

ungleichgewicht und Diskriminierung notwendig, sind; Gesundheits- und Verbraucherschutz, Tierschutz- und

Seuchenrecht, Ursprungsschutz und Vermarktungsregeln, Außenschutz.

Brüssel, den 16. Januar 1997.

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Pasqual MARAGALL i MIRA

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Eine Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“

(97/C 116/06)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN,

aufgrund seines Beschlusses vom 18. September 1996, gemäß Artikel 198 c Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Stellungnahme zum Thema „Eine Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“ abzugeben und die Fachkommission 2 „Raumplanung, Landwirtschaft, Jagd, Fischerei, Forstwirtschaft, Meer und Berggebiete“ mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

gestützt auf den von der Fachkommission 2 am 5. Dezember angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 389/96 rev.) (Berichterstatter: Herr Van Gelder),

verabschiedete auf seiner 16. Plenartagung (Sitzung vom 16. Januar 1997) folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Den ländlichen Gebieten in den Ländern der Europäischen Union muß verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Lebensqualität in diesen Gebieten, die ca. 80 % der gesamten Fläche der EU ausmachen und in denen etwa ein Viertel der gesamten Bevölkerung lebt, wird durch die wirtschaftlichen Entwicklungen stark bedroht, nicht zuletzt durch die fortwährenden Umstrukturierungen in der Landwirtschaft. Die Einkommen in diesen Gebieten stehen — jedenfalls in den infrastrukturschwachen Gebieten — stark unter Druck, die Bevölkerungsdichte nimmt ab, und es ist kaum möglich, ausreichende Vorkehrungen zu treffen. Außerdem ist eine stark rückläufige Entwicklung zu beobachten. Es ist daher dringend geboten, die Entwicklung des ländlichen Raums auf europäischer Ebene als ein wichtiges politisches Thema anzuerkennen und hierfür eine Strategie aufzustellen oder gar eine Kampagne zu starten.

In der Erklärung von Cork, die anlässlich der Konferenz im November 1996 abgegeben wurde, heißt es: „Eine nachhaltige ländliche Entwicklung muß zu einem Hauptanliegen für die Europäische Union werden und sowohl in der allernächsten Zukunft als auch nach der Erweiterung das Grundprinzip für sämtliche Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raums bilden. Das Ziel besteht

darin, die Tendenz zur Landflucht umzukehren, die Armut zu bekämpfen, Beschäftigung und Chancengleichheit zu fördern, ein Antwort auf die steigenden Ansprüche bezüglich Qualität, Gesundheit, Sicherheit, persönlicher Entwicklung und Freizeit zu finden und die Lebensbedingungen im ländlichen Raum zu verbessern. Alle Gemeinschaftspolitiken, die mit der ländlichen Entwicklung in Zusammenhang stehen, müssen der Notwendigkeit, die Qualität der ländlichen Umwelt zu erhalten und zu verbessern, Rechnung tragen. Bei den öffentlichen Ausgaben, den Investitionen in Infrastrukturen sowie bei den Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kommunikation ist auf eine ausgewogenere Verteilung auf die ländlichen und städtischen Gebiete zu achten. Ein größerer Teil der verfügbaren Mittel sollte zur Förderung der ländlichen Entwicklung und zur Verwirklichung der Umweltziele verwendet werden“.

1.2. Eine verantwortungsbewußte Entwicklung des ländlichen Raums liegt eindeutig im Sinne der Ziele der Europäischen Union und der in Artikel 130 a des Vertrags von Maastricht genannten Stärkung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts innerhalb des Hoheitsgebiets der Europäischen Union. Vorrangig sollte daher eine Konzentration der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf die besonders bedürftigen Gebiete sein.

1.3. In diesem Zusammenhang müssen die ländlichen Gebiete unter dem Aspekt ihrer eigenen Ressourcen betrachtet werden und nicht nur aus der Sicht ihres Rückstands gegenüber den (groß)städtischen Gebieten.

1.4. Für das richtige Verständnis der Problematik ist es angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten angezeigt, den Begriff „ländliche Gebiete“ nicht eindeutig zu definieren, beispielsweise auf der Grundlage der Einwohnerzahl je Quadratkilometer.

