

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen

**Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von
Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit**

Dissertation

André Riesner

2010

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen

Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit

André Riesner

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Universität der Bundeswehr München zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.) genehmigten Dissertation.

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Otto Heunecke

1. Berichterstatter: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann

2. Berichterstatter: Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter, Universität Bonn

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Dezember 2010

Neubiberg, 30. Dezember 2010

Danksagung

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Gastwissenschaftler an der Professur für Landmanagement der Universität der Bundeswehr München. Ein wesentlicher Bestandteil ist die empirische Untersuchung von Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen der Bundesrepublik Deutschland. Ich bedanke mich bei allen Gemeinden, die sich aktiv an der schriftlichen Befragung beteiligt haben. Hierdurch sowie durch die zahlreichen konstruktiven und engagierten Kommentare haben sie die Durchführung des Forschungsvorhabens maßgeblich unterstützt.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann für die Ermöglichung dieses berufsbegleitenden Promotionsvorhabens, die Schaffung hervorragender Rahmenbedingungen zur Realisierung des Forschungsvorhabens sowie die fortwährend intensive Begleitung und Unterstützung. Ich danke auch Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter für die Begutachtung der Forschungsarbeit.

Besonders danke ich auch meiner Familie und meinen Freunden für die vielfältige und stetige Unterstützung und den Rückhalt während des zeitintensiven Promotionsvorhabens.

Neubiberg, Dezember 2010

André Riesner

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Verzeichnis der Tabellen	VI
Verzeichnis der Abbildungen	VII
Verzeichnis der Abkürzungen	IX
1 Einleitung	1
1.1 Problemdarstellung und Stand der Forschung	1
1.2 Zielsetzung und forschungsleitende Fragen	3
1.3 Forschungsdesign	4
1.4 Landentwicklungsprozesse	6
1.4.1 Prozesse in der ländlichen Entwicklung	6
1.4.2 Systematisierung von Landentwicklungsprozessen	8
2 Theorie der nachhaltigen Entwicklung	11
2.1 Begriff und Leitbild	11
2.1.1 Begriffs- und Leitbildentstehung	11
2.1.1.1 Begrifflicher Ursprung	11
2.1.1.2 Club of Rome 1972	12
2.1.1.3 IUCN 1980.....	12
2.1.1.4 WCED 1987.....	13
2.1.1.5 Konferenz von Rio de Janeiro 1992.....	13
2.1.1.6 Nationale Nachhaltigkeitsdiskussion	15
2.1.2 Heutiges Verständnis des Begriffes	15
2.1.2.1 Inhaltliche Interpretationen.....	16
2.1.2.2 Dynamik des Begriffsverständnisses.....	17
2.1.2.3 Fazit zum Begriffsverständnis	17
2.1.3 Nachhaltigkeit als Entwicklungsleitbild.....	18
2.1.3.1 Inhalt des Leitbildes	18
2.1.3.2 Konfliktlinien	19
2.1.3.3 Fazit zum Leitbildverständnis.....	20
2.1.4 Zusammenfassung der Nachhaltigkeitsdiskussion.....	20
2.2 Systemvorstellungen	21
2.2.1 Eindimensionale Systemvorstellung	21
2.2.2 Dreidimensionale Systemvorstellung.....	21
2.2.2.1 Betrachtung der Dimensionen.....	22
2.2.2.2 Interpretation der Gleichrangigkeit	22
2.2.2.3 Kritikpunkte	23
2.2.3 Alternative Systemvorstellungen	23
2.2.4 Zusammenfassende Betrachtung der Systemvorstellungen.....	24
2.3 Rechtlicher Bezugsrahmen	25

2.3.1	Nachhaltige räumliche Entwicklung im EU-Recht.....	25
2.3.2	Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz	27
2.3.3	Nachhaltigkeit in der Raumordnung des Bundes.....	28
2.3.4	Nachhaltigkeit in der Landesplanung.....	29
2.3.5	Nachhaltigkeit in der Regionalplanung	30
2.3.6	Nachhaltigkeit in der Kommunalplanung.....	31
2.3.7	Angrenzende Rechtsbereiche.....	32
2.3.8	Fazit	33
3	Ländliche Räume und nachhaltige Entwicklung.....	35
3.1	Strukturschwache ländliche Räume	35
3.1.1	Typisierung ländlicher Räume in der laufenden Raumbeobachtung	35
3.1.1.1	Raumtypisierung nach Entwicklungspotenzialen (ROB 2000)	36
3.1.1.2	Raumtypisierung nach Zentrenreichbarkeit (ROB 2005).....	38
3.1.1.3	Raumtypisierung nach Besiedlung und Lage (ROB 2010)	39
3.1.2	Funktionen ländlicher Räume	40
3.1.3	Kennzeichen und Probleme strukturschwacher ländlicher Räume.....	41
3.1.3.1	Räumliche Lage	42
3.1.3.2	Demografische Entwicklung.....	42
3.1.3.3	Wirtschaft und Arbeit	44
3.1.3.4	Infrastruktur und Daseinsvorsorge.....	45
3.1.3.5	Situation der Dörfer.....	47
3.1.3.6	Wahrnehmung	47
3.1.3.7	Bewertung der Problemlagen.....	48
3.1.4	Entwicklungspotenziale.....	49
3.1.4.1	Flächenkapital	49
3.1.4.2	Erneuerbare Energien	49
3.1.4.3	Neue Organisationsformen und technischer Fortschritt	50
3.1.4.4	Naturkapital	51
3.1.4.5	Eigeninitiative	52
3.1.4.6	Bewertung der Potenziale	52
3.1.5	Handlungsfelder nachhaltiger ländlicher Entwicklung	53
3.1.5.1	Ökologische Handlungsfelder.....	54
3.1.5.2	Ökonomische Handlungsfelder.....	55
3.1.5.3	Soziale Handlungsfelder	56
3.1.5.4	Querschnittliche Handlungsfelder.....	57
3.1.5.5	Bewertung.....	58
3.1.6	Hemmnisse bei der Umsetzung.....	58
3.2	Derzeitige Handlungsansätze zur nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume	60
3.2.1	Überblick über die derzeitige Strukturförderung	61
3.2.1.1	Strukturförderung der Europäischen Union.....	61
3.2.1.1.1	Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	61
3.2.1.1.2	ELER	62

3.2.1.1.3	Leader	63
3.2.1.2	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	64
3.2.1.3	Landeseigene Förderprogramme.....	65
3.2.2	Managementprozesse der ländlichen Entwicklung	66
3.2.2.1	Prozesse auf regionaler Ebene innerhalb der GAK.....	66
3.2.2.1.1	Integrierte ländliche Entwicklung (ILE).....	66
3.2.2.1.2	Leader	67
3.2.2.2	Prozesse auf regionaler Ebene außerhalb der GAK	68
3.2.2.2.1	Regionalplanung	68
3.2.2.2.2	Regionalmanagement	69
3.2.2.2.3	Regionale und kommunale Zusammenarbeit	70
3.2.2.3	Prozesse auf kommunaler Ebene	71
3.2.2.3.1	Flächennutzungsplanung	71
3.2.2.3.2	Gemeindeentwicklungsplan.....	71
3.2.2.3.3	Lokale Agenda 21	71
3.2.3	Kernprozesse der ländlichen Entwicklung	73
3.2.3.1	Prozesse innerhalb der GAK.....	73
3.2.3.1.1	Dorferneuerung	73
3.2.3.1.2	Ausbau der ländlichen Infrastruktur.....	74
3.2.3.1.3	Ländliche Bodenordnung	74
3.2.3.2	Prozesse außerhalb der GAK.....	76
3.2.3.2.1	Bebauungsplanung	76
3.2.3.2.2	Boden- und Gebäudemanagement	76
3.2.3.2.3	Ausbau der kommunalen Infrastruktur.....	77
3.2.4	Wirkung von Landentwicklungsprozessen.....	79
3.2.4.1	Wirkung von Flurbereinigungsverfahren	79
3.2.4.2	Wirkung von Dorferneuerungsverfahren.....	80
3.2.4.3	Qualitative Wirkungen	81
4	Bewertung von Landentwicklungsprozessen.....	83
4.1	Prozessbewertung.....	84
4.1.1	Motivation für die Bewertung von Entwicklungsprozessen.....	84
4.1.2	Zielsysteme	84
4.1.3	Formen der Bewertung	86
4.1.3.1	Monitoring	86
4.1.3.2	Evaluation	88
4.1.3.3	Controlling.....	90
4.1.3.4	Gegenüberstellung von Monitoring, Evaluation und Controlling	91
4.2	Bewertung in der Landentwicklung	92
4.2.1	Bewertungsgegenstand in der Landentwicklung	94
4.2.2	Theoretischer Ansatz zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen.....	95
4.2.2.1	Qualitative und quantitative Bewertungsmethoden	95
4.2.2.2	Relevante Möglichkeiten der Bewertung	96
4.2.2.3	Schwierigkeiten in der Bewertung ländlicher Entwicklungsprozesse	97

4.3	Indikatoren und Indikatorensysteme in der ländlichen Entwicklung.....	98
4.3.1	Definition.....	98
4.3.2	Funktion von Indikatoren in der ländlichen Entwicklung.....	99
4.3.3	Indikatorensysteme.....	102
4.3.4	Anforderungen an Indikatoren und Indikatorensysteme.....	104
4.3.5	Grenzen der Nutzung von Indikatoren.....	104
4.4	Nachhaltigkeitsindikatoren.....	106
4.4.1	Definition Nachhaltigkeitsindikatoren.....	106
4.4.2	Gründe für den Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren.....	107
4.4.3	Besondere Anforderungen an Nachhaltigkeitsindikatoren.....	109
4.4.4	Probleme und Grenzen des Einsatzes von Nachhaltigkeitsindikatoren.....	110
4.4.5	Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren.....	112
4.4.5.1	Stand der Forschung zu kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren.....	113
4.4.5.2	Gestaltung und Auswahl von kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren.....	114
4.4.6	Nachhaltigkeitsindikatoren in der ländlichen Entwicklung.....	115
4.5	Diskussion des Indikatorenansatzes.....	117
4.5.1	Kritische Bemerkungen.....	117
4.5.2	Lösungsansätze.....	119
5	Bewertung von Landentwicklungsprozessen in der Praxis.....	123
5.1	Methodik der empirischen Untersuchung.....	123
5.1.1	Zielsetzung der Untersuchung.....	123
5.1.2	Untersuchungsdesign.....	124
5.1.3	Analysemöglichkeiten.....	126
5.1.4	Auswahl der Regionen und Gemeinden.....	127
5.1.4.1	Raumordnerische Kriterien.....	127
5.1.4.2	Strukturelle Kriterien.....	127
5.1.4.3	Demografische Kriterien.....	128
5.1.4.4	Kombination der Kriterien.....	128
5.2	Bewertung des Rücklauf der empirischen Untersuchung.....	130
5.2.1	Zusammensetzung des Rücklaufs.....	130
5.2.2	Bewertung des Rücklaufs.....	131
5.2.3	Validität und Repräsentativität der Untersuchung.....	132
5.3	Analyse des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses.....	135
5.3.1	Kommunale Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte.....	135
5.3.1.1	Problemlagen der Gemeindeentwicklung.....	135
5.3.1.2	Kommunale Entwicklungsschwerpunkte.....	139
5.3.1.2.1	Ökonomische Aspekte.....	139
5.3.1.2.2	Soziale Aspekte.....	140
5.3.1.2.3	Ökologische Aspekte.....	142
5.3.2	Kommunale Planungspraxis.....	144
5.3.2.1	Herkunft der kommunalen Entwicklungsziele.....	144
5.3.2.2	Berücksichtigte Belange in der Gemeindeentwicklung.....	145
5.3.2.2.1	Berücksichtigung der verschiedenen Planungs- und Verwaltungsebenen.....	146

5.3.2.2.2	Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange	147
5.3.2.2.3	Berücksichtigung der Belange verschiedener Interessenvertretungen	148
5.3.2.2.4	Weitergehende Differenzierung	148
5.3.2.3	Aufstellung von Plänen	150
5.3.3	Akteure	153
5.3.4	Nachhaltigkeitskompetenz und Wissensstand	155
5.3.5	Zusammenfassende Bewertung des Nachhaltigkeitsverständnisses	158
5.4	Analyse der Bewertung von Landentwicklungsprozessen	160
5.4.1	Form der Bewertung von Landentwicklungsprozessen	161
5.4.1.1	Nutzung von Bewertungsverfahren.....	161
5.4.1.2	Nutzung von Indikatoren	163
5.4.2	Thematische Bereiche der Indikatorennutzung	166
5.4.3.	Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen.....	169
5.4.3.1	Aufbau der Indikatorensysteme	169
5.4.3.2	Verwendung von Indikatoren in den Gemeinden	173
5.4.3.3	Akteure der Bewertung.....	175
5.4.4	Charakteristik der Bewertung von Landentwicklungsprozessen.....	177
5.5	Analyse der Möglichkeiten und Grenzen kommunaler.....	178
	Bewertungsansätze	178
5.5.1	Umgang mit Wirkungen	178
5.5.1.1	Spezifische maßnahmenbezogene Reaktionen	178
5.5.1.2	Allgemeine Reaktionen	180
5.5.2	Limitierende Faktoren der Indikatorennutzung	181
5.5.2.1	Gründe für den Verzicht auf Indikatoren	181
5.5.2.2	Schwierigkeiten bei der Nutzung von Indikatoren.....	183
5.5.2.3	Einschätzung des Nutzens von Indikatoren.....	185
6	Schlussfolgerungen	187
6.1	Kommunales Nachhaltigkeitsverständnis.....	188
6.2	Anwendung von Bewertungsverfahren	190
6.3	Einsatz von Indikatoren	194
7	Zusammenfassung	199
	Literaturverzeichnis	201
Anhang		
	Fragebogen	216

