

Regina Grajewski, Helmut Schrader und Günter Tissen

Entwicklung und Förderung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern

Kurzfassung

Den ländlichen Räumen in den neuen Bundesländern kommt, gemessen am Bevölkerungs- und Flächenanteil, ungleich größere Bedeutung zu als denen in den alten Ländern. Besonders die ländlichen Kreise des Raumtyps mit ländlicher Prägung sind durch das Zusammentreffen von niedriger Bevölkerungsdichte mit hoher Arbeitslosigkeit und ungünstigen Standortbedingungen für die Landwirtschaft gekennzeichnet. Dem genannten Kreistyp fließen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" unter Einbeziehung der EG-Regionalförderung bezogen auf die Einwohnerzahl deutlich weniger Fördermittel von EG, Bund und Ländern zu als den übrigen ländlichen Kreisen. Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" kommen dagegen wohl überwiegend den ländlichen Gebieten zugute.

1 Abgrenzung ländlicher Räume

Je nach Problemstellung werden für die Abgrenzung ländlicher Räume verschiedene Kriterien zugrunde gelegt. Grundsätzlich gilt, daß es den ländlichen Raum als einheitliche Kategorie nicht gibt, denn unter dem Oberbegriff "Ländlicher Raum" werden sowohl verdichtungsnahe als auch periphere ländliche Gebiete, sowohl stark agrarisch genutzte als auch Grenzstandorte landwirtschaftlicher Nutzung, sowohl touristisch attraktive Regionen als auch Räume mit ökologischer Ausgleichsfunktion zusammengefaßt (1). Häufig verwendete Kriterien sind die Lage zu Verdichtungsgebieten, die Existenz und die Größe von Oberzentren und die Bevölkerungsdichte. Die hierbei zur Abgrenzung angewandten Schwellenwerte weisen allerdings Unterschiede auf. Kriterien, wie z.B. der Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten, die Höhe des Agrareinkommens und das Ausmaß der Abwanderung der Bevölkerung aus diesen Gebieten, wie sie zum Teil zur Abgrenzung von Fördergebieten im ländlichen Raum herangezogen werden (z.B. VO (EWG)

8081/93, Art. 11a), sind eher Zielgrößen der Politik, deren Veränderung über die Zeit angestrebt wird, und daher als analytische Abgrenzungskriterien wenig geeignet. Die Anforderungen an eine analytische Abgrenzung des ländlichen Raumes lassen sich dagegen folgendermaßen zusammenfassen: Die Kriterien sollen möglichst operational sein, d.h. aus der Regionalstatistik entnommen werden können, über die Zeit möglichst geringen Veränderungen unterliegen und nicht primär der Identifikation von Förderatbeständen dienen.

Die Möglichkeiten einer Abgrenzung des ländlichen Raumes in diesem Sinne sind in den alten Bundesländern aufgrund der Vielzahl verfügbarer Regionalindikatoren größer als in den neuen Ländern. Dort liegen regionalstatistische Daten immer noch in geringem Umfang bzw. nur für einen Zeitpunkt vor, so daß die Abgrenzung des ländlichen Raumes nach den siedlungsstrukturellen Kriterien Bevölkerungsdichte sowie Existenz und Größe eines Oberzentrums als derzeit einzige praktikable Möglichkeit erscheint (2). In-

nerhalb der verschiedenen siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen finden sich zum einen der Regionstyp "Ländliche Regionen" (unterteilt in periphere und nicht periphere Regionen) und zum anderen drei ländliche Kreistypen. Dazu gehören der Kreistyp "Ländliche Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen" mit den an Berlin angrenzenden und um das Dreieck Halle, Plauen, Dresden liegenden Landkreisen, der Kreistyp "Ländliche Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen" mit den Kreisen um Rostock, um die thüringische Städtereihe, um Cottbus und Görlitz sowie nördlich an Magdeburg angrenzenden Kreisen, außerdem der Kreistyp "ländliche Kreise in ländlich geprägten Regionen" mit Kreisen im Norden Thüringens, im Süden und Norden Brandenburgs, im Norden Sachsens-Anhalts und in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns (3).

Im Rahmen der vorliegenden Analyse liegt das Hauptaugenmerk auf den drei ländlichen Kreistypen, die im weiteren als "ländlicher Raum" bezeichnet werden.

2 Die Bedeutung
des ländlichen Raumes
in den neuen Bundesländern

Die Bedeutung des ländlichen Raumes ist in den neuen Bundesländern ungleich größer als in den alten Ländern. Über die Hälfte der Kreise der neuen Bundesländer sind dem ländlichen Raum zuzuordnen. Ein Drittel der Einwohner der neuen Länder wohnt im ländlichen Raum, davon ca. 2 Mio. in den ländlichen Kreisen in ländlich geprägten Regionen. Der ländliche Raum nimmt etwa 70 000 km² (zwei Drittel der Fläche Ostdeutschlands) ein. Ländlichen Kreisen in ländlich geprägten Regionen sind allein über ein Drittel der Fläche zuzuordnen. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt im ländlichen Kreistyp in Regionen mit Verdichtungsräumen bei 108, im ländlichen Kreistyp in Regionen mit Verdichtungsansätzen bei 91 und in den ländlichen Kreisen in ländlichen Regionen bei 55 Einw./km² (vgl. Tab. 1).

Die Bedeutung des ländlichen Raumes in den alten Ländern ist im Vergleich dazu geringer. Dort können ca. ein

Drittel der 328 Kreise dem ländlichen Raum im o.g. Sinne zugeordnet werden. 17,7 % der Bevölkerung leben im ländlichen Raum. Er nimmt ca. ein Drittel der Fläche der alten Bundesländer ein. Die Bevölkerungsdichte liegt in den ländlichen Kreistypen in Regionen mit Verdichtungsräumen und solchen mit Verdichtungsansätzen auf etwa gleichem Niveau wie im Osten. Im Durchschnitt der ländlichen Kreise in ländlich geprägten Regionen liegt sie jedoch fast doppelt so hoch (4).