1.5. Die Stellung des ländlichen Raums ergibt sich aus der Gesamtheit der Merkmale bzw. in den meisten Fällen aus dem Fehlen verschiedener Merkmale, die in Großstadtgebieten präsent sind, so daß sich eine „negative Definition“ aufdrängt. Es muß jedoch vermieden werden, daß eine „negative Definition“ auch einen negativen Status zur Folge hat. Ländliche Gebiete besitzen ja ein Potential, das für die Zukunft ausschlaggebend sein kann. Diesem Potential ist auch zu verdanken, daß in einigen Gebieten von einem Abwärtstrend nicht mehr die Rede sein kann; vielmehr konnte — dank eines ganzheitlichen Konzepts — eine positive Entwicklung auf der Grundlage vielgestaltiger sozioökonomischer Aktivitäten eingeleitet werden, zu der die kleinen und mittleren Unternehmen deutlich beitragen.

Der Ausschuß der Regionen stimmt der Definition des Begriffs „Ländlicher Raum“ in der Formulierung der Europäischen Charta für den ländlichen Raum des Europarates zu, die folgendermaßen lautet:

„Unter dem Begriff 'ländlicher Raum' ist ein im Landesinneren oder an der Küste gelegenes Gebiet einschließlich der Dörfer und kleineren Städte zu verstehen, in denen der Boden größtenteils für folgende Zwecke verwendet wird:

- Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Aquakultur und Fischerei;
- wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeiten der Landbewohner (Handwerk, Industrie, Dienstleistungen usw.);
- nicht-städtische Erholungs- und Freizeitgebiete (oder Naturreservate);
- sonstige Zwecke, z. B. Wohnungsbau.

Die landwirtschaftlich und nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen eines ländlichen Raums bilden eine Einheit, die vom städtischen Raum zu unterscheiden ist, der eine hohe Bevölkerungsdichte sowie vertikale und horizontale Strukturen aufweist.“

Auch darf nicht angenommen werden, daß diese Probleme der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Gegensätze zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zurückzuführen sind. Vielmehr ergeben sie sich aus der gemeinsamen — ländliche, aber auch städtische Komponenten umfassenden — Raumordnungsproblematik einer Region.

Diese Definition beruht auf qualitativen Merkmalen und bringt die Charakteristika des ländlichen Raums zum Ausdruck. Wichtig ist auch, daß diese Definition kleinere Städte und Dörfer im ländlichen Raum einbezieht.

1.6. Um die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums weiter auszubauen, muß eine Typologie der ländlichen Gebiete festgelegt werden, und zwar nicht als theoretischer Rahmen, als Hilfsmittel für die Entwicklung eines politischen Instrumentariums.

2. Wirtschaftlicher Hintergrund

2.1. Die Probleme im ländlichen Raum werden u.a. durch die derzeitigen weltweiten Wirtschaftsprozesse verursacht. Eine starke Wettbewerbsposition setzt ein hohes Produktionsniveau, kontinuierliche Innovation und ein wettbewerbsfähiges Preis-/Qualitätsverhältnis voraus. Diese Bedingungen können in jeder Hinsicht durch eine Konzentration von Wirtschaftstätigkeiten in dicht besiedelten Gebieten erfüllt werden. In solchen Gebieten bestehen umfassende, breitgefächerte Beschäftigungsmöglichkeiten, verschiedenste Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und ein dynamisches soziales und kulturelles Klima, in dem wertvolle Kontakte, Kooperationsgemeinschaften und Innovationen zustande kommen können. Die Bevölkerungsdichte auf dem Lande ist jedoch niedrig, und es fehlt dort das breite Angebot an Einrichtungen, die Träger der wirtschaftlichen Entwicklung sind. Der relative Rückstand des ländlichen Raums kann z.T. dadurch verringert werden, daß auch in den in Frage kommenden ländlichen Gebieten ein Netz von städtischen Zentren aufgebaut wird, z.T. aber auch durch die Ansiedlung wirtschaftlicher Tätigkeiten, hochinnovativer Unternehmen, die weniger stark von den in Großstadtgebieten vorhandenen Rahmenbedingungen abhängig sind. Die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Stadt und auf dem Lande werden aber bis zu einem gewissen Grad immer unterschiedlich bleiben. Die Problematik der ländlichen Gebiete darf übrigens nicht einzig und allein auf den sozialen und wirtschaftlichen Aspekt eingengt werden. Die Lebensqualität und Attraktivität des ländlichen Raums und die damit eng zusammenhängenden wirtschaftlichen Möglichkeiten sind abhängig von der globalen Qualität eines Gebiets, also auch von der Wahrung seines Eigencharakters.

