Während *Rechte* relativ leicht zu *messen* sind (z.B. der Gesamtanteil der jungen Menschen, die zur Schule gehen, der Anteil der Unterernährten), gilt dies für *Chancen* in wesentlich geringerem Maße. Diese müssen zunächst ermittelt und danach *evaluiert* werden. Wenn wir zum vorgenannten Beispiel zurückkehren, so ist es nicht damit getan, eine kulinarische Spezialität als entwicklungsfähiges Produkt zu identifizieren. In der Folge ist es notwendig zu zeigen, dass dies einer der besten Aktivposten des Gebiets ist. Es gilt, potenzielle Absatzkanäle zu bestimmen (lokale Märkte, lokale Restaurants, Supermärkte, mögliche urbane Gebiete in der Nähe, Exportmärkte), sicherzustellen, dass die Menschen vor Ort bereit sind, sich in der betreffenden Sparte zu betätigen, das Volumen der erforderlichen Investitionen zu beschaffen und die benötigte Landfläche für diese Aktivität zu reservieren. Die Umsetzung von Ressourcen in Chancen ist also das Ergebnis eines *Auswahlprozesses*, der auf einem Evaluierungsprozess basiert.

Handelt es sich bei den Zielen um *Rechte*, so treten zwischen sozialer Gerechtigkeit und Effizienz keine **Spannungen** auf. *Rechte* sind keine handelbaren Ziele. Sie sind eine Voraussetzung der Entwicklung, und sie können relativ leicht als Ziele ausgemacht werden. Bei *Chancen* ist dies nicht der Fall, sie müssen identifiziert, evaluiert und ausgewählt werden. Im ersten Fall geht es um Sozialpolitik und im zweiten um Entwicklungspolitik.

Die mexikanische Mikroregionenpolitik ist ein sehr gutes Beispiel für Sozialpolitik. Mit dem Flaggensystem werden durch dieses Programm in vielen rückständigen ländlichen Gebieten Grundrechte gewährleistet. Dies reicht für die Entwicklung aber noch nicht aus. Entwicklung erfordert die Schaffung von Chancen, Chancen zur Steigerung von Wohlstand, Löhnen und Gewinnen.

Wenn *Chancen* zu Zielen werden, kann es zu einer **Spannung** kommen. Da öffentliche Ressourcen nur begrenzt zur Verfügung stehen, d.h. öffentliche Ressourcen mit Opportunitätskosten verbunden sind, muss bei entwicklungspolitischen Maßnahmen eine Wahl zwischen Strategien, Räumen, Programmen, Projekten usw. getroffen werden. Das bedeutet, dass selbst bei sozialem Druck eine Reihe von Gebieten, Programmen und Projekten abschlägig beschieden werden muss.

Diese Spannung wird durch zwei weitere Elemente noch verstärkt: Messung und Ausrichtung sind schwierig. Nachdem der Auswahlprozess mit Hilfe der Evaluierung abgeschlossen ist, muss im Interesse der Nachhaltigkeit dafür gesorgt werden, dass der politische Prozess diese beiden schwierigen Aufgaben verinnerlicht und unterstützt.

Die politische Schlussfolgerung lautet, dass, selbst wenn der institutionelle Rahmen eines Landes vorsieht, dass beide Politikbereiche (Sozialpolitik und Entwicklungspolitik) von ein und derselben Stelle verwaltet werden, die Trennung zwischen beiden gewahrt bleiben sollte. Während der erstgenannte Bereich keine Selektion und „Auswahl“ erfordert, bedarf es im letzteren der Selektion und der Fähigkeit, Projekte abzulehnen. Wenn die Entwicklungspolitik mit derselben Philosophie wie die Sozialpolitik betrieben wird, kann dies schwerwiegende Störungen verursachen, indem signalisiert wird, dass alle Räume wachsen können. Dies wiederum kann Erwartungen wecken, die sich nicht erfüllen lassen, und zur Quelle wiederholter Frustration werden.

Das aufgezeigte Paradoxon

Die zweite Politikfolgerung steht in Zusammenhang mit einem Paradoxon, auf das Herr Caballero in der Debatte verwiesen hat. Dieses Paradoxon besteht einerseits in der einhelligen Auffassung der Konferenzteilnehmer zu der Frage, welche Politik am besten für die ländliche Entwicklung geeignet ist (eine raumbezogene, multisektorale Politik, die aus integrierten Projekten besteht und durch eine Multi-Level-Governance gesteuert wird), und andererseits in den recht begrenzten Ergebnissen vor Ort. In der Tat handelt es sich hierbei um ein sehr gravierendes Paradoxon; wenn dieses nicht in angemessener Weise angegangen wird, könnte es zu einer Gegenreaktion kommen, die in einem neuen Politiktrend resultiert, der sich gegen raumbezogene, nicht sektorale ländliche Politiken mit Multi-Level-Governance richtet. Und dies ist eine durchaus ernstzunehmende Bedrohung für eine relativ neue Politik, die im Vergleich zur sektoralen und traditionellen Agrarpolitik noch mit begrenzten finanziellen Mitteln ausgestattet ist.

Caballero hat zwei mögliche Erklärungen für das Paradoxon gegeben: Die Agrarlobby ist in allen Ländern sehr stark und steht einer ziemlich schwachen und desorganisierten ländlichen, raumbezogenen Lobby gegenüber; außerdem besteht weniger Einmütigkeit als es den Anschein hat, da es mehr um das rein Rethorische als um den realen praxisorientierten Inhalt geht. Ich möchte noch

eine weitere mögliche Erklärung hinzufügen: Die ländliche Entwicklungspolitik schwankt zwischen einem holistischen Ansatz (der neuen Utopie eines Großen Räumlichen Plans) und einem minimalistischen Ansatz, und beide Versionen gestalten die Politik ineffektiv.

Um das Gesagte zu verdeutlichen, sollten wir die bei der Konferenz erörterten Maßnahmen in eine Matrix einfügen, bei der zwischen ländlichen und nichtländlichen Politikmaßnahmen sowie zwischen regionalen und allgemeinen Politiken unterschieden wird (vgl. Abb. S.1). Der Politikbereich, bei dem das Ziel darin besteht, einen Mindeststandard (wie zuvor definiert) sowohl in ländlichen als auch in nichtländlichen Räumen zu erreichen, und zwar durch regionale wie auch nationale Politiken, wird ebenfalls aufgezeigt. Sowohl der holistische als auch der minimalistische Ansatz können mit Hilfe dieser Graphik dargestellt werden.