Die relativ hohen Bevölkerungs- und Flächenanteile des ländlichen Raumes in den neuen Bundesländern müssen berücksichtigt werden, wenn über die künftige Entwicklung dieser Räume nachgedacht wird.

3 Sozioökonomische Lage
ländlicher Räume

Zur Kennzeichnung der sozioökonomischen Lage auf Kreisebene können in den neuen Bundesländern bisher nur relativ wenige Kriterien herangezogen werden. Die wichtigsten der vorliegenden sind der Wanderungssaldo und die Höhe der Arbeitslosenquoten. Zur

Wahl der Arbeitslosenquote als Maß für die Problemlage des ländlichen Raumes muß berücksichtigt werden, daß sie nur eingeschränkte Aussagekraft hat, da, verursacht durch den immer noch umfangreichen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und deren Entlastungswirkung, die tatsächliche Betroffenheit der Bevölkerung von der ungünstigen Arbeitsmarktlage auf Kreisebene nur abgeschwächt dargestellt wird.

Im Jahr 1990 gab es eine ausgeprägte Nettoabwanderung der Bevölkerung aus den neuen Bundesländern. Dabei wiesen die drei ländlichen Kreistypen Nettoabwanderungsraten auf, die nur geringfügig unter der der neuen Bundesländer insgesamt lagen. 1991 verringerte sich dieses Problem insgesamt und abgeschwächt auch für die ländlichen Kreise in Regionen mit ländlicher Prägung und mit Verdichtungsansätzen. Die Nettoabwanderungsraten der beiden Kreistypen lagen jedoch leicht über dem Durchschnitt der neuen Länder, während sie in den verdichtungsnahen ländlichen Kreisen stärker rückläufig waren als im Durchschnitt der neuen Länder. 1992 kam die

Tabelle 1 Anzahl der Kreise, Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte nach ländlichen Kreistypen				
Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Anzahl der Kreise	Einwohner in in 1 000 (1992)	Fläche in 1 000 km ² (1992)	Bevölkerungsdichte in Einw./km ² (1992)
. . . großen Verdichtungsräumen	27	1 520	14,1	108
. . . Verdichtungsansätzen	37	1 786	19,7	91
. . . ländlicher Prägung	50	2 058	38,2	55
Neue Bundesländer ohne Berlin	215	14 391	107,9	133
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der BfLR und der Statistischen Landesämter				

Tabelle 2 Wanderungssalden nach ländlichen Kreistypen in 1 000 der Bevölkerung				
Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Wanderungssaldo in ‰ (1990)	Wanderungssaldo in ‰ (1991)	Wanderungssaldo in ‰ (1992)	Wanderungssaldo in ‰ (1990–1992)
. . . großen Verdichtungsräumen	–21,5	–6,6	2,3	–25,7
. . . Verdichtungsansätzen	–23,4	–10,5	–1,3	–34,8
. . . ländlicher Prägung	–22,0	–11,8	–0,6*	–34,1*
Neue Bundesländer ohne Berlin	–23,9	–10,4	–1,5*	–35,5*
*) ohne Kreis Wittstock wegen erheblicher Bestandskorrektur im Jahr 1992				
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der BfLR und der Statistischen Landesämter				

Nettoabwanderung insgesamt fast zum Erliegen. In den ländlichen Kreisen in Verdichtungsräumen ergab sich sogar eine Nettozuwanderung. Die Nettoabwanderung in den anderen beiden ländlichen Kreistypen lag zuletzt etwas unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer, so daß aus der aktuellen Entwicklung kein spezifisches Abwanderungsproblem der ländlichen Kreise abzuleiten ist. Zusammengefaßt ergibt sich, daß die Nettoabwanderung seit Anfang 1990 in den drei ländlichen Kreistypen in unterschiedlicher Ausprägung unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer lag. Dabei wiesen die verdichtungsnahen ländlichen Kreise die geringste Nettoabwanderungsrate auf, was die These stützen könnte, daß es auch in den neuen Bundesländern längerfristig eine Tendenz zur Suburbanisierung verdichtungsnaher ländlicher Gebiete gibt, die nur vorübergehend durch die ausgeprägte Ost-West-Wanderung mobiler Bevölkerungsgruppen überlagert war (5).

Informationen über die qualitative Komponente der Abwanderung, d.h. die berufliche Qualifikation und das Alter der Fortgezogenen liegen auf Kreisebene nicht flächendeckend vor, so daß sie an dieser Stelle nicht untersucht werden können.