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.4-1:	Dreistufiges Prozessmodell	6
Tabelle 2.1-1:	Handlungsempfehlungen der Agenda 21	14
Tabelle 2.1-2:	Konfliktlinien der Leitbilddiskussion.....	19
Tabelle 2.3-1:	Nachhaltigkeitskriterien für ELER-Förderung	26
Tabelle 2.3-2:	Nachhaltiger Charakter der Regionalplanung.....	30
Tabelle 2.3-3:	Aspekte nachhaltiger Entwicklung gem. § 1 Abs. 6 BauGB als Vorgabe für die Bauleitplanung der Gemeinden.....	32
Tabelle 2.3-4:	Weitere Rechtsvorschriften mit Nachhaltigkeitsbezug	32
Tabelle 3.1-1:	Funktionen ländlicher Räume	40
Tabelle 3.2-1:	Systematik der Handlungsansätze.....	60
Tabelle 3.2-2:	Beteiligungssätze des ELER.....	63
Tabelle 3.2-3:	Förderung im Rahmen der GAK.....	65
Tabelle 3.2-4:	Nachhaltige Landentwicklungsverfahren nach dem FlurbG und LwAnpG	75
Tabelle 3.2-7:	Überblick über die Wirkung von Landentwicklungsprozessen in den jeweiligen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung	82
Tabelle 4.1-1:	Wesentliche Anforderung an Bewertungsverfahren	91
Tabelle 4.2-1:	Bewertungsgegenstände in der ländlichen Entwicklung	94
Tabelle 4.3-1:	Wesentliche Anforderung an Indikatoren und Indikatorensysteme.....	104
Tabelle 4.4-1:	Vor- und Nachteile kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren.....	112
Tabelle 4.4-2:	Gründe für die Ablehnung von Nachhaltigkeitsindikatoren.....	117
Tabelle 4.5-1:	Schwächen indikatorengestützter Bewertungsansätze	119
Tabelle 4.5-2:	Wissenschaftliche Lösungsansätze für Indikatorensysteme.....	121
Tabelle 5.1-1:	Untersuchungsaspekte der empirischen Erhebung	124
Tabelle 5.1-2:	Interessenbereich ländlicher Räume.....	125
Tabelle 5.1-3:	Systematik der Analyse der empirischen Untersuchung	126
Tabelle 5.1-4:	Untersuchte Landkreise	129
Tabelle 5.2-1:	Rücklauf nach Landkreisen	131
Tabelle 5.3-1:	Untersuchungsaspekte zum Nachhaltigkeitsverständnis	135
Tabelle 5.4-1:	Untersuchungsaspekte zur Prozessbewertung	160
Tabelle 5.5-1:	Untersuchungsaspekte zu den Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Bewertungsansätze.....	178

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1.3-1:	Forschungsdesign.....	5
Abb. 1.4-1:	Prozessschritte in der Landentwicklung.....	7
Abb. 1.4-2:	Dreistufiges Prozessmodell der ländlichen Entwicklung.....	8
Abb. 1.4-3:	Prozesslandschaft der ländlichen Entwicklung.....	10
Abb. 3.1-1:	Raumstrukturierung nach Potenzialen.....	36
Abb. 3.1-2:	Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen.....	37
Abb. 3.1-3:	Raumtypisierung nach Zentralität und Dichte.....	38
Abb. 3.1-4:	Raumtypisierung nach Lage und Besiedlung.....	39
Abb. 3.1-5:	Funktionspotenzial ländlicher Räume.....	41
Abb. 3.1-6:	Bevölkerungsentwicklung.....	43
Abb. 3.1-7:	Tragfähigkeitsprobleme im Bereich von Infrastruktureinrichtungen.....	46
Abb. 3.1-8:	Zusammensetzung des Verbrauchs erneuerbarer Energien 2009.....	50
Abb. 3.1-9:	Ökologische Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung.....	54
Abb. 3.1-10:	Ökonomische Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung.....	56
Abb. 3.1-11:	Soziale Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung.....	56
Abb. 3.1-12:	Querschnittliche Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung.....	58
Abb. 3.2-1:	Leader-Regionen in Deutschland in der Förderperiode 2007–2013.....	68
Abb. 4.1-1:	Zielsystem der Ländlichen Entwicklung.....	85
Abb. 4.2-1:	Nutzen von Bewertungen in der ländlichen Entwicklung.....	92
Abb. 4.3-1:	Funktionen von Indikatoren.....	99
Abb. 5.1-1:	Auswahl der befragten Gemeinden.....	129
Abb. 5.2-1:	Zusammensetzung des Rücklaufs.....	130
Abb. 5.2-2:	Zusammensetzung von Versand und Rücklauf nach Gemeindefläche.....	133
Abb. 5.2-3:	Zusammensetzung von Versand und Rücklauf nach Einwohnerzahl.....	133
Abb. 5.2-4:	Zusammensetzung von Versand und Rücklauf (nach Potenzial).....	134
Abb. 5.3-1:	Problemlagen der Gemeindeentwicklung (Gesamtbetrachtung).....	136
Abb. 5.3-2:	Problemlagen der Gemeindeentwicklung (landwirtschaftliche Gemeinden).....	137
Abb. 5.3-3:	Problemlagen der Gemeindeentwicklung (touristisch geprägte Gemeinden).....	137
Abb. 5.3-4:	Problemlagen der Gemeindeentwicklung (ohne besonderes Potenzial).....	138
Abb. 5.3-5:	Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (ökonomische Aspekte).....	139
Abb. 5.3-6:	Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (soziale Aspekte).....	141
Abb. 5.3-7:	Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (ökologische Aspekte).....	143
Abb. 5.3-8:	Herkunft der kommunalen Entwicklungsziele.....	145
Abb. 5.3-9:	Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (Gesamtbetrachtung).....	146
Abb. 5.3-10:	Einfluss auf die Gemeindeentwicklung (Planungs- und Verwaltungsebenen).....	147

Abb. 5.3-11:	Berücksichtigte wirtschaftliche Belange bei der Gemeindeentwicklung ...	148
Abb. 5.3-12:	Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (nach Einwohnerzahl).....	149
Abb. 5.3-13:	Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (Einfluss des Bgm.)	150
Abb. 5.3-14:	Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen	151
Abb. 5.3-15:	Aufstellung von Gemeindeentwicklungsplänen	152
Abb. 5.3-16:	Ausweisung von Bauland	153
Abb. 5.3-17:	Landentwicklungsprozesse in der Praxis.....	156
Abb. 5.3-18:	Assoziationen der Gemeinden mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung	158
Abb. 5.4-1:	Nutzung von Bewertungsverfahren.....	162
Abb. 5.4-2:	Nutzung von Indikatoren.....	164
Abb. 5.4-3:	Nutzung von Indikatoren nach Bewertungsverfahren.....	165
Abb. 5.4-4:	Nutzung von Indikatoren (nach Gemeindegröße).....	166
Abb. 5.4-5:	Nutzung von Indikatoren (nach Einwohnerzahl)	166
Abb. 5.4-6:	Bereiche der Indikatorennutzung (nach Dimensionen).....	167
Abb. 5.4-7:	Umfang der Indikatorensysteme	170
Abb. 5.4-8:	Kongruenz von Beobachtungsbereich und Indikatorensystem.....	170
Abb. 5.4-9:	Häufigkeit der Datenerhebung	171
Abb. 5.4-10:	Arbeitsschritte der Indikatorennutzung	172
Abb. 5.4-11:	Verwendung der Indikatoren	173
Abb. 5.4-12:	Erarbeitung der Indikatoren.....	175
Abb. 5.4-13:	Akteure der Bewertung.....	176
Abb. 5.5-1:	Umgang mit positiven Wirkungen	179
Abb. 5.5-2:	Umgang mit negativen Wirkungen	179
Abb. 5.5-3:	Gründe für den Verzicht auf die Nutzung von Indikatoren.....	181
Abb. 5.5-4:	Schwierigkeiten bei der Indikatorennutzung	183
Abb. 5.5-5:	Einschätzung des Nutzens von Indikatoren.....	185
Abb. 6.3-1:	Derzeit praktikable Funktionen von Indikatoren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene	196

Verzeichnis der Abkürzungen

AKh	Arbeitskraftstunden
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Bgm.	Bürgermeister/-in
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CSD	United Nations Commission on Sustainable Development
DLKG	Deutsche Landeskulturgesellschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
Ew.	Einwohner
FFH	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
ha	Hektar
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V.
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
Jh.	Jahrhundert

Verzeichnis der Abkürzungen

k.A.	keine Angabe
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
landw.	landwirtschaftlich
Leader	Liaison entre actions de développement rural
LPG	landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
prod.	produzierend
REK	regionales Entwicklungskonzept
Rio	Rio de Janeiro
ROB	Raumordnungsbericht
ROG	Raumordnungsgesetz
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUP	Strategische Umweltprüfung
tour.	touristisch
UBA	Umweltbundesamt
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VO	Verordnung
WCED	World Commission on Environment and Development
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

1 Einleitung

1.1 Problemdarstellung und Stand der Forschung

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist ein zentraler Begriff, dessen Bedeutung für die räumliche Entwicklung unumstritten ist. Der damit bezeichnete Prozess einer gesellschaftlichen Veränderung zu einem Zustand der Nachhaltigkeit, der Permanenzfähigkeit der Menschheit an sich, ist zu einem gesellschaftlich-politischen normativen Leitbild (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006) gewachsen.

Doch nicht erst mit dem breiten gesellschaftlichen Umdenken vor dem Hintergrund der immer deutlicher werdenden Auswirkungen des globalen Klimawandels hat der Anspruch nachhaltiger Entwicklung Eingang in ein weites Spektrum internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Planens und Handelns gefunden. Bereits frühzeitig ist auf internationaler Ebene, beginnend mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED 1987), die Notwendigkeit einer globalen nachhaltigen Entwicklung erkannt worden. Seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro ist Nachhaltigkeit ein Maßstab für die Zukunftsfähigkeit der Menschheit (HARTMUTH 2007). Somit findet das Leitbild nachhaltiger Entwicklung heute auf allen Handlungsebenen sowie in jeglichen gesellschaftlichen Handlungsfeldern Beachtung. Besonders stehen dabei jene Themenfelder im Fokus der Betrachtung, die für die Sicherstellung der Daseinsgrundfunktionen (KEMPER 2005) auf lokaler Ebene erforderlich sind: Wasser, Ernährung, Wohnen, Energie, Arbeit, Mobilität.

Auf Grund der hohen Komplexität von Nachhaltigkeit und der Vielzahl an tangierten gesellschaftlichen Themenfeldern existiert kein gemeinsames Verständnis von nachhaltiger Entwicklung. Vielmehr gibt es in allen Bereichen gesellschaftlichen Handelns (TREMMELE 2003; SPANGENBERG 2003; DEUTSCHER BUNDESTAG 1998), ebenso wie in der wissenschaftlichen Diskussion (LEE 2000; HARTMUTH 2007), differenzierte Vorstellungen sowohl bezüglich des Prozesses der nachhaltigen Entwicklung als auch des Zustandes einer nachhaltig agierenden Gesellschaft. Dieses äußert sich letztlich in der Vielzahl von globalen und lokalen Nachhaltigkeitskonzepten und -modellen (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006; BIRKMANN 2004) und den damit verbundenen Handlungsansätzen.

Vor dem Hintergrund des in § 1 Abs. 2 ROG gesetzlich normierten Grundsatzes nachhaltiger Entwicklung und der zum Leitbild staatlichen Handelns deklarierten Gleichwertigkeit von ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen bei der Planung und Realisierung von raumbeanspruchenden Maßnahmen (BIRKMANN 2004; RUNKEL 1998) sind Ausrichtung und Operationalisierung der nationalen Umweltpolitik (vgl. KÖSTERS 1997) sowie Inhalt und Ziele nachhaltiger Entwicklung insbesondere auf der regionalen Planungs- und Handlungsebene (DICKHAUT 1996; KRÖNERT 1997; WINKLER 2007) von Belang.

Besonders für die ländlichen Räume, die über den größten Anteil an natürlichen Ressourcen verfügen und räumliche Funktionen nicht nur für sich, sondern auch für verdichtete und verstädterte Regionen erfüllen müssen (BBR 2005a), stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten nachhaltiger Entwicklung angesichts der bekannten Komplexität der sich überlagernden Interessen und Nutzungsansprüche sowie nach der erforderlichen Art und dem Umfang dieser Entwicklung. Die Bewertung und Steuerung von Landentwicklungsprozessen nimmt daher eine wichtige Stellung in Bezug auf die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume ein.