Abbildung S.1 **Eine Matrix zur Analyse der ländlichen Politik**

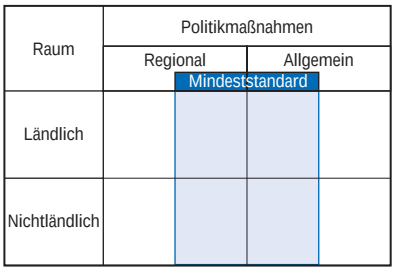


Abbildung S.2 präsentiert den „Großen Plan“ des holistischen Ansatzes. Dies ist die ideale Welt, in der alle Politikmaßnahmen in einer räumlichen Perspektive neu gefasst werden; sie sind integriert, und sie tragen zur Entwicklung eines Großen Plans bei, der ländliche und nichtländliche Politikmaßnahmen sowie regionale und allgemeine Politiken mit perfekter Koordinierung zwischen Bottom-up- und Top-down-Ansätzen einbezieht. In dieser Welt funktionieren Landwirtschaftspolitik, ländliche Entwicklungspolitik, Stadtplanung, Regionalpolitik, Sozialpolitik und Verkehrspolitik auf räumlicher Ebene in vollkommen integrierter Weise und sichern die am besten geeignete Entwicklungsstrategie sowohl für ländliche als auch für städtische Gebiete und verwirklichen die Utopie eines Großen Plans.

Leider ist der Große Plan unerreichbar. Dieselben Informationsmängel und -asymmetrien, die es privaten Akteuren nicht gestatten, konzertiert auf seine Realisierung hinzuarbeiten, verwehren es auch dem Staat, Märkte in einer so perfekten Art und Weise auszubauen. Der Versuch, den Großen Plan zu erreichen, führt zu Fehlern, Bürokratien, leichterer Vereinnahmung öffentlicher Ressourcen durch private Akteure, unerfüllten Erwartungen, politischer Ineffektivität und letztlich einer Reaktion gegen die Politik selbst.

Abbildung S.2 **Der Große Plan**

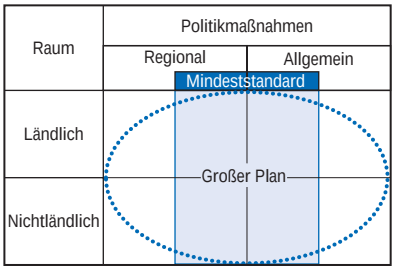
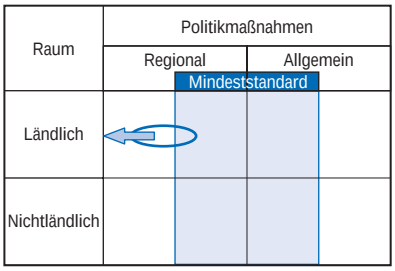


Abbildung S.3 stellt den minimalistischen Ansatz dar. In diesem Fall wird die ländliche Politik – dasselbe könnte für die städtische Politik gelten – als Nischenpolitik betrieben, so wie die Europäische Union ihre LEADER-Programme oder auch ihre Programme mit städtischer Dimension betreibt. Hier wird der Notwendigkeit einer auf lokalen Informationen und Kenntnissen beruhenden Regionalpolitik in vollem Umfang Rechnung getragen, ebenso wie den Schwierigkeiten im Hinblick auf die Gewinnung und Nutzung dieser Informationen. Beim minimalistischen Ansatz geschieht dies jedoch mit der negativen Konsequenz, dass auf den Versuch verzichtet wird, Kohärenz mit der allgemeinen Politik sowie mit den Maßnahmen herzustellen, die auf nichtländliche Räume abzielen. Darüber hinaus sind die finanziellen Ressourcen in diesem Fall begrenzt, und die Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen sind schwer zu messen, da sie durch das Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen beeinflusst werden. Nimmt man das LEADER-Programm als Beispiel, so hat es auf Grund mehrerer ihm eigener Merkmale – Bottom-up-Ansatz, neue Formen der Koordinierung und Vernetzung zwischen verschiedenen Akteuren (privaten Akteuren untereinander, aber auch privaten und öffentlichen Akteuren), Tendenz zur Stimulierung von Vereinigungen in Gebieten, in denen solche Vereinigungen und Teamarbeit zuvor nahezu völlig fehlten[3] – sicherlich interessante Ergebnisse gebracht, doch waren die Effekte sehr begrenzt.

Abbildung S.3 **Der Nischenansatz**

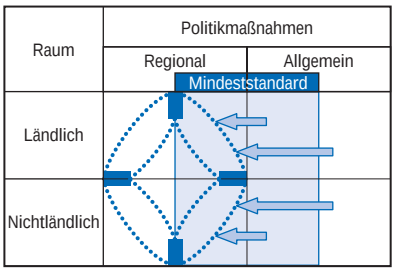


In der Welt insgesamt sowie in einzelnen Ländern hat meiner Überzeugung nach eine Kombination aus Großem Plan und Nischenansätzen das von Caballero angesprochene Paradoxon hervorgebracht. Es bedarf daher einer Alternative.

Die Alternative, auf die ich Bezug nehme, wird in gewisser Weise durch Abbildung S.4 verdeutlicht. Bei diesem Ansatz operieren koordinierte und finanziell gut ausgestattete Regionalpolitiken in allen vier Quadranten der ländlichen und nichtländlichen Dimensionen, unter Einbeziehung von Entwicklungs- und Mindeststandardzielen. Die allgemeine Politik ist unabhängig, es muss aber eine Bewertung ihrer Effekte auf die ländlichen und nichtländlichen Räume sowie auf die Beziehung zwischen den beiden Politiktypen (der erste sich überschneidende schattierte Bereich) vorgenommen werden. Wenn also z.B. die globale Sozialpolitik eines Landes Auswirkungen auf ländliche Gebiete hat, sollten diese zumindest evaluiert werden. Dasselbe ließe sich in Bezug auf die Relation zwischen ländlichen und urbanen Regionalpolitiken sagen (zweiter sich überschneidender schattierter Bereich).

In Europa haben mehrere Länder im Rahmen der EU-Kohäsionspolitiken Versuche unternommen, in die Richtung der von mir aufgezeigten Alternative zu gehen. Es wäre nützlich, eine eingehende Evaluierung der durch diese Initiativen erreichten Ergebnisse durchzuführen.

Abbildung S.4 **Der alternative Ansatz**



Einige Aussagen zur Governance

Die beiden vorhergehenden Abschnitte liefern den Rahmen für die Konferenzempfehlungen in Bezug auf Governance-Anreize für die Entwicklung ländlicher Räume. Die folgenden eindeutigen Aussagen kristallisierten sich aus den Diskussionen recht klar heraus:

- Ländliche Gebiete sind „***Räume***“ wie andere auch: Um die ländliche Politik effektiver zu machen, sollten kleine fragmentierte Programme durch einen einheitlichen „Finanzierungstopf“ ersetzt werden, zu dem ländliche und nichtländliche Gebiete durch Umsetzung intensiver Bemühungen zur ***horizontalen Koordinierung*** auf unterschiedlichen Ebenen (auf der zentralstaat-

lichen Ebene zwischen verschiedenen Verwaltungen, auf der regionalen Ebene zwischen verschiedenen „Rats"-Mitgliedern sowie auf der lokalen Ebene zwischen öffentlichen und privaten Akteuren) Zugang erhalten können. Dies geschieht derzeit in vielen europäischen Ländern.

