



BUNDES  
**SGK**

Sozialdemokratische Gemeinschaft  
für Kommunalpolitik in der  
Bundesrepublik Deutschland e.V.

**Ländliche Räume haben Zukunftschancen -  
Grundversorgung im ländlichen Raum sicherstellen**

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK  
am 17./18. März 2006 in Hannover

## **1. Ländlicher Raum im Wandel**

Der demografische Wandel hat nachhaltige Auswirkungen auf alle Regionen in Deutschland und ressortübergreifende Wirkungen in fast alle Politikfelder. Insbesondere in den Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen gibt es Herausforderungen für die Politik zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen, der öffentlichen bzw. privaten Infrastruktur und Dienstleistungen an die veränderten Rahmenbedingungen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausfallen. Insofern können keine einfachen und übertragbaren Handlungskonzepte entwickelt werden.

Der ländliche Raum ist durch sehr unterschiedliche Strukturmerkmale gekennzeichnet. Ländliche Räume sind von stark differierender Dynamik, Vielfalt und Eigenständigkeit geprägt. Zum einen gibt es abgelegene ländliche Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte, schwacher Wirtschaftskraft und Abwanderungstendenzen, zum anderen sind ländliche Regionen von wirtschaftlicher Prosperität, Urbanisierungsdruck und Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Es finden sich in den ländlichen Räumen vielfältige und unterschiedliche sogenannte „harte“ und „weiche“ Entwicklungsfaktoren, die in ihrem Zusammenwirken entweder zu dynamischen positiven Entwicklungen oder regionalen Engpässen führen. Durch Veränderungen in der globalen Wirtschaftsstruktur, der Wertschätzung der Menschen für bestimmte Formen der Siedlungsstruktur und des Tourismus oder besondere Wanderungsentwicklungen können sich die Entwicklungspotenziale wandeln.

Der ländliche Raum ist nicht mehr eine einheitliche Raumkategorie. Er nimmt unterschiedliche Funktionen wahr, angefangen vom Wohnen, der Landwirtschaft, als Wirtschaftsstandort sowie für Erholung und Tourismus bis hin zur Bereitstellung von Ressourcen. Der ländliche Raum ist von einer Multifunktionalität geprägt, die in den Teilräumen Deutschlands unterschiedliche Ausprägungen hat.

Vor diesem Hintergrund und dem unbestrittenen politischen Ziel, gleichwertige Lebensräume in allen Teilräumen Deutschlands sicherzustellen, müssen für die ländlichen Regionen unterschiedliche Handlungsstrategien entwickelt werden. Ein Hauptaugenmerk der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik ist dabei auf die Weiterentwicklung der ländlichen Räume zu richten, die durch erhebliche Strukturschwächen gekennzeichnet sind.

## **2. Handlungserfordernisse in den Kommunen zur Sicherstellung der Grundversorgung im ländlichen Raum**

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

Die Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer angemessenen Grundversorgung im ländlichen Raum erfordert von den Kommunen das Erkennen der eigenen Stärken und Schwächen. Die ländlichen Regionen halten wichtige Potenziale vor, die andere Regionen nicht vorweisen können. Dazu zählen beispielsweise günstiges Bauland für die Schaffung von Wohneigentum für Familien mit Kindern sowie Altersruhesitzen und Wochenend- und Ferienhäusern, große landwirtschaftlich nutzbare Flächen, Erholungs- und Tourismuspotenziale, Kultur- und Naturlandschaften sowie erneuerbare Ressourcen. Die Kommunalpolitik ist gefordert, Konzepte einer ganzheitlichen Entwicklungsplanung zu erarbeiten, in denen auf den Stärken aufgebaut wird und Perspektiven für die Akzeptanz oder den Abbau der Schwächen dargestellt werden.

Veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen für die öffentliche Daseinsvorsorge, die dynamische Entwicklung der Informations- und Telekommunikationstechnologien und beim bürgerschaftlichen Engagement bieten Chancen für neue Formen der Sicherung der öffentlichen und privaten Infrastruktur. Beispiele hierfür sind: Nachbarschaftsläden, gemeinschaftliches elektronisches Einkaufen, Postagenturen, Bürgerbüros, Bürgertreffpunkte, selbstorganisierte Dorfgastwirtschaft, Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energie, lokale Betreuung älterer und/oder Menschen mit Behinderungen, Bürgerbusse.

Öffentliche und private Infrastruktur sowie Dienstleistungen müssen an die sich verändernden Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung regelmäßig angepasst und auf die in der jeweiligen Region vorhandenen spezifischen Funktionalitäten ausgerichtet werden. Dazu zählt der Aufbau flexibler und mobiler Infrastrukturangebote nach dem Prinzip „Das Angebot kommt zur Nachfrage“. Schließlich müssen die Chancen der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Möglichkeiten des E-Commerce und des E-Government genutzt werden und entsprechende Unterstützungen bei der Nutzung, z.B. in Nachbarschaftsläden, angeboten werden. Nachbarschaftsläden bieten die Chance für unterzentrale mobile Angebote und Netzknoten im modernen Kommunikationsnetz des Internets.

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

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

### **3. Ausreichende Versorgung der ländlichen Räume durch interkommunale Zusammenarbeit**

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

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

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

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

Interkommunale Zusammenarbeit braucht eine demokratische Legitimation, jedoch nicht zwingend weitere, direkt vom Volk zu wählende Vertretungskörperschaften. Informelle oder institutionelle Kooperationen sollten mit Beteiligung der Kommunalpolitik erfolgen bzw. durch diese initiiert werden.

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

Das Erkennen der eigenen Grenzen des kommunalen Handelns und zugleich die Erkenntnis, mit anderen Kommunen zu einer sachgerechteren und wirtschaftlicheren Lösung zu kommen, sind Voraussetzungen für die Kooperation über Gemeindegrenzen hinweg. Reine Notgemeinschaften oder rechtlich verordnete Zwangsgemeinschaften bilden keine gute Grundlage für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Sinnvoll können Anreizsysteme des Bundes und der Länder zur interkommunalen Kooperation im Rahmen ihrer Förderprogramme wirken. Zudem müssen vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europas und der EU-Erweiterung die Rahmenbedingungen für Kooperationen von Kommunen über Länder- und Staatsgrenzen hinweg verbessert werden.

#### **4. Bedarfsgerechte Mobilität im ländlichen Raum**

Die Verkehrsinfrastruktur hat im ländlichen Raum für die Bevölkerung eine grundlegende Bedeutung für die Distanzüberwindung vom Wohnort zu notwendig erreichbaren Zielen, wie beispielsweise von Arbeitsplätzen, sozialen Infrastruktureinrichtungen und Einkaufsmöglichkeiten.

Die ländlichen Regionen bedürfen einer flächendeckenden Anbindung an die übergeordneten Verkehrsnetze. Die räumlich-funktionalen Aufgaben ländlicher Räume müssen durch eine Verbesserung der Anbindungsqualität in den übergeordneten Netzen gestärkt werden, um anhaltenden Bevölkerungsverlusten entgegenzuwirken und die ländlichen Räume als Wirtschaftsstandorte weiter entwickeln zu können.

Ein bedarfsgerechter ÖPNV ist ein unverzichtbares Element des Gesamtverkehrssystems, welches gewährleistet, dass insbesondere jene Bevölkerungsgruppen, die nicht über einen PKW verfügen, ihren Mobilitätsanforderungen nachkommen können. Ziel muss es sein, die Erreichbarkeit der Zentren und zentralörtlichen Funktionen für alle gleichermaßen zu sichern.

