



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 57
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:
Redaktion:
Gesamtherstellung:

Deutscher Landkreistag
Berlin
DLT-Pressestelle
SZ Druck, Sankt Augustin

Vorwort



Die vorliegende, vom Präsidium des Deutschen Landkreistages am 28./29. November 2005 in Fulda beschlossene Erklärung mit dem Titel „Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes“ ist als Grundsatzpapier des Bundesverbandes der 323 Landkreise zu verstehen. Es verdeutlicht die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des ländlichen Raumes und insbesondere der

Landkreise als Gebietskörperschaften und bürgernahe Verwaltungen in einer Zeit der Veränderungen, die mehr und mehr geprägt ist von den wachsenden Herausforderungen des demografischen Wandels und der sich insgesamt zuspitzenden kommunalen Finanzsituation. Besonders die absehbare und bereits konkret erfahrbare Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung trifft die ländlichen Gebiete mit besonderer Wucht und wird sich entscheidend auf viele Politikfelder auswirken, in denen die Landkreise tätig sind. Die Erklärung enthält daher Forderungen an den Bundes- und die Landesgesetzgeber für die gesamte Bandbreite kommunaler Aufgaben und zeigt Möglichkeiten für ein wirksames und nachhaltiges Gegensteuern auf. Nur starke Landkreise können zukünftig ihren Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität auf dem Lande leisten.

Herausgehobene Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang einer strukturell und quantitativ aufgabenangemessenen Finanzausstattung zu, die den vielfältigen und kostenintensiven öffentlichen Aufgaben der Kreise entsprechen muss. Insbesondere das Engagement in der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe sowie als (Mit-)Verantwortliche für die Umsetzung der Arbeitsmarktreform Hartz IV hat in den vergangenen Jahren zu stetig aufwachsenden finanziellen Lasten der Landkreise geführt. An dieser Entwicklung hat der Bundesgesetzgeber erheblichen Anteil, da nicht zuletzt das ungehemmte Durchreichen von seitens des Bundes

normierten Aufgaben auf die kommunale Ebene ohne Ausgleich der damit verbundenen Kosten dazu beigetragen hat, dass der Kassenkreditbestand mittlerweile ca. 4 Mrd. Euro erreicht hat.

Die Gesetzgeber in Bund und Ländern dürfen insgesamt die Entwicklung ländlicher Gebiete außerhalb der Ballungszentren nicht aus den Augen verlieren und keine einseitigen Entscheidungen auf Kosten bzw. zu Lasten der Fläche treffen. Gerade bevölkerungsschwache und dörflich geprägte Landstriche weisen völlig andere Ausgangsbedingungen für eine wirtschaftliche Entwicklung auf. Obgleich der ländliche Raum mit fast 23 Mio. Arbeitsplätzen ein bedeutsamer Wirtschaftsstandort ist, sind strukturschwache ländliche Regionen in Ost und West nach wie vor auf eine leistungsfähige Regionalförderung angewiesen. Der Ansatz einer Unterstützung lediglich von Wirtschaftskernen wird dieser Sachlage hingegen nicht gerecht; auch entlegene Regionen müssen gut erreicht werden, damit Standortnachteile ausgeglichen werden und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen im gesamten Land unterstützt und im Ergebnis eine Chancengleichheit von ländlichen und städtischen Gebieten erreicht werden kann.

Vonnöten ist überdies eine ausgewogene und ganzheitliche Politik, die Stadt und Land als Einheit versteht und nicht gegeneinander in Stellung bringt. Keinesfalls dürfen die Gesetzgeber durch die unbedachte Festlegung von Rahmenbedingungen selbst zur Entvölkerung der Fläche beitragen und so die ohnehin schon erheblichen demografischen Probleme verstärken. Dies hätte dramatische Folgen für Lebensqualität, Siedlungs- und Infrastruktur auf dem Lande.

Berlin, im Februar 2006

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

DEUTSCHER LANDKREISTAG – DER KOMMUNALE SPITZENVERBAND repräsentiert

74 % der Aufgabenträger 68 % der Bevölkerung 96 % der Fläche DEUTSCHLANDS

Inhalt

I. Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes	3
1. Der ländliche Raum – ein erfolgreicher Standort	3
2. Wohnen im ländlichen Raum	3
3. Arbeiten im ländlichen Raum	5
4. Erschließung des ländlichen Raumes	7
5. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	9
6. Naturschutz, Erholung und Tourismus im ländlichen Raum	11
7. Ressourcen und Infrastrukturen im ländlichen Raum	11
8. Familie, Soziales, Bildung und Kultur	12
9. Gesundheitspolitik im ländlichen Raum	14
10. Finanzierung des ländlichen Raumes	15
11. Verwaltungsstrukturen im ländlichen Raum	16
II. Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes – Kurzfassung –	18

Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes

In einer Zeit der Globalisierung stehen zunehmend die Metropolen und die Metropolregionen im Blickpunkt der politischen Wahrnehmung. In den Medien und auch in Äußerungen hoher Staatsrepräsentanten wird bisweilen der Eindruck erweckt, als bestünde Deutschland nur aus Metropolen und es reiche aus, alle Förderanstrengungen auf die Stärkung der Starken, auf Leuchttürme in so genannten Cluster-Regionen zu konzentrieren. Der ländliche Raum und die Landkreise drohen, in der politischen Diskussion und im politischen Handeln zum vernachlässigbaren Umland der Metropolen zu werden.

Diese Sichtweise blendet die Wirklichkeit völlig aus. Es ist das Anliegen dieser Erklärung, die Bedeutung des ländlichen Raumes und der ihn maßgeblich tragenden Landkreise in den Blickpunkt zu rücken. Das Hauptaugenmerk gilt den peripher gelegenen Regionen, in zweiter Linie auch den in Ballungsräumen gelegenen Landkreisen, deren Aufgabenwahrnehmung und Probleme sich zumindest in Teilbereichen von denen an der Peripherie grundsätzlich unterscheiden.

1. Der ländliche Raum – ein erfolgreicher Standort

Starke Landkreise Garant für die Zukunft des ländlichen Raumes

Mehr als zwei Drittel der Einwohner Deutschlands leben in den Landkreisen. Die Landkreise sind kommunale Körperschaften mit allen Vorzügen der gebietskörperschaftlichen und bürgerschaftlichen Selbstverwaltung: die unmittelbare Verbindung zum Bürger, die gesamtverantwortliche Gestaltung der Lebensverhältnisse im Kreisgebiet, die Bündelung öffentlicher Aufgaben und den engen Kontakt zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen. Sie nehmen umfangreiche gestaltende Aufgaben in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Schule und Kultur, Arbeitsmarkt und Sozialhilfe, Jugendhilfe, Gesundheitswesen einschließlich Rettungsdienst sowie Tier- und Verbraucherschutz, Landespflege und Umweltschutz, Wirtschaft und Verkehr wahr. Starke Landkreise sind der Garant für eine erfolgreiche Zukunft des ländlichen Raumes.

Der ländliche Raum keine einheitliche Kategorie

Der ländliche Raum ist heute weniger denn je eine einheitliche Raumkategorie. Nach wie vor ist aber die Bevölkerungsdichte das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung städtisch und ländlich geprägter Räume. Sie ist in den ländlichen Räumen wesentlich niedriger als in den Verdichtungsräumen. Die Siedlungsstrukturen haben dörflichen und kleinstädtischen Charakter. Die Land- und Forstwirtschaft ist zwar prägend für das Landschaftsbild, aber nicht für die Sozial- und Wirtschaftsstruktur. Ländliche Räume sind nicht pauschal wirtschaftliche Problemgebiete oder Regionen mit höchster Arbeitslosigkeit. Ländliche Räume gibt es sowohl in wirtschaftsstarken Landkreisen im Umland von großen Städten und in Gebieten mit einer starken agrarwirtschaftlichen Basis, aber auch in peripheren Räumen ohne Verdichtungskern. Periphere Lage, niedrige Bevölkerungsdichte, Abwanderungstendenzen

und geringe Durchschnittseinkommen zählen somit ebenso zu typischen Merkmalen ländlicher Räume, wie Suburbanisierungsdruck, zentrennahe Lage, Attraktivität für Wohnen, Wirtschaften und Tourismus.

Bedeutender Standort für Wohnen, Arbeiten, Erholen und Natur

In der Bundesrepublik Deutschland leben mehr als 82 Mio. Menschen. Den Ballungszentren mit rd. 26 Mio. Einwohnern steht der weniger dicht besiedelte ländliche Raum mit mehr als 56 Mio. Einwohnern gegenüber. In den Landkreisen sind somit mehr als zwei Drittel der Einwohner der Bundesrepublik zu Hause. Seit Jahrzehnten weist der ländliche Raum einen Geburtenüberschuss auf, von dem die Ballungszentren mit ihrem besonderen Bildungs- und Arbeitsplatzangebot durch Zuwanderung profitieren. 57 % der Wirtschaftsleistung wird im ländlichen Raum erbracht. Damit ist der ländliche Raum für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik von erheblicher Bedeutung. Daneben ist der ländliche Raum Produktionsstandort für eine leistungsfähige Landwirtschaft, welche die Bevölkerung mit hochwertigen Nahrungsmitteln versorgt. Eine aktive Landwirtschaft garantiert auch den Erhalt einer attraktiven Kulturlandschaft. Im ländlichen Raum liegen viele bedeutende Zielgebiete für touristische und freizeithliche Beschäftigungen. Viele Räume verfügen über hohes und höchstes Naturschutzpotenzial mit einer unwiederbringlichen Vielfalt an Flora und Fauna. Darüber hinaus stammen viele nicht erneuerbare Bodenschätze aus dem ländlichen Raum. Flächenintensive und sperrige Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen haben dort ihren Standort genauso wie bauliche Großvorhaben für gewerbliche und industrielle Zwecke z. B. der Energieproduktion.

Die Chancen nutzen: Stadt und Land – Hand in Hand

Die vorhandenen Potenziale und Funktionen waren die Basis für eine kraftvolle Entwicklung des ländlichen Raumes in der Vergangenheit und sind die Basis für seine Chancen in der Zukunft. Dabei sieht sich der ländliche Raum nicht im Gegensatz zu den Ballungszentren, sondern als deren Partner. Gerade die Bewohner der dicht besiedelten, städtischen Zentren profitieren in großem Maße von den landwirtschaftlichen Leistungen, genießen die Kulturlandschaft, Flora und Fauna, erholen sich im Urlaub gerne in ländlicher, naturnaher Umgebung und erfreuen sich an typischen landeskulturellen Besonderheiten. Umgekehrt profitieren die Bewohner ländlicher Regionen von dem vielfältigen Arbeitsplatz- und Bildungspotenzial der Ballungszentren, ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Dynamik und Innovationskraft. Stadt und Land gehören zusammen – Hand in Hand. Nur gemeinsam können sie das Wohl der Menschen mehren, jeder auf seine Weise.

2. Wohnen im ländlichen Raum

Bevölkerungszuwachs in Landkreisen

Seit 1990 ist die Bevölkerung in den verdichteten Kernstädten um bis zu 4,7 % gesunken, während sie in vielen ländlichen Räumen stark, zum Teil um bis zu 7 %, ange-

stiegen ist. Dazu trägt eine höhere Geburtenrate und ein höherer positiver Wanderungssaldo vor allem von Arbeitsplatz- und Ruhestandswanderern bei, obwohl die Kernstädte vor allem von den Ausbildungsplatzwanderern aus dem ländlichen Raum profitieren. Allerdings gibt es auch Landkreise, in denen die ohnehin geringe Bevölkerungszahl zurückgegangen ist. Dabei handelt es sich vor allem um Peripheriegebiete mit einer niedrigen Einwohnerdichte von weniger als 80 Einwohnern je km² – das ist knapp die Hälfte der durchschnittlichen Einwohnerdichte in den Landkreisen von 165 Einwohnern je km². Diese Gebiete machen 16 % der Fläche des Bundesgebietes aus, in denen mehr als 3,4 Mio. Einwohner leben.

Der ländliche Raum ein attraktiver Wohnstandort

Die Attraktivität der Landkreise als Wohnstandort ist das Ergebnis einer prosperierenden Wirtschaft mit einem vielfältigen Arbeitsplatzangebot, einer guten Kultur-, Bildungs- und Versorgungsinfrastruktur und naturnahen überschaubaren Lebens- und Wohnverhältnissen, häufig in Einfamilien- oder kleineren Mehrfamilienhäusern. Hinzu kommen kurze Wege und die Vorteile einer ausgeprägten Vereinsaktivität, in der Bürgerengagement und ehrenamtliche Tätigkeit den Menschen Aufgaben, Anerkennung und Halt zu geben vermögen.

Höhere Geburtenrate in den Landkreisen

Trotz dieser insgesamt gesehen günstigen Ausgangslage stehen große Änderungen in der Bevölkerungsentwicklung und -struktur bevor, die von den Landkreisen bewältigt werden müssen. Bereits seit den 1970er Jahren ist die Fertilität stark rückläufig. Heute werden im Durchschnitt 1,36 Kinder pro Frau geboren, im ländlichen Raum zum Teil deutlich mehr, nämlich bis zu 1,6 und sogar 1,91 Kinder, in den Ballungsgebieten deutlich weniger, nämlich nur 0,87 Kinder. Die Sterberate liegt in Deutschland über dem natürlichen Bevölkerungszuwachs, so dass die einheimische Bevölkerung abnimmt. Auch dieser Prozess ist seit Jahrzehnten im Gang und wurde durch die hohe Zuwanderung in der Vergangenheit überkompensiert. Die geringe Fertilität führt dazu, dass die Zahl der Alten in der Bevölkerung relativ steigt. Außerdem steigt deren Lebenserwartung kontinuierlich. Die Bevölkerung nimmt ab und der Altersdurchschnitt steigt. Dies hat erhebliche Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme.

Unterschiedliche demografische Entwicklung

Fast alle Landkreise werden bis 2020 Sterbeüberschüsse aufweisen, ostdeutsche Kreise höhere als westdeutsche. Die höchsten Sterbeüberschüsse weisen allerdings die Ballungsgebiete auf. Die Binnenwanderung und die Außenwanderung vermögen die Sterbeüberschüsse in Deutschland insgesamt und in den Ballungsgebieten nicht auszugleichen. Zudem erfolgen Wanderungen selektiv. Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzwanderer bevorzugen verdichtete Landkreise oder Ballungsgebiete, Ruhestandswanderer eher ländlichere Landkreise. Die Determinanten der Bevölkerungsentwicklung wirken sich in den einzelnen Landkreisen unterschiedlich aus. Es wird prosperierende Landkreise mit Bevölkerungszuwachs ebenso geben wie strukturschwache mit Bevölkerungsrückgang.

Konkrete Bedürfnisse vor Ort entscheiden

Für die Landkreise und ihr breitgefächertes Aufgabenspektrum weitaus wichtiger als die Veränderung absoluter Bevölkerungszahlen ist es daher, wie sich die Altersstruktur der Bevölkerung und der daraus resultierende Bedarf an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen verändern werden, wie sich das Siedlungsgefüge durch die zu erwartenden Wanderungsbewegungen entwickelt, welche Möglichkeiten zur Erhaltung bisher flächendeckender Versorgungsinfrastrukturen existieren und wie die Attraktivität ländlicher Räume für Menschen und Unternehmen erhalten werden kann. Antworten auf diese Fragen und Veränderungen zu finden, wird von den Landkreisen große Anstrengungen verlangen.