- ***Dezentralisierung***, also die Verlagerung von Befugnissen auf nachgeordnete Regierungsebenen[4]. Die Dezentralisierung sollte durch pauschale Zuschüsse unterstützt werden, die nach einem System der Zweckbindung vergeben werden.
- Politiken, deren Ziele entweder in Rechten oder Chancen bestehen, benötigen ein ***System der Zweckbindung***.
- ***Vertikale Integration*** sollte durch Verträge stattfinden. Während dies im Fall von Rechten Rigidität erfordert (wie bei dem Flaggensystem im mexikanischen Mikroregionenprogramm), ist im Fall von *Chancen* Flexibilität geboten (Integration auf der Grundlage von Verhandlungen und wechselseitigen Lernprozessen).
- ***Lokale öffentlich-private Partnerschaften*** sollten im Fall von *Rechten* auf deren Durchsetzung abzielen, im Fall von *Chancen* auf deren Sondierung und die Schaffung von Marktchancen (wie in dem von Alberto Athié vorgestellten Beispiel im Hinblick auf die Chancen zur Vermarktung von differenziertem mexikanischem Kaffee oder qualitativ hochwertigem Mais).

Evaluierung

Die Evaluierung ist ein unerlässlicher Teil des Gesamtbilds! Wie bereits weiter oben festgestellt wurde, ist Evaluierung der Prozess, durch den sich mögliche Pfeiler für den Aufbau einer Entwicklungsstrategie identifizieren lassen. Evaluierung sollte ein Prozess sein, der Schritt für Schritt den politischen Entscheidungsprozess und die Umsetzung des betreffenden Programms während dessen Laufzeit begleitet. Natürlich sollten die *politischen Entscheidungsträger* (durch Partnerschaft und am Bürger ausgerichtete Entscheidungsprozesse) im Hinblick auf die für Investitionen ausgewählte „Räume" und „Chancen" für die letztlich getroffene Entscheidung verantwortlich sein, sich bei ihrer Entscheidung aber an der Evaluierung orientieren.

Im „Bereich der Chancen" ist die Evaluierung eine komplexe Aufgabe. Es geht nicht nur darum, zu messen, ob eindeutig definierte Ex-ante-Ziele erreicht wurden oder nicht. Vielmehr ist die Ex-ante-Evaluierung ein Prozess, mit dessen Hilfe die politisch Verantwortlichen zu verstehen versuchen, in welchem ländlichen Gebiet und in welches Wirtschaftsgut in diesem Gebiet sie am besten investieren sollten (z.B. in ein spezifisches mit der Region verbundenes Produkt, eine archäologische Stätte und/oder den Aufbau von Einrichtungen für den ländlichen Fremdenverkehr). Darüber hinaus ist die Evaluierung erforderlich, um zu verstehen, ob und wann eine archäologische Stätte als Fremdenverkehrsattraktion

vermarktungsfähig werden kann, ob und wann eine kulinarische Spezialität zu einem differenzierten Produkt werden kann, das für die entsprechenden Waren einen Mehrwert bietet, und sie ist notwendig, um Einkommensmöglichkeiten für die Landbewohner sowie spezifische Zielmärkte zu erschließen. Das Hauptthema der Konferenz war eigentlich die Notwendigkeit, ***vermarktungsfähige ländliche Entwicklungschancen*** auszuwählen – und zu lernen, wie man diese auswählt!

Die Ex-ante-Evaluierung ist ferner der Weg, über den lokales Wissen entstehen kann. Dies kann z.B. durch die Einrichtung öffentlich-privater Partizipationsprozesse und auch durch die „Nutzung" des Wissens lokaler Hochschulen oder Forschungszentren geschehen. Im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik der Europäischen Union befinden wir uns in dem Stadium, in dem die große Herausforderung darin besteht, Politiklösungen zu finden, die den Territorien Chancen zur eigenständigen Planung eröffnen, die größtmöglichen Nutzen aus lokalem Wissen ziehen würden.

Die Ex-ante-Evaluierung sollte den Staaten/Regionen die Möglichkeit geben, Projekte abzulehnen. Auf Grund budgetärer Sachzwänge muss bei Entwicklungsmaßnahmen eine Wahl getroffen werden zwischen Strategien, Zielgebieten, Programmen, Projekten usw. Das bedeutet, dass selbst bei sozialem Druck eine Reihe von Gebieten, Programmen und Projekten abschlägig beschieden werden muss.

Gleichzeitig darf die Evaluierung nicht rigide sein. Sie muss es den Politikverantwortlichen erlauben, auch einige „***unscharfe Ziele***" zu formulieren, die später dann sich wandelnden Kontexten angepasst werden. Was die Selbstevaluierung und die Ex-post-Evaluierung angeht, so können sie dazu dienen, die angenommenen Entwicklungsstrategien zu prüfen und sie erneut zu untersuchen, wann immer dies als notwendig erscheint.