3. Voraussetzungen für die Entwicklung in ländlichen Gebieten

3.1. In Großstadtgebieten wird der Schaffung optimaler Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung oberste Priorität eingeräumt. Bei der Entwicklung des ländlichen Raums werden indes auch andere Bedingungen angestrebt, die an sich keineswegs zur Diskussion stehen, aber sehr wohl die Möglichkeiten für die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen können. Ländliche Gebiete müssen der örtlichen Bevölkerung mehr bieten als nur ein angemessenes Einkommen und entsprechende Einrichtungen. Es muß in diesen Gebieten auch gebührendes Augenmerk gerichtet werden auf die Qualität der Landschaft, die Pflege des kulturellen und historischen Erbes, die Sicherung der sozialen Struktur, die Bereitstellung ausreichender Erholungs- und Tourismusköglichkeiten, die Wiederherstellung oder Erhaltung ökologischer Ressourcen sowie die Sicherung einer ausreichenden inländischen Versorgung mit Nahrungsmitteln, Energie, Rohstoffen und nicht zuletzt mit

sauberem Wasser. In ländlichen Gebieten ist sehr stark der Wunsch vorhanden, Ressourcen zu sichern oder zurückzugewinnen, die in Großstadtgebieten durch die umfassende Verstädterung und Industrialisierung verlorengegangen sind. Die Politik zur Förderung des ländlichen Raums ist keine Politik, die auf die Randgebiete begrenzt ist. Sie muß, wie das für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Kommissionsmitglied in Cork feststellte, auf alle ländlichen Gebiete ausgerichtet sein. Angesichts der großen flächenmäßigen Ausdehnung des ländlichen Raums und des hohen Bevölkerungsanteils, der in diesem Raum lebt, aber auch der zahlreichen nationalen und supranationalen Aufgabenstellungen muß die Entwicklung des ländlichen Raums ein zentrales politisches Thema sein. Die psychologische Kluft zwischen der Stadt- und Landbevölkerung muß überwunden werden. Grundsätzlich bietet der ländliche Raum eine hochwertige Umwelt, die als Wohnumfeld und als Standort für Tätigkeiten in den verschiedensten Bereichen genutzt werden kann. Durch gute Verkehrsverbindungen und durch innovative Technologien wie die Telematik kann dieses Potential noch besser erschlossen werden. Es ist möglich, ein neues Gleichgewicht zwischen den Ressourcen städtischer und nicht-städtischer Gebiete herzustellen.

Die Anforderungen, die an den ländlichen Raum gestellt werden, lassen sich teilweise in Form von Produkten und Dienstleistungen mit einem deutlichen wirtschaftlichen Wertschöpfungspotential und konkreten Einkommensmöglichkeiten auf dem Lande erfüllen. Insbesondere durch private Investitionen kann auf diese Weise das wirtschaftliche Gleichgewicht wieder hergestellt und die Eigenentwicklung in Gang gesetzt werden.

Es geht aber auch teilweise um kollektive Ressourcen wie Naturschutz, Kulturpflege und Ökologie, die bisher noch nicht oder nur begrenzt wirtschaftlich erschlossen worden sind. Darüber hinaus wird auch die Nutzung von Ressourcen ins Auge gefaßt, die die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums behindern können. So ist z. B. die Schaffung großer Industriegelände aus landschaftlicher Sicht nicht wünschenswert. Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums müssen daher Maßnahmen zur strukturellen Finanzierung von Vorhaben getroffen werden, die von der gesamten Bevölkerung, auch von der Bevölkerung in Großstadtgebieten, die Interesse an der Entwicklung des ländlichen Raums und an der Freizeitgestaltung hat, als wichtig erachtet werden.

4. Identische Probleme, unterschiedliche Lösungen

4.1. Die Ursachen und Folgen der Probleme im ländlichen Raum weisen in allen europäischen Ländern Gemeinsamkeiten auf. Es wäre jedoch verkehrt, daraus abzuleiten, daß sich die wachsenden Probleme in allen Gebieten durch identische Maßnahmen lösen ließen. Damit die gebotenen Maßnahmen auch richtig greifen, muß Spielraum für eine weitreichende Diversifizierung im Rahmen der einzelstaatlichen und supranationalen Politik vorhanden sein. Daher müssen bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen auf der Ebene der Regionen die regionalen Belange ein großes Gewicht haben. Gleichzeitig ist ein partizipativer Ansatz nach dem „Bottom-up-Prinzip“ geboten.