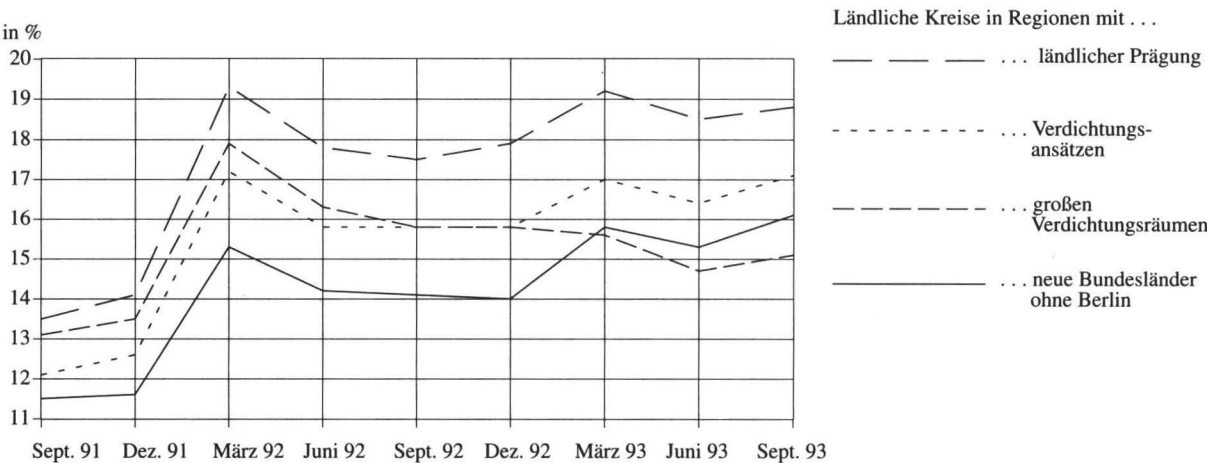
In der Abbildung sind die Arbeitslosenquoten der ländlichen Kreistypen und der neuen Bundesländer insgesamt seit September 1991 abgebildet. Der sehr starke Anstieg der Arbeitslosenquoten gerade in den ländlichen Räumen deutet auf einen besonders starken Arbeitsplatzabbau in diesen Gebieten hin. Ausgehend von der in vielen ländlichen Kreisen bis 1990 dominierenden Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften für Beschäftigung und Wertschöpfung mit Anteilen der in der Landwirtschaft Beschäftigten von häufig über 20 % führte die im Vergleich zu anderen Sektoren stärkere Schrumpfung der Beschäftigungskapazität des Agrarsektors im Zuge des Transformationsprozesses zu überproportionalen Belastungen der ländlichen Arbeitsmärkte. Insgesamt betrug die Abnahme der landwirtschaftlich Beschäftigten in den neuen Ländern einschließlich Berlin (Ost) von November 1990 bis Juni 1992 52,9 %, in Berlin (Ost) und Brandenburg sogar über 60 %. In geringerem Maße dagegen waren Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen vom Abbau der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte betroffen (ca. 45 %) (6).

Der nach der Wende abrupt einsetzende Umstrukturierungsprozeß führte darüber hinaus aber auch zur Aufgabe

fast aller vor der Vereinigung durch LPGen wahrgenommenen außerlandwirtschaftlichen Aktivitäten. Diese konnten von Kommunen aufgrund ihrer schwachen Finanzkraft und von Privatleuten aus einer Vielzahl von Gründen nicht vollständig übernommen werden. Nichtlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten waren und sind im ländlichen Raum weniger vorhanden als in den verdichteten Räumen der neuen Bundesländer. Dies wird an der immer noch deutlich höheren Arbeitslosenquote in den ländlichen Kreisen in ländlich geprägten Regionen besonders deutlich (vgl. Abb. 1). Obwohl sich der Abstand der Arbeitslosenquote dieser Kreise zum Durchschnitt der neuen Bundesländer verringert hat, kann z.Z. noch nicht von einer positiven Tendenz gesprochen werden, da die Quote im September 1993 höher liegt als im Vorjahresmonat. Für die ländlichen Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen ist die Situation ähnlich zu interpretieren, jedoch in ihrem Ausmaß nicht ganz so gravierend. In den ländlichen Kreisen in Regionen mit großen Verdichtungsräumen ist die Arbeitslosenquote seit dem Frühjahr 1992 deutlich gefallen.

Dies deutet auf die offensichtlich etwas besseren Entwicklungschancen dieser Räume hin.

Entwicklung der Arbeitslosenquote nach ländlichen Kreistypen*



*) Die Einzugsgebiete der Dienststellen der Arbeitsamtsbezirke decken sich in einigen Fällen nicht mit den Kreistypen (hier die Dienststellen Potsdam, Halle und Plauen: z.T. ländliche Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen).

Welche Standortbedingungen der für die ländlichen Räume relativ bedeutende Agrarsektor bietet, wird in Tabelle 3 verdeutlicht. Die Ertragsmeßzahlen der ländlichen Kreistypen müssen als durchschnittlich bis ungünstig eingestuft werden. Auch der hohe Anteil benachteiligter Gebiete an der landwirtschaftlichen Nutzfläche verdeutlicht, daß für den Agrarsektor in den ländlichen Kreisen ungünstigere Produktionsbedingungen vorherrschen.

An diesen Kennziffern wird deutlich, daß die wirtschaftlichen Probleme der ländlichen Räume mit der beginnenden wirtschaftlichen Erholung in Ostdeutschland noch lange nicht gelöst sind. Beim Zusammentreffen ungünstiger, die Entwicklung hemmender Faktoren kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine Abwanderung mobiler Bevölkerungsteile aus den peripheren, ländlichen Gebieten um so eher wieder einsetzen wird, je länger eine Erholung bzw. Wiederbelebung der Wirtschaft noch auf sich warten läßt. Die Stärkung der Wirtschaftskraft ländlicher Räume in den neuen Bundesländern ist daher unter ausgleichspolitischen Aspekten eine besondere Herausforderung für die Regional- und Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

4 Regionale Strukturförderung für die ländlichen Räume

Die beiden Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) bilden seit Beginn der 70er Jahre die wesentlichen

Förderbereiche einer aktiven Struktur- anpassung mit besonderer Schwer- punktsetzung zugunsten der länd- lichen Räume in der Bundesrepublik Deutschland. Mit dem Einigungsver- trag von 1990 wurden die beiden Ge- meinschaftsaufgaben auf die neuen Bundesländer übertragen und in ihrem Finanzvolumen erheblich aufgestockt. In Ergänzung dieser beiden Gemein- schaftsaufgaben wurden auf Beschluß des Europäischen Rates für den Zeit- raum 1991–1993 zusätzlich Mittel in Höhe von 3 Mrd. ECU aus den EG- Strukturfonds zur Verfügung gestellt. Eine Fortführung und beträchtliche Intensivierung der EG-Strukturförde- rung im Zeitraum 1994–1999 wurde inzwischen beschlossen.