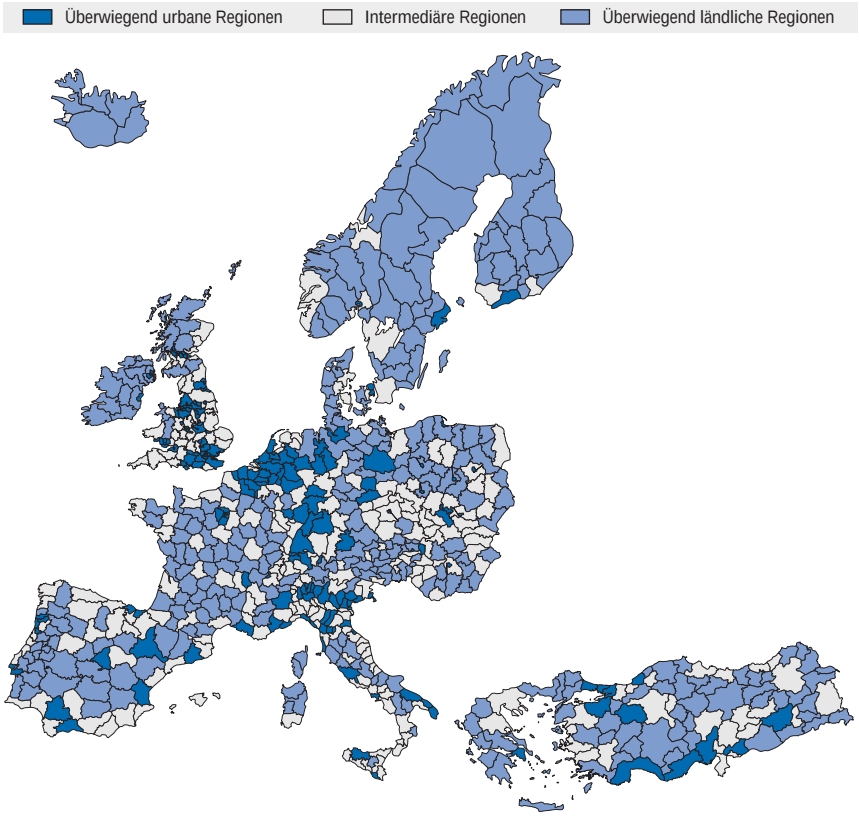
Anmerkungen

1. Ich möchte allen Experten für ländliche Entwicklung in der OECD-Arbeitsgruppe für die Politik der räumlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten, im OECD-Sekretariat und in meiner Entwicklungsabteilung in Italien danken, die mir die Geheimnisse dieses Politikbereichs offenbart und viele entsprechende Einblicke vermittelt haben. Mein besonderer Dank gilt Sabrina Lucatelli, die mit ihrer Entschlossenheit und ihren Beiträgen die Erörterung einiger früher Ideen zu diesem Thema entscheidend beeinflusst und es somit überhaupt erst ermöglicht hat, meine Schlussfolgerungen schriftlich darzulegen.
2. Vgl. z.B. Sen (1999).
3. In einigen ländlichen Gebieten Italiens war das LEADER-Programm mit den lokalen Aktionsgruppen die erste Gelegenheit, die lokalen Akteure eines Gebiets zur Zusammenarbeit für eine eigenständige Planung aufzufordern. In Italien stellt LEADER jedoch nur einen kleinen Teil der Gesamtallokation für die ländliche Entwicklung dar: Von den durchschnittlichen jährlichen Gesamtzuweisungen für den Zeitraum 2000-2006 wurden lediglich 3% durch LEADER vergeben (gegenüber 32% durch operationelle Regionalprogramme und 65% durch regionale ländliche Entwicklungsprogramme).
4. Entsprechend dem verfassungsmäßigen Aufbau der einzelnen Länder und der bereits erreichten Dezentralisierung.

ANHANG I

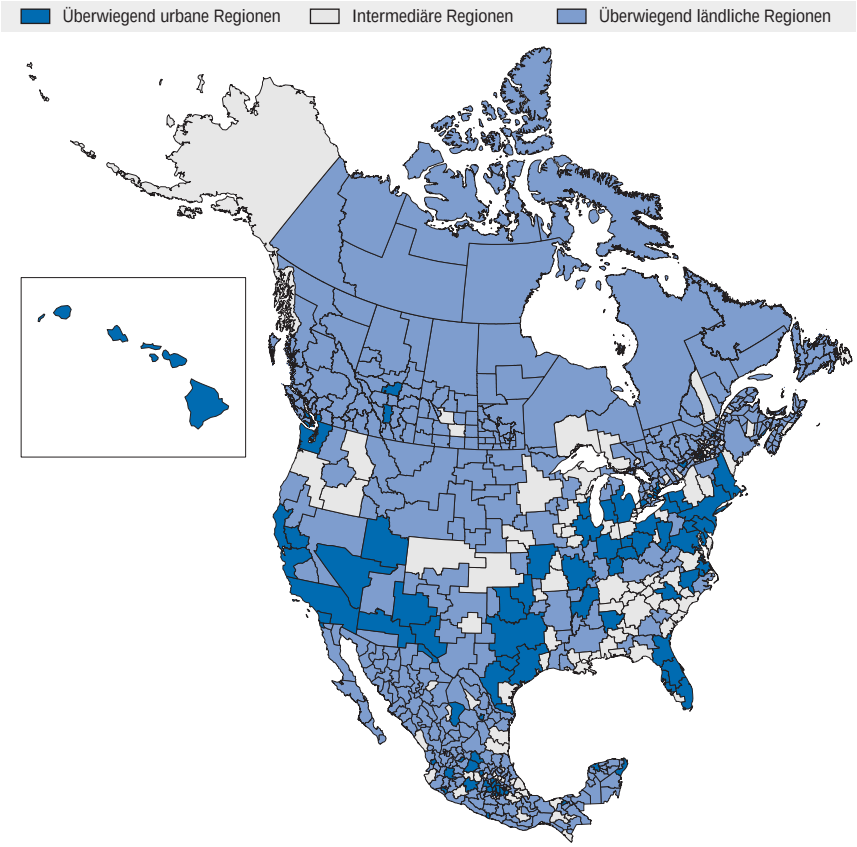
Karten zur Typologie der Regionen

Abbildung A.1 **OECD-Typologie der Regionen: Europa**



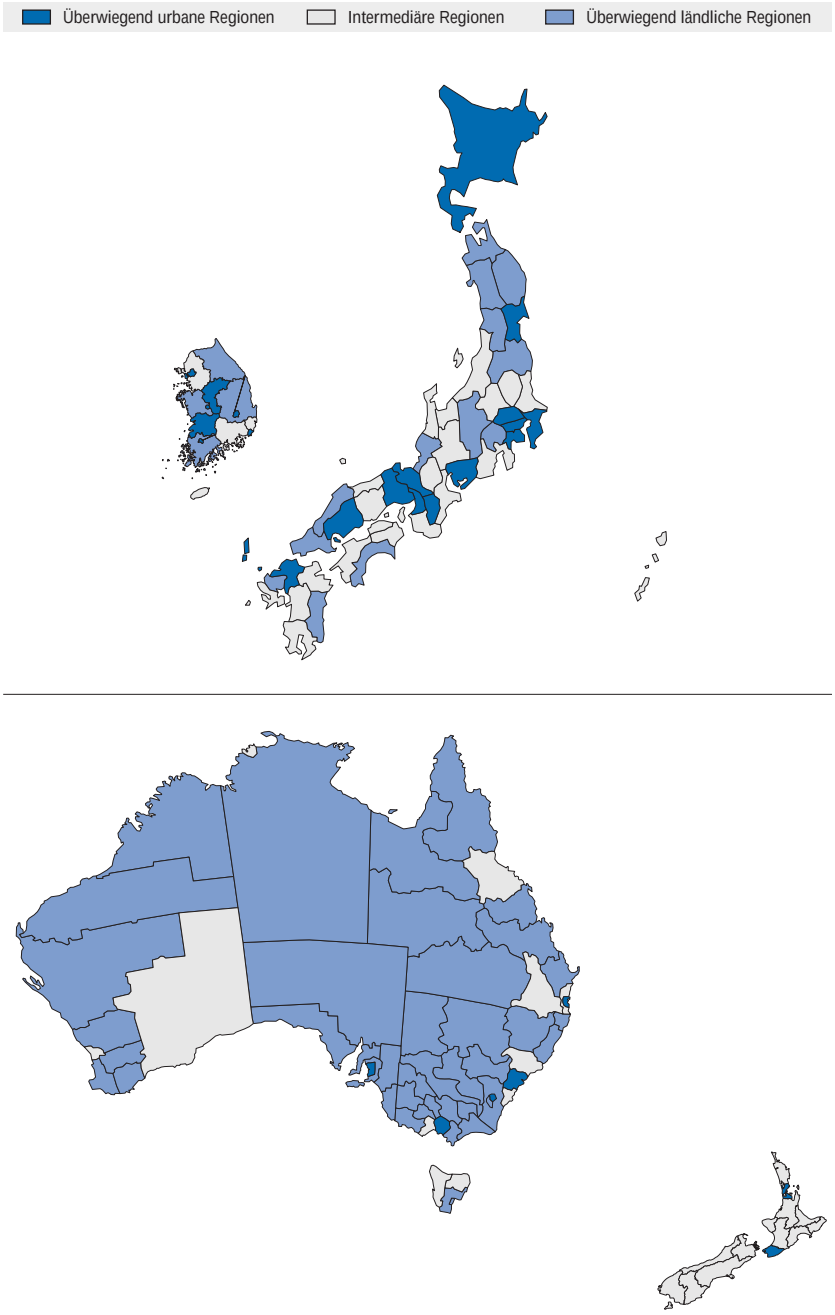
Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Abbildung A.2 **OECD-Typologie der Regionen: Nordamerika**



Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Abbildung A.3 **OECD-Typologie der Regionen: Asien und Ozeanien**



Quelle: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

ANHANG II

Faktoren regionaler Wettbewerbsfähigkeit

Aufschlüsselung des Pro-Kopf-BIP

Das Pro-Kopf-BIP (in Logarithmen) in Region *i* lässt sich durch folgende Gleichung darstellen:

1. $$\frac{GDP_i}{P_i} = \frac{GDP_i}{EW_i} + \frac{EW_i}{LFW_i} + \frac{LFW_i}{LFR_i} + \frac{LFR_i}{P_i}$$

dabei stehen *P*, *EW*, *LFW* und *LFR* jeweils für Bevölkerung, Beschäftigte am Beschäftigungsort, Erwerbspersonen am Beschäftigungsort und Erwerbspersonen am Wohnort.

Erwerbspersonen am Beschäftigungsort sind definitionsgemäß:

2. $$LFW_i = LFR_i + NC_i$$

wobei NC_i die Nettopendlerzahl nach Region *i* anzeigt.

Die Nettopendlerzahl ist theoretisch identisch mit der Differenz zwischen der Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort und der Zahl der Beschäftigten am Wohnort. In der Praxis werden jedoch die aus zwei unterschiedlichen Quellen stammenden Daten (regionale Erfassung für die Ermittlung der Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort und Arbeitsmarkterhebung für die Zahl der Beschäftigten am Wohnort) durch Stichprobenunterschiede beeinträchtigt. Dieser Stichprobenfehler wird an der großen Differenz deutlich, die auf nationaler Ebene zwischen der Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort und der Zahl der Beschäftigten am Wohnort besteht. In der Annahme, dass die internationale Pendlerzahl unerheblich ist, müsste auf nationaler Ebene die Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort in der Tat mit der der Beschäftigten am Wohnort identisch sein. Auf

der Ebene der einzelnen Regionen ist daher an der Differenz zwischen der Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort und der Zahl der Beschäftigten am Wohnort die Nettopendlerzahl zuzüglich des durch die Nutzung unterschiedlicher Quellen bedingten Probenahmefehlers abzulesen.

Zur Korrektur des Probenahmefehlers wurde die Nettopendlerzahl folgendermaßen berechnet. Wenn *E(S)*, *E(A)* und *E* definiert sind als die Beschäftigtenzahl auf Basis der Arbeitsmarkterhebung, die Beschäftigtenzahl auf Basis der regionalen Erhebung und die tatsächliche Beschäftigtenzahl und wenn *EW* die Zahl der Beschäftigten am Beschäftigungsort und *ER* die Zahl der Beschäftigten am Wohnort bezeichnet, ergibt sich:

3. $$\frac{EW(A)_i}{EW(A)} = \frac{EW_i}{E} \text{ und}$$

4. $$\frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{ER_i}{E}$$

wobei an dem Term ohne tiefgestellten Index die Gesamtzahl der Beschäftigten auf nationaler Ebene abzulesen ist. Die Subtraktion der Gleichung 4 von der Gleichung 3 ergibt:

5. $$\frac{EW(A)_i}{EW(A)} - \frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{EW_i}{E} - \frac{ER_i}{E} = \frac{NC_i}{E}$$

Gleichung 5 dient daher der Korrektur des Probenahmefehlers. Hieraus ergibt sich:

6. $$\frac{LFW(A)_i}{EW(A)} = \frac{LFW_i}{E} = \frac{LFR(S)_i}{ER(S)} + \frac{EW(A)_i}{EW(A)} - \frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{LFR_i}{E} - \frac{NC_i}{E}$$

so dass sich Gleichung 1 folgendermaßen berechnen lässt:

7. $$\frac{GDP_i}{P_i} = \frac{GDP_i}{EW_i} + \frac{EW_i / E}{LFW_i / E} + \frac{LFW_i / E}{LFR_i / E} + \frac{LFR_i}{P_i}$$

oder äquivalent:

Pro-Kopf-BIP	=	Produktivität	+	Beschäftigungsquote	+	Pendlerquote	+	Erwerbsquote

Die Differenz des Pro-Kopf-BIP (in Logarithmen) zwischen einer bestimmten Region und dem jeweiligen Landesdurchschnitt ist daher gleich:

Differenz des Pro-Kopf-BIP	=	Produktivitätsdifferenz	+	Differenz der Beschäftigungsquoten	+	Pendlerquote	+	Differenz der Erwerbsquote

Aufschlüsselung der Produktivitätsdifferenzen

Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in Region *i* ist gleich einem gewichteten Durchschnitt der sektoralen Produktivität:

8. $$\frac{GDP_i}{EW_i} = \sum_j \frac{EW_{ij}}{EW_i} * \frac{GDP_{ij}}{EW_{ij}}$$

wobei *j* für den betreffenden Sektor steht.

Die Differenz gegenüber der durchschnittlichen Produktivität lässt sich folgendermaßen aufschlüsseln:

9. $$\left(\frac{GDP_i}{EW_i} - \frac{GDP}{EW}\right) = \sum_j \left(\frac{EW_{ij}}{EW_i} - \frac{EW_j}{EW}\right) * \frac{GDP_j}{EW_j} + \sum_j \frac{EW_{ij}}{EW_i} * \left(\frac{GDP_{ij}}{EW_{ij}} - \frac{GDP_j}{EW_j}\right)$$

Der erste Term auf der rechten Seite der Gleichung misst den Anteil der durch die regionale Spezialisierung bedingten Produktivitätsdifferenz.

Aufschlüsselung der Differenzen bei den Beschäftigungsquoten

Die Beschäftigungsquote in Region *i* ist gleich einem gewichteten Durchschnitt der Beschäftigungsquoten je nach Bildungsabschluss:

10. $$\frac{EW_i}{LFW_i} = \sum_j \frac{LFW_{ij}}{LFW_i} * \frac{EW_{ij}}{LFW_{ij}}$$

wobei *j* für den Bildungsabschluss steht.

Die Differenz zur durchschnittlichen Beschäftigungsquote lässt sich folgendermaßen aufschlüsseln:

11. $$\left(\frac{EW_i}{LFW_i} - \frac{EW}{LFW}\right) = \sum_j \left(\frac{LFW_{ij}}{LFW_i} - \frac{LFW_j}{LFW}\right) * \frac{EW_j}{LFW_j} + \sum_j \frac{LFW_{ij}}{LFW_i} * \left(\frac{EW_{ij}}{LFW_{ij}} - \frac{EW_j}{LFW_j}\right)$$

Der erste Term auf der rechten Seite der Gleichung misst den Anteil der durch das Qualifikationsprofil der regionalen Erwerbsbevölkerung bedingten Differenz der Beschäftigungsquoten.