Entsprechend der Schlußerklärung der Konferenz in Cork vom 9. November 1996 muß eine Politik für den ländlichen Raum den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen und den Grundsatz der Subsidiarität beachten. Sie muß soweit wie möglich dezentralisiert werden und auf dem Prinzip von Partnerschaft und Kooperation zwischen sämtlichen betroffenen Ebenen basieren.

5. Die Qualität des ländlichen Raums

5.1. Jeder ländliche Raum hat seine Stärken und Schwächen und ein spezifisches Entwicklungspotential. Es wäre falsch zu glauben, daß in allen ländlichen Gebieten in Europa die Möglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeugung, Erholung und Tourismus, die Erhaltung kulturhistorischer Elemente und ökologischer Ressourcen gleich sind. Diese Möglichkeiten werden vielmehr von der Beschaffenheit des Bodens, den jeweiligen sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen und von der Natur sehr stark beeinflusst. Jedes ländliche Gebiet hat seinen eigenen Charakter. Dieser muß der Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Gebiets sein. Die Strukturpolitik der EU zur Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums muß Maßnahmen für die Landwirtschaft, aber auch für die gewerbliche Wirtschaft, das Handwerk, den Dienstleistungssektor, für Aus- und Fortbildung, für Erholung, Freizeit, Tourismus, Erhaltung der Kultur und Umweltpflege ermöglichen. Dabei sollte sich die EU auf Rahmenvorgaben beschränken und den Regionen ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten einräumen. Die Sektorpolitik auf europäischer oder einzelstaatlicher Ebene kann keine adäquate Lösung bieten, wenn sie nicht durch Maßnahmen auf regionaler Ebene flankiert wird. Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft als Stützpfiler der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sind heute keine ausreichende Grundlage mehr. In bestimmten Fällen ist sogar denkbar, daß die Qualität eines Gebiets und damit die Lebensqualität und die wirtschaftliche Ausgangsbasis durch Umstellung auf andere landwirtschaftliche Tätigkeiten, z. B. Naturpflege und Bewirtschaftung des ländlichen Raums (im Zusammenhang mit der Schaffung der „Grünen Allianz“), verbessert werden können. Daher sind grundsätzlich auch Maßnahmen vorzusehen, die im Rahmen eines Entwicklungsplans nötigenfalls sozial vertretbare, umfassende Betriebsumstrukturierungen ermöglichen.

5.2. Die Zukunft des ländlichen Raums steht und fällt mit der globalen Qualität der Gebiete. Der ländliche Raum birgt Möglichkeiten, die das Potential, das in großstädtischen, industrialisierten Gebieten verlorengegangen ist, nicht nur ergänzen, sondern sogar kompensieren. Diese Eigenressourcen müssen durch die Entwicklung des ländlichen Raums geschützt, gefestigt und nötigenfalls wieder hergestellt werden. Daher muß die Entwicklung des ländlichen Raums weit über die Förderung der Landwirtschaft hinausgehen. Eine ausgewogene Kombination von Landwirtschaft, Wirtschaft, Landschaft und Erholung ist — auch unter dem Aspekt des Umweltschutzes — ein guter Ansatzpunkt, der zur Stärkung der Wirtschaft beiträgt. Die Kulturlandschaft ist ein Beispiel hierfür. Neueste Statistiken belegen, daß in mehreren ländlichen Gebieten etwa ein Viertel der

Wirtschaftstätigkeiten auf dem Lande auf die Landwirtschaft entfallen und daß ungefähr 60 % der in der Landwirtschaft Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft einer Nebenerwerbstätigkeit nachgehen. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Lage in vielen anderen Gebieten in Europa ähnlich ist; die Landwirtschaft bleibt ungeachtet der Tatsache, daß die Zahl der direkt in der Landwirtschaft Beschäftigten zurückgegangen ist, natürlich weiterhin eine der wichtigsten Wirtschaftstätigkeiten in ländlichen Gebieten. Mithin ist die globale Qualität des ländlichen Raums von grundlegender Bedeutung. Die globale Qualität eines Gebiets ist der Faktor, der einer vielgestaltigen Wirtschaft echte Chancen bieten kann — Chancen für die Landwirtschaft, für das Handwerk, die kleinen und mittleren Industriebetriebe, für Freizeit und Tourismus, als attraktives Wohngebiet, als Quelle ökologischer Ressourcen.