Betrachtet man zudem die besonderen Problemlagen in strukturschwachen ländlichen Räumen wird die Divergenz zwischen ökologisch nachhaltiger Entwicklung und der zukunftsfähigen Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung, der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Notwendigkeit der Konsolidierung öffentlicher Haushalte deutlich (BBR 2006). Dass zur dauerhaften adäquaten Versorgung der Bevölkerung die dafür erforderlichen ökologischen und ökonomischen Ressourcen sowie ein ausgewogenes Zusammenwirken der Landschaftskomponenten gesichert werden müssen, ist elementarer Meilenstein auf dem Weg zu einem Zustand nachhaltigen, sozialgerechten Daseins. Diese Erkenntnisse sind mittlerweile fester Bestandteil einer Vielzahl europäischer und nationaler Gesetze und Förderprogramme. Nachhaltigkeit ist damit, trotz der Komplexität und Unschärfe des Begriffes, ein anerkanntes Paradigma für alle Planungs- und Handlungsebenen.

Die programmatischen Ziele von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland beinhalten somit unisono die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung, deren oberstes Ziel unverändert die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen ist. Ein Bestandteil dieser Maßnahmen ist in der Regel die Vorgabe, eine Bewertung der Maßnahmen auch hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit durchzuführen und die Umsetzung adäquat zu steuern. Hierzu steht eine begrenzte Anzahl an Instrumenten, die betriebswirtschaftlichen Kontroll- und Steuerungsprozessen entlehnt sind, zur Verfügung. Monitoring-, Controlling- und Evaluationsverfahren stützen sich insbesondere im Bereich der Analyse und Begleitung von Landentwicklungsprozessen auf Indikatorensysteme (ARL 2005; BIRKMANN 2004). Entsprechende Nachhaltigkeitsindikatorensysteme leiten sich aus den jeweils zu Grunde liegenden Zielsystemen ab und existieren in unterschiedlicher Ausprägung für sämtliche Ebenen raumwirksamen Handelns – von der globalen bis zur lokalen Ebene (z.B. STATISTISCHES BUNDESAMT 2010; HEILAND ET AL. 2003b; GEHRLEIN 2003c). Sie sind bereits seit den 1970er Jahren Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion und ihre Fort- und Neuentwicklung sowie praktische Erprobung wird ununterbrochen vorangetrieben (z.B. SPANGENBERG 2003; BIRKMANN 2004; KLEBEL 2005; JACOBY 2007).

Indikatorensysteme werden überwiegend für großräumige Analysen der Nachhaltigkeitssituation in der Bundesrepublik Deutschland (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006) oder zur Erfassung von Umweltauswirkungen raumwirksamen Handelns genutzt. Ihre Anwendung zur Bewertung kleinräumiger Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes auf kommunaler Ebene ist indessen weniger verbreitet und kaum untersucht. Daher ist offen, in welchem Umfang die wissenschaftlich und (gesellschafts-)politisch diskutierten Ansätze nachhaltiger Entwicklung sowie die

bestehenden Möglichkeiten zu deren Erfassung und Bewertung Eingang in die kommunale Planungspraxis gefunden haben und damit auf der lokalen Ebene nachhaltig agiert wird.

1.2 Zielsetzung und forschungsleitende Fragen

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Bewertung von Landentwicklungsprozessen und der Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen in der Praxis. Vor dem Hintergrund der dargelegten Notwendigkeit, raumbedeutsame Entwicklungsmaßnahmen so zu planen und umzusetzen, dass die Ergebnisse dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung entsprechen, und unter Berücksichtigung des wissenschaftlich erprobten Inventars an Instrumenten zur Erfassung und Bewertung von Entwicklungen stellt sich die Arbeit der Frage, in welcher Form in der derzeitigen kommunalen Planungspraxis eine solche Prozessbewertung betrieben wird und wie erfolgreich und praktikabel deren Auswertung ist. Somit hat die Untersuchung nicht die Erarbeitung eines weiteren Nachhaltigkeitsmodells oder Indikatorensystems zum Inhalt, sondern stellt auf Grundlage der theoretischen Möglichkeiten zur Entwicklungsbewertung eine Machbarkeitsstudie hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene dar.

Hierzu wird das Themenfeld „Nachhaltigkeit“ spezifisch für den Bereich der ländlichen Entwicklung näher analysiert, um das Verständnis und die Konzeption von nachhaltiger Entwicklung in ländlichen Kommunen herauszuarbeiten. Betrachtet werden dabei auch (Planungs-)Ebenen übergreifende Forderungen hinsichtlich der Berücksichtigung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang vor allem die Besonderheiten strukturschwacher ländlicher Räume, in denen die größten Divergenzen zwischen Funktion und Funktionserfüllung des Raumes auftreten und damit der Anspruch, gleichsam wirksame als auch nachhaltige Landentwicklung zu betreiben, schwieriger zu erfüllen ist.

Die Forderung, Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung durch einen Bewertungs- und Steuerungsprozess zu begleiten, um eine Aussage über Zielerreichung und Zielerfüllung treffen zu können, bedarf geeigneter Verfahren, die zunächst kein Bestandteil des traditionellen Instrumentariums der Raumordnung und Landesplanung sind. In welchem Umfang indikatorengestützte Bewertungsansätze in der Praxis angewendet werden, um auf kommunaler Ebene eine Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit vorzunehmen, soll dazu untersucht werden. Von Interesse ist sowohl die Praxistauglichkeit als auch die Effektivität dieser Verfahren. Hierdurch sollen schließlich Aussagen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen einer Prozess- und Nachhaltigkeitsbewertung getroffen werden.

Im Zentrum der Untersuchung stehen daher folgende Leitfragen:

- Welche Problemlagen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume lassen sich feststellen?
- Welches Verständnis von nachhaltiger Landentwicklung haben die Gemeinden als maßgebliche Akteure im ländlichen Raum?
- Wie erfolgt die Bewertung von Landentwicklungskonzepten in der Planungspraxis auf kommunaler Ebene?
- Welche Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit für die Kommunen?

1.3 Forschungsdesign

In der vorliegenden Untersuchung wird zunächst eine ganzheitliche Betrachtung des Begriffes Nachhaltigkeit vorgenommen. Beginnend mit einem knappen Überblick über dessen Entstehung werden das heutige Verständnis einer nachhaltigen Entwicklung, der damit verbundene Leitbildcharakter sowie die verschiedenen Systemvorstellungen und integrierten Dimensionen dargelegt. In diesem Zusammenhang wird auch der sich für die Kommunen ergebende Auftrag zur nachhaltigen Gestaltung von Landentwicklungsprozessen durch eine nach Planungsebenen differenzierte Betrachtung der relevanten Rechtsnormen herausgestellt.

Die besonderen Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume sind Gegenstand der Betrachtungen im dritten Kapitel. Ausgehend von einer Analyse der Funktionen, Kennzeichen, Probleme und Entwicklungspotenziale dieses Raumtyps werden die kommunalen Handlungsfelder nachhaltiger Entwicklung herausgestellt und Entwicklungshemmnisse erörtert. Auf die derzeitigen Handlungsansätze in der ländlichen Entwicklung wird vertiefend eingegangen. Dazu erfolgt nach einer Vorstellung der derzeitigen Strukturförderung für ländliche Räume eine nähere Betrachtung der für eine nachhaltige Entwicklung relevanten Landentwicklungsprozesse.

Das vierte Kapitel befasst sich mit den gängigen Instrumenten zur Bewertung von Entwicklungsprozessen und deren Einsatzbereichen in der ländlichen Entwicklung. Neben den verschiedenen Formen der Bewertung werden auch das Zielsystem und die relevanten Bewertungsgegenstände auf der kommunalen Planungsebene erörtert. Diese Ausführungen bilden die Grundlage für die Betrachtung der Einsatzmöglichkeiten von Indikatoren und Indikatorensystemen sowie ihrer Nutzung als Nachhaltigkeitsindikatoren im Bereich der ländlichen Entwicklung.

Auf diesem Literaturstudium aufbauend wird mit Hilfe empirischer Forschungsmethoden die Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit in der Praxis untersucht. Die Grundlage hierfür bildet die Auswertung einer Befragung von ländlichen Gemeinden mit spezifischen Problemlagen, die ein nachhaltiges Agieren erforderlich machen.

Nach einer Analyse der kommunalen Problemlagen und Handlungsfelder sind dabei vor allem das kommunale Nachhaltigkeitsverständnis, die vorhandenen Bewertungskompetenzen und aktuelle Handlungsansätze hinsichtlich der Bewertung und Steuerung von Landentwicklungsprozessen von Interesse. Dabei werden im Detail sowohl die organisatorischen als auch inhaltlichen Aspekte der kommunalen Entwicklungsbewertung untersucht und die damit verbundenen Schwierigkeiten aufgezeigt.

Aus der Synthese von Literaturstudium und empirischer Untersuchung werden schließlich die Möglichkeiten aber auch die Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen und ihrer Nachhaltigkeit abgeleitet sowie Folgerungen für deren nähere Gestaltung im strukturschwachen ländlichen Raum getroffen. Das Forschungsdesign ist zusammengefasst in Abb. 1.3-1 dargestellt.

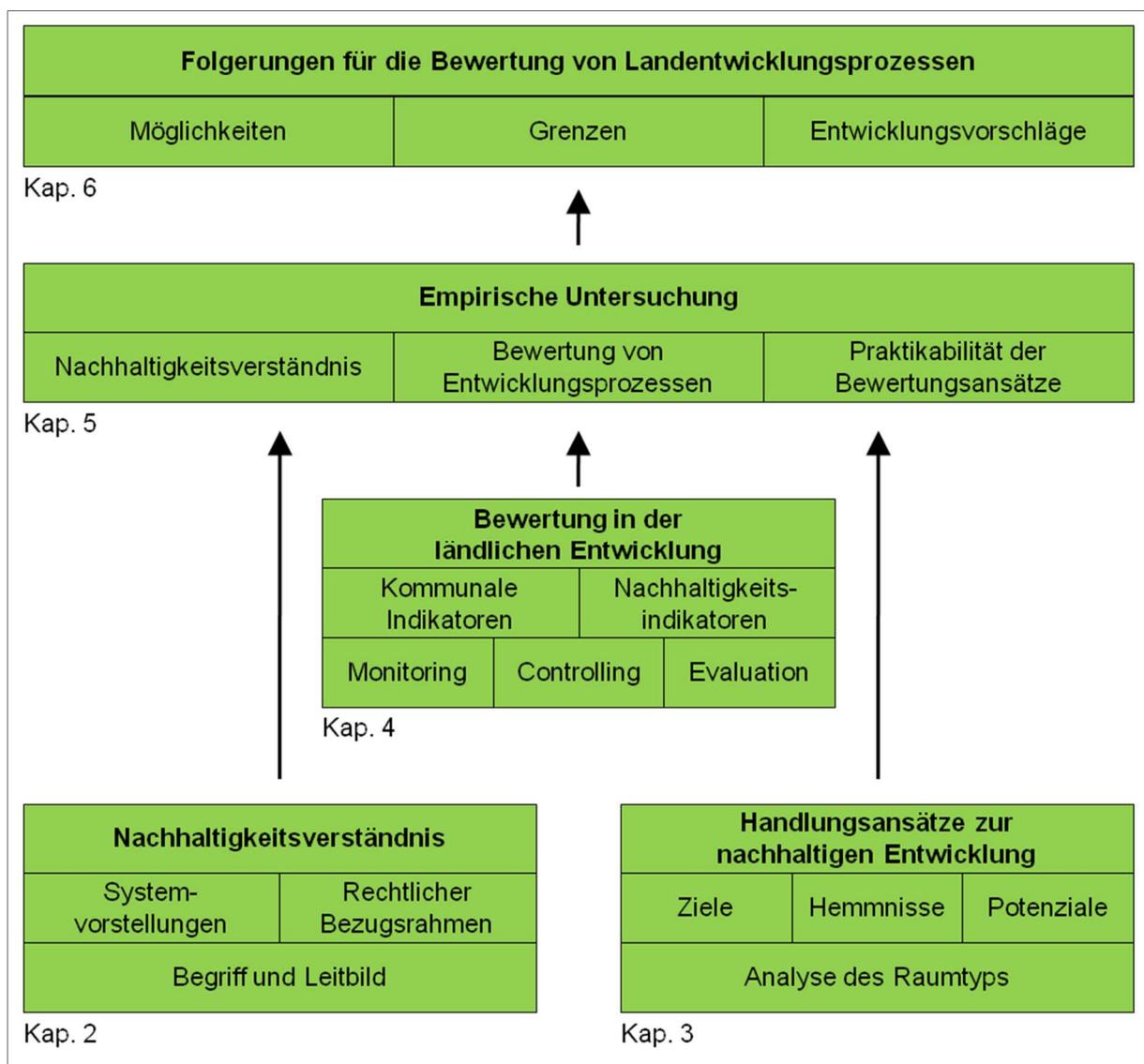


Abb. 1.3-1: Forschungsdesign

1.4 Landentwicklungsprozesse

1.4.1 Prozesse in der ländlichen Entwicklung

Für eine Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes ist zunächst eine Betrachtung des Begriffes Landentwicklungsprozess erforderlich. Im Kontext der Landentwicklung wird vielfach eine Prozessorientierung deutlich, die vor allem Dynamik bzw. ein nach vorne gerichtetes Handeln zum Ausdruck bringen soll. So ist regelmäßig von Planungsprozessen, Anpassungsprozessen, Konzentrationsprozessen, Regionalentwicklungsprozessen u.a. die Rede. Das Begriffsverständnis beruht auf dem gemeinsamen Verständnis der Merkmale eines Prozesses. Im Allgemeinen wird unter einem Prozess der (ziel-)gerichtete Ablauf eines Geschehens verstanden, wobei dieses deterministisch auf den Prinzipien der Kausalität beruhend oder als stochastischer Prozess ablaufen kann. Dabei werden durch in Wechselbeziehung stehende Abläufe Eingaben in Ergebnisse umgewandelt.