Aufschlüsselung der Differenzen bei den Erwerbsquoten

Die Erwerbsquote in Region *i* ist gleich einem gewichteten Durchschnitt der Erwerbsquoten nach Altersgruppen:

12. $$\frac{LFR_i}{P_i} = \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{LFR_{ij}}{P_{ij}}$$

wobei *j* für die Altersgruppe steht.

Die Differenz gegenüber der durchschnittlichen Erwerbsquote lässt sich folgendermaßen aufschlüsseln:

13. $$\left(\frac{LFR_i}{P_i} - \frac{LFR}{P}\right) = \sum_j \left(\frac{P_{ij}}{P_i} - \frac{P_j}{P}\right) * \frac{LFR_j}{P_j} + \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \left(\frac{LFR_{ij}}{P_{ij}} - \frac{LFR_j}{P_j}\right)$$

Der erste Term auf der rechten Seite der Gleichung misst den Anteil der durch das Altersprofil der regionalen Bevölkerung bedingten Erwerbsquotendifferenz.

Literaturverzeichnis

Agencia para el Desarrollo de la Península de Nicoya (ADP) (Amt für die Entwicklung der Halbinsel Nicoya) (2004), "Hacia una Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Sostenible: Estrategia de Desarrollo Rural de la Península de Nicoya" (Auf dem Weg zu neuen Institutionen für nachhaltige Entwicklung: Strategie für die nachhaltige Entwicklung der Halbinsel Nicoya), Costa Rica.

Aho, S., T. Saarelainen und L. Suopajärvi (2004), "Creating the North by Innovations", in N. Aarsæther (Hrsg.), *Innovations in the Nordic Periphery*, Nordregio R2004:3, Stockholm, S. 169-218.

Baldwin, John R., W. Mark Brown und Tara Vinodrai (2001), "Dynamics of the Canadian Manufacturing Sector in Metropolitan and Rural Areas", Statistics Canada Analytic Studies Branch Research Paper No. 169, Cat. No. 11F0019MIE00169, Ottawa, *www.statcan.ca/english/IPS/Data/11F0019MIE00169.htm.*

Barca, Fabrizio (2001), "Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons form a European Policy Experiment", *Exploring Policy Options for a New Rural America*, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Barca, Fabrizio (2003), "Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies," in Dirk Fornahl und Thomas Brenner (Hrsg.), *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, S. 301-322.

Barca, Fabrizio (2005), "Conclusions to Designing and Implementing Rural Development Policies", Internationale Konferenz des mexikanischen Ministeriums für soziale Entwicklung und der OECD: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7.-8. April, Oaxaca, Mexiko.

Barca, Fabrizio, M. Brezzi, F. Terribile und F. Utili (2004), "Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies", *Materiali UVAL*, Nummer 2, Abteilung für Entwicklungs- und Kohäsionspolitik, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, November bis Dezember, Rom, Italien.

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005), "ACTIVE REGIONS – Shaping Rural Futures: A Model for New Rural Development in Germany", Fallstudie für die OECD.

Bohman, Mary, Joseph Cooper, Daniel Mullarkey, Mary Anne Normile, David Skully, Stephen Vogel und Edwin Young (1999), "The Use and Abuse of Multifunctionality", Economic Research Service, United States Department of Agriculture, November.

Bollman, Ray D. (1991), "Efficiency Aspects of Part-time Farming", in M.C. Hallberg, Jill L. Findeis und Daniel A. Lass (Hrsg.), *Multiple Jobholding among Farm Families*, Iowa State University Press, Ames, Iowa, S. 112-139.

Bollman, Ray D. (1998), "Agricultural Statistics for Rural Development", in Theresa E. Holland und Marcel P.R. Van den Broecke (Hrsg.), *Agricultural Statistics 2000: An International Conference on Agricultural Statistics*, International Statistical Institute, Voorburg, Niederlande, S. 29-41.

Bollman, Ray D. (2005), "The Demographic Overlap of Agriculture and Rural: Implications for the Coherence of Agricultural and Rural Policies", Arbeitsdokument für einen Vortrag bei der OECD-Arbeitstagung "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24.-26. Oktober 2005, Bratislava.

Bollman, Ray D. und Marc Prud'homme (erscheint demnächst), "Trends in the Prices of Rurality", Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin, Statistics Canada, Cat. No. 21-006-XIE, Ottawa, *www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/free.htm.*

Bonnen, James T. (1992), "Why is there No Coherent US Rural Policy?", *Policy Studies Journal*, Vol. 20, No. 2.

Brox, O. (2005), The Political Economy of Rural Development: Essays and papers in the North Atlantic (im Druck).

Bryden, J. (2000), "Is There a 'New Rural Policy'?", Arbeitsdokument für die Konferenz "European Rural Policy at the Crossroads", 29. Juni bis 1. Juli 2000, Arkleton Center for Rural Development Research, University of Aberdeen, Schottland.

Bryden, J. (2005), "Horizontal Coordination at Local and Regional Levels", Internationale Konferenz des mexikanischen Ministeriums für soziale Entwicklung und der OECD: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7.-8. April 2005, Oaxaca, Mexiko.

Bryden, J. und Keith Hart (Hrsg.) (2004), "A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden", *Mellen Studies in Geography*, Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.

Bryden, J., F. Rennie, A. Bryan und K. Hay, gemeinsam mit Lucy Young-Smith (2005), "Critical Factors in the Success of One-Stop Shops as a Model of Service Delivery within Rural Locations", Bericht für The Scottish Executive, Edinburgh.

Bryden, J., L. Van Depoele und S. Espinosa (2005), Grundlagenpapier zur Konferenz: "Policies Releasing the Potential of Mountain and Remote Areas of Europe".

Buchanan, J. M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, Vol. 40, S. 583-599.

Central American Bank for Economic Integration (CABEI) (2005), "Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en America Central" (Programm für die Entwicklung der Grenzgebiete in Mittelamerika), Vortrag, März.

Castle, Emory N. und Bruce A. Weber (2002), "Policy and Place: Requirements of a Successful Place-Based Policy", Arbeitsdokument für das Rural Policy Research Institute Symposium "Rural Matters: Making Place and Culture Count! ", 16.-18. Oktober 2002, Nebraska City, NE, *www.rupri.org/ruralPolicy/ publications/P2004-2.pdf.*

Crosta, N. und D. Diakosawas (2005), "Evolution of Agricultural Policies and Rural Development Policy in OECD Countries", Grundlagenpapier für die Arbeitstagung "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policy in OECD Countries", 24.-26. Oktober 2005, Bratislava.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, William Foster, Daniel Lederman und Alberto Valdés (2005), "Beyond the City: The Rural Contribution to Development", The World Bank Latin American and Caribbean Studies, Weltbank, Washington, D.C.

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) (Delegation für Raumordnung und regionale Aktionen) (2003), *Quelle France rurale pour 2020*? (Das ländliche Frankreich im Jahr 2020).

Drabenstott, Mark (2002), "The New Frontier for US Rural Policy", Arbeitsdokument für die OECD-Konferenz "The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas", 11.-12. Juli, Siena, Italien.