Landkreise sichern Versorgung der Bevölkerung

Allgemeingültige Antworten kann es aber nicht geben. Die allermeisten Landkreise werden eine unter Tragfähigkeitsgesichtspunkten ausreichende Bevölkerungsdichte aufweisen. Aber selbst bei einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte von unter 10 E/km² können, wie die Erfahrungen aus Skandinavien zeigen, durch neue Formen der Versorgung, durch den kreativen Einsatz moderner Kommunikationstechnologien und durch die Umstellung von ortsfesten auf mobile Infrastrukturen gleichwertige Lebensverhältnisse und eine hohe Versorgungsqualität gewährleistet werden. Die Landkreise werden durch eine verantwortungsbewusste Wahrnehmung ihrer vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung, Umwelt und Natur, Verwaltung und Wirtschaftsförderung dazu beitragen, dass es menschenleere Landschaften mit einer vergessenen, vergreisten und verarmten Restbevölkerung nicht geben wird.

Versorgungseinrichtungen in Zentralen Orten bündeln und mobile Strukturen schaffen

Öffentliche wie private Einrichtungen ziehen sich tendenziell aus der Versorgung der ländlichen Räume, insbesondere der Dörfer, zurück. Deshalb müssen neue Formen der Versorgung gefunden werden. Dazu sollten entsprechend dem Prinzip der Zentralen Orte möglichst viele Versorgungseinrichtungen an einem Ort konzentriert werden. So werden Kundennachfragen gebündelt, Fahrtwege minimiert und die Attraktivität der Zentralen Orte gesteigert. Eine ergänzende Möglichkeit, die vor allem für ältere und nicht mobile Bevölkerungsschichten wichtig ist, sind mobile Versorgungssysteme. Am bekanntesten ist der Mobile Postservice (MoPs). Für andere Waren- und Dienstleistungsangebote gibt es einen vergleichbar ausgebauten mobilen Versorgungsdienst nur in Ansätzen. Immerhin füllen gerade im ländlichen Raum privat organisierte, meist von den Landfrauen getragene Hilfsdienste diese Lücke zumindest teilweise. In diesem Zusammenhang ist auch der viel zitierte Nachbarschafts-, Dorf- oder Hofladen zu nennen, der dazu beitragen kann, dem Rückzug von Post, Bahn, Banken und Einzelhandel zu begegnen.

Landkreise unterstützen Dorf- und Nachbarschaftsläden

Dorf- und Nachbarschaftsläden sind jedoch nicht nur als reine Einkaufsmöglichkeiten von Bedeutung. Dorf- und Nachbarschaftsläden sind aber kein 1:1-Ersatz für eine

hinreichende Versorgung des ländlichen Raumes mit Leistungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung.

Entfernungspauschale erhalten

Unbestritten sind die Vorzüge des Wohnens im Grünen. Die erfolgreichen Bemühungen der Landkreise in der Dorferneuerung sowie der seit vier Jahrzehnten auf Kreisebene organisierte Dorfwettbewerb haben zu attraktiven Wohnumfeldbedingungen geführt. Günstige Grundstückspreise, wie sie im ländlichen Raum gegeben sind, ermöglichen es Schwellenhaushalten und Familien mit Kindern, Wohneigentum zu bilden. Auch die guten Verkehrsverhältnisse und die Entfernungspauschale erleichtern die Entscheidung für die Wahl eines Wohnstandortes im Grünen.

Entfernungspauschale nicht für die Suburbanisierung verantwortlich

Vor allem von den Kernstädten wird die Entfernungspauschale für die Suburbanisierung verantwortlich gemacht und die weitere Nutzung der städtischen Infrastruktur durch die Umlandbewohner beklagt. Doch diese Behauptungen sind nicht überzeugend. An den relativen Unterschieden der Wohnkosten und Wohnbedingungen und damit an der Attraktivität ländlicher, kleinstädtischer überschaubarer Wohnstandorte würde auch ein völliger Wegfall der Entfernungspauschale nichts ändern. Zudem hängt es einzig und allein von den planerischen Weichenstellungen der Gemeinden ab, wo und wie gebaut werden kann und nicht von steuerlichen oder anderen finanziellen Vergünstigungen. Die Umlandbewohner, die weiterhin städtische Infrastruktur nutzen, verbessern deren Auslastung. Die Defizite fallen geringer aus.

Entfernungspauschale verringert Abwanderung aus dem ländlichen Raum

Die Entfernungspauschale ist keine Steuersubvention des ländlichen Raumes. Vielmehr entspricht sie als Berücksichtigung der Aufwendungen zur Arbeit dem Nettoprinzip der Einkommensbesteuerung, als Pauschale dient sie überdies der Steuervereinfachung. Sie trägt zudem dazu bei, dass sich die peripheren wirtschaftsfernen Regionen nicht völlig entleeren. Gerade angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, in deren Gefolge immer mehr Erwerbstätige insbesondere im ländlichen Raum immer größere Pendlerwege zum Arbeitsplatz zurücklegen müssen, wäre es kontraproduktiv, die Entfernungspauschale weiter als derzeit vorgesehen zu kürzen oder ganz zu streichen. Pendeln ist einem Umzug und damit einem Verlust der aktiven Bevölkerung für die zukünftige Entwicklung des ländlichen Raumes auf jeden Fall vorzuziehen. Zudem hängt an jedem Pendler eine Mantelbevölkerung, die den Standort stützt.

3. Arbeiten im ländlichen Raum

22,9 Mio. Arbeitsplätze im ländlichen Raum

Die Bedeutung des ländlichen Raumes als wichtiger Wirtschaftsstandort wird an der Zahl der dort vorhandenen Arbeitsplätze von mehr als 22,9 Mio. deutlich. Das sind knapp 60 % aller Arbeitsplätze in Deutschland. Die meisten Arbeitsplätze, nämlich mehr als 60 %, gibt es im Dienstleistungsbereich, gut 33 % im Produzierenden Gewerbe und knapp 4 % in der Landwirtschaft. Allerdings liegt das durchschnittliche Bruttolohn- und Gehaltsniveau

in den Landkreisen im produzierenden Gewerbe mit rd. 33.000 Euro unter dem Lohnniveau in den städtischen Verdichtungscentren von rd. 40.000 Euro. Das hat seine Ursachen vor allem in einem größeren Anteil dort beheimateter hoch bezahlter Dienstleistungsarbeitsplätze. Dem Einkommensunterschied entsprechen allerdings auch geringere Ausgaben in den Lebenshaltungskosten im ländlichen Raum, die z. B. bei den Ausgaben für die Wohnungsverversorgung in prozentual ähnlicher Größenordnung liegen.

Wirtschaftsförderung der Landkreise

Die Landkreise unternehmen vielfältige Anstrengungen, das Angebot und die Qualität an Arbeitsplätzen zu erhöhen. Die Landkreise engagieren sich in der Wirtschaftsförderung. Sie wirken mit an der Erschließung von Gewerbegebieten und fördern ansässige Betriebe und Neugründungen. Sie setzen sich für die Belange der örtlichen Wirtschaft ein und helfen auch beim Aufbau von Kontakten zu Forschungs- und Bildungseinrichtungen und Messen, um unternehmerische Innovation zu stärken. In diesem Netzwerk regionaler Akteure wird weiterhin ein kreislicher Schwerpunkt für wirtschaftliche Dynamik im ländlichen Raum gesehen. Bisherige Erfolge durch dieses Netzwerk belegen dies. 2/3 der Gewerbeanmeldungen erfolgen in den Landkreisen, obwohl dort nur knapp 60 % der Arbeitsplätze beheimatet sind.

Erfolgreiche Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erhalten

In den besonders strukturschwachen Regionen wird die Wirtschaftsförderung der Landkreise mit Finanzhilfen des Bundes und der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unterstützt. Auch die Europäische Union fördert im Rahmen ihrer Strukturpolitik die Entwicklung der strukturschwächsten Regionen in erheblichem Umfang. Die Förderung gewerblicher Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen hat sich als erfolgreich erwiesen. Im Rahmen einer Wirkungsanalyse konnte nachgewiesen werden, dass geförderte Betriebe sowohl bei der Entwicklung der Arbeitsplätze als auch bei der Entwicklung der Einkommen wesentlich besser abschnitten als der Durchschnitt. Die nationale Regionalförderung muss deshalb – in welcher Form auch immer sie im Rahmen der Föderalismusdiskussion konkret gestaltet werden wird – erhalten bleiben. Sie darf auch nicht von der Europäischen Kommission durch beihilferechtliche Vorgaben unmöglich gemacht werden. Die Osterweiterung der Europäischen Union führt gemeinschaftsweit zu einer Senkung des durchschnittlichen Wohlstandes und damit zu einem relativen Anstieg in den ostdeutschen Ländern. Die Landkreise erwarten, dass die Regionen, die deswegen aus der europäischen Ziel-1-Förderung herausfallen, im Rahmen einer angemessenen Übergangsförderung weiterhin Unterstützung erhalten.

Aufbau neuer Wirtschaftsstrukturen in den neuen Ländern fortsetzen

Der wirtschaftliche Aufholprozess ist in den neuen Ländern bisher nicht so erfolgreich verlaufen, wie das erwartet wurde. Die Wertschöpfung stagniert bei nur etwa 60 % bis 70 % des westdeutschen Niveaus. Insbesondere die Arbeitslosigkeit bildet sich von ihrem hohen Niveau nicht

zurück, obwohl im Produzierenden Gewerbe ein zunehmender Beschäftigungsaufbau zu verzeichnen ist. Allerdings schlägt sich dieser aufgrund des unveränderten Rückgangs des Baugewerbes in den gesamtwirtschaftlichen Zahlen kaum nieder. Die hohe Arbeitslosenquote in Ostdeutschland hat teilweise spezifische Ursachen. In der ehemaligen DDR gehörte das Zwei-Verdiener-Modell von Mann und Frau zum normalen Erwerbsbild. Ca. 90 % der erwerbsfähigen Frauen waren damals berufstätig, für die Unterbringung kleiner Kinder war preisgünstig gesorgt. Durch die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen hat sich dieses Bild nach der Wende rapide geändert. Nach 2000 verzeichnet vor allem der schleppende Wirtschaftsaufbau für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern verantwortlich. Frauen mit guter beruflicher Qualifikation ziehen verstärkt noch heute aus ostdeutschen Gebieten weg, weil es eine traditionell gewachsene Erwerbsneigung gibt. Junge Frauen stellen dabei ihren Kinderwunsch zunächst zurück. Der Aufbau Ost hat auch vor diesem Hintergrund weiter Priorität.

Stärken und Profile auch für ländliche Regionen entwickeln

Die Landkreise unterstützen die Vorstellungen der Bundesregierung, die Förderprogramme noch stärker als bisher auf bestehende Potenziale und sektorale Schwerpunkte auszurichten. Die Landkreise haben bereits in der Vergangenheit zur Entwicklung von Wachstumskernen und industriellen Clustern beigetragen. Auch und gerade der ländliche Raum bietet günstige Voraussetzungen, um neue Wachstumsimpulse auszulösen! Allerdings fordern die Landkreise, dass auch die peripheren Regionen und ländlichen Gebiete die Möglichkeit haben müssen, eigene Stärken auszubauen und Profile zu entwickeln.

Landkreise bauen Netzwerke zur Förderung der Eigenentwicklung auf

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind die Aufstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte, die Durchführung von Regionalmanagementprojekten und der Aufbau von Kooperationsnetzwerken förderfähig. Die Landkreise leisten in diesen Projekten einen erheblichen Beitrag, regionale Zielvorstellungen zu erarbeiten, vernetzte Strukturen aufzubauen und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse zu initiieren und zu steuern.

Unterstützung der Konversionsgemeinden im ländlichen Raum

Die aktuellen Stationierungsentscheidungen des Bundesverteidigungsministeriums – über 100 Bundeswehrstandorte werden geschlossen – treffen vor allem den ländlichen Raum. Sie werden dazu führen, dass viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren werden und den Regionen wichtige Arbeitsplätze verloren gehen, für die nur schwer Ersatz zu schaffen ist. Dies wird den betroffenen Landkreisen besondere Anstrengungen abfordern. Einerseits muss nach sozialverträglichen Lösungen für die Arbeitnehmer gesucht werden, andererseits müssen die aus der Konversion resultierenden strukturellen Probleme gelöst werden. Die Bundesregierung hat die Gewährung zusätzlicher Konversionshilfen abgelehnt. Alle Bemühungen der Landkreise richten sich deshalb darauf, die vorhandenen Instru-

mente für die Unterstützung der Konversionsgemeinden zu schärfen und zu nutzen. Gefragt ist zum einen die regionale Strukturpolitik sowie das flächendeckende Bund-Länder-Programm zur Stadt- und Dorferneuerung. Zum anderen müssen auch die neuen Möglichkeiten der Förderung aus der so genannten „Zweiten Säule“ der Agrarpolitik, die auf die Entwicklung ländlicher Räume im nichtlandwirtschaftlichen Bereich ausgerichtet ist, genutzt werden. Den Bund trifft auf jeden Fall aber die Verantwortung, wenn es um die Beseitigung von Rüstungsaltlasten geht. Nur altlastenfreie Bundeswehrliegenschaften können für neue Nutzungen, etwa für Wohn- oder Gewerbeflächen, erschlossen werden, um so den Strukturwandel der Konversionskommunen zu fördern.

Mehr als 1 Mio. Ausbildungsplätze im ländlichen Raum

Die Landkreise tragen durch ihre Aufgaben in der beruflichen Bildung, der Jugendhilfe und auf dem Arbeitsmarkt wesentlich dazu bei, dass jungen Menschen der Start in das Berufsleben gelingt. Die Zahl der Ausbildungsplätze, die Unternehmen, Betriebe und Verwaltungen in den Landkreisen bereitstellen, beträgt mehr als 1 Mio. Das sind 60 % aller Ausbildungsplätze in Deutschland. In den Landkreisen gibt es 1.604 Berufsschulen, für die größtenteils die Landkreise die Verantwortung tragen. In den Landkreisen des alten Bundesgebietes übersteigt die Zahl der Ausbildungsplätze die Nachfrage; in denen des neuen Bundesgebietes ist es umgekehrt. Dort fehlen bis zu 10 % Ausbildungsplätze. Junge Leute wandern ab.

Sparkassen haben wichtige Aufgaben

Das Recht der Selbstverwaltung im Bereich der Finanzdienstleistungen umfasst auch eine Verantwortung aufbürdenden Gestaltungsauftrag gerade in Zeiten knapper Kassen. Deshalb halten die Landkreise an ihren Sparkassen fest. Sie wissen, dass der wahre Wert der Sparkassen nicht in ihrem Verkaufswert oder etwaigen Ausschüttungen liegt. Wichtig und unersetzlich sind die kommunalen Sparkassen mit ihren untrennbar miteinander verwobenen Strukturmerkmalen „öffentlicher Auftrag“, „kommunale Trägerschaft“ und „Regionalprinzip“ insbesondere und vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Gebiets.

Ortsnahes Engagement für Spartätigkeit, Geld- und Kreditversorgung

Seit mehr als 150 Jahren engagieren sich die Landkreise mit ihren Sparkassen sehr erfolgreich für die Spartätigkeit, Geld- und Kreditversorgung im ländlichen Raum. Die Sparkassen verfügen über ein breites Filialnetz, das eine schnelle und ortsnahe Versorgung der Wirtschaft und Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen aller Art zu akzeptablen Preisen sicherstellt. Damit nehmen sie eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge wahr. Sie sind darüber hinaus engagierte Förderer des bürgerschaftlichen und kulturellen Zusammenhalts, unentbehrlich für die Entwicklung der Regionen und für das Gefühl regionaler Zusammengehörigkeit.