Ein Prozess kann aus verschiedenen Prozessschritten bestehen, die auf bestimmte Art und Weise durchlaufen werden, wobei jeder Prozessschritt in Abhängigkeit vom Maßstab der Betrachtung wiederum als eigenständiger Prozess aufgefasst werden und aus einzelnen Prozessschritten bestehen kann. Zu unterscheiden ist dann zwischen Haupt- und Teilprozessen. Einzelne Prozessschritte können parallel zueinander verlaufen, Wechselwirkungen unterliegen und über mehrere gemeinsame Schnittstellen mit ihrem Hauptprozess verfügen. Somit können Prozesse auf Grundlage ihres Inhaltes bzw. Ablaufs horizontal oder entsprechend ihrer hierarchischen Gliederung vertikal gegliedert werden. Am Ende jedes Prozesses steht das Ergebnis, das zu einem, im Falle des gesteuerten Prozesses, intendierten Nutzen beitragen soll bzw. stochastischer Natur ist. Gleichzeitig kann jedes Ergebnis einen neuen Prozess initiieren.

Soll eine prozessorientierte Betrachtung eines Sachverhaltes erfolgen, bietet sich zur Klassifizierung von Prozessen die Unterscheidung in Managementprozesse, Kernprozesse und Unterstützungsprozesse an (siehe Tab. 1.4-1).

Managementprozesse	Kernprozesse	Unterstützungsprozesse
Entscheidungs- und Weisungscharakter	definierter Kernbereich des Vorhabens	Voraussetzung für den Ablauf des Kernprozesses
langfristige Wirkung	Leistungserstellung	Regelung verwaltungstechnischer Abläufe
	Wertschöpfung	Begleitung von Kernprozessen

Tabelle 1.4-1: Dreistufiges Prozessmodell

Überträgt man dieses Grundverständnis auf den Bereich der Landentwicklung, so kann zunächst jedes auf Eingaben beruhende zielgerichtete Handeln, das qualitative und quantitative Ergebnisse im ländlichen Raum bewirken soll, als Landentwicklungsprozess bezeichnet werden. Landentwicklungsprozessen ist also Aktivität inhärent.

Dem gegenüber stehen ungesteuerte Prozesse und Entwicklungen. Diese verlaufen nicht deterministisch oder beruhen nicht auf gesteuerten Eingaben. Sie stellen in der Regel

Entwicklungstrends dar, die sich im ländlichen Raum ohne externes Einwirken vollziehen. Oftmals sind die Ergebnisse dieser Prozesse nicht intendiert. Hierzu zählen z.B. die Suburbanisierung oder die Entleerung des ländlichen Raumes.

Ein Landentwicklungsprozess

- ist beabsichtigt,
- beruht auf Eingaben,
- schafft Ergebnisse,
- verläuft gesteuert,
- verläuft deterministisch.

Landentwicklungsprozesse setzen sich zudem aus verschiedenen Elementen (d.h. Prozessschritten) zusammen (vgl. AUWECK/JAHNKE 2001), und folgenen dabei idealerweise dem in Abb. 1.4-1 dargestellten Prinzip.



Abb. 1.4-1: Prozessschritte in der Landentwicklung

An Hand der vorgestellten Kriterien lässt sich eine Vielzahl an Prozessen mit Auswirkungen auf den ländlichen Raum ableiten, die sich nach Wirkungsbereichen (Ebene) und Wirkrichtung (Ökonomie, Ökologie, Sozialraum) unterscheiden.

Durch ihre Wirkebene deutlich von anderen Prozessen abgesetzt, verlaufen politische Prozesse. Sie dienen der Festlegung und fortlaufenden Anpassung der politischen Zielsetzung sowie der Verwirklichung dieser Politik durch Gesetzgebung und Konzepterstellung und der Integration ökonomischer, ökologischer und sozialer Belange über die Interessen der einzelnen Akteure hinaus. Dabei geben sie Rahmenbedingungen, Vorgaben und Steuerungsimpulse für andere Prozesse. Operationalisiert werden die politischen Zielvorgaben durch Planungsprozesse. Deren Ergebnisse können Entwicklungskonzepte und -pläne sein.

Ihre Verwirklichung im ländlichen Raum erfolgt durch Umsetzungsprozesse. Hierunter sind alle Prozesse zusammenzufassen, die einen qualifizierbaren oder quantifizierbaren Nutzen schaffen, indem Lebens-, Standort- und naturräumliche Bedingungen verbessert werden. Bodenordnerische Prozesse schaffen die Voraussetzungen für die Umsetzung von flächenbezogenen Maßnahmen. Geht von diesen Prozessen allein bereits ein positiver Effekt aus (z.B. Flurbereinigung, Umlegung innerhalb dörflicher Ortslagen), so können sie gleichzeitig einen Umsetzungsprozess darstellen.

Organisatorische Prozesse ermöglichen die Steuerung der ländlichen Entwicklung durch die Etablierung von entsprechenden Strukturen. Sie sichern die Ergebnisse und erschließen finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen. Daneben wird durch die Etablierung von Netzwerken zur kooperativen Steuerung und Selbsthilfe eine subsidiäre Politikform in der Regionalentwicklung gewährleistet (Prozesse der Netzwerkbildung). Ferner werden

engagierte Akteure durch Erfahrungsaustausch, also Kommunikationsprozesse, bei der Entwicklung von innovativen Problemlösungen gestützt (Lern- und Innovationsprozesse).

Die aufgezeigte Vielfalt an möglichen Prozessen im Bereich der ländlichen Entwicklung und das dahinter stehende hohe Maß an Komplexität und Überschneidungen macht eine weiterführende Verdichtung der Prozessstruktur erforderlich. Hierzu erlaubt das o.g. dreistufige Prozessmodell ohne weiteres eine Übertragung auf die dargestellten Prozesse.

1.4.2 Systematisierung von Landentwicklungsprozessen

Managementprozesse der ländlichen Entwicklung dienen der langfristigen Steuerung und Ausrichtung der ländlichen Entwicklung durch die Aufstellung von Leitlinien, Entwicklungszielen und -programmen. Die politische Zielformulierung und die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zu deren Umsetzung können im weiteren Sinne zu den Managementprozessen gezählt werden. Sie fassen damit alle strategisch-politischen und planerischen Prozesse zusammen. Für die Untersuchung sind die in Abb. 1.4-2 dargestellten Managementprozesse im engeren Sinne von Bedeutung.

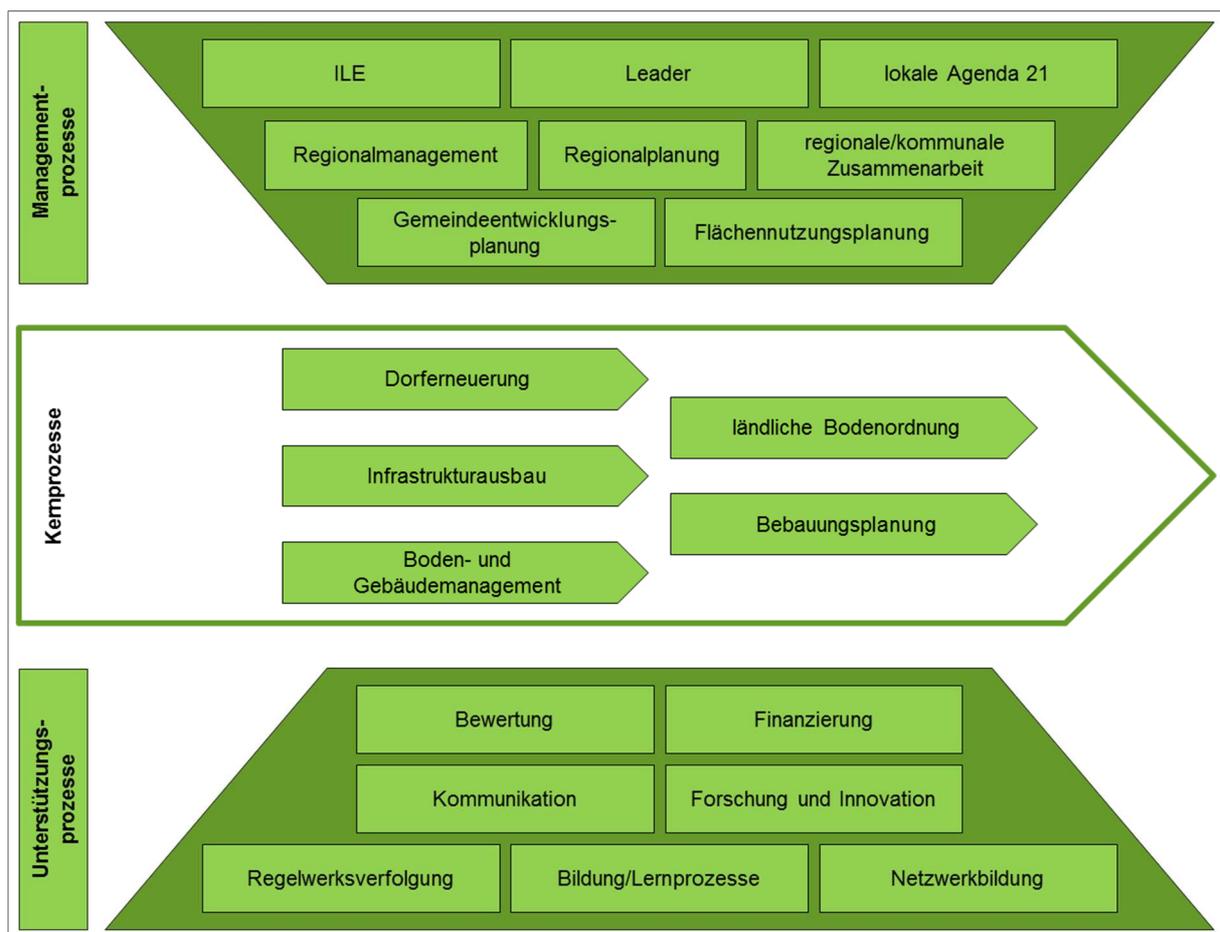


Abb. 1.4-2: Dreistufiges Prozessmodell der ländlichen Entwicklung

Die Umsetzung von Maßnahmen im ländlichen Raum erfolgt unter Rückgriff auf verschiedene Instrumente, deren gemeinsames Merkmal konkrete Auswirkungen auf die

Gestaltung, Nutzung und Entwicklung des ländlichen Raumes sind. Dabei handelt es sich vor allem um die klassischen Instrumente der ländlichen Entwicklung, insbesondere

- ländliche Bodenordnung,
- Dorferneuerung,
- Ausbau der ländlichen Infrastruktur,
- Bebauungsplanung,
- Boden- und Gebäudemanagement.

Diese Maßnahmen stellen die Kernprozesse der ländlichen Entwicklung dar (vgl. Abb. 1.4-2). Sie sind durch ein hohes Maß an materieller oder immaterieller Wertschöpfung gekennzeichnet. Durch unmittelbare Auswirkung auf den Zustand des ländlichen Raumes tragen sie wesentlich zum Erfolg der ländlichen Entwicklung bei. Bei diesen Kernprozessen bilden die Bedürfnisse der Bürger die Eingangsmenge, gleichzeitig ist die Erfüllung dieser Bedürfnisse ihr Ergebnis. Insofern sich konkrete Auswirkungen auf die tatsächliche Nutzung des ländlichen Raumes durch übergeordnete Planungen ergeben (z.B. in Folge von Schutzgebietsausweisungen), zählen auch diese Maßnahmen zu den Kernprozessen der ländlichen Entwicklung.

Begleitet werden diese Prozesse durch unterstützende Prozesse der ländlichen Entwicklung. Diese liefern z.B. Informationen und Daten für die Steuerung der ländlichen Entwicklungsprozesse und stellen verwaltungstechnische Abläufe sicher. Eine unmittelbare Wertschöpfung wird nicht erzielt, dennoch sind sie von elementarer Bedeutung für die Durchführung der Kernprozesse, da sie die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen. Des Weiteren zählen Prozesse wie Bewertung, Netzwerkbildung, Innovation und Bildung zu den Unterstützungsprozessen.

Als Landentwicklungsprozesse im Sinne dieser Arbeit werden zunächst die Kernprozesse der ländlichen Entwicklung betrachtet. Diese setzen sich aus den Instrumenten der ländlichen Entwicklung und den raumwirksamen (wertschöpfenden) planungsrechtlichen Instrumenten zusammen. Darüber hinaus wird die Entwicklung des ländlichen Raumes stark durch Prozesse, die vor allem als Managementprozesse einzustufen sind, bestimmt. Hierzu zählt neben dem ILE- und Leader-Ansatz zum Beispiel auch die Aufstellung von übergreifenden Entwicklungs- und Flächennutzungsplänen. Daher werden auch diese Prozesse, die nicht unmittelbar einen Kernprozess darstellen, berücksichtigt und als Landentwicklungsprozess betrachtet (siehe Abb. 1.4-3). Unterstützungsprozesse sind nicht als eigentlicher Landentwicklungsprozess anzusehen, dennoch sind sie für deren erfolgreichen Verlauf von hoher Bedeutung und damit wichtiger Bestandteil der Prozesslandschaft der ländlichen Entwicklung.