Drabenstott, Mark (2004), "Five Themes in the Future of Rural Policy", Konferenzkommentar, Protokoll der Konferenz der Arbeitsgruppe für die Politik der räumlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten, 25.-26. März, Warrenton, Virginia, USA.

Drabenstott, Mark (2005), "Do Farm Payments Promote Rural Economic Growth?" *The Main Street Economist*, Center for Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, März.

ERS Briefing Rooms (2005), verschiedene Autoren, März, *www.ers.usda.gov/Briefing/*.

ESPON (Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung) (2004), *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*.

Europäische Kommission (2002), *Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik*, COM 2002.

Europäische Kommission (2003), "Fact Sheet: Überblick über die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2000-2006", Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Europäische Kommission (2003), *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: July 2002 Proposals, Impact Analysis*, Brüssel, *http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf*.

Europäische Kommission (2004), *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation – Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel.

FAO (2006), *FAO Stocktaking on Good Policies and Practices on Agrarian Reform and Rural Development*, Rom.

Flora, Cornelia B. und Jan L. Flora (1990), "Developing Entrepreneurial Rural Communities", *Sociological Practice*, 8.

Fluharty, Chuck (2004), Mittagsvortrag, Virginia Rural Summit, Juni, Natural Bridge, VA.

Freshwater, David (2003), "Will Manufacturing Remain the Pillar of Rural Development?", in *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas*, OECD, Paris, S. 99-124.

Gerritsen, R. (2000), "The Management of Government and its Consequences for Service Delivery in Regional Australia", in B. Pritchard und P. McManus, *Land of Discontent: The Dynamics of Change in Rural and Regional Australia*, UNSW Press, Kensington, N.S.W.

Glaeser, Edward L. und Janet E. Kohlase (2004), "Cities, Regions and the Decline of Transport Costs", *Regional Science*, Journal of the Regional Science Association International, Vol. 83, No. 1, S. 197-228.

Goodspeed, Tim (2005), Vortrag bei der Konferenz "Regional Governance for Competitiveness" unter der Schirmherrschaft der OECD, der Fondaziona Monte dei Paschi di Siena und der Provinz Siena, 20. April 2005, Siena, Italien.

Hamlin, Roger (1998), *The Capital Access Program: An Evaluation of Economic Benefits*, The Michigan Strategic Fund, The Michigan Jobs Commission, Lansing, Michigan.

Hayashi, Masayoshi (2002), "Congestion, Technical Returns and the Minimum Efficient Scales of Local Government Expenditures: The Case of Japanese Municipalities", *Discussion Paper Series*, No. 01, Institute for Research in Business Economics, Meiji Gakuin University, *www.meijigakuin.ac.jp/-hayashim/Works/optimalsizef/PDF*.

IADB (2005), *Informe Rural*, Rural Development Unit, Department of Sustainable Development, Washington, D.C.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) (2000), "Recensement de la population 1999: évolutions contrastées du rural" (Volkszählung 1999: Unterschiedliche Trends auf dem Land), *INSEE Première*, Juli.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2004), "Argentine Republic: Country Strategic Opportunities Paper", Executive Board, Eighty-first Session, Rom.

James, M.E. (2002), "The Practice of Local Partnership in Rural Development – The Cases of Newent (UK) und Sault (France)", Dissertation, University of Gloucestershire, Cheltenham, S. 277.

Jessop, Robert (2000), "The Dynamics of Partnership and Governance Failure" in G. Stoker (Hrsg.), *The New Politics of Local Governance in Britain*, Macmillan, Basingstoke, UK, S. 11-32.

Jessop, Robert (2002), "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", Department of Sociology, Lancaster University, UK, *http://comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf.*

Johnson, Thomas (2002), "Rural Development Programs," in *Proceedings: Farm Bill Education Conference*, 20.-21. Mai 2002, Farm Foundation, Kansas City, w*ww.farmfoundation.org/2002_farm_bill_education_conference.htm.*

Kaul, Inge (2003), "Public Goods: A Positive Analysis" (Diskussionsentwurf), Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Office of Development Studies, New York.

Kilkenny, Maureen (2005), "The Relationship between the Agro-food Sector and the Rural Economy", Einführungsvortrag zur Konferenz "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24. Oktober, OECD, Bratislava, Slowakische Republik.

Kitahara, Etsuo (2002), "The Direction of Rural Development Policies in Japan", OECD-Arbeitsdokument für die Konferenz *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, 11.-12. Juli, Siena, Italien.

Mantino, Francesco (2005), "Vertical Co-ordination in Rural Governance", Arbeitsdokument für die Internationale Konferenz des mexikanischen Ministeriums für soziale Entwicklung und der OECD: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7.-8. April, Oaxaca, Mexiko.

Márquez, S. (2004), "PRODERNEA y PRODERNOA en el Marco de una Estrategia de Desarrollo Territorial" (PRODERNEA und PRODERNOA im Rahmen einer Strategie der räumlichen Entwicklung), Arbeitsdokument für die Konferenz *Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural en Argentina* (Produktive und Institutionelle Transformation der ländlichen Regionen Argentiniens), 25.-26. Oktober, Buenos Aires.

Mason, C.M. und R.T. Harrison (1997), "Business Angel Networks and the Development of the Informal Venture Capital Market in the UK: Is There Still a Role for the Public Sector?", Small Business Economics, Vol. 9, No. 2, April, S. 111-123.

McDowell, George R. (1999), "Some Communities Are Successful, Others Are Not: Toward an Institutional Framework for Understanding the Reasons Why", Kapitel in J. Kimball (Hrsg.), *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*, Soros Foundation, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Ungarn.

McDowell, George R. (2001), *Land-Grant Universities and Extension into the 21st Century: Renegotiating or Abandoning as Social Contract*, Iowa State Press, Ames, Iowa.

McDowell, George R. (2004), "The Agricultural Establishment – Giving Farmers Too Much of What They Want and Not Enough of What They Need", *CHOICES*, 1. Quartal, März.

McGranahan, David (1999), "Natural Amenities Drive Rural Population Change AER-781", US-Landwirtschaftsministerium, Economic Research Service, *www.ers.usda.gov/publications/aer781*.

McGranahan, David und Patrick Sullivan (2005), "Farm Programs, Natural Amenities, and Rural Development", *Amber Waves*, Economic Research Service, US-Landwirtschaftsministerium, Februar, *www.ers.usda.gov/AmberWaves/February05/Features/FarmPrograms.htm.*

Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ministerium für Landwirtschaft und Viehzucht) (2003), "Estrategia de Desarrollo" (Strategie für die ländliche Entwicklung), Costa Rica.

Mortensen, Ronald (2002), *A Bottom-up Approach to Development*, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Moseley, Malcolm J. (Hrsg.) (2003), *Local Partnerships for Rural Development – the European Experience*, CABI Publishing, Wallingford, UK, und Cambridge, USA.

Musgrave, R. A. (1961), "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, NBER, Princeton University Press, New York, S. 97-122.

OECD (1990), *Partnerships for Rural Development*, Paris.

OECD (1996), *Better Policies for Rural Development*, Paris.