4.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Im Rahmen der GRW beteiligen sich Bund und Länder mit jeweils 50 % der öffentlichen Zuschüsse für die Förde- rung gewerblicher Investitionen (Er- richtung, Erweiterung, Umstellung, Rationalisierung und Verlagerung von Betriebsstätten) sowie die Schaffung und Verbesserung der wirtschaftsna- hen Infrastruktur. Die neuen Bundes- länder wurden flächendeckend zum Fördergebiet erklärt, während das Instrumentarium der GRW im bishi- rigen Bundesgebiet nur in einer begrenz- ten Förderkulisse zum Einsatz kommt. Im Zeitraum Oktober 1990 bis Ende 1991 wurde mit 6 Mrd. DM für die In- vestitionsförderung und 3,3 Mrd. DM für den Ausbau der Infrastruktur der achtfache Betrag an Mitteln im Ver- gleich zu dem Mittelvolumen der alten Bundesländer bewilligt (Tab. 4).

Im Unterschied zu Westdeutschland spielt die Sicherung von Arbeitsplätzen beim Einsatz der GRW-Mittel im Rah- men der gewerblichen Förderung im Osten eine größere Rolle.

Die eingesetzten GRW-Fördermittel nach ländlichen Kreistypen sind in Tabelle 5 aufgeschlüsselt.

Im ländlichen Raum werden erhebliche Anteile der Investitionen im Rahmen der GRW-Förderung getätigt. Für die Verteilung der GRW-Mittel (EG-, Bun- des- und Landesmittel) sieht es ähnlich aus. Mit diesen Mitteln werden laut Zu- sagen der geförderten Unternehmen in den ländlichen Kreisen in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und mit Verdichtungsansätzen in hohem Umfang neue Arbeitsplätze geschaf- fen. Dagegen steht in den Kernstädten und den verdichteten Kreisen die Er- haltung von Arbeitsplätzen im Vorder- grund.

Eine weitergehende Interpretation der Förderstatistik ist anhand zusätzlicher Kennzahlen möglich (Tab. 6). Die För- derintensität, gemessen am geförderten Investitionsvolumen pro Einwohner, spiegelt die Bevorzugung der länd- lichen Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen wider. Hier werden um ein Drittel höhere Gesamt- investitionen pro Einwohner als im Durchschnitt der neuen Bundesländer getätigt. Die ländlichen Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen und noch mehr die ländlichen Kreise in ländlich geprägten Regionen wurden, gemessen am Investitionsvolumen pro Einwohner, weit unterdurchschnittlich gefördert. Noch krasser wird die Benachteiligung der ländlichen Kreise in ländlich geprägten Regionen, wenn die neu geschaffenen Arbeitsplätze auf

Tabelle 3 Anteil benachteiligter Gebiete an der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Ertragsmeßzahl nach ländlichen Kreistypen

Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Anteil benachteiligter Gebiete an der landwirt- schaftlichen Nutzfläche in %	Ertragsmeßzahl (Maximum = 100)
. . . großen Verdichtungsräumen	46,7	46
. . . Verdichtungsansätzen	48,9	44
. . . ländlicher Prägung	59,0	37
Neue Bundesländer ohne Berlin	46,1	44

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter und der BfLR

Tabelle 4
Kennzahlen der GRW-Förderung
in den alten (1987–1991)
und den neuen Bundesländern
(Oktober 1990–1991)

Kennzahlen der GRW	Neue Bundesländer und Berlin (Ost) Oktober 1990–1991	Alte Bundesländer Jahresdurchschnitt 1987–1991
Gewerbliche Wirtschaft		
Investitionsvolumen (Mio.DM)	32 109	17 760
Anzahl der Vorhaben	4 453	3 322
Zusätzliche Arbeitsplätze (Tsd.)	133,5	48,6
Gesicherte Arbeitsplätze (Tsd.)	135,0	66,6
Bewilligte GRW-Mittel (Mio.DM)	6 057	753
Infrastruktur		
Investitionsvolumen (Mio.DM)	4 955	740
Anzahl der Vorhaben	941	329
Bewilligte GRW-Mittel (Mio.DM)	3 349	395

Quelle: 22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997), S. 13 f.

Tabelle 5
Investitionsvolumen, GRW-Mittel, zusätzliche und gesicherte Arbeitsplätze der GRW-Förderung
der gewerblichen Wirtschaft nach ländlichen Kreistypen 1991

Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Investitionsvolumen (Mio. DM)	GRW-Mittel (Mio. DM)	Zusätzliche Arbeitsplätze in 1 000	Gesicherte Arbeitsplätze in 1 000
. . . großen Verdichtungsräumen	4 591	933	15,3	11,7
. . . Verdichtungsansätzen	3 197	641	17,5	4,8
. . . ländlicher Prägung	3 158	616	10,7	8,0
Neue Bundesländer ohne Berlin	30 851	5 844	122,6	119,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft

Tabelle 6
Kennzahlen zur Beurteilung der GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft nach ländlichen Kreistypen 1991

Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Investitionsvolumen pro Einwohner in DM	Zusätzliche Arbeitsplätze pro 1 000 Arbeitslose	Investitionen pro zusätzlichem Arbeitsplatz in 1 000 DM	Anteil der zusätzlichen an den geförderten Arbeitsplätzen in %
. . . großen Verdichtungsräumen	3 029	158	201	56,8
. . . Verdichtungsansätzen	1 771	140	147	78,4
. . . ländlicher Prägung	1 525	69	170	57,0
Neue Bundesländer ohne Berlin	2 126	131	165	50,6

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft, der statistischen Landesämter und der Bundesanstalt für Arbeit

die Zahl der Arbeitslosen (z.Z. der wichtigste Problemindikator) bezogen wird. Die Schaffung von 69 neuen Arbeitsplätzen pro 1 000 Arbeitslose entspricht dort nur der Hälfte des ostdeutschen Durchschnitts von 131 neuen Arbeitsplätzen pro 1 000 Arbeitslose.