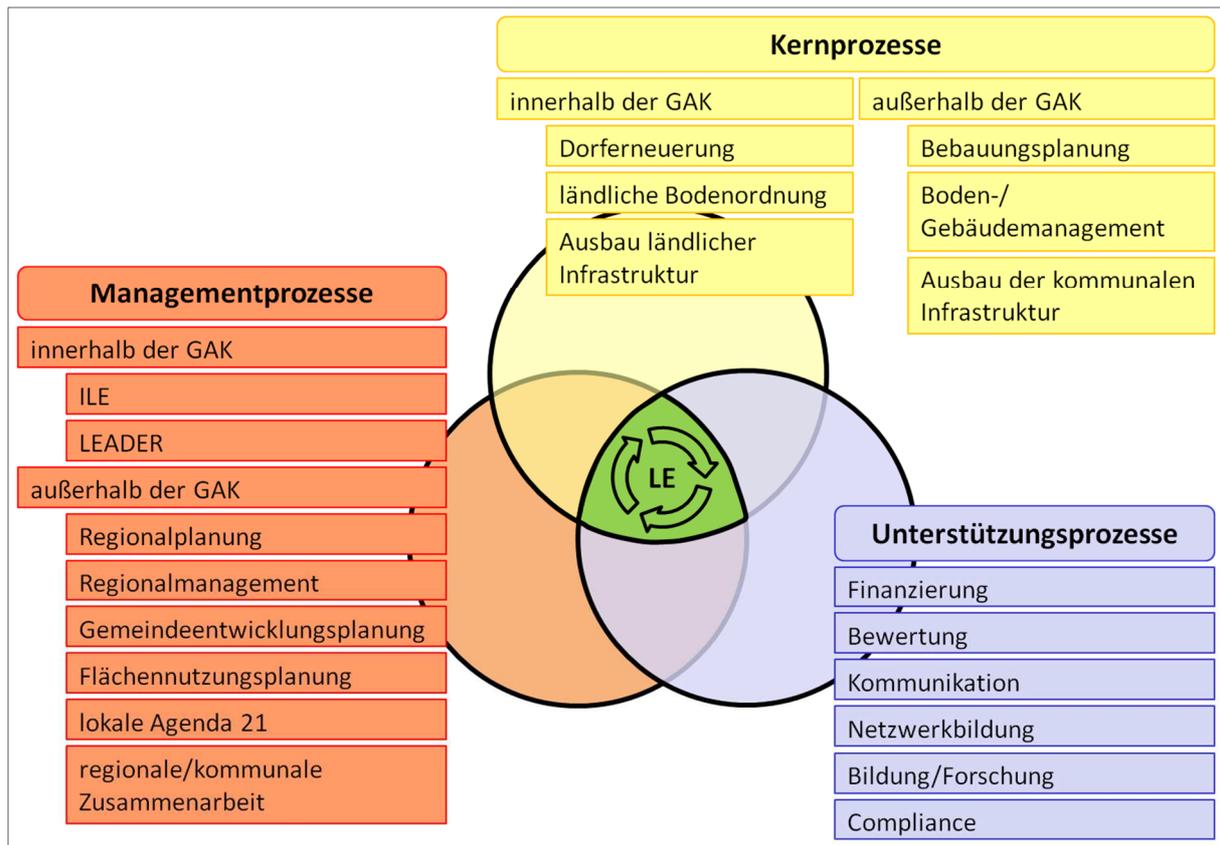


Abb. 1.4-3: Prozesslandschaft der ländlichen Entwicklung

2 Theorie der nachhaltigen Entwicklung

Der Begriff der Nachhaltigkeit bedarf auf Grund seiner Verwendung sowohl als allgemeine Phrase als auch als politischer Begriff einer näheren Betrachtung. Es existieren zahlreiche Vorarbeiten zu diesem Thema (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 12), wobei in der wissenschaftlichen Literatur jeweils kaum alle möglichen Aspekte diskutiert werden (vgl. TREMMEL 2003, S. 115). Auch hier sollen sich die Ausführungen im Wesentlichen auf die Interpretation von Begriff und Leitbild und die maßgeblichen Nachhaltigkeitskonzepte beschränken. Sie sind jedoch von Bedeutung, da das in der kommunalen Verwaltung etablierte Nachhaltigkeitsverständnis unmittelbare Grundlage für die Bewertung der Nachhaltigkeit auf dieser Planungsebene ist. Die dimensionale Betrachtung gibt Aufschluss über zu berücksichtigende Belange und deren mögliche Priorisierung in der ländlichen Entwicklung. Darauf aufbauend wird der gesetzliche Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung und dessen rechtliche Bindungswirkung erörtert.

2.1 Begriff und Leitbild

2.1.1 Begriffs- und Leitbildentstehung

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ ist ein dynamischer Begriff, der bereits seit dem 18. Jh., wenn auch nicht als Alltagsbegriff, in Gebrauch ist. Seine Bedeutung und das Begriffsverständnis passten sich den modernen Gegebenheiten und Gebrauchsweisen kontinuierlich an (KLAUS 2003, S. 7). Größere Bedeutung erlangte er erst 1987 mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, mittlerweile taucht der Begriff in unzähligen Kontexten auf. Sein Image als wissenschaftlicher Fachbegriff führte zu einer Reduzierung der Anzahl adäquater Synonyme. Im Vergleich zu „Nachhaltigkeit“ rücken Begriffe wie „Umweltschutz“ und „Landschaftspflege“ in den Hintergrund. Diese Gegenstandslosigkeit erschwert heute eine querschnittsorientierte Definition (NINCK 1997, S. 46 f). Auch die Verwendung von „sustainability“ und dessen Übersetzung in die deutsche Sprache erfolgt überwiegend in missverständlicher Form, da hier oftmals mit „Nachhaltigkeit“ nicht die gewünschte Aussage getroffen wird. Zutreffender sind die Umschreibungen „dauerhaft umweltverträglich“, „zukunftsverträglich“ oder „dauerhaft durchhaltbar“ (LEE 2000, S. 11). Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Entwicklung des Begriffes gegeben.

2.1.1.1 Begrifflicher Ursprung

Der hinter dem Begriff stehende Grundgedanke ist in der Wissenschaft nicht gänzlich neu (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 10). Das deutsche Wort „Nachhaltigkeit“ entstammt der Waldbewirtschaftung des frühen 18. Jh. (vgl. u.a. OTT/DÖRING 2004, S. 21; TREMMEL 2003, S. 96 f) und wurde erstmals 1713 in der forstwirtschaftlichen Abhandlung *Sylvicultura Oeconomica* (siehe CARLOWITZ 2000) verwendet. Bereits zu dieser Zeit wurde unter nachhaltiger Fortwirtschaft eine gleichmäßige Nutzung des Waldes unter der Prämisse der

Sicherung zukünftiger Erträge verstanden (siehe auch NINCK 1997, S. 43). Obschon das forstwirtschaftliche Konzept nachhaltiger Bewirtschaftung vielversprechend war (ERDMANN 2008, S. 9), wurde der Begriff außerhalb des Forstwesens zunächst kaum verwendet. Erst nachlaufend setzen Ende des 18. Jh. durch eine zunehmend begrenzte Produktionskapazität der Landwirtschaft auch Überlegungen bezüglich der natürlichen Wachstumsgrenzen ein.

Das Pendant „sustainability“ entwickelte sich erst im 20. Jh. im Bereich der Fischerei. Nach LEE (2000) stammt es aus einem Theorem des Fischereiwesens, welches in Anbetracht der Überfischung der Weltmeere formuliert wurde. Die zunehmende Überlastung des menschlichen Lebensraumes führte im vergangenen Jahrhundert zu einem Umdenken und der Entwicklung des Maximum-Sustainable-Yield-Konzepts (siehe LEE 2000, S. 17; GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 14). Prinzipiell befasst sich auch dieser Theorie mit einer die zukünftigen Fänge gewährleistenden Wirtschaftsmethode.

2.1.1.2 Club of Rome 1972

Treibende Kräfte in der folgenden Ausprägung der Idee einer nachhaltigen Entwicklung im 20. Jh. waren angesichts der zunehmenden ökologischen und ökonomischen Probleme die Diskussionen über Grenzen des Wachstums, Umweltzerstörung, nachholende Industrialisierung und Verteilungsgerechtigkeit (self-reliance- bzw. equal-exchange-Konzepte, siehe OTT/DÖRING 2004, S. 24 ff).

Nach dem Zukunftsoptimismus der 1950/60er Jahre setzte in den 1960er Jahren zunächst eine verstärkte Wahrnehmung von ökologischen Problemen und den globalen Auswirkungen lokalen Handelns ein (ERDMANN 2008, S. 9). Diese erste Phase der Debatte vollzog sich in der ökologischen Dimension, erst später folgte eine Schwerpunktverlagerung zu sozio-ökonomischen Entwicklungen, da sich die Erkenntnis durchsetzte, dass der Wohlstand zukünftiger Generationen nicht nur von natürlichen Ressourcen abhängt (vgl. OTT/DÖRING 2004, S. 24 ff).

Eine herausragende Stellung in der Diskussion über Grenzen des Wachstums nimmt der Bericht des Club of Rome (MEADOWS ET AL. 1972) ein. Dieser brachte 1972 die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie zur Lösung von gegenwärtigen Problemen unter Berücksichtigung der Einwirkungen des Menschen auf die Umwelt zum Ausdruck (LEE 2000; MEADOWS ET AL. 1972). Grundlage war ein nach OTT/DÖRING (2004) sehr grobes Weltmodell, das einen gesellschaftlichen Kollaps bei unverändertem Wachstum und Verbrauch eintreten sah. Zukunftsfähigkeit wurde mit dem Bewahren vorhandener, insbesondere bedrohter, Naturgüter verbunden (vgl. IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 9). Auch hier liegt der Schwerpunkt in der ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung.

2.1.1.3 IUCN 1980

Der Begriff „sustainable development“ wurde 1980 von der International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) in der World Conservation Strategie (IUCN 1980) aufgegriffen und erstmals in einem größeren wissenschaftlichen und politischen Rahmen verwendet. Diese Veröffentlichung trug in hohem Maße zu einer breiten Etablierung des Begriffes bei (vgl. auch GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 18; OTT/DÖRING 2004, S. 29). Den theoretischen Hintergrund bildet nach TREMMEL (2003, S. 89) das Maximum-

Sustainable-Yield-Konzept. Unter nachhaltiger Entwicklung wird eine Verbesserung der Lebensqualität unter Beachtung der Tragfähigkeit der Ökosysteme verstanden. Zentraler Aspekt ist die Überlegung, dass keine dauerhafte ökonomische Entwicklung ohne die Erhaltung der Ökosysteme möglich ist (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 18). Schwerpunkt dieses Ansatzes ist damit der Ressourcenschutz.

2.1.1.4 WCED 1987

Heute wird nachhaltige Entwicklung regelmäßig mit dem Bericht der 1980 eingesetzten World Commission on Environment and Development (WCED), welche nach deren Vorsitzenden als Brundtland-Kommission bekannt wurde, in Verbindung gebracht. Ziel der Kommission war die Zusammenführung von ökologischen Herausforderungen, Armutsbekämpfung, nachholender Industrialisierung und vorherrschenden ökonomischen Systemtheorien (OTT/DÖRING 2004, S. 28), also die Integration der Ökologie in einen ökonomischen und sozialen Rahmen (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 10). Ihr Bericht (WCED 1987) ist damit als Fortsetzung der bisherigen Diskussionszusammenhänge aufzufassen (OTT/DÖRING 2004, S. 29).

Dieser sog. Brundtlandbericht stellte deutlich die Notwendigkeit der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen als Voraussetzung für eine dauerhafte zivilisatorische Entwicklung heraus und bildet das Fundament für die Einsetzung der United Nations Conference on Environment and Development. Er definiert dauerhafte Entwicklung als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (HAUFF 1987, S. 46). Kernbestandteile der Wertevorstellungen hinter diesem Nachhaltigkeitsbegriff sind die Verantwortung für zukünftige Generationen und die Bekämpfung von Armut. Dahinter stehen vier normative Grundsätze, die Nachhaltigkeit als globales, integratives, anthropozentrisches und intra- bzw. intergenerationales Konzept definieren (vgl. JÖRISSEN 2005, S. 12 ff).

Der Brundtlandbericht stellt einen konzeptionellen Versuch dar, bestehende Interessenkonflikte zwischen Bestrebungen zum Umwelt- und Naturschutz, der Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Belangen zu überwinden (OTT/DÖRING 2004, S. 29). Er bildet bis heute die Grundlage für die meisten Betrachtungen zur nachhaltigen Entwicklung, was sicherlich auch in seiner konsensfähigen, dadurch jedoch auch sehr allgemeinen Formulierung begründet liegt (siehe auch GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 21 f). Gerade hierdurch trug er aber zu einer hohen Breitenwirksamkeit des Begriffes Nachhaltigkeit und dessen ersten Operationalisierungsansätzen bei.