Das entscheidende Instrument zur Sicherstellung der Mobilität der Bevölkerungsgruppen ohne PKW in ländlichen Räumen ist der ÖPNV. In vielen Regionen konzentriert sich der ÖPNV insbesondere auf die Schülerbeförderung. Das Busliniennetz und regionale Schienenverkehrsangebote sind begrenzt und werden immer weiter ausgedünnt, da sie kaum oder nur in seltenen Fällen (z.B. durch Kombination mit der Erschließungsfunktion von Freizeitverkehren) wirtschaftlich betrieben werden können.

Vor diesem Hintergrund muss eine Qualifizierungsstrategie des ÖPNV in ländlichen Räumen verschiedene Wege parallel verfolgen. Durch das Ausnutzen von Wettbewerb bei der Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen durch die Aufgabenträger kann das Verhältnis von Qualität der Dienstleistung zu den Kosten verbessert werden. Zudem kann durch eine bessere Verknüpfung der Angebote der verschiedenen Verkehrsträger und der Organisation vertakteter Netze die Leistung verbessert werden, ohne dass zusätzliche Fahrkilometer angeboten werden müssen. Eine gute Kooperation der Aufgabenträger und eine verbesserte Nahverkehrsplanung können Angebote besser aufeinander abstimmen und Synergieeffekte erzielen. Schnellbuslinien können die Anbindungsqualitäten deutlich verbessern. Die ÖPNV-Angebote müssen neben dem Linienverkehr durch andere Angebotsformen von Bedarfsverkehren ergänzt werden. Die neben den Linienverkehren existierenden Angebotsformen der Bedarfsverkehre umfassen so unterschiedliche Formen wie den Trambus, den Rufbus, den Bürgerbus, Taxi- und Mietwagen, Anrufsammeltaxis, Veranstaltungstaxis, Discobusse etc.

Daneben gilt es, insbesondere den Umfang der „Selbstorganisierten Mobilität“ durch Selbst- und Nachbarschaftshilfe, die Bildung von Fahrgemeinschaften, das Angebot von Mitfahrgelegenheiten, eine Kultur des „Wo willst Du hin? Ich nehme Dich mit.“ zu unterstützen.

Im Mittelpunkt einer Vernetzungsstrategie eines flexibilisierten Angebots von Linienverkehren im vertakteten Netz, verschiedenen Angeboten von Bedarfsverkehren bis hin zu allen Formen „Selbstorganisierter Mobilität“ könnten regionale Mobilitätszentralen als Kernorganisatoren eines vernetzten Verkehrsmanagements stehen.

Ein weiterer Ansatz zur Lösung von Mobilitätsproblemen in ländlichen Räumen liegt in der Reduzierung der Mobilitätsanforderungen und -bedürfnisse durch eine entsprechende Planung der Siedlungsentwicklung, die bei der Ausweisung von Neubaugebieten die vorhandene Erschließungsqualität berücksichtigt.

## **5. Zukunftschancen für ländliche Räume**

Der ländliche Raum kann nicht losgelöst von der Entwicklung aller Kommunen betrachtet werden. Die sozialdemokratischen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker setzen sich weiterhin für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik mit Entlastungen der Kommunen auf der Ausgabenseite ein. Zudem müssen die kommunalen Handlungsspielräume durch den Abbau von Normen und Standards erweitert und die Verlagerung von Aufgaben des Bundes und der Länder ohne finanziellen Ausgleich auf die Kommunen unterbunden werden.

Unabhängig hiervon gibt es spezifische Handlungserfordernisse, um die positiven Entwicklungsmöglichkeiten in ländlichen Räumen zu stärken. Die sozialdemokratischen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker setzen sich für den Erhalt und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in strukturschwachen ländlichen Regionen ein.

Seitens des Bundes und der Länder sind bereits vielfältige Maßnahmen ergriffen worden, um strukturschwachen Räumen bessere Entwicklungsperspektiven zu verschaffen. Diese bedürfen einer Weiterentwicklung und Anpassung an künftige Entwicklungen. Insofern wird die Absicht der neuen Bundesregierung begrüßt, eine nationale Strategie zur ländlichen Entwicklung vorzulegen und darüber einen umfassenden Dialog zu führen.