An den Investitionen pro neu geschaffenem Arbeitsplatz wird überdies deutlich, daß für die Einrichtung von neuen Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern sehr viel geringere Investitionsausgaben veranschlagt werden als

in den alten Bundesländern. Dort beträgt das Investitionsvolumen pro neuen Arbeitsplatz ca. 380 000 DM.

Am Anteil der neu geschaffenen an der Zahl der insgesamt geförderten Arbeitsplätze spiegeln sich die besonderen Strukturen der Wirtschaft in der ehemaligen DDR wider. Die Standortwahl für Produktionsstätten wurde in der Vergangenheit von den Kriterien einer nach Autarkie strebenden Planwirtschaft und vom Vollbeschäftigungsziel und weniger von Wettbewerbsgesichtspunkten geleitet. Da-

durch waren mit Eintritt in die Marktwirtschaft besonders die Unternehmen in den ländlichen Räumen oft nicht konkurrenzfähig.

Bezüglich der Förderung der gewerblichen Investitionen läßt sich eine relative Benachteiligung der besonders von der Arbeitslosigkeit betroffenen ländlichen Kreise in ländlich geprägten Regionen erkennen. Dies äußert sich auch an dem ungünstigen Verhältnis von neu geschaffenen Arbeitsplätzen zur Zahl der Arbeitslosen. Ein Grund für diesen Sachverhalt könnte das

Fehlen förderungswürdiger Mittelzentren in diesen Kreisen sein. Im Bereich der Infrastrukturförderung im Rahmen der GRW sind als umfangreichste Maßnahmen die Erschließung von Industriegelände (ca. 77 % der entsprechenden GRW-Mittel für die neuen Bundesländer und Berlin) und die Förderung der Fremdenverkehrsinfrastruktur (ca. 14 % der Mittel) zu nennen.

Die Höhe und regionale Verteilung des geförderten Investitionsvolumens und der GRW-Mittel im Bereich Infrastruktur sind Tabelle 7 zu entnehmen. Gemessen am Investitionsvolumen pro Einwohner liegt der ländliche Raum über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer, so daß im Vergleich zur Förderung der gewerblichen Investitionen den besonderen Infrastrukturdefiziten der ländlichen Kreise offensichtlich stärker Rechnung getragen wird.

4.2 Gemeinschaftsaufgabe
"Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Die GAK fördert durch ein heterogenes Maßnahmenspektrum die Strukturanpassung der Land- und Forstwirtschaft und die Infrastruktur in den neuen Bundesländern. Die Maßnahmen lassen sich in folgende Gruppen zusammenfassen:

- einzelbetriebliche Investitionsbeihilfen als Zinsverbilligung, Zuschüsse und Bürgschaften für Wiedereinrichtung, Umstrukturierung und Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe,
- Ausgleichszulagen zur Aufrechter-

haltung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in den von der Natur benachteiligten Gebieten,

- Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur (Flurbereinigung, Wirtschaftswegebau, Wasserbau und Kulturtechnik),
- Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande durch Dorferneuerung und Ausbau der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung,
- Küstenschutzmaßnahmen.

An der Finanzierung der öffentlichen Mittel beteiligen sich der Bund mit 60 % und die Länder mit 40 % (beim Küstenschutz 70 % und 30 %).

Das Mittelvolumen (Sollansätze von Bund und Ländern) beträgt in den neuen Bundesländern 1,08 Mrd. DM (1991), 1,83 Mrd. DM (1992) und 1,96 Mrd. DM (1993). In den alten Bundesländern liegt das Mittelvolumen zum Vergleich bei 2,50, 2,47 und 2,39 Mrd. DM. Die Schwerpunkte liegen 1993 in den neuen Bundesländern bei der einzelbetrieblichen Förderung mit 25 %, der Ausgleichszulage mit 15 %, der Marktstrukturverbesserung und wasserwirtschaftlichen Maßnahmen jeweils mit 20 % und der Dorferneuerung mit 9 % (7).

Die regionale Zuordnung der Mittel wird nur auf Länderebene ausgewiesen. Im Gegensatz zur GRW stehen Angaben über die Mittelverteilung auf Kreisebene nicht zur Verfügung, so daß eine vergleichbare Überprüfung der

räumlichen Konzentration nach ländlichen Kreistypen z.Z. nicht möglich ist. Allerdings ist davon auszugehen, daß die GAK-Mittel wegen ihrer engen Bindung an den Agrarsektor überproportional den ländlichen Kreistypen zufließen.

4.3 EG-Strukturförderung

Die von 1991 bis 1993 von der EG bewilligten Mittel von rd. 2 Mrd. DM pro Jahr aus den Strukturfonds kommen zu 50 % aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE), zu 30 % aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und zu 20 % aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Abt. Ausrichtung). Da die EG-Mittel durch Kofinanzierung nationaler Mittel (meist im Rahmen der o.g. Gemeinschaftsaufgaben) zum Einsatz kommen, partizipieren die verschiedenen Kreistypen des ländlichen Raumes daran mit gleicher räumlicher Verteilungswirkung wie bei den beiden Gemeinschaftsaufgaben.

Für den Zeitraum von 1994 bis 1999 werden die EG-Strukturfondsmittel auf insgesamt rd. 28 Mrd. DM bzw. ca. 4,7 Mrd. DM pro Jahr mehr als verdoppelt mit prozentual gleichbleibenden Anteilen der drei Fonds, so daß bei entsprechender Kofinanzierung durch die Gemeinschaftsaufgaben eine wesentliche Verstärkung des Infrastrukturausbaus, der Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten und der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen in den ländlichen Räumen erfolgen kann.