2.1.1.5 Konferenz von Rio de Janeiro 1992

In der europäischen und deutschen Nachhaltigkeitsdiskussion stand zunächst die ökologische Dimension im Vordergrund. Nachhaltigkeit wurde in den 1980er und Anfang der 1990er Jahre im Grunde mit stabilen sozialen und ökologischen Systemen gleichgestellt (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 11). Eine Erweiterung des Verständnisses wurde 1992 durch die United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro bewirkt. In deren verabschiedeten Agenda 21 (BMU 1992) stellt Nachhaltigkeit einen Schlüsselbegriff dar.

Unter dem zentralen Begriff „sustainable development“ verstanden die 178 unterzeichnenden Staaten eine globale, generationsübergreifende, umwelt- und gesellschaftsverträgliche Entwicklung zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde und gaben eine gemeinsame Erklärung zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ab. Die Grundprinzipien der Nachhaltigkeit der Agenda 21 sind als umwelt- und entwicklungspolitische Handlungsempfehlung zu verstehen (siehe Tab. 2.1-1) und gestalten eine Trias der Nachhaltigkeit aus, die allerdings weiterhin ökologisch dominiert ist.

Vorwiegend ökologische Handlungsempfehlungen
Ausbalancierung der Ökosysteme, Erhalt der Assimilationsfähigkeit
Erhalt regenerativer Ressourcen
Verhinderung von irreversiblen Veränderungen von Ökosystemen
Beachtung der ökologischen Belange bei allen politischen Entscheidungen
Verpflichtung zur umfassenden Erziehung zu ökologieverträglichen Werten
regionale Ressourcennutzung und Nutzung von für die Region geeigneten Ressourcen
Vorwiegend ökonomische Handlungsempfehlungen
Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips in Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie
sanfte Technologienentwicklung
Bekämpfung der Ungleichheit des Einkommens und der Armut
Vorwiegend soziale Handlungsempfehlungen
Partizipation der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen
Beschränkung der Wachstumsgeschwindigkeit der Weltbevölkerung

Tabelle 2.1-1: Handlungsempfehlungen der Agenda 21 (Auswahl nach BMU 1992)

Durch diesen Einzug in das Vokabular der Vereinten Nationen erfuhr die Begrifflichkeit der nachhaltigen Entwicklung eine enorme Aufwertung, jedoch keine Präzisierung. Im Rahmen internationaler Folgekonferenzen wurden einzelne tangierte Aspekte, u.a. die Bevölkerungsentwicklung und der Klimawandel, thematisiert. Hier sind auch die Charta von Ålborg (EUROPÄISCHE KAMPAGNE ZUKUNFTSBESTÄNDIGER STÄDTE UND GEMEINDEN 1994) mit Bezugnahme zu einer nachhaltigen Raumentwicklung, der Vertrag von Amsterdam (1997, Beschluss der Berücksichtigung von Nachhaltigkeit in der EU-Politik) und die Rio+5-Konferenz in New York mit einer Zwischenbilanz zur Agenda 21 einzuordnen. Mit dem World Summit on Sustainable Development in Johannesburg erreichte die internationale Nachhaltigkeitsdebatte 2002 ihren vorläufigen Höhepunkt – und mit Diskussionen über nachhaltigen Konsum die thematisch breiteste Aufstellung. Wie bei allen vorhergehenden Konferenzen ist jedoch davon auszugehen, dass nur ein schwacher Kompromiss erzielt wurde – eine vergleichbare Bedeutung wie die Ergebnisse von Rio de Janeiro wurde in keiner der Konferenzen des Rio-Folgeprozesses erreicht.

2.1.1.6 Nationale Nachhaltigkeitsdiskussion

Die Impulse der Agenda 21 aufgreifend, intensivierte sich auch in der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 1990er Jahre die Diskussion um nachhaltige Entwicklung. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) verstand unter Nachhaltigkeit eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung zur stärkeren Akzentuierung umweltpolitischer Fragen (OTT/DÖRING 2004, S. 31). Mit der Einführung des Art. 20a GG wurde 1994 die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen als ein Kernelement nachhaltiger Entwicklung in das Grundgesetz aufgenommen (HEINS 1997, S. 91).

In Folge der Einsetzung der Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt entstand in Deutschland eine erste Vorstellung von einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nach den Forderungen der Agenda 21 (vgl. auch OTT/DÖRING 2004, S. 32). Die Enquete-Kommission fasst Nachhaltigkeit als regulative Idee, vergleichbar mit dem Verständnis der Begriffe „Freiheit“ und „Gerechtigkeit“ auf. Die Definition kann sich somit nur an den jeweiligen aktuellen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen orientieren und ist nicht allgemeingültig festzuschreiben (LEE 2000, S. 19). Die abgeleitete Trias der Nachhaltigkeit ist somit stets ein Kompromiss. Die Enquete-Kommission stellte auch sog. Managementregeln zur nachhaltigen Entwicklung auf, die sich auf die Nutzung natürlicher Lebensgrundlagen konzentrieren und dabei ökologische, ökonomische und soziale Aspekte umfassten (vgl. auch KURZ 2002, S. 90 f; DEUTSCHER BUNDESTAG 1998). Wie auch schon in der Diskussion des Club of Rome ergeben sich aus diesem Ansatz Nutzungsmöglichkeiten und -grenzen bezüglich des Naturkapitals (vgl. KURZ 2002, S. 92). Die internationalen und nationalen Bestrebungen, nachhaltige Entwicklung vor dem Hintergrund der zweifelsfrei in Erscheinung tretenden globalen ökologischen, sozialen und ökonomischen Probleme in politisches Handeln zu implementieren, führten in der Bundesrepublik Deutschland 2001 zur Einsetzung des Rates für Nachhaltige Entwicklung (BUNDESREGIERUNG 2001) und ein Jahr später zur Aufstellung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (BUNDESREGIERUNG 2002). Damit erfolgte eine Institutionalisierung und gleichzeitige Anerkennung von nachhaltiger Entwicklung als ressortübergreifende Aufgabe (OTT/DÖRING 2004, S. 32).

2.1.2 Heutiges Verständnis des Begriffes

Die neueren Bestrebungen um eine begriffliche Definition von Nachhaltigkeit führen zu zwei konträren Feststellungen. Zum einen wird auf Grund der Komplexität des hinter dem Begriff stehenden Verständnisses eine präzise Definierbarkeit negiert (z.B. WERHEIT 2002). Andererseits wird konstatiert, dass der Nachhaltigkeitsbegriff wie jeder andere Begriff wissenschaftlich definiert werden kann (z.B. TREMMEL 2003, S. 88). Angesichts der zahlreichen Definitionsansätze und Interpretationen erscheint eine Definition von Nachhaltigkeit sehr wohl als möglich, obschon diese offensichtlich einer starken Dynamik unterliegt. In Abhängigkeit der wissenschaftlichen Disziplin sind unterschiedliche Ansätze möglich und auch das hinter dem Begriff stehende Verständnis variiert. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass mit der Verabschiedung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Berufung des Rates für Nachhaltige Entwicklung der Begriff Nachhaltigkeit etabliert worden ist (siehe auch TREMMEL 2003, S. 96) und die zahlreichen im deutschen Sprachgebrauch verwendeten Synonyme in den Hintergrund gedrängt hat.

2.1.2.1 Inhaltliche Interpretationen

Die überwiegend akzeptierte Definition von Nachhaltigkeit und der Ausgangspunkt der meisten Nachhaltigkeitskonzepte ist die der Brundtland-Kommission (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 7; JÖRISSEN 2005, S. 12). Diese stellt zwar lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner dar (vgl. HARTMUTH 2007, S. 7; KLAUS 2003, S. 11), beinhaltet aber zugleich zwei wesentliche Kernelemente, die das heutige Verständnis maßgeblich prägen:

- Verantwortung gegenüber künftigen Generationen (intergenerationale Gerechtigkeit)
- heutige Verteilungsgerechtigkeit (intragenerationale Gerechtigkeit)

Heute ist der Begriff der Nachhaltigkeit zudem eng mit der Agenda 21 verbunden und richtet sich damit auf langfristige Perspektiven zur dauerhaften Gestaltung des Wirtschafts- und Lebensraumes. In der Vielzahl der Handlungsfelder und der Komplexität der Agenda 21-Themen liegt aber auch die Ursache für Unklarheiten über den Begriff und die Vielzahl an spezifischen Definitionsansätzen (siehe KLAUS 2003, S. 14 f). Der gemeinsame Bestandteil aller Ansätze ist die Forderung nach einer Permanenzfähigkeit der Menschheit.

In Anlehnung an die Trias der Nachhaltigkeit lässt sich Nachhaltigkeit aus Sicht der entsprechenden wissenschaftlichen Disziplinen betrachten.

Nähert man sich dem Begriff aus naturwissenschaftlicher Sicht, so kann unter nachhaltiger Entwicklung eine Entwicklung verstanden werden, die einem beliebigen System eine möglichst hohe Anzahl an Entwicklungsmöglichkeiten gibt bzw. belässt (LEE 2000, S. 25). Diese wird u.a. durch eine Vermeidung irreversiblen Eingriffen in (natürliche) Regelkreisläufe erreicht.

Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften lässt sich Nachhaltigkeit durch die Einhaltung von grundlegenden Prinzipien erreichen – und wird gleichzeitig durch diesen Zielzustand gekennzeichnet. Diese vier Prinzipien umfassen nach LEE (2000, S. 21) die Erhöhung der Ressourcenproduktivität, die Anerkennung der Grenzen der Substituierbarkeit natürlicher Ressourcen, die Beachtung der Resilienz anthropogener Ökosysteme und die Einbeziehung sozialer Wertvorstellung in die Wirtschaftsweise. Durch solch einen nicht ausschließlich auf monetäre Werte fokussierten ökonomischen Handlungsrahmen und die Einbindung sozialer Aspekte ist Nachhaltigkeit aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht gekennzeichnet.

Aus gesellschaftswissenschaftlicher Sicht ist eine Annäherung ungleich schwieriger. Als gesellschaftspolitischer Begriff, der mit unterschiedlichen Inhalten gebraucht wird, begründet er in diesem Kontext kein geschlossenes einheitliches Verständnis. Die Definition und das

Verständnis von Nachhaltigkeit ist von den Interessen der Akteure geleitet (vgl. TREMMEL 2003, S. 37 ff). Als offener Begriff und regulative Idee herrscht kein Konsens über die detaillierte Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung – eine entsprechende inhaltliche Ausgestaltung erfordert stets einen Orientierungsrahmen (JÖRISSEN 2005, S. 11; GREIF 2000, S. 19 f). Somit integriert der Nachhaltigkeitsbegriff aus gesellschaftswissenschaftlicher Sicht eher unspezifisch eine Vielzahl allgemeiner (politischer) Ziele. Durch diese Unschärfe löst sich allerdings seine Orientierungsfunktion auf (vgl. JÖRISSEN 2005, S. 11; GRUNWALD 2004, S. 328).

2.1.2.2 Dynamik des Begriffsverständnisses

Dass kein inhaltlicher und methodischer Konsens über den Nachhaltigkeitsbegriff existiert, liegt auch in der Dynamik des Begriffes begründet. Die Dynamik ergibt sich einerseits aus der Semantik des Entwicklungsbegriffes selbst. Nachhaltigkeit ist ein Zustand, der im Ergebnis entsprechender Entwicklung erreicht wird: keine Nachhaltigkeit ohne Entwicklung (HELD/KÜMMERER 2004, S. 145).

Ein zweiter Aspekt der Dynamik ist in der Veränderung des Begriffsverständnisses zu sehen. Nachhaltigkeit wandelte sich von einem Fachbegriff der Forstwirtschaft über eine rein ökologische Betrachtungsweise zu einem ganzheitlichen mehrdimensionalen Ansatz. Mit zunehmender Popularität des Begriffes und der Einbindung unterschiedlichster Belange entstand zugleich auch ein gewisser Bedeutungsverlust. Nachhaltigkeit als Modewort wurde in zunehmendem Maße im Zusammenhang mit langfristigem zukunftsorientierten Handeln in allen Gesellschaftsbereichen verwendet und dabei sowohl zur Umschreibung von Konzepten, Zuständen, Situationen, Entwicklungen oder Prozessen verwendet und durch diese Vielzahl an Nuancen zu einer nicht fassbaren Phrase.

Ein weiterer dynamischer Zugang ergibt sich durch die unterschiedliche inhaltliche Konnotation der Begriffsverwendung. Nachhaltigkeit kann zum einen angestrebte Zustände bzw. Entwicklungsrichtungen beschreiben, andererseits wird er auch zum Aufzeigen von Defiziten, d.h. nicht zukunftsverträglichen Fehlentwicklungen verwendet (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 7). Insbesondere im gesellschaftspolitischen Bereich wird der Begriff entsprechend strategisch verwendet.

Der vierte Aspekt der begrifflichen Dynamik ergibt sich aus dem Bezug zur Brundtland-Definition. Die Vorstellung von den Bedürfnissen und Möglichkeiten zukünftiger Generationen wächst mit dem gesellschaftlichen und technischen Fortschritt der heutigen Generation. Daher passt sich auch das inhaltliche Verständnis von Nachhaltigkeit regelmäßig an. Allein in der bisherigen Diskussion seit den 1980er Jahren haben z.B. soziale Aspekte erheblich an Bedeutung im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung gewonnen.