Hilfe für die örtliche Wirtschaft

Die örtlichen Handwerksbetriebe und mittelständischen Industrieunternehmen benötigen günstige und ausreichende Kreditspielräume, um Investitionen zu tätigen und Liqui-

ditätseingpässe zu überwinden. Dafür erweisen sich die persönlichen langfristigen Beziehungen zwischen den Sparkassen und der örtlichen Wirtschaft als besonders vorteilhaft. Sie verfügen über eine profunde Unternehmens- und Marktkenntnis, die den Unternehmen bei der Nutzung ihrer Entwicklungschancen hilft und das Risiko einer Kreditgewährung minimiert. Die örtliche und regionale Verbundenheit führt auch dazu, dass die Sparkassen als bevorzugte Kapitalsammelstellen angenommen werden. Die Sparkassen sind nicht nur ein unverzichtbarer Partner der Wirtschaft und Bevölkerung in den Landkreisen, sondern selbst mit ihren Arbeits- und Ausbildungsplätzen ein wichtiger regionaler Wirtschaftsfaktor.

4. Erschließung des ländlichen Raumes

Erreichbarkeit der Versorgungszentren

Die Sicherstellung der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung im ländlichen Raum hängt vor allem von der Erreichbarkeit der Versorgungszentren ab. Darüber hinaus ist die Erreichbarkeit der Schlüssel für die Intensität wirtschaftlicher Aktivitäten, die Entwicklung der Arbeitsplätze und der Wohnbevölkerung. Die Erreichbarkeit ist allerdings keine statische Größe, sondern von der Art des Verkehrsmittels und der Erschließungsqualität abhängig.

Oberzentren Standorte für hochrangige Infrastruktur

Oberzentren sind Standorte für die hochrangigen Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Verkehr, Bildung und Forschung, Kultur und Sport sowie Verwaltung. Gleichzeitig konzentriert sich hier das hochwertige Angebot an Gütern und Dienstleistungen des nicht alltäglichen Bedarfs. Die Zielvorgaben der Raumordnung und Landesplanung für die Erreichbarkeit von Oberzentren betragen im motorisierten Individualverkehr 45 Minuten und im öffentlichen Personenverkehr 60 Minuten.

Mittelzentren für gehobenen Bedarf

Mittelzentren halten für die Versorgung der Bevölkerung Infrastruktur, Güter und private und kommunale Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs bereit. In Mittelzentren befinden sich z. B. allgemeinbildende Schulen bis zur Hochschulreife, Berufsschulen, Krankenhäuser und Fachärzte, Kreditinstitute, Bahnhöfe und Institutionen der Rechtspflege. Als Obergrenze für den zumutbaren Reiseaufwand in das Mittelzentrum gelten 30 Minuten, unabhängig von der Art des Verkehrsmittels. Die örtliche Grundversorgung erfolgt in Unterzentren.

10 Mio. Einwohner mit ungünstigen Erreichbarkeitsverhältnissen

Die Hälfte der Bevölkerung in den Landkreisen benötigt mehr als 30 Minuten, um ein Oberzentrum mit dem PKW zu erreichen. Für 20 % der Einwohner, das sind rd. 10 Mio. Menschen, beträgt die Fahrzeit mehr als 45 Minuten. Sie verfehlen also die Zielwerte der Raumordnung. Eine ungünstige Lage zu den Oberzentren weisen nicht nur bestimmte Küsten- und Mittelgebirgsregionen auf, sondern auch eine Reihe von Landkreisen in den neuen Ländern. Viele Einwohner dieser Gebiete benötigen mit dem PKW ebenfalls mehr als 30 Minuten, um in das zugehörige Mittelzentrum zu gelangen. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln Oberzentren und vielfach auch Mittelzentren zu erreichen,

dauert unverhältnismäßig viel länger. Eine Fahrtdauer von zwei und mehr Stunden mit öffentlichen Verkehrsmitteln in das nächstgelegene Oberzentrum ist keine Seltenheit.

Erschließungsfunktion der Bundesfernstraßen

Deshalb ist die Erschließungsfunktion der Verkehrswege des Bundes für den ländlichen Raum von überragender Bedeutung. Gestützt auf das Ziel zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse fordert das Raumordnungsgesetz eine flächendeckende Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit technischer Infrastruktur und ausgeglichene infrastrukturelle Verhältnisse in allen Teilräumen. Als Entwicklungsziele formuliert das Gesetz, die Standortvoraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen und zu verbessern, eine gute Erreichbarkeit sicherzustellen und die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen.

Unzureichende Erschließung peripherer Regionen, Mittelgebirgslagen und Grenzregionen durch Bundesfernstraßen

Im Bewertungsverfahren des Bundesverkehrswegeplans 2003 wurden die Verkehrsprojekte deshalb erstmals einer Raumwirksamkeitsanalyse unterzogen. Sie hat dazu geführt, dass die raumordnerisch zu präferenzierenden Fernstraßenprojekte mit einem eigenen Finanzierungspool von 1,5 Mrd. Euro ausgestattet wurden. Mit den vorgesehenen Maßnahmen werden ballungsferne Landkreise vor allem auf der Straße besser angebunden. Allerdings gibt es nach wie vor dünn besiedelte, peripher gelegene Räume in den Höhenlagen der Mittelgebirge, in den Grenzregionen und in den neuen Ländern, deren Erschließung durch Bundesfernstraßen sehr unzureichend ist. Das gilt auch für die Erschließung durch die Schiene. Erhebliche Defizite in den Verbindungs- und Erreichbarkeitsqualitäten bestehen in den Randlagen der Bundesrepublik, aber auch in den großen Maschen zwischen den Fernverkehrsverbindungen. Vielfach fehlt es an Zubringermöglichkeiten, die von der Existenz und Leistungsfähigkeit des Regionalnetzes abhängen. Eine stärkere Berücksichtigung der peripheren Räume bei der Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans ist unumgänglich.

LKW-Mautbedingte Ausweichverkehre verhindern

Die Einführung der Maut auf Bundesautobahnen führt vorrangig im ländlichen Raum zu einem erheblichen Umfang an Ausweichverkehren, wo andere gut ausgebaute und häufig weniger befahrene Straßen in attraktiver Nähe und mit günstiger Verbindung zur Verfügung stehen. Ausweichverkehre belasten das nachgeordnete Straßennetz, beeinträchtigen die Lebensqualität der Anwohner, erhöhen die Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer und mindern die Attraktivität der durchfahrenen Gemeinden und Ortsteile für Wohnen, Einkauf und Tourismus. Im Interesse des ländlichen Raumes müssen Ausweichverkehre durch Verkehrsverbote verhindert werden. Unter Umständen ist eine Bemaufung angesagt.

In ländlichen, dünn besiedelten Räumen fehlen breitbandige Internetzugänge

In allen Landkreisen, in Ballungsräumen ebenso wie in entlegenen peripheren Regionen, stehen Bürgern und Unter-

nehmen leistungsfähige Standardangebote der Telekommunikation zur Verfügung. Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie hat aber inzwischen zu neuen Produkten, darunter zur Internettelefonie, vor allem aber zum breitbandigen, eine sehr schnelle Datenübertragung ermöglichenden Internetzugang geführt. Dieser ist zu einem wichtigen Standortfaktor geworden und spielt bei unternehmerischen Investitionsentscheidungen eine bedeutende, oft eine ausschlaggebende Rolle. Doch gerade in ländlichen, dünn besiedelten Räumen sind breitbandige Internetzugänge, z. B. DSL-Anschlüsse, nicht oder nur teilweise verfügbar. Sollte der Wettbewerb allein die flächendeckende Versorgung nicht gewährleisten, muss der breitbandige Internetanschluss in den Katalog der Universaldienstleistungen des Telekommunikationsgesetzes aufgenommen werden.

Verschlechterung der Versorgung mit Postdienstleistungen zu erwarten

Ein flächendeckendes Netz von Postfilialen mit einem hochwertigen Angebot an Postdienstleistungen ist auch im ländlichen Raum unverzichtbar. Doch das jetzige, den gesetzlichen Vorgaben entsprechende und auch die peripheren Regionen Deutschlands erfassende Netz von ca. 12.500 ortsfesten Postfilialen ist gefährdet. Denn nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung ist bis zum 31.12.2007 die derzeit vorgeschriebene Mindestzahl von 12.000 stationären Einrichtungen unter Berücksichtigung der Nachfrage nach Briefbeförderungsleistungen zu überprüfen. Da vor allem in ländlichen, dünn besiedelten Regionen von einem erheblichen Nachfragerückgang auszugehen ist, wird sich wohl nicht nur die Zahl der Postfilialen verringern, sondern auch die räumliche Verteilung zu Ungunsten des ländlichen Raumes verändern. Im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Post-Universaldienstleistungsverordnung muss deshalb verhindert werden, dass sich die Versorgung des ländlichen Raumes mit Postdienstleistungen, u. a. durch den Einsatz mobiler Postdienste, verschlechtert.

Angebotsqualität im ÖPNV unterschiedlich

Die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit ÖPNV-Angeboten ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise, für die sie erhebliche finanzielle Mittel aufwenden. Das ÖPNV-Angebot mit der höchsten Angebotsqualität hinsichtlich der Erschließung mit Haltestellen und der Bedienungshäufigkeit ist auf Ballungsräume und Ballungsrandzonen konzentriert. Im ländlichen Raum gibt es erhebliche Unterschiede in der Angebotsqualität, die im Wesentlichen mit der Siedlungsstruktur und einer zunehmenden Siedlungsdichte korrespondieren.

Kundenrückgang aufgrund demografischer Entwicklung

Die wichtigste Nutzergruppe für den ÖPNV im ländlichen Raum sind die Personen, die keinen Zugang zum PKW haben. Es handelt sich um Kinder und Jugendliche, Alte und Arme. Im Zuge der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen in vielen Regionen drastisch abnehmen. Aber auch die Zahl der Alten, die noch in der Lage ist, am motorisierten Straßenverkehr teilzunehmen, wird relativ höher sein als heute. Auch diese Kunden werden dem ÖPNV fehlen.

Rückgang der Schülerbeförderung mindert ÖPNV

Im ländlichen Raum stellt vielfach die Schülerbeförderung das Rückgrat des ÖPNV dar. Der Rückgang der Schülerzahlen wird Schulschließungen unvermeidlich werden lassen. Durch die zu erwartende Zentralisierung von Schulen kommt es zwar zu Mehrleistungen im Fahrverkehr. Dieser Effekt wird aber nicht ausreichen, um die Verluste im ÖPNV durch den Schülerrückgang zu kompensieren. Vor allem Linien, für die die Grundfinanzierung durch die Schülerbeförderung wegfällt, werden mangels wirtschaftlicher Tragfähigkeit eingestellt werden müssen. In den verdichteten Landkreisen der Ballungsrandzonen wird die Wettbewerbsposition des ÖPNV zusätzlich zum allerdings geringeren Rückgang der Schülerzahlen durch den Rückgang der Erwerbspersonen erschwert, die hier die größte Nutzergruppe des ÖPNV ist.

Rückgang der ÖPNV-Nachfrage führt in eine Abwärtsspirale

Wenn der ÖPNV wesentliche Nachfragepotenziale verliert, kann dies zu einem fatalen Teufelskreis führen. Aus wirtschaftlichen Gründen müssen Angebotsanpassungen nach unten vorgenommen werden, die die Attraktivität für wahlfreie Nutzer reduzieren und dadurch die Wirtschaftlichkeit weiter verringern. Allerdings ist ein Basisangebot für auf den ÖPNV angewiesene Nachfragergruppen auch zukünftig unverzichtbar. Die Entscheidung über das unbedingt notwendige ÖPNV-Angebot werden die Landkreise in verantwortungsvoller Abwägung der Finanzierungsmöglichkeiten mit den unabweisbaren Bedürfnissen der Wirtschaft und Bürger treffen.

Mangelnde Nachfrage lässt Kosten für den SPNV-Betrieb steigen

Der Rückgang der Bevölkerung ist insbesondere für den Erhalt des Schienennetzes von erheblicher Bedeutung. Die Einschränkung des Angebotes ist im Wesentlichen nur im SPNV-Betrieb möglich, kaum aber bei der Infrastruktur. Damit steigen die Infrastrukturkosten pro Einwohner überproportional. Dies führt zu insgesamt steigenden Kosten für den SPNV. Zu erhöhten Kosten im SPNV führt auch die Tatsache, dass der Betrieb der regionalen Schienennetze nicht im Wettbewerb erfolgen kann, da es an einer institutionellen Trennung von Fahrweg und Betrieb fehlt. Die Erfahrungen mit der DB AG geben Anlass zu der Vermutung, dass sich die Effizienz der Bau- und Erhaltungsmaßnahmen nennenswert steigern ließe.

Landkreise für kostengünstige Planung und Erbringung des ÖPNV verantwortlich

Die derzeitige Versorgung mit ÖPNV-Verkehrsleistungen erfolgt auf Grund der Vorgaben des Personenbeförderungsgesetzes in vielen Fällen mehr oder weniger unkoordiniert. Der Nahverkehrsplan stellt ein Kriterium dar, das bei der Genehmigung nur berücksichtigt, aber nicht befolgt werden muss. Regionale Nahverkehrspläne, an denen sich benachbarte kommunale Gebietskörperschaften als ÖPNV-Aufgabenträger beteiligen, können die Koordinierung verbessern. Eine kreisweite oder sogar kreisübergreifende Koordinierung der Verkehrsleistungen birgt erhebliche Effizienzpotenziale in sich, da der Einsatz der vor-

handenen Ressourcen (Fahrzeuge, Personal) unter Kosten- und Angebotsaspekten optimiert werden kann. Die Aufgabe der Landkreise, einen effizienten und kostengünstigen ÖPNV zu planen und die Erbringung der Verkehrsleistungen zu koordinieren, wird gerade vor dem Hintergrund rückläufiger Benutzerzahlen immer wichtiger.

Einsatz alternativer Bedienformen im ÖPNV

Die Migration und der Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum bewirken eine zunehmende Bevölkerungsdispersion in weit verstreuten Wohnplätzen. Die disperse Bevölkerungsverteilung führt dazu, dass attraktive und leistungsfähige Angebote des öffentlichen Personenverkehrs gerade auf den tangentialen Linien kaum wirtschaftlich bereitzustellen sind. Wenn auf Grund der Siedlungsdichte und -struktur zu bestimmten Zeiten und Orten kein regelmäßiger ÖPNV mehr finanziert werden kann, liegen die Bedingungen für den Einsatz alternativer Bedienformen im ÖPNV vor. Dazu gehören Rufbusse, Bürgerbusse, Anrufsammeltaxen oder gezielte Sonderverkehre zu bestimmten Anlässen oder Orten z.B. von touristischem Interesse. Viele Landkreise und Verkehrsunternehmen informieren die Bürger über das ÖPNV-Angebot, planen den Einsatz alternativer Bedienformen und koordinieren die Bürgerwünsche über ein Mobilitätsbüro.

Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge bei demografischem Wandel

Die Herausforderung des demografischen Wandels im Hinblick auf die öffentliche Daseinsvorsorge zählt zu den Handlungsschwerpunkten der Landkreise. Auf der Agenda stehen insbesondere Fragen der Sicherung und Gewährleistung einer leistungsfähigen Infrastruktur. Das Ziel der Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen bedeutet nicht, dass überall die gleichen Versorgungsstandards und Leistungsangebote vorhanden sein müssen. Vielmehr geht es um ein den jeweiligen Nachfrage- und Auslastungsverhältnissen angepasstes ausreichendes Niveau der Daseinsvorsorge.

Modernisierung, Flexibilisierung und Multifunktionalisierung der Versorgungsstrukturen, Nutzung von Innovationen und Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es Aufgabe der Raumordnungspolitik, regional differenzierte Mindeststandards der Versorgung zu definieren, die die regionale Siedlungs- und Bevölkerungsdynamik berücksichtigen und allgemein anerkannt als Zielvorgabe zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge herangezogen werden können. Für die unterschiedlichen Regionen mit ihren jeweils unterschiedlichen Potenzialen müssen die Landkreise unterschiedliche Handlungsansätze und Strategien zum Management der Versorgungsinfrastruktur unter der Bedingung rückläufiger Bevölkerungszahlen entwickeln. Ansatzpunkte, die die Landkreise in den nächsten Jahren und Jahrzehnten verstärkt nutzen werden, liegen in der Modernisierung und Flexibilisierung der Versorgungsstrukturen, ihrer Multifunktionalisierung, der Nutzung von Innovationen, der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Vernetzung der Infrastrukturen und Angebote.

Landkreise für Leitbild der dezentralen Konzentration bei zumutbaren Erreichbarkeitsstandards

Dabei verfolgen die Landkreise das Leitbild der dezentralen Konzentration. Es ist ein Ansatz, der zwei Aspekte miteinander vereint, nämlich Dezentralität (räumliche Streuung von Versorgungsfunktionen) und Konzentration (Schwerpunktbildung zur Absicherung wirtschaftlicher Tragfähigkeiten von Versorgungseinrichtungen). Das Zentrale-Orte-Konzept der Landesplanung liefert ein Instrumentarium, das geeignet ist, eine qualitätsorientierte Infrastrukturversorgung zu gewährleisten. Allerdings ist eine Anpassung der bestehenden Zentrale-Orte-Systeme an die neuen Anforderungen der räumlichen Schrumpfungsprozesse und eine Erweiterung um neue Angebotsformen vor allem in dörflichen Strukturen auf dem Lande erforderlich. Räumliche Konzentrationsprozesse müssen ihren Niederschlag in der Ausweisungspraxis von Zentralen Orten – insbesondere der unteren Stufen – finden. Zumutbare Erreichbarkeitsstandards müssen dabei gewährleistet bleiben.

5. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Gleicher Stellenwert für ländliche und städtische Räume

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) räumt den ländlichen Räumen den gleichen Stellenwert ein wie den städtischen Räumen. Dennoch wendet die Politik sich immer mehr den Wachstumszentren zu. Auch in vielen Fachpolitiken ist eine Konzentration von Maßnahmen und Förderprogrammen auf die Ballungsräume, Städte und Städtetze zu beobachten. Darüber hinaus wird die europäische Strukturfondsförderung zukünftig stärker den neuen Mitgliedstaaten und weniger den ländlichen Räumen in Deutschland zugute kommen.

Stabilisierung und Förderung der ländlichen Räume durch die Gemeinsame Agrarpolitik

Vor diesem Hintergrund kommt der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eine wichtige Aufgabe zur Stabilisierung und Förderung ländlicher Räume in Europa und in Deutschland zu. In den Landkreisen arbeiten 860.000 Menschen in der Land- und Forstwirtschaft. Sie bewirtschaften 435.000 Höfe mit einer Nutzfläche von 22,8 Mio. ha. Die Rolle der Agrarpolitik für die Erhaltung ländlicher Räume wurde erstmals auf der europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung 1996 in Cork (Irland) gewürdigt. In der 10 Punkte umfassenden Erklärung von Cork wurde einerseits auf die bedeutende Rolle der Landwirte als Verwalter zahlreicher natürlicher Ressourcen hingewiesen; andererseits wurde daran erinnert, dass die Land- und Forstwirtschaft die Volkswirtschaften Europas schon lange nicht mehr dominiert und die wirtschaftliche Bedeutung weiter abnimmt. Dennoch legte Cork den Grundstein für die Erkenntnis, dass es einen ländlichen Raum nur mit einer funktionsfähigen Landwirtschaft geben kann und dass die Landwirtschaft nur in einem intakten ländlichen Raum überleben kann.

Neues Ziel der Agrarpolitik: Entwicklung ländlicher Räume

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurde mit der Agenda 2000 die europäische Agrarpolitik auf zwei Säulen gestellt: die erste Säule repräsentiert die klassische Markt- und Preispolitik, also die direkte Förderung landwirtschaft-

licher Betriebe, die zweite, neu geschaffene Säule die Entwicklung ländlicher Räume. Dies war zwar ein wegweisender Schritt in die richtige Richtung; doch das fachliche Anwendungsspektrum der zweiten Säule ist viel zu eng auf landwirtschaftsnahe Bereiche ausgerichtet. Angesichts der Tatsache, dass auch die Landwirtschaft auf einen intakten und lebensfähigen ländlichen Raum angewiesen ist, fordern die Landkreise eine stärkere Öffnung der zweiten Säule für die Förderung von Wirtschaft und Infrastruktur im ländlichen Raum.

Landkreise gestalten ländliche Entwicklungskonzepte

Die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Deutschland erfolgt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die Landkreise engagieren sich bei der Aufstellung und Umsetzung tragfähiger ländlicher Entwicklungskonzepte, der Moderation von Regionalmanagementprojekten und Durchführung von Dorferneuerungs- und Infrastrukturmaßnahmen. Aber ebenso wie auf europäischer gilt für die nationale Ebene, dass die Förderung integrierter ländlicher Entwicklung auch auf solche außerlandwirtschaftliche Bereiche ausgeweitet werden muss, die für die wirtschaftliche Basis des ländlichen Raumes unverzichtbar sind. Dies ist auch deshalb notwendig, weil die Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an die Bedingung geknüpft ist, dass der geförderte Betrieb seine Produkte überregional absetzt. Gerade diese Bedingung erfüllen aber die vorwiegend der heimischen Bevölkerung dienenden Betriebe im strukturschwachen ländlichen Raum durchweg nicht. Für sie wäre die Förderung aus den Mitteln der Agrarpolitik der einzige Weg zu einer Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen. Fehlen außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze und ausreichende Versorgungsangebote, wandern die Menschen ab.

Konzentration der Mittel für ländliche Entwicklung nach Bedürftigkeit

Allerdings reichen die Mittel bereits gegenwärtig nicht aus, um die mit der zweiten Säule verfolgte Aufgabe der Umstrukturierung der Landwirtschaft zu erfüllen, und sie sind erst recht nicht ausreichend, wenn aus der zweiten Säule auch Aufgaben der Wirtschafts- und Infrastrukturförderung im ländlichen Raum bestritten werden sollen. Vor allem die benachteiligten Regionen benötigen besondere Hilfen. Gerade wegen des begrenzten Mittelvolumens sollte zumindest ein Teil der Fördermittel – wie in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auch – auf die besonders bedürftigen Regionen konzentriert werden.

Entkopplung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen

Eine weitere grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erfolgte mit den so genannten Luxemburger Beschlüssen, die zur vollständigen Entkopplung der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe von der landwirtschaftlichen Produktion führen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Landwirte Prämien beanspruchen. Zu diesen Voraussetzungen zählen die Einhaltung von Mindeststandards im Umwelt-

und Tierschutz, in der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Um Fehlleitungen der Prämien und Missbrauch zu vermeiden, bieten die Landkreise, die seit 1.1.2005 noch nicht durch Landesrecht eine Cross-Compliance-Zuständigkeit erhalten haben, eine Übernahme der Kontrollaufgaben an. Sie verfügen über umfangreiche Erfahrungen, weil sie schon heute vielfältige Kontrollaufgaben wahrnehmen.

Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum schaffen

Für die Entwicklung der ländlichen Räume besonders wichtig ist die neue Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds. Künftig sollen alle Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes aus nur einem Fonds gefördert werden. Ferner werden die Beteiligungsmöglichkeiten der Sozialpartner wesentlich verbessert. Es soll ein nationales Netzwerk für den ländlichen Raum geschaffen werden, in dem sämtliche Organisationen und Verwaltungen vertreten sein sollen, die im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raumes tätig sind. Die Landkreise bieten ihre Mitarbeit gerne an.

Aufwertung der Politik für den ländlichen Raum durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds

Mit dieser Verordnung wird die Politik der ländlichen Entwicklung beträchtlich aufgewertet werden. Die nationalen Programme haben sich an drei thematischen „Achsen“ auszurichten. Achse 1 bezieht sich auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Achse 2 auf das Landmanagement, und mit Achse 3 soll die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum gefördert werden.

Erweiterung des Förderspektrums notwendig

Begrüßenswert ist vor allem, dass das Förderspektrum erstmals aus der allzu engen Bindung an die Landwirtschaft gelöst wird und auch Maßnahmen der allgemeinen Strukturverbesserung möglich sind. Allerdings sind der Förderung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze durch die Begrenzung auf „Kleinstbetriebe“ noch immer enge Grenzen gesetzt. Begründet wird diese Einschränkung damit, dass die Investitionsförderung der gewerblichen Wirtschaft nicht Sache der Agrarpolitik sein kann, sondern zu den essentiellen Aufgaben der regionalen Strukturpolitik gehört. Hervorzuheben ist ferner das klare Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip. Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und der Region wird gestärkt; der Handlungsspielraum und die Verantwortung der Landkreise werden wachsen.

Zusätzliche Aufgaben für die Landwirtschaft: Erhaltung der Kulturlandschaft, nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien

Die Nahrungsmittelproduktion ist nach wie vor die wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft. Das Aufgabenspektrum hat sich aber erweitert. Die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft sowie die Produktion nachwachsender Rohstoffe und die Erzeugung alternativer Energien sind dazu

gekommen. Diese Alternativen eröffnen der Landwirtschaft neue Möglichkeiten der Einkommenserzielung, dienen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und leisten somit auch einen Beitrag zur Stabilisierung ländlicher Räume. Alternativ erzeugte Energie schont zudem die knapper werdenden fossilen Rohstoffe, kann diese teilweise ersetzen und trägt somit auch zum Umweltschutz bei. Trotz einer erheblichen Intensivierung sind die vielfältigen Potenziale nachwachsender Rohstoffe und der Bioenergie noch nicht ausgeschöpft. Den noch vorhandenen Spielraum gilt es mit Unterstützung durch die Landkreise zu nutzen.

6. Naturschutz, Erholung und Tourismus im ländlichen Raum

Schutzgebiete für Natur und Umwelt im ländlichen Raum

Der ländliche Raum verfügt über großräumige, aber auch kleinräumige Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte. In solchen Gebieten wurden zum Schutz von Natur und Umwelt unterschiedliche Kategorien von Schutzgebieten eingerichtet. Naturschutzgebiete dienen dem Erhalt der Artenvielfalt und der oft vom Aussterben bedrohten Flora und Fauna. In Landschaftsschutzgebieten steht die Sicherung und die Entwicklung des Landschaftscharakters im Vordergrund. Nationalparke zielen auf den Schutz naturnaher Landschaften. Biosphärenreservate bestehen im Wesentlichen aus Natur- und Landschaftsschutzgebieten, während Naturparke dem Erhalt der Kulturlandschaften mit ihrer Biotop- und Artenvielfalt dienen. Beim Biotopverbund und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie geht es um die Schaffung und Sicherung eines zusammenhängenden Netzes verbundener Lebensräume für Flora und Fauna.

Landkreise sichern Natur und Umwelt

Die Landkreise engagieren sich in besonderer Weise für den Schutz dieser Gebiete, da diese für die Gesellschaft wichtige Aufgaben erfüllen. Sie ermöglichen vor allem den städtischen Menschen den Kontakt zu Tieren und Pflanzen in freier Natur und bieten zusammenhängende störungs-, lärm- und nachtlichtfreie Gebiete für Freizeit und Erholung, auf die die Bevölkerung der Ballungszentren dringend angewiesen ist. Dort sind die verbliebenen Freiraumflächen vornehmlich Restflächen, durch Straßen- und Bahntrassen zerschnitten und durch Verkehrs- und Gewerbeemissionen stark belastet.

Erhalt der Kulturlandschaft aus biologischen und touristischen Gründen

Natur und Landwirtschaft leben in der Regel in Eintracht oder zum Teil sogar in symbiotischer Beziehung zueinander. Die naturnahe Landbewirtschaftung hat eine abwechslungsreiche, vielfältige Kulturlandschaft geschaffen, die gefährdet ist, wenn die landwirtschaftliche Nutzung aufgegeben werden muss. Naturschutzleistungen, die zur Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen, können deshalb ebenso wie Tourismusangebote zu einer zusätzlichen Einkommensquelle für die Landwirtschaft werden. Mehr als 1 Mio. Touristen machen jährlich Urlaub auf dem Bauernhof.

Attraktive Tourismusdestinationen im ländlichen Raum

Natur und Landschaft sind für die ländlichen Räume der wichtigste Vorteil im Tourismuswettbewerb. Für 60 % der

Touristen sind das Erleben von Natur und Landschaft, Ruhe und Entspannung das entscheidende Urlaubsmotiv. Zwei Drittel aller Touristen wählen deshalb jährlich Ziele in den Landkreisen. Mit ihren Potenzialen können die Landkreise beim Konsumenten punkten, weil attraktive Tourismusziele in ihren Gebieten beheimatet sind – seien es die Nord- und Ostseeküste, die Alpen oder attraktive Mittelgebirgslandschaften. In diesen Landkreisen ist der Tourismus der wichtigste Wirtschaftsfaktor.

Wachsende Bedeutung des Tourismus im ländlichen Raum

Die wachsende Bedeutung des Tourismus wird aber auch in den übrigen ländlichen Räumen zunehmend erkannt. Er bietet nämlich standorttreue Arbeitsplätze mit Qualifikationsanforderungen, denen viele Beschäftigte im ländlichen Raum genügen. Die hohe wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus lässt sich an der Tourismusintensität ablesen. Sie ist in den Landkreisen etwa 60 % größer als in den Verdichtungsregionen. Deshalb engagieren sich die Landkreise intensiv in der Förderung des Gastgewerbes, der touristischen Infrastruktur und der Entwicklung attraktiver Tourismusangebote.

Förderung des umweltgerechten Tourismus durch die Landkreise: Umweltdachmarke Viabono

Gerade der umweltgerechte Tourismus stellt ein wachsendes Segment der Tourismusnachfrage dar. Deshalb haben die Landkreise zusammen mit Naturschutz- und Tourismusverbänden die Dachmarke Viabono gegründet. Die Konsumenten möchten Reisen natürlich genießen, ohne sich jeweils selbst vergewissern zu müssen, ob sie damit die Umwelt und das Umfeld belasten, in dem sie gerade Urlaub machen. Dies garantiert die Dachmarke Viabono den Urlaubern. Die Hotels, Gaststätten, Campingplätze und Kommunen, die Lizenznehmer von Viabono sind, verpflichten sich nicht nur, umweltgerechte Produkte zu benutzen und anzubieten, sondern diese soweit wie möglich auch aus dem örtlichen Angebot zu beziehen.