ENTWURF EINES RAHMENMODELLS FÜR DIE REGIONALE ENTWICKLUNG IN LÄNDLICHEN GEBIETEN

6. Ausgangslage

6.1. Ein integriertes Entwicklungsmodell für ein Gebiet muß von den besonderen Gegebenheiten des Gebiets einschließlich einer Bestandsaufnahme der qualitätsrelevanten Charakteristika oder zumindest der Möglichkeiten ausgehen, Qualität zu erreichen. Die Charakteristika und Möglichkeiten beispielsweise von an städtische Ballungsräume angrenzenden Wald- oder Naturlandschaftsgebieten, sowie von Berg- und Küstengebieten, sind zu unterschiedlich und können daher nicht ein- und demselben Modell zugeordnet werden.

Allzu häufig werden die nachteiligen Faktoren angegeben (geringe Bevölkerungsdichte, Überalterung, niedriges durchschnittliches Einkommen, hohe Arbeitslosigkeit), die bestenfalls ein negatives Image als Wohn- und Siedlungsgebiet ergeben und nur selten zu konkreten Lösungen führen. Im Vergleich zu stark verstäderten und industrialisierten Gebieten besitzen ländliche Gebiete unbestreitbar positive oder potentiell positive Merkmale — soziale Struktur, Ruhe, Raum und ansprechendes Wohnumfeld —, auf denen die Entwicklung aufbauen und sich eine marktgerechte Wirtschaft entwickeln kann. Der erste Schritt bei der Aufstellung eines regionalen Entwicklungsmodells muß eine Bestandsaufnahme sein.

6.2. Diese Bestandsaufnahme könnte sich auf folgende Aspekte erstrecken:

- Bestandsaufnahme und Einstufung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen;
- Bestandsaufnahme des kulturellen und historischen Erbes;
- Beschreibung des sozialen und kulturellen Klimas einschließlich der Tradition, die Grundlage gebietstypischer Produkte war oder sein könnte;
- Klimabedingungen;
- Verbindung zu (und Entfernung von) Stadtgebieten;

- Bestandsaufnahme der landschaftlichen Merkmale;
- Bestandsaufnahme von Naturschutzgebieten;
- Rohstoffressourcen, u.a. sauberes Wasser;
- Bestandsaufnahme des entwicklungsfähigen Raums;
- Bevölkerungsstruktur;
- Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Potential für kleine Industrie- und Handwerksbetriebe;
- Beschreibung von Charakteristika und Entwicklungsstand ländlicher Siedlungsbereiche.

Darüber hinaus werden geeignete Instrumente festgelegt, die für eine analytische Klassifizierung von Gebieten mit besonderen Merkmalen innerhalb der als ländliche Gebiete definierten Zonen geeignet sind.

7. Inhalt des regionalen Entwicklungsplans

7.1. Ein regionaler Entwicklungsplan muß, wie bereits festgestellt, in erster Linie auf einer Analyse der Stärken des betreffenden Gebiets aufbauen. Jedes ländliche Gebiet hat seine spezifischen Merkmale, die sich durch die Präsenz bestimmter landwirtschaftlicher Nutzflächen, landschaftlicher Wesensmerkmale und ökologisch wertvoller Gebiete, regionaltypischer Siedlungsstrukturen sowie das Vorhandensein oder Fehlen eines kulturhistorischen Erbes und nicht zuletzt durch die Entfernung zu Großstadtgebieten ergeben. Auf der Basis dieser Wesenszüge können Entwicklungsmöglichkeiten definiert werden. Dabei sollen die Fallstricke der traditionellen stereotypen Vorstellungen vermieden werden. So wird der Begriff „Landwirtschaft“ traditionellerweise mit abwechslungsreichen Intensivkulturen kleinen Maßstabs mit hoher Wertschöpfung in der Nähe von Ballungsräumen verbunden, während große Betriebsflächen eher mit abgelegeneren Gebieten assoziiert werden. Angesichts der modernen Umschlags- und Transportmöglichkeiten sind die traditionellen Faktoren, die diese Vorstellungen prägen, heute nicht mehr zwangsläufig maßgeblich.