2.1.2.3 Fazit zum Begriffsverständnis

Nachhaltigkeit ist somit ein Begriff, über dessen Kern weitestgehend Einigkeit auf der Basis der Brundtland-Definition herrscht. Darüber hinaus herrscht jedoch kein inhaltlicher oder methodischer Konsens über den Begriff oder die Operationalisierung von Nachhaltigkeit (vgl. WERHEIT 2002, S. 21; ERDMANN 2008, S. 11). Nachhaltigkeit hat einen komparativen Charakter – ein universelles Maß für die Nachhaltigkeit einer Entwicklung existiert nicht (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 14; BAYERISCHE AKADEMIE LÄNDLICHER RAUM 2004) – und

unterliegt im Begriffsverständnis in hohem Maße unterschiedlichen Dynamiken. Obwohl Nachhaltigkeit damit z.T. als allgemeine Phrase verwendet wird, handelt es sich dennoch um einen leitbildbegründenden politischen Begriff, der in der Bundesrepublik Deutschland eine rechtliche Verankerung (siehe Kap. 2.3) gefunden hat, so dass sich in der Verwaltungspraxis die Trias aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten fest etabliert hat.

2.1.3 Nachhaltigkeit als Entwicklungsleitbild

2.1.3.1 Inhalt des Leitbildes

Ein Leitbild ist eine allgemeine, langfristige und strategische Zielvorstellung. Es wird auf oberster gesellschaftspolitischer Ebene normativ formuliert (vgl. UBA 2000). Der Nachhaltigkeitsbegriff ist in der deutschen Politik und Planung zu einem Leitbild gewachsen, das zunehmend akzeptiert wurde und mittlerweile in dieser Form in die verschiedenen Zielebenen eingeflossen ist (KLAUS 2003, S. 7, S. 15).

Dieses Leitbild nachhaltiger Entwicklung beinhaltet heute nach IPSEN/SCHMIDT nicht mehr lediglich die Bewahrung ökologischer Systeme, sondern umfasst allgemeine Aspekte ökologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Entfaltung und Erneuerung. Nachhaltiger Entwicklung ist daher stets ein Gestaltungs- und Veränderungscharakter inhärent, was sich z.B. in innovativen politisch-prozeduralen und institutionellen Prozessen und einer verstärkten Ausprägung der Technikfolgenabschätzung äußert (vgl. IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 11 f). Er leitet sich im Bereich der öffentlichen Planung direkt aus der Brundtland-Definition nachhaltiger Entwicklung und den darauf aufbauenden Diskussionen ab und beinhaltet weiterhin die Kernelemente Generationengerechtigkeit und Zukunftsverantwortung, die sich inhaltlich in den Zielen langfristiger Ressourcenschutz, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit widerspiegeln (siehe auch WERHEIT 2002, S. 20). Damit ist nach JÖRISSEN (2005, S. 12 ff) das Leitbild durch Integration verschiedener Dimensionen, Verteilungsgerechtigkeit, Globalität und Anthropozentrik geprägt. Der Zukunftsanspruch ist dabei so zu verstehen, dass zukünftige Generationen ebenfalls ihren erreichten Lebens- und Entwicklungsstand und den daraus abgeleiteten Nachhaltigkeitsanspruch auf weitere folgende Generationen projizieren können, so dass jede Generation in Verantwortung für die Zukunft handelt. Auch wenn Nachhaltigkeit als ethisches Postulat über inter- und intragenerationale Gerechtigkeit aufgefasst werden kann (KURZ 2002, S. 90), so haben sich weiterführende ethische Begründungen bisher nicht als konstitutive Elemente des Leitbildes etabliert (JÖRISSEN 2005, S. 15).

Zu beachten ist, dass die dimensionale Ausgestaltung des Leitbildes offen bleibt. Konsens besteht in der Leitbilddiskussion über die Notwendigkeit der Integration ökologischer und sozioökonomischer Interessen und oftmals wird der ökologischen Dimension eine Schlüsselrolle zugemessen (vgl. auch WERHEIT 2002, S. 20 ff).

Abgesehen von der Diskussion der Dimensionalität nachhaltiger Entwicklung und der Ableitung entsprechender Nachhaltigkeitskonzepte (siehe Kap. 2.2) wird häufig die Frage nach Ausprägung von Nachhaltigkeit in Form von schwacher oder starker Nachhaltigkeit untersucht (insbesondere von OTT/DÖRING 2004, zusammenfassend auch BIRKMANN 2004).

Sie beruht auf der Einteilung der natürlichen und künstlichen Ressourcen in die Kapitalarten Naturkapital (z.B. Boden) und künstliches Kapital (z.B. Wohnraum). Die sich aus dem Nachhaltigkeitspostulat ergebende Zukunftsverantwortung erfordert, dass diese Kapitale weitergegeben bzw. erweitert werden. Nach GRUNWALD/KOPFMÜLLER (2006) gibt es hierzu zwei Ansätze. Legt man eine schwache Nachhaltigkeit zu Grunde, so ist die Summe aller Kapitalarten der Maßstab, den es zu erhalten gilt. Dabei werden Kapitalarten als substituierbar bzw. ihr Verlust als kompensierbar angesehen. Im Gegensatz dazu lässt das Konzept starker Nachhaltigkeit Substitution oder Ersatz nicht zu. In dieser diametralen Auslegung sind diese Konzepte Extremformen, so dass auch mehrere vermittelnde Positionen existieren (vgl. BIRKMANN 2004, S. 38; OTT/DÖRING 2004). Es ist ersichtlich, dass die Diskussion um starke oder schwache Nachhaltigkeit gleichzeitig eine Diskussion um die Anzahl der zu berücksichtigenden Dimensionen ist: so korreliert starke Nachhaltigkeit eng mit einem ökologisch priorisierten eindimensionalem Konzept (TREMMELE 2003, S. 116).

2.1.3.2 Konfliktlinien

Da es sich bei einem Leitbild grundsätzlich um einen angestrebten Zustand bzw. eine strategische Zielvorstellung handelt, gibt es viel Raum für Diskussionen und Interpretationen. Der Kern der Diskussion des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung vollzieht sich nach HARTMUTH in den Bereichen Nachhaltigkeitsverständnis, Leitbildkonkretisierung und Zielableitung (vgl. HARTMUTH 2007, S. 8; GREIF 2000, S. 23). Als zentrale Kontroversen haben sich die in Tab. 2.1-2 aufgezeigten typische Konfliktlinien und Diskussionsfelder herausgebildet.

Konfliktlinien	Diskussionsfelder
Zielsystem	Bildung von Leitlinien Operationalisierung positive Zielsetzung oder Aufzeigen von Defiziten
Gerechtigkeit	Interpretation von Gerechtigkeit
Ausprägung	starke oder schwache Nachhaltigkeit
Dimensionen	Interpretation von Gleichwertigkeit Anzahl der Dimensionen Verknüpfung der Dimensionen Gewichtung der Dimensionen Bedeutung von Wachstum
Umsetzung	Nachhaltigkeitsregeln Nachhaltigkeitsstrategien Operationalisierung von Leitlinien Handlungsfelder Instrumente
Bewertung	grundsätzliche Messbarkeit Bewertungsmethoden Indikatorenbildung Standardsetzung

Tabelle 2.1-2: Konfliktlinien der Leitbilddiskussion (nach JÖRISSEN 2005, S. 16 ff; OTT 2003, S. 202 f; KOPFMÜLLER ET AL. 2001, S. 29–33)

2.1.3.3 Fazit zum Leitbildverständnis

Nachhaltigkeit als Leitbild wird als normatives, regulatives und diskursives Konzept beschrieben, das einen Ausgestaltungs- und Interpretationsspielraum zulässt und sich fortlaufend verändert (HARTMUTH 2007, S. 8; LEE 2000, S. 19). Diese Dynamik des Leitbildes ergibt sich aus der Dynamik des Begriffsverständnisses und erstreckt sich besonders auf die Bereiche Konzeption, Verständnis und einbezogene Akteure (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 12 f). Evident ist auch die Abhängigkeit vom Betrachtungs- und Bewertungszeitpunkt, so dass soziale und wirtschaftliche Trends (Individualisierung, Globalisierung, funktionale Ausdifferenzierung der Gesellschaft) dem Leitbild z.T. entgegenlaufen (GREIF 2000, S. 23).

Der heutige Stellenwert der Leitbilddiskussion verdeutlicht sich durch den festen Platz in politischen Gestaltungs- und Planungsprozessen. Im Rahmen der vergleichenden Untersuchung verschiedener Nachhaltigkeitskonzepte machte JÖRISSEN (2005) Nachhaltigkeit als Leitidee aller politischen Lager aus. Dennoch ist kein einheitliches Planungsverständnis oder eine geschlossene Entwicklungstheorie entstanden, eher hat der Begriff durch seine unspezifische Verwendung mitunter an Prägnanz und Schärfe verloren und eine Vielzahl an Kontroversen ausgelöst (KURZ 2002, S. 91). Diese beziehen sich weniger auf die Notwendigkeit nachhaltiger Entwicklung oder die Akzeptanz als Leitbild, als auf die eingehende inhaltliche Interpretation und Operationalisierung.

2.1.4 Zusammenfassung der Nachhaltigkeitsdiskussion

Zusammenfassend lässt sich feststellen: die Nachhaltigkeitsdiskussion ist unabhängig von der Betrachtungsweise unübersichtlich geworden (siehe auch HARTMUTH 2007, S. 7) und wird kontrovers geführt, sowohl in begrifflicher, methodischer, institutionell-prozeduraler oder auch juristischer Hinsicht (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 14 ff).

Neben der allgemeingebäuchlichen und eingangs dargelegten Definition der WCED existieren Anschauungen, die eine weniger auf die Wachstumsproblematik orientierte Definition bevorzugen. Im Allgemeinen werden in konkreten Handlungsansätzen wirtschaftliche, soziale, ökologische und planerische Belange und Schwerpunkte gleichwertig einbezogen. Es wird deutlich, dass die unterschiedlichen Fachgebiete mit spezifischen Begriffsbestimmungen und Analysemethoden den Begriff der Nachhaltigkeit zu erfassen suchen. Daher sind auch die Problemlösungsansätze breit gestreut. Allen Interpretationsversuchen ist eine anthropozentrische Grundhaltung gleich, deren Inhalt nicht die Natur um ihrer selbst willen, sondern ihre Ressourcenfunktion zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse ist (LEE 2000, S. 28). Somit lässt sich nach heutigem Verständnis nachhaltige Entwicklung nicht abschließend exakt definieren (UBA 2002, S. 1), sondern nur über temporär gültige dynamische Konkretisierungsprozesse die Gleichwertigkeit von ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklung verwirklichen.

Dennoch leitete die Nachhaltigkeitsidee einen Umdenkungsprozess ein und stellt das wichtigste Leitbild für eine langfristige integrative Zukunftspolitik dar (vgl. AULIG/BÄUML/KARLSTETTER 2009, S. 340).

2.2 Systemvorstellungen

2.2.1 Eindimensionale Systemvorstellung

Wie bereits dargelegt, entstammen Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung der gestiegenen Wahrnehmung globaler, insbesondere ökologischer Probleme in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Daher ist es nachvollziehbar, dass die ersten Nachhaltigkeitskonzepte sich auf umweltspezifische Belange konzentrierten.

In dieser ökozentrischen Auslegung ist die Natur als Lebens- und Wirtschaftsgrundlage zu erhalten, um zukünftigen Bedürfnissen gerecht zu werden (JÖRISSEN 2005, S. 16). Ökonomische und soziale Belange sind Ursache und Folge von ökologischen Problemen und bilden in diesem eindimensionalen Nachhaltigkeitskonzept keine eigene Zielkategorie (ebd.; auch GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 41). Eine nachhaltige Entwicklung setzt sich dabei aus der

- Reduzierung zivilisatorischer Eingriffe in natürliche Ressourcen,
- Reduzierung zivilisatorischer Eingriffe in Energie- und Stoffflüsse,
- Reduzierung der Belastung von Schutzgütern sowie dem
- Erhalt der Funktionalität des Naturraumes

zusammen (ebd.). Die Diskussion um (ökologische) Fließgleichgewichte, Input, Entnahme und Regenerationsvermögen von Kapitalarten sowie ökologische Belastungsgrenzen sind elementarer Bestandteil von eindimensionalen Nachhaltigkeitskonzepten (vgl. u.a. TREMMEL 2003; HELD/KÜMMERER 2004; GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 45).

Trotz des ökologischen Schwerpunktes sind Entwicklungen so sozialverträglich und ökonomisch wie möglich zu gestalten (JÖRISSEN 2005, S. 16). Im Falle eines Zielkonflikts wird den ökologischen Belangen stets Vorrang eingeräumt (vgl. TREMMEL 2003, S. 121; GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 41; JÖRISSEN 2005, S. 16). Dennoch erkennt auch die Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt (DEUTSCHER BUNDESTAG 1998, S. 18) das Unterliegen einer ökologisch dominierten Nachhaltigkeitspolitik im gesellschaftlichen Abwägungsprozess, wenn andere, insbesondere ökonomische, Problemlagen virulenter in Erscheinung treten (vgl. DIPPOLDSMANN 2000, S. 28).