7. Ressourcen und Infrastrukturen im ländlichen Raum

Natürliche Ressourcen aus dem ländlichen Raum

Bereits seit Jahrhunderten stellt der ländliche Raum für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung natürliche Ressourcen bereit. Neben den Baustoffen Holz, Steine, Sand, Kies und Torf sind das die fossilen Energieträger Steinkohle und Braunkohle. In vielen Fällen ist der Abbau von Bodenschätzen mit einer erheblichen Belastung von Einwohnern, Landschaft und Natur einhergegangen und hat nachhaltige Schäden verursacht, die die ländlichen Standorte noch lange belasten. Vorsorgeorientierte gebietliche Festlegungen müssen deshalb die Vorstellungen der Landkreise über einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der ansässigen Bevölkerung und des Naturschutzes auf der einen Seite und dem Rohstoffbedarf der Wirtschaft auf der anderen Seite berücksichtigen, damit eine langfristige verträgliche Versorgung mit diesen Ressourcen gesichert ist.

Trinkwasser, Windenergie

Weitere Ressourcen stellen die Landkreise für die Verdichtungsregionen in Form von Trinkwasser und Energie zur

Verfügung. Dabei hat die Versorgung der städtischen Räume mit Trinkwasser über Fernleitungen eine große Tradition. Wird allerdings mehr Wasser entnommen, als sich neu bildet, kommt es im ländlichen Raum zu Vegetationsschäden und Beeinträchtigungen der Land- und Forstwirtschaft. Die erneuerbaren Energiequellen sollen bis zum Jahre 2010 20 % der Energie liefern. Dies bedeutet eine weitere auf die ländlichen Räume konzentrierte Nutzung der Windenergie und einen Ausbau der Energiegewinnung aus Biomasse. Dies kann nur im Einklang mit den Vorstellungen der Landkreise vor Ort geschehen. Vor allem die Windkraftnutzung ist in den vergangenen Jahren stark ausgebaut worden. Der Ausbau der Windenergie hat in etlichen Regionen seine Grenzen erreicht und zwar nicht nur mit Rücksicht auf den Tourismus, sondern auch mit Rücksicht auf die einheimische Bevölkerung.

Standort für sperrige Infrastrukturen

Viele sperrige Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung sind auf Grund der Flächeninanspruchnahme nicht in verdichteten Gebieten unterzubringen. Darüber hinaus gehen von ihnen vielfach Emissionswirkungen aus, so dass nur dünn besiedelte Gebiete in den Landkreisen als Standorte in Frage kommen. Der ländliche Raum übernimmt hier vielfach Kompensationsfunktionen für die verdichteten Räume.

8. Familie, Soziales, Bildung und Kultur

Die Landkreise sind Dreh- und Angelpunkt für die Sozial- und Jugendpolitik. Sie bieten Hilfen und entwickeln Maßnahmen, den sozialen und materiellen Problemen zu begegnen, Kinder und Familien zu fördern sowie die Integration von Zuwanderern zu verbessern. Denn sozialer Zusammenhalt kann nur vor Ort hergestellt werden.

Demografischer Wandel: Rückgang der Geburten

Die Zukunft einer Gesellschaft liegt in den Händen ihrer Kinder. In den Landkreisen werden statistisch gesehen teilweise mehr als doppelt so viele Kinder pro Frau geboren als in den Verdichtungsgebieten. Davon profitieren alle. Allerdings ist auch im ländlichen Raum die Geburtenrate in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen. Zudem nahm die Zahl der gebärfähigen Frauen auf Grund des hohen und schnellen Geburtenrückgangs im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts stark ab, so dass die absolute Zahl der Kinder weiter zurückgehen wird. In den neuen Ländern ist die Zahl der jährlich geborenen Kinder seit 1990 um fast 40 % gesunken. Seit 1990, dem einzigen Zwischenhoch seit 1975, liegt die Zahl der jährlich geborenen Kinder in ganz Deutschland um fast ein Viertel niedriger, das sind 200.000 Kinder. Der Rückgang der Zahl der Kinder wird anhalten, weil bei der derzeitigen Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau, die unter dem Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Kindern pro Frau liegt, die jeweils nächste Müttergeneration um ein Drittel kleiner ist als die vorhergehende.

Familienarbeit und Erwerbsarbeit ermöglichen

Familien haben in den Landkreisen einen hohen Stellenwert. Wichtiges gesellschaftliches und volkswirtschaftliches Anliegen ist es, Familienarbeit und Erwerbsarbeit miteinander in Einklang zu bringen. Das ist nicht nur ein

individuelles Anliegen. Der Rückgang der Bevölkerung führt zu einer Verknappung der Arbeitskräfte, die starke Zunahme der alten und hochbetagten Menschen zu einer hohen Belastung der Renten- und Krankenversicherung. Je höher der Grad der Erwerbstätigkeit, desto leichter lassen sich die unabwiesbaren Veränderungen in der Gesellschaft finanzieren. Für Familien mit Kindern garantieren die Landkreise eine verlässliche Kinderbetreuung, sowohl im Bereich des von nahezu allen Kindern genutzten Kindergartens für Drei- bis Sechsjährige als auch bei den schrittweise auszubauenden Angeboten für Kleinkinder und soweit erforderlich auch für Schulkinder nach dem Ende des Unterrichts. Die Landkreise stellen sich dieser Aufgabe mit großem Engagement.

Anpassungen bei den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich

Der Rückgang der Kinderzahlen verlangt eine Anpassung der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere der Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten geht zurück. Im Osten ist dieser Prozess bereits weitgehend abgeschlossen. Im ländlichen Raum wird die Tagespflege an Bedeutung zunehmen. Dadurch können nicht mehr rentable Kindertageseinrichtungen kompensiert werden. Viele Eltern vermögen ihrer Erziehungsverantwortung angesichts der zunehmenden Komplexität von Arbeitswelt und der Gesellschaft nicht mehr ausreichend nachzukommen. Deshalb wird die Jugendhilfeplanung noch stärkere Bedeutung erlangen. Die Landkreise sind sich ihrer Verantwortung bewusst. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendförderung, der Jugendsozialarbeit sind oftmals die einzigen Angebote für Kinder und Jugendliche. Ihnen kommt besondere Aufmerksamkeit zu. Bei sinkenden Kinderzahlen können die persönliche Hilfe intensiviert, Angebote organisatorisch konzentriert werden. Bei der Hilfe zur Erziehung ist dagegen nicht anzunehmen, dass die Fallzahlen sinken werden. Eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements sowie der Familie insgesamt vermag etwas zu helfen. Nicht zuletzt die Jugendlichen selbst können durch aktives Mitwirken in Jugendhilfeeinrichtungen eigenverantwortlich zur Sicherung der Angebote für sich beitragen.

Landkreise verstärken Engagement in Schule und Bildung

Die Landkreise wissen um den Wert der Bildung. Bildung befähigt Menschen, ihre soziale, kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation zu verbessern. Sie stellt einen wichtigen Standortfaktor dar und schafft den Nährboden für das wichtigste Kapital, das für die Zukunft des ländlichen Raumes benötigt wird: Das Wissen und Können seiner Bürger. Die Landkreise setzen sich für Veränderungen im Bildungsangebot bereits in den Kindergärten ein. Sprachkompetenz stellt eine Grundlage für Lernprozesse dar und Sprachleistungstests sowie verpflichtende Sprachförderkurse sind geeignete Maßnahmen, um insbesondere die Situation von Kindern mit Migrationshintergrund zu verbessern. Ganztagschulen können ebenfalls zu einer Qualitätsverbesserung der Schulleistungen beitragen. Die Landkreise wollen sich aber auch stärker für die Bildung ihrer Jugendlichen engagieren und fordern eine stärkere kommunale Verantwortung für die Schulen. Die

traditionelle Abgrenzung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten, auf der die Verteilung der staatlichen und kommunalen Kompetenzen im Schulwesen beruht, hat sich in der Praxis als ungeeignet erwiesen, um die aktuellen Probleme zu lösen. Bisher sind die Landkreise als Schulträger lediglich für das Schulgebäude und das technische Personal verantwortlich. Wichtig ist es, ihnen auch stärkere inhaltliche Einflussmöglichkeiten zuzugestehen. Bedarfsgerechte Entscheidungen aus einer Hand stärken die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene und ermöglichen flexible Reaktionen auf Veränderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung mit einem dramatischen Rückgang der Schülerzahlen, insbesondere in den neuen Bundesländern, ergeben.

Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung muss dem Rückgang der Zahl der Schüler Rechnung getragen werden. Dies kann im Einzelfall eine Verringerung der Zahl der Klassen, der Schulstandorte oder gar den Wegfall einer der Schularten bedingen. Allerdings haben die Landkreise als Schulträger dabei wirtschaftliche und pädagogische Anforderungen zu beachten, die in Abhängigkeit vom Schultyp eine bestimmte Schülerzahl an einem Schulstandort erforderlich machen. Die Konzentration des Bildungsangebotes steht zudem in Konflikt mit der Erreichbarkeit und den Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Dennoch ist auf Grund der demografischen Entwicklung zu erwarten, dass vielfach die Mindestschülerzahlen für den Erhalt eines Schulstandortes nicht erreicht werden. Hier bietet sich der Aufbau von Schulverbänden an. Die Landkreise werden bürgernah und verantwortungsvoll die Abwägungen zwischen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und unabwiesbaren pädagogischen Standards treffen. Die Ausbildung wird auch unter schwierigen veränderten Bedingungen gewährleistet.

Bildungs- und Erziehungsauftrag im sozialen Umfeld wahrnehmen

Der Erfolg der Bemühungen zur Qualitätsverbesserung im Bildungswesen hängt auch von dem Verhältnis zwischen Lehrern und Schüler/Eltern ab. Erforderlich ist die verstärkte Wahrnehmung der Elternverantwortung. Lehrer brauchen verbesserte Kompetenzen bei der Diagnose von Schwächen und Stärken der Kinder. Der stärkeren Verknüpfung der Lehrkräfte mit dem sozialen Umfeld in den Kreisen kommt eine Schlüsselrolle zu, damit Schule, Gesellschaft, Lehrer und Eltern gemeinsam den Bildungs- und Erziehungsauftrag effektiver gestalten und wahrnehmen können. Die Trägerschaft der Kreise für die beruflichen Schulen hat sich insbesondere für den ländlichen Raum bewährt, weil ihre regionale Verankerung eine flexible Reaktion auf die Anforderungen der Wirtschaft ermöglicht. Überlegungen zur Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu regionalen Berufsbildungszentren müssen das Ziel einer praxis- und arbeitsmarktnahen Ausbildung verfolgen. Gleichfalls Potenzial birgt die Aus- und Weiterbildung. Ein umfassendes Weiterbildungsangebot, getragen von der kreislichen Volkshochschule und privaten Institutionen, ermöglicht es jedem Bürger, sich weiterzubilden und sein Rüstzeug für die Zukunft zu verbessern.

Kulturarbeit der Landkreise vermittelt Informationen und baut Brücken

Der Kulturarbeit der Landkreise kommt vor dem Hintergrund tiefgreifender Veränderungen durch eine zunehmende Globalisierung in allen Bereichen der Gesellschaft eine besondere Bedeutung zu. Dabei geht es einerseits um die Herausbildung und Verstärkung eines Kreisbewusstseins, also der Identität der Bürger mit „ihrem“ Landkreis, den sie in erster Linie als sozioökonomischen Lebens- und Kulturraum und nicht nur als Servicestelle für Verwaltungsdienstleistungen begreifen. Auf der anderen Seite hat gerade die Kultur eine Brückenfunktion zu erfüllen. Durch Orientierungshilfen können der Übergang aus oder in andere Kulturkreise erleichtert, durch Information Unkenntnis und Vorbehalte abgebaut und dadurch insgesamt die Integration gefördert werden.

Kulturangebot aufrechterhalten und neuen Bedingungen trotz Finanznot anpassen

Eine weitere Herausforderung an die Landkreise als Träger von kulturellen Einrichtungen (Museen, Theater, Bibliotheken) ergibt sich aus der demografischen Entwicklung. Es ist zu erwarten, dass rückläufige Einwohnerzahlen sich auch negativ auf die Frequentierung von Kulturangeboten auswirken, so dass sich die Frage nach der Schließung oder alternativen Lösungen in Kooperation mit anderen Trägern stellt. Gleichzeitig stellt die kulturelle ebenso wie die schulische Infrastruktur einen erheblichen Faktor für die Standortentscheidung von privaten und gewerblichen Investoren dar. Mehr als 3,5 Mio. Bundesbürger sind im Kulturbereich bürgerschaftlich engagiert. Die Landkreise unterstützen dieses Engagement nachhaltig, um die kulturelle Infrastruktur zu erhalten und die Zivilgesellschaft zu stärken. Allerdings erschwert das bestehende Aufgaben- und Finanzierungssystem den Landkreisen die Gestaltung dieser wichtigen Zukunftsaufgabe. Dies gilt für kulturfördernde Maßnahmen der Landkreise, insbesondere mit Blick auf die eigene Haushaltskonsolidierung, die auf Grund der dramatischen Finanzlage in verstärktem Umfang nur durch eine Kürzung der überwiegend freiwilligen Leistungen im Kulturbereich gelingt. Die Landkreise werden alles daran setzen, auch in Zukunft die Kulturarbeit in diesem Spannungsfeld zu gewährleisten.

Landkreise sichern Integration und Versorgung behinderter Menschen

Die Landkreise engagieren sich gemeinsam mit den höheren Kommunalverbänden als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ganz erheblich für ihre benachteiligten Bürger. Sie betreuen und beraten behinderte Menschen und chronisch psychisch Kranke und deren Angehörige durch Hausbesuche und Konsultationen im Amt und nutzen dabei in enger Beziehung ein flächendeckendes Netz der freien Wohlfahrtspflege, der Behindertenverbände und der Selbsthilfeinitiativen. Die Landkreise sind gemeinsam mit den höheren Kommunalverbänden Garanten dafür, dass die alten, kranken und behinderten Menschen ihren Platz in der Mitte der Gesellschaft behalten und sichern ihre gesellschaftliche Integration. Angesichts der hohen Kosten und weiterhin steigenden Fallzahlen müssen die Leis-

tungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen allerdings auf den uneingeschränkten Nachrang und das absolut Notwendige zurückgeführt werden. Die Hilfe muss auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden. Das bedeutet auch eine stärkere Verantwortung des Hilfeempfängers sowie die Wiedereinführung des Bedürftigkeitsprinzips, nach dem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen ist.

Rückgang der Pflege durch Familienangehörige

Infolge der steigenden Lebenserwartung und der damit verbundenen Zunahme hochbetagter Menschen wird auch die Zahl der pflegebedürftigen Menschen steigen. Zugleich wird ein Rückgang des für die Pflege zur Verfügung stehenden Personals zu verzeichnen sein, ebenso wie ein Rückgang pflegewilliger und pflegefähiger Familien sowie häuslicher Pflegenetze. Daher muss sich auch die Pflegeversicherung auf die demografischen Herausforderungen vorbereiten. Die Rolle der Landkreise bei der Steuerung und Vernetzung der Versorgungsangebote muss gestärkt werden. Leistungen der Pflege- und der Krankenversicherung müssen besser verzahnt werden, insbesondere beim Übergang vom Krankenhaus in die pflegerische Versorgung.