7.2. Ebenso braucht ein reiches Angebot an fruchtbarem Ackerland nicht unbedingt als erwünschte Möglichkeit zur Schaffung größerer landwirtschaftlicher Betriebe betrachtet werden. Zahlreiche Erfahrungen haben gezeigt, daß gerade von dynamischen Neuzuwanderern Impulse ausgehen. Die Abwanderung aus ländlichen Gebieten wird — auch unter dem menschlichen Aspekt — stets unzureichend berücksichtigt. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums muß aber der nun weitgehend ausbleibenden Zuwanderung genauso große Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß eine Studie der landwirtschaftlichen Hochschule in Wageningen (Niederlande) aufschlußreiche Daten über die „verborgene Kraft der Frau in der Landwirtschaft“ enthält. In dieser Studie werden folgende Schlußfolgerungen gezogen: „In den Fällen, in denen es Frauen gelingt, die betriebliche Entwicklung aktiv zu beeinflussen, geht in der Praxis die Tendenz mehr zu Betrieben,

die weniger spezialisiert sind oder mehrere betriebliche Aufgaben wahrnehmen. Dabei handelt es sich gleichzeitig um weniger große Betriebe usw.“. An anderer Stelle wird in der Studie festgestellt: „Es zeigt sich, daß von Frauen in der Landwirtschaft wichtige Impulse für die Erneuerung des ländlichen Raums ausgehen“. Die Qualität der ländlichen Gebiete scheint auch Chancen als Wohngebiete zu eröffnen. Bekanntermaßen geht auf das Konto älterer Menschen, die von Großstadtgebieten auf das Land ziehen, ein Großteil der Ausgaben, die vor Ort gemacht werden. Im übrigen hat man an verschiedenen Orten positive Erfahrungen mit „neuen Landgütern“ gemacht, d.h. mit dem Bau von Wohnungen in Verbindung mit der Erschließung mehrerer Hektar Land, wobei die Kosten als Wohnungsbaukosten verbucht werden können. Wichtig ist, daß die verschiedenen Merkmale eines ländlichen Gebiets in eine Vielzahl von Entwicklungschancen in der Landwirtschaft und in vielen anderen Sektoren, insbesondere im Bereich der kleinen Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, münden können. Die Verwirklichung dieser Chancen setzt in verschiedenen Fällen Investitionen voraus, um entsprechende Vorbedingungen zu schaffen. Es lohnt sich, künftig eine Bestandsaufnahme der typischen Merkmale ländlicher Gebiete, der daraus grundsätzlich resultierenden Möglichkeiten der Qualitätsförderung sowie der politischen Maßnahmen und Instrumente für die Verwirklichung dieser Möglichkeiten zu machen. Die Erfahrungen, die bereits in zahlreichen ländlichen Gebieten in Europa gemacht wurden, liefern genug Datenmaterial für eine Übersicht, auf die bei der Erstellung von Entwicklungsplänen Bezug genommen werden kann. Die Europäische Union könnte eine Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen machen und die erfaßten Daten breiten Kreisen zugänglich machen:

- Die spezifischen Merkmale eines Gebiets müssen die Grundlage für einen Entwicklungsplan sein. In diesem Zusammenhang müssen die Voraussetzungen für eine entsprechende Eingliederung der Sektorpolitik in den Entwicklungsplan geschaffen werden.

7.3. Den Merkmalen eines Gebiets muß dabei mehr Gewicht zuerkannt werden als in den Vorschriften oder Regelungen im Rahmen der nationalen oder supranationalen Politik. Die verfügbaren sektorpolitischen Instrumente müssen aufbauend auf einer fundierten Gebietsanalyse untereinander austauschfähig sein.

8. Ziele

8.1. Auf der Basis der Beschreibung der Ausgangslage kann ein regionales Entwicklungsmodell aufgestellt werden, d.h. eine Politik für die Ausarbeitung einer regionalen Strategie, die darauf abzielt, der rückläufigen wirtschaftlichen, landschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung des ländlichen Raums Einhalt zu gebieten, dieses Potential nach Möglichkeit zu stärken und damit die Lebensqualität zu verbessern. Dies erfordert in zahlreichen Fällen eine inhaltliche Neuorientierung der Politik und eine Anpassung der Verwaltungsprozesse.