Tabelle 7
Investitionsvolumen und
GRW-Mittel im Rahmen der
GRW-Infrastrukturförderung
nach ländlichen Kreistypen 1991

Ländliche Kreise in Regionen mit . . .	Investitionsvolumen (Mio. DM)	GRW-Mittel (Mio. DM)	Investitionsvolumen pro Einwohner (DM)
. . . großen Verdichtungsräumen	545	368	360
. . . Verdichtungsansätzen	812	566	450
. . . ländlicher Prägung	707	525	341
Neue Bundesländer ohne Berlin	4 334	2 947	299
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft und der statistischen Landesämter der neuen Länder			

Raumkategorie	Wanderungssaldo in ‰ (1990)	Wanderungs- saldo in ‰ (1991)	Wanderungs- saldo in ‰ (1992)
Berliner Umlandkreise	-19,2	- 1,1	4,9
Übriger ländlicher Raum	-21,6	-10,6	1,3*
Land Brandenburg	-23,4	- 8,4	4,3

*) 1992 wegen Bestandsänderung ohne die Landkreise Beeskow und Wittstock
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Brandenburg

5 Besondere Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes in Brandenburg

Die regionalwirtschaftliche Entwicklung des Landes Brandenburg wird entscheidend von der Metropole Berlin in seiner Mitte geprägt. Daher werden im folgenden die Entwicklungstendenzen der Berliner Umlandkreise im Vergleich zu den übrigen ländlichen Räumen besonders herausgestellt. Trotz der tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprozesse besonders in Ost-Berlin hat die Region Berlin-Brandenburg (8) mittel- und langfristig die Chance, ein dynamisches Wirtschaftszentrum zu werden (9). Für das Brandenburger “Hinterland” werden die zukünftigen wirtschaftlichen Perspektiven jedoch eher pessimistisch gesehen. Das Raumordnerische Strukturkonzept für das Land Brandenburg (ROSK) geht – unter Zugrundelegung unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Szenarien – von der Annahme einer Entleerung ländlicher Räume aus. Es betont dabei besonders die negativen Folgen einer selektiven Abwanderung vor allem qualifizierter und junger, aktiver Menschen (10).

Darüber hinaus wird eine drohende Funktionsentleerung von vier Fünfteln des Landes Brandenburg mit verbleibenden Funktionen als Wohn-

und Erholungsgebiet, Trinkwasser-, Frischluft- und Lebensmittellieferant, Abwasser- und Abfallentsorger sowie als Transitland für die von und nach Berlin fließenden Verkehrsströme befürchtet (11).

Die wachsende wirtschaftliche und räumliche Disparität im Gesamttraum Brandenburg/Berlin ist schon heute in divergierenden Arbeitslosenquoten und Unterschieden in den Wanderungssalden (Tab. 8) zwischen den Berliner Umlandkreisen und den übrigen ländlichen Räumen zu erkennen (12).

Diese unterschiedlichen Entwicklungen sind darauf zurückzuführen, daß sich der Arbeitsplatzabbau (13) ohne ausgeprägte regionale Unterschiede vollzieht, während bei der Erhaltung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Privatisierung von Treuhandunternehmen sowie im Rahmen der Förderung der gewerblichen Wirtschaft deutliche regionale Schwerpunkte erkennbar sind. Die Investitions- und Beschäftigungszusagen im Rahmen der Privatisierung durch die Treuhandanstalt konzentrieren sich weitgehend auf Berlin und seine Umlandkreise (14). Die durch die GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft induzierten Investitionen zeigen sowohl in ihren absoluten Werten als auch bezogen auf die Ein-

Tabelle 8
Wanderungssalden
im Land Brandenburg
nach Raumkategorien
pro 1 000 der Bevölkerung*

wohnerzahl ein deutliches Gefälle zugunsten der Berliner Umlandkreise.

Entsprechend verhält sich der Indikator geförderte Arbeitsplätze je 1 000 Arbeitslose 1991. Dieser liegt in den Berliner Umlandkreisen mehr als doppelt so hoch wie im übrigen ländlichen Raum (Tab. 9). Da die im Rahmen der Privatisierung und der GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft zugesagten Investitions- und Beschäftigungseffekte erst mittel- bis langfristig wirksam werden, ist eine weitere Vertiefung der jetzt schon erkennbaren Disparitäten zu erwarten.

6 “Dezentrale Konzentration”
und “Integrierte ländliche
Entwicklung” in Brandenburg

Vor dem Hintergrund dieser räumlichen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte sind Raumordnung und Landesplanung gefordert, regulierend einzugreifen. Gemäß dem raumordnerischen Leitbild der “Dezentralen Konzentration” (15) sollen die Städte auf dem sog. “Dritten Ring” um Berlin a) Ausgleichspole gegenüber der Magnetwirkung der Metropole Berlin bilden, sowie b) als Puffer zwischen den peripheren Räumen und der Metropole wirken, um eine weitere Entleerung der ländlichen Räume in Richtung Berlin zu verhindern (16). An dieses raumordnerische Leitbild hat das

Raumkategorie	Investitionsvolumen pro Einwohner in DM	Geförderte Arbeitsplätze je 1 000 Arbeitslose
Berliner Umlandkreise	3 620	313,8
Übriger ländlicher Raum	1 900	136,7
Land Brandenburg	3 440	261,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesamtes für Wirtschaft, dem Statistischen Landesamt Brandenburg und der Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 9
Investitionsvolumen pro Einwohner
und geförderte Arbeitsplätze
pro 1 000 Arbeitslose 1991 im Land
Brandenburg nach Raumkategorien