Koordination und Vernetzung der Hilfe durch die Landkreise

Die starke Zunahme älterer und alter Menschen erfordert zugleich stärkere Planungs- und Koordinierungsprozesse und die Vernetzung der Akteure in den Landkreisen: Betroffene, Angehörige, öffentliche Stellen, Heil- und Pflegeberufe, Ärzte, Sozialversicherungsträger müssen intensiv zusammenwirken. Dies bedeutet eine Verstärkung von Sozialstationen im ländlichen Raum ebenso wie eine enge Zusammenarbeit mit Familie, Laienhelfern und Nachbarschaftshilfen. Das soziale Angebot ist vor Ort und nach den konkreten Erfordernissen im einzelnen Landkreis vorzuhalten und zu organisieren. Daneben geht es darum, die Rahmenbedingungen für ein selbst bestimmtes und selbstständiges Leben älterer Menschen zu verbessern.

Arbeitsmarktpolitik flankiert den Strukturwandel

Die Arbeitsmarktpolitik flankiert den Strukturwandel und mindert die damit einhergehenden Probleme, die in den Landkreisen unterschiedlich stark zu Buche schlagen. Insbesondere in den neuen Ländern, in denen der Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen noch nicht abgeschlossen ist, aber auch in westdeutschen Landkreisen, wo der Strukturwandel besonders stark ausgeprägt ist, kommt der Arbeitsmarktpolitik besondere Bedeutung zu. Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik hat durch die Umsetzung der Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission in den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wesentliche Änderungen erfahren.

Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der Hand der Landkreise

Mit dem 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wurde die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe für erwerbsfähige Arbeitslose beschlossen. Die Landkreise betreiben die Umsetzung die-

ser Arbeitsmarktreform auf Hochtouren und setzen sich ein für ihre arbeitslosen Bürger, sei es als Optionskreise, die die Arbeitslosengeld II-Empfänger in eigener Verantwortung betreuen, sei es in Arbeitsgemeinschaften zusammen mit den Agenturen für Arbeit, sei es in der im Gesetz angelegten getrennten Aufgabenwahrnehmung. Die Vorteile einer Betreuung in der Hand der Landkreise sind offensichtlich. Auf sie sollte der künftige Gesetzgeber setzen. Die Landkreise kennen ihre Kunden persönlich, d. h. nicht nur die Arbeitslosen, sondern auch die Arbeitgeber. Sie haben die Möglichkeit, auf alle kommunalen und staatlichen Hilfsangebote zurückzugreifen. Sie bieten konkrete, maßgeschneiderte und deshalb besonders kompetente Hilfe bei der Suche nach den notwendigen individuellen Lösungen.

9. Gesundheitspolitik im ländlichen Raum

Ärztliche Versorgung im ländlichen Raum vor Herausforderungen

Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung ist eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Versorgungssituation im ambulanten Bereich wird durch die Bedarfsplanung der Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen geregelt. Für die verschiedenen Ärztgruppen gibt es unterschiedliche Einwohner/Arztrelationen. Verglichen mit den Verdichtungsräumen sind die zu versorgenden Einwohner pro Arzt in den dünn besiedelten peripheren Landkreisen deutlich größer. In den Kernstädten kommen 400 Einwohner auf einen Arzt, in vielen Landkreisen sind es doppelt so viele. Das gilt insbesondere für bestimmte Fachärzte. Viele Arztpraxen auf dem Lande finden darüber hinaus keinen Nachfolger, so dass sich die Versorgungssituation in Zukunft weiter verschärfen wird. Die Situation der ärztlichen Versorgung wirkt sich auch auf den Rettungsdienst aus, weil ein Ärztemangel zu Problemen führt, vor Ort eine ausreichende Zahl von Notärzten zu finden. Deshalb sollen Landräte an den Zulassungsausschüssen der Kassenärztlichen Vereinigungen beteiligt werden, um dort die ausreichende Berücksichtigung und evtl. Anreize für die Flächenversorgung einfordern zu können. Soweit rechtliche Regelungen sinnvollen Lösungen der ärztlichen Versorgung entgegenstehen, wie z.B. dem Einrichten von Außensprechstunden oder der Anstellung von Ärzten in bestehenden Praxen, müssen diese Regelungen überprüft werden.

Krankenhausversorgung im ländlichen Raum

Die Landkreise haben eine wichtige Aufgabe in der stationären medizinischen Versorgung. Sie sind Träger von 463 Krankenhäusern mit rd. 120.000 Betten. Das sind mehr Betten als jeweils die Länder oder private und freigemeinnützige Träger in ihren Krankenhäusern bereithalten. In bestimmten Regionen gewährleisten die Landkreise sogar allein die Krankenhausversorgung. Die Kreiskrankenhäuser stellen die flächendeckende wohnortnahe Versorgung sicher und – soweit Fachkrankenhäuser – versorgen sie überörtliche Einzugsbereiche. Obwohl die Versorgung mit Krankenhäusern gemessen an der PKW-Erreichbarkeit insgesamt recht gut ist, gibt es im ländlichen Raum rd. 3,3 Mio. Einwohner, die mehr als 25 Minuten benötigen, um das nächste Krankenhaus zu erreichen. Besonderes Au-

genmerk richten die Landkreise auf solche Krankenhäuser in isolierter Lage, deren Schließung aus wirtschaftlichen Gründen die regionale Versorgungssituation erheblich verschlechtern würde. Um die Versorgung auch in weiterer Zukunft sicherstellen zu können, erwarten die Landkreise, die Öffnung der Krankenhäuser für ambulante Versorgung und damit die bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, beispielsweise in medizinischen Versorgungszentren. Sie begrüßen, dass zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung bei mangelnder Auslastung in dünn besiedelten Gebieten bei der Abrechnung über Fallpauschalen Sicherstellungszuschläge möglich sind.

10. Finanzierung des ländlichen Raumes

Aufgabenangemessene Finanzausstattung auch für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Eine kraftvolle Entwicklung des ländlichen Raumes setzt eine aufgabenangemessene Finanzausstattung voraus, die gleiche Entfaltungschancen wie für den verdichteten Raum ermöglicht. Kommunale Selbstverwaltung, die Komplexität und Verschiedenartigkeit vor Ort aufgreift und problemadäquat verarbeitet, darf nicht nur auf dem Papier stehen, sondern muss auch tatsächlich praktikierbar sein. Dies bedingt eine Finanzmittelausstattung, die quantitativ so bemessen ist, dass neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben auch Finanzmittel für die so genannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben. Wären die Landkreise nur darauf beschränkt, eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzarbeiten, würden sie zu staatlichen Filialunternehmen degradiert.

Steigende Defizite in den Kreishaushalten

Die Realität wird diesem Anspruch jedoch immer weniger gerecht. In diesem Jahr wird es der Hälfte der Landkreise nicht mehr möglich sein, Einnahmen und Ausgaben, wie gesetzlich verlangt, zur Deckung zu bringen. Die Folge ist eine rasant zunehmende Inanspruchnahme von Kassenkrediten, welche zunehmend ihrer ursprünglichen Funktion, unterjährige Engpässe in den Haushalten zu überbrücken, zu Gunsten einer dauerhaften Kreditfinanzierung entkleidet werden.

Gemeindefinanzreform ganz oben auf der Agenda

Eine kraftvolle Selbstverwaltung setzt zudem einen gewichtigen Anteil vor dem Zugriff anderer Ebenen sicherer und autonom gestaltbarer Einnahmen voraus. Entsprechend hohe Bedeutung kommt somit der originären Finanzausstattung zu, die auch eine politisch-ökonomische Verbindung zum Bürger wie zur örtlichen Wirtschaft schaffen muss. Deshalb bleibt die Forderung nach einer „echten“ Gemeindefinanzreform auch nach den kümmerlichen Ergebnissen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ganz oben auf der Agenda. Die gemeinsam von allen kommunalen Spitzenverbänden formulierten Oberziele – Verstetigung, quantitative und qualitative Verbesserung, Ausbau der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten sowie Aufrechterhaltung des kommunalen Bandes zur Wirtschaft – bestehen unverändert fort.

Keine Gemeindefinanzreform zu Lasten des ländlichen Raumes

Eine Gemeindefinanzreform darf nicht zu Lasten des ländlichen Raumes gehen. Ungeeignet sind alle Vorschläge, die einseitig die Ballungsräume oder die Betriebsstättengemeinden bevorzugen. Aber nicht nur die Steuerverteilung auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen ist zu beachten, auch die Verteilung der Steuerlast zwischen den Steuerbürgern. Eine ungleiche Belastung der Bürger im städtischen Raum und im ländlichen Raum ist ebenfalls nicht akzeptabel.

Landkreise als Gebietskörperschaften brauchen originäre Einnahmen

Originäre Aufgaben bedingen originäre Einnahmen. Was einfach und unmittelbar plausibel ist, ruft in der Realität breite Widerstände hervor. Während aufgabenseitig niemand mehr am gebietskörperschaftlichen Charakter der Landkreise zweifeln kann – gemeinsam mit den kreisfreien Städten sind die Landkreise die gebietskörperschaftliche Ebene, die regelmäßig vom Bundesgesetzgeber angesprochen wird – werden sie einnahmeseitig immer noch so behandelt, als wären sie vorrangig gemeindeverbandlich tätig. So werden die Landkreise bei ihrer Finanzierung immer noch auf eine Refinanzierung bei den kreisangehörigen Gemeinden verwiesen, deren Steuereinnahmen quasi mit der Kreisumlage vorbelastet sind. Damit wird ein Sprengsatz in die kommunale Familie getragen, der sich in den vergangenen Jahren zunehmend entzündet hat. In den gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Kreisumlage vermögen die kreisangehörigen Gemeinden regelmäßig nicht zu überzeugen, so dass sie als die wahren Verlierer der derzeitigen Finanzierungsstruktur der Landkreise bezeichnet werden müssen.

Beteiligung der Landkreise an einer Wachstumssteuer seit Jahren überfällig

Eine Beteiligung der Landkreise an einer Wachstumssteuer ist deshalb seit Jahren überfällig. Immer mehr zeigt sich, dass das derzeitige, verantwortungsverwischende System seine Grenzen erreicht, ja vielfach überschritten hat. Es gilt deshalb dringend, politische Vorbehalte und Gräben zu überwinden und durch eine Stärkung der originären Finanzausstattung der Landkreise eine Stärkung des kreisangehörigen Raumes insgesamt und damit auch der autonomen ländlichen Entwicklungsfähigkeit zu erreichen.

Sicherstellung aufgabenangemessener Finanzausstattung der Landkreise Aufgabe der Länder

Mit einer längst überfälligen Stärkung der originären Finanzausstattung werden die Länder aber nicht aus ihrer Pflicht entlassen, eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Landkreise sicherzustellen. In der zweigliedrigen Struktur des Bundesstaates kommt ihnen eine besondere Verantwortung für die Schaffung und Erhaltung der rechtlichen und tatsächlichen Daseinsgrundlagen der Landkreise zu. Es sind vorrangig die Länder, an die sich die Forderung richtet, über die Fähigkeit zur Erledigung staatlicher Aufgaben hinaus die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung mit Leben zu erfüllen.

Finanzausstattung muss auch für freiwillige Aufgaben reichen

Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat bis in die jüngste Zeit immer wieder herausgearbeitet, welchen Anforderungen der den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht werdende Finanzausgleich zu genügen hat. Jede kommunale Ebene hat das Recht auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, die es erlaubt, neben den kommunalen Pflichtaufgaben auch freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht verhandelbar, unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Finanzausgleichspolitik nach Maßgabe des Landeshaushaltes wird damit ein deutlicher Riegel vorgeschoben. An diese Vorgaben haben sich die Landesgesetzgeber zu halten.

Berücksichtigung effektiver kommunaler Aufgaben- und Kostenbelastung im Finanzausgleich

Bereits in der Rechtsprechung zu den verschiedenen landesverfassungsrechtlichen Regelungen des Mehrbelastungsausgleichs bei Übertragung von Aufgaben ist eine Pflicht des Gesetzgebers zur Ermittlung der auszugleichenden Kosten von den Landesverfassungsgerichten herausgearbeitet worden. Eine willkürliche oder von politischen Erwägungen geleitete Festsetzung der Kostenerstattung wurde damit unterbunden. Dagegen gilt die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen sowohl in ihrer vertikalen als auch in ihrer horizontalen Dimension weitgehend als der politischen Bestimmung unterworfen. Auch dem ist die Landesverfassungsgerichtsbarkeit entgegengetreten. Sie fordert dem Landesgesetzgeber ab, bei der Durchführung des auf die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen gerichteten Finanzausgleichs vor allem auf die effektive kommunale Aufgaben- und Kostenbelastung insgesamt abzustellen. Dies stärkt den ländlichen Raum. Der nur allgemein begründeten Einwohnerveredelung zu Lasten des ländlichen Raumes wird eine deutliche Begründungsschranke entgegengestellt. Grundsätzlich gilt als zu widerlegender Ausgangspunkt: Einwohner gleich Einwohner. Nachgewiesene Sonderbedarfe, wie sie etwa aus der Flächenbezogenheit verschiedener Aufgaben der Landkreise resultieren können, müssen berücksichtigt werden. Dem einseitigen Besserstellen bestimmter Gebietskörperschaftsgruppen ohne sachliche Begründung wird eine klare Grenze gesetzt, das finanzielle Ausbluten der ländlichen Räume ist auch in Zeiten finanzieller Engpässe nicht mit der Verfassung vereinbar.

Aufgabenerfüllung durch Private

Nicht nur die Gesetzgeber in Bund und Land sind gefordert, wenn es um die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im ländlichen Raum geht. Gefragt sind ebenso die Gemeinde und der Landkreis selbst. Auch sie müssen sich einer ständigen Aufgabenkritik unterziehen und abwägen, ob und in welcher Form die bisher wahrgenommenen Aufgaben zukünftig erfüllt werden sollen. Eine Privatisierung von Aufgaben ist dabei genauso wenig zu tabuisieren wie eine stärkere Inanspruchnahme Privater bei der

Aufgabenerfüllung z. B. in Form von Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand auf der einen und den privaten Dritten auf der anderen Seite.

Öffentlich-private Partnerschaften vorurteilsfrei prüfen

Adäquate Antworten sind aus der konkreten Situation vor Ort zu entwickeln. Grundsätzlich stehen die Landkreise öffentlich-privaten Partnerschaften offen gegenüber. Nicht alles muss selbst gemacht werden. Allerdings wäre es fatal, unkritisch ins Gegenteil zu verfallen. Wo der Einbezug Privater die Entwicklungsfähigkeit und -chancen des ländlichen Raumes stärkt, spricht nichts dagegen, dies auch zu realisieren. Öffentlich-private Partnerschaften können im Einzelfall zu Effizienzvorteilen im Vergleich zu konventionellen Investitionsfinanzierungen führen. Deshalb sollten die Möglichkeiten dieser alternativen Realisierung kommunaler Investitionen geprüft werden. Erfolgreiche Beispiele aus dem Kreisbereich liegen vor. Entscheidend für den Erfolg öffentlich-privater Partnerschaften ist die sachgerechte Verteilung der Risiken zwischen den Vertragspartnern. Gleichwohl sind kommunale Investitions- und Finanzierungsentscheidungen immer Einzelfallentscheidungen. Eine generelle Orientierung auf öffentlich-private Partnerschaften zur Realisierung kommunaler Investitionen im ländlichen Raum kann es daher nicht geben. Auch für die ländlichen Räume wird die Zukunft nicht in einem Rückzug der Landkreise auf die Rolle eines bloßen Gewährleisters liegen, der sich lediglich auf die Organisation, die Regulierung und das Controlling privater Aufgabenerfüllung beschränkt.