9. Inhaltliche Neuorientierung der Politik

9.1. Ziel der Entwicklung des ländlichen Raums ist es, die Gesamtqualität eines Gebiets zu fördern oder wieder herzustellen, um für die Lebensverhältnisse der lokalen Bevölkerung und das Angebot an Produkten und Diensten (u.a. das landschaftliche, kulturhistorische, ökologische und Erholungspotential) auf nationaler und/oder europäischer Ebene zu verbessern. Die Erreichung der angestrebten Qualität erfordert eine integrierte, regional begrenzte Planung, die den Voraussetzungen und Maßnahmen in folgenden Bereichen Rechnung trägt: Wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, der kleinen und mittleren Industrie-, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, Landschaftspflege, Umweltschutz und Naturschutz, Infrastruktur, Versorgungseinrichtungen, insbesondere Schulen sowie Pflege des kulturhistorischen Erbes. Hierbei sind die Bürger von Beginn an mit ihren Erfahrungen und Hoffnungen einzubinden. Eine Planung, die ohne die Bürger entsteht und nur auf die Erreichung vorgegebener Endziele ausgerichtet ist, schlägt fehl.

9.2. Im Gegensatz zum sektoralen Ansatz, der stets das Risiko birgt, daß Maßnahmen, die sich in einem bestimmten Sektor positiv auswirken, in anderen Sektoren Schaden verursachen können, bietet eine integrierte, regional ausgerichtete Politik gerade die Möglichkeit, Synergieeffekte zu erzielen.

10. Anpassung der administrativen Verfahren

10.1. Der Entwicklung des ländlichen Raums muß, wie bereits erwähnt, ein regionaler und kein sektoraler Ansatz zugrunde liegen. Daher müssen die regionalen Verwaltungsorgane zuständig für die Festlegung der politischen Leitlinien und ihre Umsetzung sein. Aus regionaler Sicht ist es geboten, Beziehungen zu den nationalen oder ggf. supranationalen Verwaltungsorganen zu unterhalten, und zwar im Hinblick auf die Einbindung der Regionalpolitik in den übergeordneten Rahmen und die finanzielle Unterstützung für die Entwicklung des Gebiets. Eine Abstimmung auf nationaler und europäischer Ebene ist unabdingbar, damit auf nationaler und europäischer Ebene eine Politik in Schlüsselsektoren verfolgt werden kann und weil ohne überregionale Abstimmung ein kontraproduktiver interregionaler Wettbewerb ausgelöst werden könnte. Innerhalb des nationalen und europäischen Rahmens kann aber dennoch ausreichend Spielraum für eine regionale Diversifizierung geboten werden.

10.2. Die nationale und supranationale Politik ist häufig sektoral ausgerichtet. Auf der regionalen Ebene müssen die geeigneten Elemente dieser übergeordneten Ebene, u.a. Zuschüsse und Mittel aus Fonds, in sinnvoller Kombination zu einer integrierten Basis für die gebietsgebundene Politik zusammengefügt werden.

10.3. Von der regionalen Warte aus betrachtet müssen in einem weiteren Schritt auch Beziehungen zu den lokalen Behörden sowie mit den für die inhaltliche Ausgestaltung und Durchführung der Politik zuständigen Vereinigungen und Organisationen gepflegt werden.

Eine ausreichend breite Basis und eine umfassende Unterstützung von der Basis her sind unabdingbar für ein tragfähiges und realisierbares Entwicklungsmodell. Die endogene Entwicklung ist eine absolute Voraussetzung für bleibende Resultate. Dem Verwaltungsorgan fällt die Rolle eines Regisseurs zu, gleichzeitig kann es aber niemals alle Aufgaben wahrnehmen. Dasselbe gilt für die Finanzierung: Jedes Entwicklungsvorhaben erfordert auch private Investitionen, um eine gesunde wirtschaftliche Basis zu gewährleisten.

10.4. Das Verwaltungsmodell für die gebietsgerichtete Entwicklung ist ein Sanduhrmodell, d.h. aus dem umfassenden nationalen und supranationalen Politikrahmen mit seinem breitgefächerten Instrumentarium wird auf der regionalen Ebene eine verantwortungsvolle und zielgerichtete Auswahl für den regionalen Entwicklungsplan getroffen. In einem weiteren Schritt wird dann auf der Grundlage dieses regionalen Entwicklungsplans eine Vielzahl von auf die gesamte Region verteilten Tätigkeiten und Maßnahmen in Gang gesetzt.