OECD (1998a), *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*, Paris.

OECD (1998b), *Decentralization and Infrastructure in Mexico*, Paris.

OECD (1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*, Paris.

OECD (1999b), *The Distributional Effects of Agricultural Support in Selected OECD Countries*, Paris.

OECD (2001a), *Territorial Review of Hungary*, Paris.

OECD (2001b), *Territorial Review of Italy*, Paris.

OECD (2002a), *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*, Paris.

OECD (2002b), *Territorial Review of Moravska Trebova-Jevick, Czech Republic*, Paris.

OECD (2002c), *Territorial Review of Siena, Italy*, Paris.

OECD, (2003a), *Entrepreneurship and Local Economic Development*, Paris.

OECD (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, Paris.

OECD (2003c), *Territorial Review of Mexico*, Paris.

OECD (2004a), "Designing and Implementing Rural Development Policies", Sachstandsdokument für die Internationale Konferenz des mexikanischen Ministeriums für soziale Entwicklung und der OECD: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7.-8. April, Oaxaca, Mexiko.

OECD (2004b), "Place-Based Policies for Rural Development: Basque Country, Spain (Fallstudie)".

OECD (2004c), "Place-Based Policies for Rural Development: Extremadura, Spain (Fallstudie)".

OECD (2004d), "Place-Based Policies for Rural Development: The Micro-regions Strategy, Mexico (Fallstudie)".

OECD (2004e), *Territorial Review of the Czech Republic*, Paris.

OECD (2005a), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*, Paris.

OECD (2005b), "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", Arbeitsdokument zur OECD-Tagung Fiscal Relations Across Levels of Government, 8.-9. September 2005.

OECD (2005c), *New Approaches to Rural Policy: Lessons from Around the World*, Paris.

OECD (2005d), "Place-based Policies for Rural Development: Lake Balaton, Hungary (Fallstudie)", Paris.

OECD (2005e), "Place-based Policies for Rural Development: Region of Crete, Greece (Fallstudie)", Paris.

OECD (2005f), "Place-based Policies for Rural Development: Tuscany, Italy (Fallstudie)", Paris.

OECD (2005g), *Regions at a Glance*, Paris.

OECD (2005h), *Territorial Review of Japan*, Paris.

OECD (2005i), *Territorial Review of Finland*, Paris.

OECD (2005j), "Trends in Agricultural and Rural Development Policies in OECD Countries", Grundlagenpapier des OECD-Sekretariats für die Konferenz "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24. Oktober, Bratislava, Slowakische Republik.

OECD (2005k), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, Paris.

OECD (2006), *Territorial Review of France*, Paris.

ŐIR-Managementdienste GmbH, (2003), "Ex post Evaluation of the Community Initiative LEADER II", Final Report, Volume 1, Dezember, Wien, Österreich.

Osborne, Stephen P., Rona S. Beattie und A. Williamson (2002), *Community Involvement in Rural Regeneration Partnerships in the United Kingdom: Evidence from England, Northern Ireland and Scotland*, The Policy Press, Bristol.

Ostrom, Vincent (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa und London.

P3 Advisors (2004), "Public-Private Partnerships in Rural and Northern Canada: Final Report", erstellt für Rural Secretariat, Agriculture and Agri-food Canada, *www.rural.gc.ca/ruralreports/partnerships_e.phtml.*

Pezzini, Mario (2001), "Rural Policy Lessons from OECD Countries", *International Regional Science Review*, 24. Januar, S. 134-145.

Pickering (2003), Bericht der Scottish National Rural Partnership "Good Practice in Rural Development", *Innovative Methods of Service Delivery in Rural Scotland: A Good Practice Guide*, Scottish Executive Social Research.

Purcell, Wayne D. (2003), "The Contribution of Virginia's Capital Access Program to Rural Development", *Horizons*, REAP, Department Agricultural and Applied Economics, Virginia Tech. Vol. 18, Juli/August.

Regierung von Kanada (2005a), "Checklist of Rural Lens Considerations", Canadian Rural Partnership, *www.rural.gc.ca/checklist_e.phtml.*

Regierung von Kanada (2005b), "The Community Future Program: Prepared for the Western Economic Diversification Canada, Canada Economic Development, Atlantic Canada Opportunities Agency, Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario", Fallstudie für die OECD.

Regierung von Japan (2005), "The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas, (Provisional Translation)", Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereiwesen, *www.maff.go.jp/eindex.html.*

Regierung der Provinz Quebec (2001), "Politique nationale de la ruralité – une vision d'avenir, Le ministère des Régions" (Nationale ländliche Politik – Eine Vision für die Zukunft, Ministerium der Regionen), dépôt légal, bibliothèque nationale du Québec, Gouvernement du Québec, Quebec, Canada, *www.mreg.gouv.qc.ca*.

Regierung des Vereinigten Königreichs, Countryside Agency (2005), "Local Strategic Partnerships in England", Fallstudie für die OECD, März.

Regierung des Vereinigten Königreichs, Schatzamt (2005), *www.hm-treasury.gov.uk /index.cfm.*

Regidor, J. (2005), "Multifunctionality and CAP: Territorial Proposal", vom Europäischen Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, in Auftrag gegebene Studie, Brüssel.

Rennie, F. W., W. Greller und M. Mackay (2003), *Review of International Best Practice in Service Delivery to Remote and Rural Areas*, The Institute of Rural and Island Studies und The Scottish Centre for Information Research, Lewis Castle College, UHI Millennium Institute, Stornoway, Isle of Lewis, Western Isles, Scottish Executive, Edinburgh.

Rightmyre, V., T. G. Johnson und D. Chatman (2005), *Growing Entrepreneurs from the Ground Up: A Community-based Approach to Growing Your Own Business*, Community Policy Analysis Centre, University of Missouri-Columbia for Missouri Rural Development Partners, Missouri, USA.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.

Smith, Valerie und Crispin Moor (2005), "Local Strategic Partnerships in England – A Case Study", UK Countryside Agency, für die OECD, Paris.

Ullman, Charlotte (2005), "Enjeux et perspectives du haut débit en région", Online-Artikel mit *Localtis*, Caisse des Dépôts et Consignations, Frankreich.

University of Wisconsin Extension (2005), CNRED Homepage, *www.uwex.edu/ces/cnred/.*

Weiler, Stephan (2004), "Racing toward New Frontiers: Helping Regions Compete in the Global Marketplace", *Main Street Economist*, Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, März.

Weltbank (2005a), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Washington.

Weltbank (2005b), *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance and Public Service Provision through a Local Development Framework*, Washington.

Wilkinson, J. (2003), "Horizontal Fiscal Equalisation", *Briefing Paper*, 21/2003, *www.parliament.nsw.gov.au.*

Wojan, Timothy (2003), "Rural Policy as if Place Mattered, or Not", Arbeitsdokument für 50th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International, 20.-22. November 2003, Philadelphia, PA.

Wurzel, E. (1998), "Germany: Reforming Federal Fiscal Relations", *The OECD Observer*, No. 214, Oktober/November, Paris.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(42 2006 07 5 E) – No. 55296 2006