Keine Patentlösung kommunaler Finanzprobleme

Öffentlich-private Partnerschaften sind auch keine Patentlösung für die kommunalen Finanzierungsprobleme. In aller Regel handelt es sich um Konstrukte, die die kommunalen Haushalte langfristig binden und belasten. Zudem sind die beträchtlichen Transaktionskosten zur Anbahnung, Überwachung und Kontrolle in Rechnung zu stellen und die Verringerung des bürgerschaftlichen Einflusses zu berücksichtigen.

11. Verwaltungsstrukturen im ländlichen Raum

Landkreise verfügen über leistungsfähige Strukturen...

Der ländliche Raum benötigt leistungsfähige Verwaltungsstrukturen, die sich den wandelnden Erfordernissen anpassen vermögen und eine tatkräftige Politik zur Lösung der anstehenden Probleme ermöglichen. Zukünftig geht es auch um die Auswirkungen der generellen Entwicklungstrends der Demografie, der Globalisierung und der innerstaatlichen räumlichen Differenzierung. Vor diesem Hintergrund wird vermehrt die Frage diskutiert, wie optimale Verwaltungsstrukturen im ländlichen Raum aussehen sollten. Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst einer fundierten Aufgabenkritik, um zu klären, welche Aufgaben der Staat erfüllen muss. Sodann ist zu bestimmen, ob eine Aufgabe staatlich oder kommunal wahrgenommen werden sollte, bevor abschließend die konkrete Verwaltungseinheit vor dem Hintergrund ihrer tatsächlichen bzw. anzustrebenden Leistungsfähigkeit für die jeweilige Aufgabenwahrnehmung festgelegt wird.

...gewährleisten Bürgernähe, demokratische Legitimation und Mitwirkung

Die Landkreise werden übereinstimmend als unverzichtbare Verwaltungseinheit mit grundsätzlich leistungsfähigen und wünschenswerten Funktions- und Raumbezügen angesehen. Dazu gehören die Bürgernähe, die demokratisch unmittelbar legitimierte Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung und die Identifikation der Bürger wie auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit dem jeweiligen Landkreis. Die Landkreise sind zu einem gewissen überörtlichen Ausgleich berufen und in der Lage. Dadurch dass einer für den anderen einsteht, stabilisieren sie die kreisangehörigen Gemeinden und sorgen dafür, dass im Sinne des Subsidiaritätsprinzips innerhalb der kommunalen Gemeinschaft akzeptable Lösungen gefunden werden.

...nehmen vielfältige Aufgaben wahr

Der Landkreis ist kommunale Gebietskörperschaft, Gemeindeverband und untere (staatliche) Verwaltungsbehörde zugleich. Bereits heute ist er die homogenste Verwaltungseinheit in Deutschland. Als unterer staatlicher Verwaltungseinheit obliegen ihnen zahlreiche Genehmigungs- und Aufsichtsbefugnisse.

...bündeln einheitliches Verwaltungshandeln

Die Bündelung der Aufgaben auf Landkreisebene ermöglicht koordiniertes und einheitliches Verwaltungshandeln, das für eine effiziente Problemlösung notwendig und einer bürgerschaftlichen Kontrolle zugänglich ist. Die Bündelung der Aufgaben ist im Rahmen der Funktionalreform weiter zu stärken. Dazu sind, wo noch nicht geschehen, Landesfach- und -sonderbehörden in die Landkreisverwaltungen einzugliedern. Durch eine effiziente Verknüpfung mit bereits wahrgenommenen Aufgaben können Synergien genutzt und finanzielle Ressourcen freigesetzt werden.

Kommunalisierung von Aufgaben

Am weitesten hat das Land Baden-Württemberg die Bündelung der Aufgaben auf Landkreisebene vorangetrieben. Neun bisher selbstständige untere Sonderbehördenbereiche, nämlich die staatlichen Schulämter, Vermessungsämter, Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung, Forstämter, Landwirtschaftsämter, Versorgungsämter, Gewässerdirektionen, Gewerbeaufsichtsämter und die Straßenbauämter sind in die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte überführt worden. Bereits jetzt zeichnen sich insbesondere im Bereich der Versorgungsämter erhebliche Verbesserungen ab. Auch der Situation wesentlich behinderter Menschen kann bedarfsgerecht und gleichzeitig kostengünstig Rechnung getragen werden. Synergieeffekte ergeben sich auch aus der Ansiedlung der Schulämter bei den Landkreisen, vor allem wenn diese gleichzeitig Schulträger sind. Große Vorteile bietet auch die schnelle und ortsnahe Zusammenarbeit der Schulen mit

dem Jugendamt sowie der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt. Diese Wirkungen können noch verstärkt werden, wenn die Aufgaben nicht nur auf die Landkreisebene verlagert und dort als staatliche Aufgaben wahrgenommen, sondern auch zu originären Kreisaufgaben gemacht würden. Die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht eigene an die jeweiligen Verhältnisse angepasste und vom Bürgerwillen getragene Lösungen.

Bei Kreisgebietsreformen Erreichbarkeit, bürgerschaftliche Mitwirkung und Identifikation sicherstellen

Aufgabenübertragungen erfordern leistungsfähige Landkreise. Allerdings darf die räumliche Ausdehnung der Landkreise weder die Erreichbarkeit der Verwaltung, noch die Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Mitwirkung, noch die Identifikation durch die Bürger in Frage stellen. Bei bestimmten Aufgaben bietet sich auch die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit an, wie sie derzeit beispielsweise im Umweltbereich bei der Auflösung entsprechender Landesbehörden in Schleswig-Holstein diskutiert wird. Erst danach stellt sich die Frage der Maßstabsvergrößerung durch eine Gebietsreform, die die Kriterien Erreichbarkeit, bürgerschaftliche Mitwirkung und Identifikation berücksichtigen muss.

Regionalkreise sprengen den kommunalen Rahmen

Die in Mecklenburg-Vorpommern geplante Bildung von Regionalkreisen mit bis zu 450.000 Einwohnern und einer Flächenausdehnung von rd. 3.000 bis rd. 7.000 km² führt zu regional überdehnten Raumgebilden, in denen diese Anforderungen nicht mehr erfüllt sind. Der Maßstabsvergrößerung auf Kreisebene müsste eine deutliche Maßstabsvergrößerung auf Gemeindeebene folgen, die auch dort mit einem Verlust an demokratischer Mitwirkung und Bürgernähe einherginge. Für die erhofften Effizienzgewinne und wirtschaftlichen Erwartungen durch Gebietsvergrößerungen dieses Ausmaßes findet sich dagegen bisher kein Beleg. Bei der beschlossenen Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt wird dagegen grundsätzlich eine Einwohnerzahl von 150.000 und eine räumliche Ausdehnung von nicht mehr als 2.500 km² angestrebt. Damit ist es im Konsens gelungen, den konkreten Raumbezug und die Schaffung größerer Kreisgebietszuschnitte so auszutarieren, dass bestehende große Kreise unverändert bleiben, während kleinere Einheiten zu neuen größeren Kreisen zusammengeführt werden. Dabei hat der größte Landkreis nicht mehr als doppelt so viele Einwohner wie der kleinste.

Landkreise stellen sich der Verantwortung

Die Verwaltungsreformen in den Ländern sind eine Antwort auf politische, gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungsprozesse, in denen den Landkreisen eine herausragende Bedeutung zukommt. Die Landkreise sind bereit, sich dieser Verantwortung zu stellen und sie zum Wohle der Bürger wahrzunehmen.

Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes – Kurzfassung –

In einer Zeit der Globalisierung stehen zunehmend die Metropolen und die Metropolregionen im Blickpunkt der politischen und medialen Wahrnehmung. Der ländliche Raum und die Landkreise drohen in der politischen Diskussion und im politischen Handeln zum vernachlässigbaren Umland zu werden, obwohl in ihnen zwei Drittel der Bevölkerung Deutschlands leben.

Diese Sichtweise blendet die Wirklichkeit völlig aus. Es ist das Anliegen dieser Erklärung, die **Bedeutung des ländlichen Raumes und der** ihn maßgeblich tragenden **Landkreise** in den Blickpunkt zu rücken. Das Hauptaugenmerk gilt den peripher gelegenen Regionen, in zweiter Linie auch den in Ballungsräumen gelegenen Landkreisen.

Der ländliche Raum ist **keine einheitliche Kategorie**. Wirtschaftsstarken ländlichen Räumen in der Nähe der großen Zentren stehen wirtschaftsschwache in der Peripherie gegenüber. Prägend sind eine geringe Bevölkerungsdichte, dörfliche und kleinstädtische Siedlungsstrukturen. Unter diesen Umständen kommt den Landkreisen als kommunalen Gebietskörperschaften eine besondere Bedeutung zu. Sie nehmen umfangreiche Aufgaben in Wirtschaft und Verkehr, Arbeitsmarkt und Sozialhilfe, Jugendhilfe und Gesundheitswesen, Bildung und Kultur, Landespflege und Umweltschutz sowie Tier- und Verbraucherschutz wahr. **Starke Landkreise sind der Garant für die Zukunft des ländlichen Raumes.**

In den Landkreisen wohnen mit rd. 56 Mio. zwei Drittel der Einwohner Deutschlands. In vielen ländlichen Räumen hat die Einwohnerzahl seit 1990 deutlich zugenommen. Das ist das Ergebnis einer prosperierenden Wirtschaft mit einem **vielfältigen Arbeitsplatzangebot**, einer guten **Kultur-, Bildungs- und Versorgungsinfrastruktur** und **naturnahen überschaubaren Lebens- und Wohnverhältnissen**. Heute werden im Durchschnitt 1,36 Kinder pro Frau geboren, im ländlichen Raum zum Teil deutlich mehr, nämlich bis zu 1,6 und sogar 1,91 Kinder, in den Ballungsgebieten deutlich weniger, nämlich nur 0,87 Kinder.

Der **demografische Wandel** macht aber auch vor den Landkreisen nicht halt. Entscheidend ist, wie sich die Bevölkerungsstruktur vor Ort verändert, welche Güter und Dienstleistungen benötigt werden und wie sie zukünftig bereitgestellt werden können. Lösungen liegen in der **Flexibilisierung, Multifunktionalisierung und Vernetzung der Versorgungsstrukturen**, der Nutzung von Innovationen und der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. In den besonders dünn besiedelten Landkreisen mit weniger als 80 E/km² wohnen 3,4 Mio. Menschen. Die Landkreise werden mit der verantwortungsbewussten Wahrnehmung ihrer vielfältigen Aufgaben dazu beitragen, dass es Gebiete mit einer vergessenen, vergreisten und verarmten Restbevölkerung nicht geben wird.

Unbestritten sind die **Vorzüge des Wohnens im Grünen**. Günstige Grundstückspreise, die guten Verkehrsverhältnisse und die Entfernungspauschale ermöglichen es auch Schwellenhaushalten und Familien mit Kindern, im ländlichen Raum Wohneigentum zu bilden. Von den Kernstädten wird die Entfernungspauschale zu Unrecht für Suburbanisierung und den Verlust von Einwohnern verantwortlich gemacht. Entscheidend für den Wegzug sind die **naturna-**

hen Wohnbedingungen, die **geringeren Wohnkosten** und nicht zuletzt die Möglichkeit der **Bildung von Wohneigentum**. Die Entfernungspauschale erleichtert zudem auch großräumiges Pendeln, wo andernfalls Arbeitslosigkeit oder Umzug die Alternative wäre.

Der ländliche Raum ist mit fast 23 Mio. Arbeitsplätzen ein **wichtiger Wirtschaftsstandort**. Die Landkreise unternehmen vielfältige Anstrengungen, das Angebot und die Qualität an Arbeitsplätzen zu erhöhen. Sie engagieren sich in der **Wirtschaftsförderung**, helfen bei der Erschließung von Gewerbegebieten und Industrieansiedlungen, bilden Netzwerke gleichgesinnter regionaler Akteure und Unternehmen, die sich für die Belange der örtlichen Wirtschaft und Gesellschaft einsetzen. In den besonders strukturschwachen Regionen werden die Anstrengungen der Landkreise durch die nationale und europäische Regionalförderung und Agrarpolitik unterstützt. Darauf kann auch zukünftig nicht verzichtet werden. In den neuen Ländern unterstützen die Landkreise eine stärkere Ausrichtung der Förderpolitik auf bestehende Potenziale und sektorale Schwerpunkte. Allerdings fordern sie, dass auch periphere Regionen und ländliche Gebiete die Möglichkeit haben müssen, **eigene Stärken auszubauen und Profile zu entwickeln**. Besondere Anstrengungen unternehmen die Landkreise, um den Konversionsgemeinden zu helfen, die vom Abbau von mehr als 100 Bundeswehrstandorten betroffen sind.

Die Landkreise tragen durch ihre Aufgaben in der beruflichen Bildung, der Jugendhilfe und auf dem Arbeitsmarkt wesentlich dazu bei, dass jungen Menschen **der Start in das Berufsleben** gelingt. Die Zahl der Ausbildungsplätze, die Unternehmen, Betriebe und Verwaltungen in den Landkreisen bereitstellen, beträgt mehr als 1 Mio. Das sind 60% aller Ausbildungsplätze in Deutschland.

Seit mehr als 150 Jahren engagieren sich die Landkreise mit ihren **Sparkassen** sehr erfolgreich für die Spartätigkeit, Geld- und Kreditversorgung im ländlichen Raum. Die Sparkassen verfügen über ein breites Filialnetz, das eine **schnelle und ortsnahe Versorgung** der Wirtschaft und Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen aller Art zu akzeptablen Preisen sicherstellt. Damit nehmen sie eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge wahr. Die Sparkassen sind nicht nur ein unverzichtbarer Partner der Wirtschaft und Bevölkerung in den Landkreisen, sondern selbst mit ihren Arbeits- und Ausbildungsplätzen ein **wichtiger regionaler Wirtschaftsfaktor**. Sie sind darüber hinaus engagierte Förderer des bürgerschaftlichen und kulturellen Zusammenhalts.

Die **Sicherstellung der Daseinsvorsorge** für die Bevölkerung im ländlichen Raum hängt vor allem von der **Erreichbarkeit der Versorgungszentren** ab. Die Erreichbarkeit ist auch der Schlüssel für die Intensität wirtschaftlicher Aktivitäten, die Entwicklung der Arbeitsplätze und der Wohnbevölkerung. Eine ungünstige Lage weisen nicht nur bestimmte Küsten- und Mittelgebirgsregionen auf, sondern auch eine Reihe von Landkreisen in den neuen Ländern. Viele Einwohner dieser Gebiete benötigen z. T. viel länger als von der Landesplanung vorgesehen, um in das zugehörige Ober- und Mittelzentrum zu gelangen. Mit den im Bundesverkehrswegeplan 2003 vorgesehenen Maßnahmen werden ballungsferne Landkreise vor allem auf der

Straße besser angebunden. Allerdings gibt es nach wie vor dünn besiedelte, peripher gelegene Räume in den Höhenlagen der Mittelgebirge, in den Grenzregionen und in den neuen Ländern, deren **Erschließung** durch Bundesfernstraßen **sehr unzureichend** ist. Das gilt auch für die Erschließung durch die Schiene. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie fehlt es in ländlichen strukturschwachen Räumen an breitbandigen Internetzugängen. Das vorhandene Netz von Postfilialen ist auf Grund rückläufiger Auslastung ebenfalls gefährdet.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit **ÖPNV-Angeboten** ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise, für die sie erhebliche finanzielle Mittel aufwenden. Im ländlichen Raum gibt es beträchtliche **Unterschiede in der Angebotsqualität**, die im Wesentlichen mit der Siedlungsstruktur und der Siedlungsdichte korrespondieren. Die durch den Rückgang der Schülerzahlen ausgelöste Konzentration der Schulstandorte wird für viele Linien das Ende bedeuten. Das kann einen fatalen Kreislauf in Gang setzen. Angebotsanpassungen nach unten reduzieren die Attraktivität des ÖPNV, dessen Wirtschaftlichkeit sich weiter verringert. Allerdings ist ein **Basisangebot** unverzichtbar. Wenn regelmäßig verkehrender ÖPNV in den Tagesrandzeiten wirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist, kann mit dem Einsatz **alternativer Bedienformen** noch ein öffentliches Mobilitätsangebot vorgehalten werden. Dazu gehören Rufbusse, Bürgerbusse oder gezielte Sonderverkehre. Die Aufgabe der Landkreise, einen effizienten und kostengünstigen ÖPNV zu planen und die Erbringung der Verkehrsleistungen zu koordinieren, wird gerade vor dem Hintergrund rückläufiger Benutzerzahlen immer wichtiger. Die Entscheidung über das unbedingt notwendige ÖPNV-Angebot werden die Landkreise in verantwortungsvoller Abwägung der Finanzierungsmöglichkeiten mit den unabwiesbaren Bedürfnissen der Bürger treffen.