10.5. Solange es (noch) keine integrierten Fonds auf europäischer und/oder nationaler Ebene für die Entwicklung des ländlichen Raums gibt, müssen die Mittel nach dem Sanduhrmodell vergeben, d.h. weitgehend auf der regionalen Ebene gebündelt werden. Es würde sich lohnen, Überlegungen über eine mögliche Bündelung der Mittel auf einer höheren Ebene anzustellen.

11. Als wichtigste Empfehlungen können genannt werden:

11.1. Der ländliche Raum muß — nicht nur für die örtliche Bevölkerung, sondern im allgemeinen öffentlichen Interesse und damit auch im Rahmen der einzelstaatlichen und europäischen Politik — verschiedene Ressourcen (Landschaft, Kultur, Natur) erhalten oder schaffen, die (bisher) noch nicht wirtschaftlich quantifiziert wurden (z. B. Wert der Erhaltung der Kulturlandschaft). In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Einkommensalternativen und Einkommenskombinationen für den Bereich der Landwirtschaft zu schaffen, damit die Kulturlandschaft genutzt bleibt.

11.2. Die Probleme der ländlichen Gebiete in Europa sind zwar vergleichbar, doch muß für jedes Gebiet eine auf seine Merkmale zugeschnittene Lösung gefunden

werden. Die Politik muß sich auf die Gesamtheit der ländlichen Gebiete erstrecken. Auf der regionalen Ebene ist eine Integration von Politik und Maßnahmen geboten. Dabei muß auf der regionalen Ebene eine selektive Ausschöpfung der Möglichkeiten möglich sein, die die europäische und/oder die einzelstaatliche Politik bieten. Ebenso wichtig wie eine spezifische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist auf der regionalen Ebene die Möglichkeit, die zweckgerechte Verknüpfung und Umsetzung der Sektorpolitik auf europäischer und/oder nationaler Ebene festzulegen. Die Integration auf regionaler Ebene ermöglicht auch eine bessere Einbeziehung aller Akteure eines Gebiets in die Entwicklungspolitik. Ein „Bottom-up-Ansatz“ ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg. Die Eigenverantwortung der Regionen muß entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität gestärkt werden, um den Einsatz der Fördermittel effizienter, transparenter und bürgernäher zu gestalten. Eine Politik für den ländlichen Raum muß von einem multisektoriellen Ansatz ausgehen und den ländlichen Raum als Ganzes erfassen. Für jede Region sollte ein Landentwicklungsprogramm aufgestellt werden. Eine nachhaltige und integrierte ländliche Entwicklung wird am besten durch Schaffung eines Fonds für den ländlichen Raum erreicht. Die finanzielle Förderung der EU ist schwerpunktmäßig auf besonders bedürftige Gebiete zu konzentrieren.

11.3. Die europäische und einzelstaatliche Politik führt auf der Sektorebene häufig zu vorübergehenden oder gar einmaligen Regelungen, mit denen in den betreffenden Sektoren Ziele gefördert werden oder auf Entwicklungen reagiert wird. Im Rahmen eines verantwortungsbewußten Entwicklungsprozesses ist für jeden Entwicklungsbereich jedoch eine längerfristige Stabilisierung der gesamten verfügbaren Mittel geboten. Unterstützungen von Fall zu Fall haben in einem globalen Entwicklungsmodell keinen Platz und führen kaum zu strukturellen Verbesserungen.

11.4. Was die Länder betrifft, die einen Beitritt zur Europäischen Union anstreben, so ließen sich Wege finden, um in diesen Ländern die gemeinsame Politik der EU zunächst hauptsächlich in Gebieten durchzuführen, für die ein integrierter Entwicklungsplan aufgestellt wurde. Die komplexe Problematik der Einbindung der beitriftswilligen Länder kann auf diese Weise besser auf ein überschaubares und wirksames Ausmaß reduziert werden als im Rahmen der allgemeinen Sektorpolitik der EU.

Brüssel, den 16. Januar 1997.

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Pasqual MARAGALL i MIRA