Hierzu bieten die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft initiierten Modellvorhaben zur integrierten ländlichen Entwicklung eine gute Basis.

Die Bundes-SGK fordert Bund und Länder auf, folgende Aspekte bei der Entwicklung einer nationalen Strategie zur ländlichen Entwicklung zu berücksichtigen und die Kommunen in den Entwicklungsprozess der Strategie einzubeziehen:

- Bundes- und Landesgesetzgebung sowie die Fördermittelvergabe der EU, des Bundes und der Länder müssen die Kommunen besser in die Lage versetzen, selbständig zu handeln (Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen / Sicherstellung des Konnexitätsprinzips), Kooperationen einzugehen (mit anderen Kommunen und/oder privaten Dritten) und ihr Handeln an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren.
- Finanzielle Einzelfallhilfen des Bundes und der Länder für die kommunale Infrastruktur sollten durch bedarfsbezogene Pauschalen soweit als möglich ersetzt werden.
- Bei der Förderung ländlicher Räume sollten verstärkt integrierte, sektorübergreifende Strategien verfolgt werden, welche die unterschiedlichen Entwicklungschancen und spezifischen Potenziale ländlicher Räume, beispielsweise Freizeit- und Erholungswerte sowie große Naturräume, besser berücksichtigen (vergleichbar den Ansätzen und Programmen zur integrierten ländlichen Entwicklung).
- Die Strukturförderung durch EU, Bund und Länder sollte vorrangig auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Aufrechterhaltung von Infrastruktur- und Dienstleistungsangeboten in strukturschwachen ländlichen Räumen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Umweltpolitik orientiert werden.
- Bei der Neuorientierung der Agrarpolitik sollten die Anforderungen an eine ganzheitliche Entwicklung der strukturschwachen ländlichen Räume besonders berücksichtigt werden. Dies gilt gleichermaßen für die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz.
- Von den vorgesehenen Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung des demografischen Wandels müssen gleichermaßen ländliche Regionen in Ost- und Westdeutschland profitieren.
- Bei der Entwicklung der ländlichen Räume sind die Schutzfunktionen für die Natur und die Vielfalt der Kulturlandschaften besonders zu berücksichtigen.
- Die raumwirksamen Instrumente, wie beispielsweise die Landschaftsplanung, Flächennutzungsplanung, Flurbereinigung, Dorferneuerung und agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, müssen aufeinander abgestimmt und an die künftigen Erfordernisse angepasst werden.

- Flexible, nachfrageorientierte Angebote zur Sicherstellung zentralörtlicher Bedarfe in einzelnen Fachbereichen (Schule, Weiterbildungsangebote, Kinderbetreuung, medizinische Versorgung, Verwaltungsdienstleistungen etc.) müssen einfacher organisiert werden können. Insbesondere in bevölkerungsarmen ländlichen Räumen muss die Raumordnung und Landesplanung das „Zentrale-Orte-Prinzip“ sachgerecht weiterentwickeln, um neue kreative Lösungen zu ermöglichen.
- Die Länder sind gefordert, in den strukturschwachen ländlichen Regionen in enger Abstimmung mit den Kommunen ein zukunftsfähiges und leistungsfähiges Bildungssystem zu erhalten und mit den kommunalen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe zu vernetzen.
- Die medizinische Versorgung in den dünnbesiedelten ländlichen Gebieten muss durch die Veränderung der gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen sichergestellt werden.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Finanz-, Post- und Informations- und Kommunikationsdienstleistungen müssen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Ländliche Räume haben auch in strukturschwachen Regionen Zukunftschancen. Dafür ist es erforderlich, dass Bund, Länder und Kommunen die künftigen Erfordernisse erkennen und sich auf gemeinsame Ziele verständigen. Angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel helfen weder Kirchturmdenken noch Gießkannenprinzip; wir brauchen neue Schwerpunktsetzungen.