Der **Gemeinsamen Agrarpolitik** kommt eine wichtige Aufgabe zur Stabilisierung und Förderung ländlicher Räume zu. In den Landkreisen arbeiten 860.000 Menschen in der Landwirtschaft. Auf Dauer kann es eine leistungsfähige Landwirtschaft nur in einem funktionsfähigen ländlichen Raum geben und umgekehrt. **Ländlicher Raum und Landwirtschaft bedingen einander**. Dem versucht die Europäische Union mit der Förderung der ländlichen Räume im Rahmen der Agrarpolitik Rechnung zu tragen. Allerdings ist das Anwendungsspektrum zu eng auf landwirtschaftsnahe Bereiche ausgerichtet. Das gilt auch für die nationale Förderung des ländlichen Raumes. Die Förderung **integrierter ländlicher Entwicklung** muss auf solche Bereiche ausgeweitet werden, die für die wirtschaftliche Basis des ländlichen Raumes unverzichtbar sind, zumal dafür in der Regel keine Unterstützung durch die Regionalförderung erfolgen kann. Fehlen Arbeitsplätze und Versorgungsangebote, wandern die Menschen ab.

Die Nahrungsmittelproduktion ist nach wie vor die wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft. Das **Aufgabenspektrum** hat sich aber erweitert. Die Erhaltung und Pflege der **Kulturlandschaft** sowie die Produktion **nachwachsender Rohstoffe** und die Erzeugung **alternativer Energien**, aber auch der **Tourismus** sind dazu gekommen. Mehr als 1 Mio. Touristen machen jährlich Urlaub auf dem Bauernhof. Diese Alternativen eröffnen der Landwirtschaft neue Möglichkeiten der Einkommenserzielung, dienen dem Erhalt von Ar-

beitsplätzen und leisten somit auch einen Beitrag zur Stabilisierung ländlicher Räume.

Der ländliche Raum verfügt über großräumige, aber auch kleinräumige Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte. In solchen Gebieten wurden zum **Schutz von Natur und Umwelt** unterschiedliche Kategorien von Schutzgebieten, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke oder Biosphärenreservate eingerichtet. Die Landkreise engagieren sich in besonderer Weise für den Schutz dieser Gebiete. Diese ermöglichen den am Naturschutz interessierten und erholungssuchenden Menschen, auch und gerade aus den Städten, den Kontakt zu Tieren und Pflanzen in freier Natur und bieten zusammenhängende störungs-, lärm- und nachlichtfreie Gebiete für Mensch und Tier.

Natur und Landschaft sind für die ländlichen Räume der wichtigste Vorteil im Wettbewerb der Tourismusdestinationen. Mit ihren Potenzialen können die Landkreise beim Konsumenten punkten, weil **attraktive Tourismusziele** in ihren Gebieten beheimatet sind – seien es die Nord- und Ostseeküste, die Alpen oder attraktive Mittelgebirgslandschaften. In diesen Landkreisen ist der Tourismus der wichtigste Wirtschaftsfaktor. Die wachsende Bedeutung des Tourismus wird aber auch in den übrigen ländlichen Räumen zunehmend erkannt. Deshalb engagieren sich die Landkreise intensiv in der Förderung des Gastgewerbes, der touristischen Infrastruktur und der Entwicklung **attraktiver Tourismusangebote**. Der umweltgerechte Tourismus stellt ein wachsendes Segment der Tourismusnachfrage dar.

Die Zukunft einer Gesellschaft liegt in den Händen ihrer Kinder. Allerdings ist die **Geburtenrate** in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen. Auch die Zahl der Frauen mit Kindern hat immer weiter abgenommen. Bei der derzeitigen Geburtenrate ist die jeweils nächste Müttergeneration um ein Drittel kleiner als die vorhergehende. Ein wichtiges gesellschaftliches und volkswirtschaftliches Anliegen ist es, **Familienarbeit und Erwerbsarbeit** miteinander in Einklang zu bringen. Der Rückgang der Bevölkerung führt zu einer Verknappung der Arbeitskräfte, die starke Zunahme der alten und hochbetagten Menschen zu einer finanziell hohen Belastung der Renten- und Krankenversicherung. Je höher der Grad der Erwerbstätigkeit, desto leichter lassen sich die Kosten der unabwiesbaren Veränderungen in der Gesellschaft finanzieren. Mit großem Engagement stellen sich deshalb die Landkreise der Aufgabe die Kinderbetreuung in den verschiedenen Formen, wie z. B. Kindergärten und Hortbetreuung für Kleinkinder und Schulkinder.

Der Rückgang der Schülerzahlen verlangt eine **Anpassung der Schullandschaft**. Die Landkreise haben als Schulträger wirtschaftliche und pädagogische Anforderungen – in der Regel formuliert und verantwortet durch das jeweilige Land – zu beachten, die in Abhängigkeit vom Schultyp eine bestimmte Schülerzahl an einem Schulstandort erforderlich machen. Die Konzentration des Bildungsangebotes steht zudem in Konflikt mit der Erreichbarkeit und den Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Dennoch ist aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten, dass vielfach die Mindestschülerzahlen für den Erhalt eines Schulstandortes nicht erreicht werden. Hier sind innovative regionale Lösungen zu suchen. Die Landkreise werden bürgernah und verantwortungsvoll zwischen **wirtschaftlichen Not-**

wendigkeiten und den pädagogischen Standards abwägen. Die Ausbildung wird auch unter schwierigen veränderten Bedingungen gewährleistet. Darüber hinaus bieten die Landkreise ihre Mitarbeit bei einer Verbesserung der Bildungsangebote z. B. in den Kindergärten, bei der Errichtung von Ganztagschulen und der Übernahme der Schulverantwortung gerne an.

Die **Kulturarbeit** der Landkreise zielt einerseits auf die Herausbildung und Verstärkung eines **Kreisbewusstseins**, also der Identität der Bürger mit „ihrem“ Landkreis, mit ihrer Heimat. Auf der anderen Seite vermag die Kulturarbeit, Brücken zu bauen und den Übergang aus oder in andere Kulturkreise zu erleichtern, durch Information Vorbehalte abzubauen und die Integration zu fördern. Als **Träger kultureller Einrichtungen**, die gerade die genannten Aufgaben erfüllen sollen, stehen die Landkreise vor den Konsequenzen rückläufiger Einwohnerzahlen. Vielfach wird das Angebot eingeschränkt werden müssen, was die unverzichtbaren Leistungen der Kulturarbeit gefährdet.

Viele Eltern vermögen ihrem Erziehungsauftrag angesichts der zunehmenden Komplexität von Arbeitswelt und der Gesellschaft nicht mehr ausreichend nachzukommen. Deshalb wird die **Jugendhilfeplanung** noch stärkere Bedeutung erlangen. Die Landkreise sind sich ihrer Verantwortung bewusst, qualitätsvolle Angebote der Jugendarbeit, der Jugendförderung, der Jugendsozialarbeit bereitzustellen. Die Landkreise engagieren sich mit der Eingliederungshilfe für **behinderte Menschen** ganz erheblich für ihre benachteiligten Bürger. Sie sichern die gesellschaftliche Integration und eine gute Versorgung im Krankheits- und Pflegefall. Angesichts der hohen Kosten müssen die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen allerdings auf den uneingeschränkten Nachrang und das absolut Notwendige zurückgeführt werden. Der Zunahme der alten und pflegebedürftigen Menschen steht ein Rückgang pflegewilliger und pflegefähiger Familien sowie häuslicher Pflegenetze gegenüber. Daher muss sich auch die **Pflegeversicherung** auf die **demografischen Herausforderungen** vorbereiten. Die Rolle der Landkreise bei der Steuerung und Vernetzung der Versorgungsangebote muss gestärkt werden. Leistungen der Pflege- und der Krankenversicherung müssen besser verzahnt werden, insbesondere beim Übergang vom Krankenhaus in die pflegerische Versorgung.

Die Ausgestaltung der **Arbeitsmarktpolitik** hat durch die Umsetzung der Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission in den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wesentliche Änderungen erfahren. Mit dem Hartz-IV-Gesetz wurde die **Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe** für Erwerbslose aber Erwerbsfähige beschlossen. Die Landkreise betreiben die Umsetzung dieser Arbeitsmarktreform auf Hochtouren und setzen sich für ihre arbeitslosen Bürger ein. Die Vorteile einer **Betreuung in der Hand der Landkreise** sind offensichtlich. Sie kennen ihre Kunden persönlich, d. h. nicht nur die Arbeitslosen, sondern auch die Arbeitgeber. Sie haben die Möglichkeit, auf alle kommunalen und staatlichen Hilfsangebote zurückzugreifen. Sie bieten konkrete, maßgeschneiderte und deshalb besonders kompetente Hilfe bei der Suche nach den notwendigen individuellen Lösungen.

Verglichen mit den Verdichtungsräumen ist die **ärztliche Versorgungssituation** in den dünn besiedelten peripheren

Landkreisen deutlich schlechter. In den Kernstädten kommen 400 Einwohner auf einen Arzt, in vielen Landkreisen sind es doppelt so viele. Das gilt insbesondere für bestimmte Fachärzte. Die Landkreise haben als **Träger von Krankenhäusern** eine wichtige Aufgabe in der stationären medizinischen Versorgung. Besonderes Augenmerk richten die Landkreise auf solche Krankenhäuser in isolierter Lage, deren Schließung aus wirtschaftlichen Gründen die regionale Versorgungssituation erheblich verschlechtern würde. Um die Versorgung auch in weiterer Zukunft sicherstellen zu können, erwarten die Landkreise vom Gesetzgeber Möglichkeiten einer besseren Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung.

Damit die Landkreise Garanten der Zukunft des ländlichen Raumes sein können, benötigen sie eine **aufgabenadäquate Finanzausstattung**, die nicht nur eine Erfüllung der Pflichtaufgaben ermöglicht, sondern auch eine kraftvolle Betätigung im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Landkreise als Gebietskörperschaften haben eine Vielzahl originärer Aufgaben. Originäre Aufgaben benötigen **originäre Einnahmen**, die nicht dem Zugriff der staatlichen Ebenen ausgesetzt sind. Im Rahmen einer kommunalen Finanzreform müssen die Landkreise deshalb eine **Beteiligung an einer Wachstumssteuer** erhalten. Daneben sind die Länder verpflichtet, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Landkreise im kommunalen Finanzausgleich sicherzustellen, die es erlaubt, neben den kommunalen Pflichtaufgaben auch freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Diese Mindestausstattung müssen die Länder auf jeden Fall garantieren. Bei der Höhe der Finanzmittelausstattung haben sie darüber hinaus der effektiven Kostenbelastung der Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen. Pauschalbegünstigungen etwa durch die Einwohnervereuerung sind Grenzen gesetzt. **Sonderbedarfe der Landkreise**, die sich z. B. aus der Flächenbezogenheit ergeben, sind zu berücksichtigen.

Mit den Landkreisen verfügt der ländliche Raum über **leistungsfähige und bürgernahe Verwaltungen**, die eine Lösung der anstehenden Probleme ermöglichen. Sie sind eine unverzichtbare Verwaltungseinheit mit grundsätzlich leistungsfähigen und wünschenswerten Funktions- und Raumbezügen. Dazu gehören die Bürgernähe, die demokratisch unmittelbar legitimierte Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung und die Identifikation der Bürger wie auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit dem jeweiligen Landkreis. Die **Bündelung der Aufgaben** auf Landkreisebene ermöglicht koordiniertes und einheitliches Verwaltungshandeln. Die Landkreise sind bereit, im Rahmen von Verwaltungsreformen Landesbehörden zu übernehmen, um Synergien zu nutzen und finanzielle Ressourcen freizusetzen. Das bedingt eine gewisse Größe und Verwaltungskraft der Landkreise. Allerdings darf die räumliche Ausdehnung der Landkreise weder die Erreichbarkeit der Verwaltung, noch die Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Mitwirkung noch die Identifikation durch die Bürger in Frage stellen. Die Bildung von Regionalkreisen wird diesen Anforderungen nicht gerecht. In den **Verwaltungsreformen** kommt den Landkreisen eine herausragende Bedeutung zu. Die Landkreise sind bereit, sich dieser Verantwortung zu stellen und sie zum Wohle der Bürger wahrzunehmen. ■

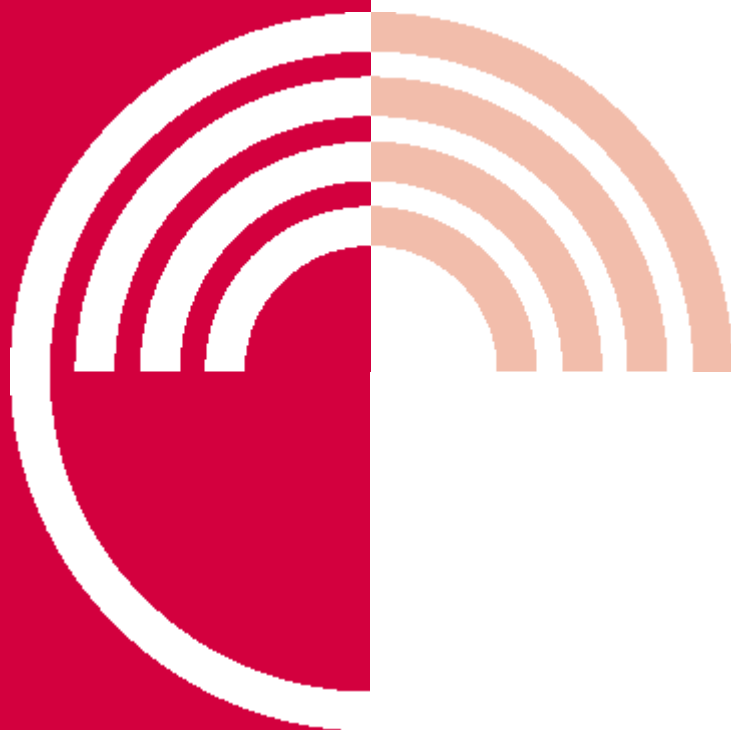
Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2005





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de