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT) seine Fördergrundsätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) 1992 angepaßt. In der höchsten von vier Förderstufen (Fördergebiet III) liegen nunmehr die Berlin-fernen Regionen Prignitz, Uckermark, Fläming, Lausitz und der Odergrenzraum. Durch eine Lenkung der verfügbaren Fördermittel in die peripheren Landesteile soll der "Dritte Ring" gegenüber dem Berliner "Speckgürtel" gestärkt werden.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg (MELF) sieht in dem raumordnerischen Leitbild "Dezentrale Konzentration" die besonderen Probleme des ländlichen Raumes nicht ausreichend berücksichtigt. Es befürchtet ein wirtschaftliches Zurückbleiben und die Entleerung von Teilen des ländlichen Raumes, da sich nach Vorstellungen der polyzentrischen Landesentwicklung die Siedlungs- und Gewerbeentwicklung auf die zentralen Orte und die Schwerpunkorte (17) konzentrieren soll.

"Integrierte Ländliche Entwicklung" (ILE) als ergänzendes Konzept zur "Dezentralen Konzentration" soll einer möglichen Funktionsentleerung der peripheren ländlichen Räume aktiv gegensteuern. Das Konzept zielt auf den Erhalt des Wohnstandortes Dorf, die Sicherung und Erneuerung des Wirtschaftsstandortes Dorf, die Bewahrung und Weiterentwicklung des Sozialverbandes Dorf sowie die Erhaltung einer ökologisch ausgewogenen Kulturlandschaft. Abgestimmt mit den anderen Ressorts sollen tragfähige Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes entwickelt werden (18).

Nach dem ILE-Konzept sollen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik sinnvoll mit Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen kombiniert werden. Im Rahmen der EG-Strukturpolitik – Schwerpunkt "Förderung der ländlichen Entwicklung" – hat das Bundesland Brandenburg für den Programmplanungszeitraum 1991 bis 1993 drei Regionen für eine "Inte-

grierte ländliche Entwicklung" ausgewählt, und zwar das Oderbruch, den Spreewald und die Prignitz (Landkreis Wittstock). In diesen Regionen kommen bundes- oder landeseigene Programme, kofinanziert mit EG-Strukturfondsmitteln, koordiniert zum Einsatz. Neben den horizontalen Maßnahmen können integrierte Entwicklungsplanungen, Bodenordnungsverfahren mit ökologisch-landespflegerischer Zielsetzung, ländliche Entwicklungszentren und Investitionen zur Einrichtung von beispielhaften Vorhaben in den Bereichen alternativer Landbau, Landschaftspflege, Wiedereinführung traditioneller Produkte sowie nachwachsende Rohstoffe verstärkt gefördert werden. Dafür sind im Zeitraum 1991 bis 1993 5,8 Mio. ECU aus dem EAGFL-Ausrichtung veranschlagt. Außerdem sind 26 Mio. ECU aus dem EFRE für arbeitsplatzsichernde und -schaffende gewerbliche Investitionen und unterstützende Infrastrukturmaßnahmen sowie 11,3 Mio. ECU aus dem ESF zur Durchführung von Umschulung, Fortbildung, Weiterbildung und Beratung vorgesehen. Dabei obliegt den Landesministerien und -behörden gemeinsam die Makroplanung und Koordinierung, während die eigentliche Vernetzung, also die Feinabstimmung von Projekten, auf Landkreisebene zu erfolgen hat.

Unterstützend wurden auf Landkreisebene projektbegleitende Büros, sog. "Centren für ländliche Information und Kommunikation" eingerichtet. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß es zu Anfang Implementationsschwierigkeiten bei dem koordinierten Einsatz der beteiligten drei Fonds gab, die teilweise auf Defizite der Makroebene (unzureichende Kompatibilität zwischen einzelnen bestehenden Förderrichtlinien, teilweise fehlende Landesrichtlinien) oder der Landkreisebene (Defizite bei der Zusammenarbeit der regionalen/lokalen Akteure) zurückzuführen waren. Um einen raschen Mittelabfluß zu gewährleisten, wurden die EG-Strukturfondsmittel überwiegend nach den Richtlinien der beiden Gemeinschaftsaufgaben eingesetzt. Dies schränkte das förderfähige

Maßnahmenspektrum ein. Durch eine unzureichende Vernetzung von Projekten auf Landkreisebene wurden mögliche Synergiewirkungen nicht realisiert. Gerade die ganzheitliche Zielsetzung der "Integrierten ländlichen Entwicklung", den ländlichen Raum als Wirtschafts-, Natur- und Sozialraum zu erhalten und dies durch entsprechende Fördermaßnahmen zu unterstützen, konnte so bisher nur bedingt verwirklicht werden. Erste positive Ansätze sind aber zu erkennen. Es wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe "Ländlicher Raum" ins Leben gerufen, so daß zukünftig eine bessere Makroplanung und Koordinierung gewährleistet ist.

Zunehmend gibt es eigene Brandenburger Landesrichtlinien, die den Bedürfnissen des ländlichen Raumes stärker angepaßt sind, wie z.B. die Richtlinie zur Förderung von "Urlaub und Freizeit auf dem Lande". Die "Centren für ländliche Information und Kommunikation" werden auch 1994 weiterbestehen und könnten einen Beitrag zu einer Abstimmung der einzelnen Akteure auf Landkreisebene leisten. Im nächsten Programmplanungszeitraum im Rahmen der EG-Strukturpolitik 1994 bis 1999 ist zwar kein spezieller Programmpunkt "Integrierte ländliche Entwicklung" vorgesehen. Es sollen aber regionale Schwerpunkte der Förderung in den ländlichen Problemregionen Prignitz, Uckermark, Fläming und Oderbruch gesetzt werden, für die komplexe Entwicklungsprogramme erarbeitet werden.

Der Wirksamkeit strukturpolitischer Maßnahmen nach dem Leitbild der "Dezentralen Konzentration" und dem ergänzenden Konzept der "Integrierten Ländlichen Entwicklung" sind aufgrund der augenblicklich ungünstigen konjunkturellen Situation und auch angesichts der mittelfristig verhaltenen Wachstumsperspektiven zur Verminderung regionaler Disparitäten enge Grenzen gesetzt. Erfahrungen aus den alten Bundesländern zeigen, daß die Möglichkeit der Beeinflussung der regionalen Kapitalbildung primär von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt. Besonders in

Zeiten von hohen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung konnte regionale Strukturpolitik durch eine gezielte Beeinflussung des Rentabilitätsgefälles zugunsten des ländlichen Raumes Einfluß auf die Standortbildung nehmen. So konnten auch diese Regionen vom Wachstum in den Ballungsräumen profitieren (19). Für den Gesamttraum Brandenburg/Berlin bedeutet dies unter der Perspektive ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, daß schon als ein großer Erfolg regionaler Agrar- und Wirtschaftsstrukturpolitik zu werten ist, wenn sich der Abstand des ländlichen Raumes zu der Region Berlin-Brandenburg nicht weiter vergrößert.

Anmerkungen

(1) LOHKAMP-HIMMIGHOFEN, MARLENE: Erwerbschancen und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum. Eine empirische Untersuchung als Grundlage zur Planung beschäftigungspolitischer Maßnahmen. – Bonn 1990. = FAA-Schriftenreihe, Bd. 288, S. 9 ff.

(2) Regionalstatistische Informationen aus der laufenden Raumbbeobachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1991) 11/12, S. 784 ff.

(3) Zur regionalen Verteilung der Kreistypen vgl. Raumordnungsbericht 1991. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1991. = Bundestagsdrucksache 12/1098, S. 31

(4) Regionalstatistische Informationen a.a.O., [siehe Anm. (2)], S. 784 ff.

(5) Laufende Raumbbeobachtung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden 1989/90. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. – Bonn 1992. = Materialien zur Raumentwicklung, Bd. 47, S. 14

(6) KOLLER, M.; JUNG-HAMMON, TH.: Regionale und sektorale Schwerpunkte des Arbeitsplatzabbaus in Ostdeutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart (1993) 1, S. 7–27

(7) Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" 1991–1994, 1992–1995 und 1993–1996

(8) Region Berlin-Brandenburg: Stadt Berlin mit den Umlandkreisen; Gesamttraum Brandenburg/Berlin: Land Brandenburg und Stadt Berlin

(9) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg. In: Wochenbericht, Berlin (1993) 32, S. 434–443

(10) Raumordnerisches Strukturkonzept für das Land Brandenburg (Kurzfassung). Bearb.: Arbeitsgemeinschaft Prognos AG; Arbeitsgruppe für Regionalplanung; Lahmeyer International GmbH; Weltraum-Institut Berlin GmbH. Hrsg.: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. – Potsdam 1993

(11) BIRKHOLZ, KLAUS: Der räumlich-strukturelle Wandel in der Region Brandenburg-Berlin. In: Geographische Rundschau 45 (1993) 10, S. 564–573

(12) Zum übrigen ländlichen Raum gehören nach Vorstellungen des ROSK die Landkreise Perleberg, Pritzwalk, Wittstock, Kyritz, Neuruppin, Gransee, Templin, Prenzlau, Rathenow, Brandenburg, Belzig, Jüterbog, Luckenwalde, Herzberg, Lübben, Beeskow, Bad Liebenwerda.

(13) HEYDT, MAGNUS: Agrarwirtschaft und sozio-ökonomische Entwicklung in den ländlichen Regionen. In: Agrarwirtschaft und ländlicher Raum in den neuen Bundesländern im Übergang zur Marktwirtschaft. Hrsg.: Dachverband Agrarforschung. – Frankfurt (Main) 1993. = agrarspectrum Schriftenreihe, Bd. 20, S. 11–20, hier: S. 15

(14) GRABHER, G.: Die verkaufte Wirtschaft: Bilanz ostdeutscher Privatisierungspolitik. In: Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Berlin (1992) 3/4, S. 3–6

(15) Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm vom 6.12.1991; Empfehlungen und Bericht der Gemeinsamen Regierungskommission zur Klärung von Eckpunkten für die Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg

(16) BIRKHOLZ, KLAUS: Der räumlich-strukturelle Wandel ..., a.a.O., [siehe Anm. (11)]

(17) Nach Empfehlungen des ROSK mit hoher Priorität zu fördernde zentrale Orte in Brandenburg. 1. Priorität: Brandenburg, Cottbus, Frankfurt/Oder; 2. Priorität: Eberswalde-Finow, Neuruppin; 3. Priorität: Lübben/Lübbenau, Luckenwalde/Jüterbog.

(18) PFEIFFER, JOCHEN: Brandenburg: Chancen der integrierten ländlichen Entwicklung. In: DLG-Arbeitsunterlagen, Hrsg.: DLG. – Frankfurt (Main) 1993. = Vorträge der ASG-, BLG-

und DLG-Fachtagung am 26./27.11.1992 in Klink, Kreis Waren, Mecklenburg-Vorpommern, S. 53–65

(19) HAMM, R.; KLEMMER, P.: Neue regionalwirtschaftliche Problemlagen im vereinten Deutschland und der Beitrag ausgewählter Fachpolitiken zu ihrer Lösung – eine klassifizierende Übersicht. In: RWI-Mitteilungen, Essen (1993) 2, S. 117–142

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Wiss.Dir. Dr. Helmut Schrader
Dipl.-Ing. agr. Günter Tissen
Institut für Strukturforchung der
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
Braunschweig-Völkenrode (FAL)
Bundesallee 50
38 116 Braunschweig