Eindimensionale Nachhaltigkeitskonzepte mit ökologischer Präferenz, wie zum Beispiel das Umweltraumkonzept (BUND/MISEREOR 1997, S. 26 f), nehmen zurzeit nur eine nachgeordnete Stellung ein (TREMMEL 2003, S. 112).

2.2.2 Dreidimensionale Systemvorstellung

Die WCED hob 1987 mit dem Brundtland-Bericht hervor, dass nachhaltige Entwicklung ökologische Belange in einen ökonomischen und sozialen Rahmen integriert (IPSEN/SCHMIDT 2004, S. 10). Diese Aufteilung von Nachhaltigkeit in unterschiedliche Dimensionen bzw. Säulen ist in der Nachhaltigkeitsdebatte sehr präsent (TREMMEL 2003, S. 116). Sie ist geeignet, alle gesellschaftlichen Kräfte zu beteiligen (JÖRISSEN 2005, S. 16) und macht die Vorstellung von zukunftsfähiger Entwicklung handhabbarer (KUHN 2002, S. 174). Die

Dimensionen werden dabei als eigenständig, aber miteinander gekoppelt angesehen (JÖRISSEN 2005, S. 16). Am häufigsten wird zwischen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Komponente nachhaltiger Entwicklung unterschieden. Nach diesem Prinzip entworfene Nachhaltigkeitsmodelle basieren, dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt (DEUTSCHER BUNDESTAG 1998, S. 18) folgend, auf der Erfahrungswirklichkeit. Sie sind politisch (vordergründig) anschlussfähig und bilden die WCED-Ziele sehr gut ab (OTT/DÖRING 2004, S. 35 f). In der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung kommt es in erster Linie darauf an, irreversible Schäden in allen Dimensionen zu vermeiden (JÖRISSEN 2005, S. 17). In den deutschen Nachhaltigkeitsdiskurs wurde das dreidimensionale Modell durch die o.g. Enquete-Kommission eingeführt (vgl. TREMMEL 2003, S. 117; DEUTSCHER BUNDESTAG 1998, S. 17).

2.2.2.1 Betrachtung der Dimensionen

Die ökologische Dimension entspricht zunächst dem eindimensionalen, umweltorientierten Nachhaltigkeitskonzept und umfasst damit die natürlichen Lebensgrundlagen und die Leistungsfähigkeit ökologischer Systeme (WERHEIT 2002, S. 20 f). Sie ist inhaltlich aber nicht nur auf diese Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung beschränkt (HELD/KÜMMERER 2004, S. 145), sondern fungiert z.B. auch als betriebswirtschaftliche und soziale Stütze (vgl. FISCHER 2000, S. 22).

Die ökonomische Dimension thematisiert den Einfluss der menschlichen Wirtschaftsweise auf die zukünftige Entwicklung. Sie beinhaltet Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Befriedigung der Grundbedürfnisse und des Umgangs und der (gerechten) Verteilung von Ressourcen (vgl. GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 47 f; WERHEIT 2002, S. 20 f).

Unter sozialen Aspekten nachhaltiger Entwicklung ist die Lösungen der Verteilung individueller sozialer Grundgüter (z.B. Leben, Gesundheit, Grundversorgung mit Lebensmitteln, Kleidung, Wohnen, elementare politische Rechte) und sozialer Ressourcen (z.B. Toleranz, Solidarität, Integrationsfähigkeit) zu verstehen (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 49 f). Soziale Nachhaltigkeit umfasst soziale Stabilität, sozialen Ausgleich, demokratische Rechte und kulturelle Vielfalt (WERHEIT 2002, S. 20 f).

Der Vorteil der so ausgestalteten Trias besteht nach KURZ (2002, S. 95) darin, dass ökologische Belange nicht isoliert betrachtet, sondern ihre Bedeutung für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung herausgestellt wird.

2.2.2.2 Interpretation der Gleichrangigkeit

Unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung ist das Verhältnis der einzelnen Dimensionen zueinander zentrales Thema des dreidimensionalen Modells (TREMMEL 2003, S. 118). Wesentliches Merkmal ist deren Gleichrangigkeit bzw. Gleichwertigkeit (JÖRISSEN 2005, S. 16). Insbesondere wird regelmäßig betont, dass Umweltbelange keine herausgehobene Stellung haben. Daher sind für eine nachhaltige Entwicklung soziale, ökonomische und ökologische Aspekte über die Form eines einfachen Kapitalaustauschs hinausgehend zu vereinen (vgl. auch GREIF 2000, S. 19).

Bei der planerischen Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung entstehen allerdings regelmäßig Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen, die eine Abwägung und Priorisierung erfordern (vgl. auch LEE 2000, S. 28). Idealerweise entstehen dabei win-win-

Situationen, tatsächlich kommt es weitaus häufiger zu Ausgleichen und Kompromissen (siehe auch TREMMEL 2003, S. 119).

2.2.2.3 Kritikpunkte

Die Erweiterung der eindimensionalen Systemvorstellung bringt daher Schwierigkeiten und Kritikpunkte mit sich. Während im ökologischen dominierten Nachhaltigkeitskonzept die inhaltliche Zuordnung von Problemlagen und Entwicklungsansätzen überwiegend zweifelsfrei erfolgen kann, ist eine Trennung von Sachverhalten in drei Nachhaltigkeitsdimensionen häufig nicht widerspruchsfrei möglich (vgl. auch EKARDT 2009, S. 228). Eine Ausdifferenzierung in ökologisch, sozial oder ökonomisch nachhaltige Entwicklung entspricht nicht dem ganzheitlichen Entwicklungsansatz und löst die dem Begriff immanente integrierende Funktion auf (KUHN 2002, S. 178). So gibt es bei der Operationalisierung und Realisierung der einzelnen Dimension Unklarheiten, Konflikte und Zuordnungsschwierigkeiten (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 49 f), was dazu führen kann, dass weitere Dimensionen zur Beschreibung spezifischer Interessen hinzugefügt werden (KUHN 2002, S. 174).

Hieraus ergibt sich ein weiterer Kritikpunkt an der derzeitigen Verwendung des dreidimensionalen Nachhaltigkeitskonzepts. In Folge der inhaltlichen Unschärfe wird vorrangig die ökonomische und soziale Dimension zur Wahrnehmung der Interessen verschiedener Akteure instrumentalisiert und das Säulenmodell damit zum „Wunschzettel“ für beliebige, häufig ohnehin politisch relevante Themenfelder (vgl. EKARDT 2009, S. 230; JÖRISSEN 2005, S. 17). OTT/DÖRING (2004, S. 36) führen weiterhin an, dass Nachhaltigkeit situativ auch als Argument gegen eine (vorrangige) Berücksichtigung von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes eingesetzt wird.

Hinsichtlich der Gleichwertigkeit der drei Dimensionen werden in der Nachhaltigkeitsdiskussion die konzeptionellen Unklarheiten im Umgang mit den Zielkonflikten und dem Priorisierungs- und Abwägungsbedarf (JÖRISSEN 2005, S. 17) sowie eine grundsätzliche Unvereinbarkeit von Umwelt, Wirtschaft und Sozialbereich in einer gleichberechtigten Trias angeführt (KUHN 2002, S. 175).

2.2.3 Alternative Systemvorstellungen

Neben der einflussreichen dreidimensionalen Systemvorstellung verbreiten sich seit Ende der 1990er Jahre zunehmend mehrdimensionale bzw. Dimensionen übergreifende, integrative Nachhaltigkeitskonzepte (vgl. auch TREMMEL 2003, S. 116), die allerdings noch keine dominierende Rolle in der gesellschaftspolitischen Ausgestaltung zukunftsfähiger Entwicklung eingenommen haben.

Mehrdimensionale Ansätze basieren auf dem Gedanken, dass neben Ökologie, Ökonomie und Sozialem weitere Dimensionen nachhaltiger Entwicklung postuliert werden können (u.a. KURZ 2002, S. 94; TREMMEL 2003, S. 116). Am häufigsten wird eine Thematisierung (politisch-)institutioneller Aspekte aufgeführt (JÖRISSEN 2005, S. 19; FISCHER 2000, S. 21; GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 46), aber auch die Bereiche Wissen, demokratische Kultur oder auch Kunst werden zumindest theoretisch als integrationsfähig erachtet

(vgl. OTT/DÖRING 2004, S. 35). Für diese Überlegungen spricht die deutlich umfangreichere Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte. Auch wird dem Gerechtigkeitspostulat eher entsprochen und die Befriedigung von Bedürfnissen zukünftiger Generationen auf umfassendere Ressourcenbereiche erweitert (siehe auch GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 46). Der Nachteil und damit wohl der Hinderungsgrund für eine höhere Publizität besteht in der Überfrachtung der ohnehin inhaltlich schwer zu greifenden Vorstellung von nachhaltiger Entwicklung (ebd., S. 52 f).

Integrative Systemvorstellungen überwinden allerdings das separierende Säulen-Design (JÖRISSEN 2005, S. 19 ff). Sie stützen sich auf abstrakte, kontextunabhängige, übergreifende Zielformulierungen (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 56), wie z.B. die Verbesserung von Lebensqualität und sozialem Zusammenhalt oder die Übernahme internationaler Verantwortung (BUNDESREGIERUNG 2002). Nachhaltige Entwicklung besteht auch in diesen Konzepten aus einer Sicherung der menschlichen Existenz, dem Erhalt des Produktivpotentials und der Bewahrung von Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006). Dazu werden auf Grundlage der generellen Zielformulierung substanzielle (inhaltliche Mindestanforderungen) und instrumentelle (Mittel und Rahmenbedingungen zur Umsetzung) Nachhaltigkeitsregeln für verschiedene Entwicklungsaspekte aufgestellt (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 56). Da auch hier weiterhin Zielkonflikte denkbar sind (JÖRISSEN 2005, S. 20), bedürfen die Belange ebenfalls einer Abwägung und ggf. einer Gewichtung.

BIRKMANN (2004, S. 26) stellt in diesem Zusammenhang ein als Nachhaltigkeits-Ei bezeichnetes hierarchisch strukturiertes Konzept vor. In der deutschen Diskussion alternativer Systemvorstellungen nachhaltiger Entwicklung ist dagegen das integrative Nachhaltigkeitskonzept der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (sog. HGF-Konzept) beispielgebend (GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006; HARTMUTH 2007). Auf Grund der geringen Relevanz in der Praxis wird auf diese Vorstellungen nicht weiter eingegangen.

2.2.4 Zusammenfassende Betrachtung der Systemvorstellungen

Die betrachteten Systemvorstellungen nachhaltiger Entwicklung finden ihren Ursprung in der Notwendigkeit, globalen Problemen entgegenzutreten um eine zukunftsfähige gesellschaftliche Entwicklung unter Beachtung von inter- und intragenerationaler Gerechtigkeit und Zukunftsverantwortung zu realisieren. Spezifische Belange und Interessen von Akteuren werden dabei jeweils durch die unterschiedliche Ausgestaltung von Dimensionen oder Zielen eingebracht.

Die aufgezeigten Schwächen der verschiedenen Systemvorstellung sind nicht bedeutungslos. Angesichts der Begriffshistorie, der verschiedenen Interpretationen nachhaltiger Entwicklung und der gesellschaftspolitischen Reichweites des Leitbildes müssen sie dennoch als fester Bestandteil der fortdauernden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesen Konzepten verstanden werden.

Faktisch hat sich das Drei-Säulen-Modell als politisch einflussreichster Ansatz in der öffentlichen Debatte durchgesetzt (JÖRISSEN 2005, S. 16 ff; OTT/DÖRING 2004, S. 35) und bildet die konzeptionelle Grundlage für die politische und planerische Ausgestaltung von Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BUNDESREGIERUNG 2002). Infolgedessen wird es auch im Bundesraumordnungsgesetz 1998 (vgl. LEE 2000, S. 74) und nachfolgenden Novellen aufgegriffen. Auch bezieht sich die Mehrheit der Agenda 21-Prozesse auf diesen Ansatz (JÖRISSEN 2005, S. 16 ff). Daher wird auch im Rahmen der folgenden empirischen Untersuchung auf die dreidimensionale Systemvorstellung der Integration von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten zurückgegriffen.

2.3 Rechtlicher Bezugsrahmen

Vor dem Hintergrund des im vorherigen Kapitel dargelegten unscharfen, zumindest interpretationsfähigem Begriffsverständnisses von nachhaltiger Entwicklung stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage auf der kommunalen Ebene nachhaltige Entwicklung forciert werden soll, welche Leitbilder zu Grunde liegen und welche rechtliche Bindungswirkung diese entfalten. Das hierzu in erster Linie das System der räumlichen Planung der Bundesrepublik Deutschland zu analysieren ist, ergibt sich aus dessen umfassender Steuerungs- und Koordinierungsfunktion sowie den Möglichkeiten, durch ordnungs- und planungsrechtliche sowie anreizschaffende bzw. die Eigeninitiative fördernde Instrumente Einfluss auf räumliche Entwicklungen zu nehmen (vgl. UBA 2002, S. 41). Doch auch aus anderen Rechtsquellen bzw. internationalen Vereinbarungen ergibt sich eine Verpflichtung zur Beachtung des Nachhaltigkeitsleitbildes.

Im Folgenden werden die rechtlichen Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung in der Raumordnung des Bundes, der Landes- und Regionalplanung sowie der Kommunalplanung näher betrachtet, um den sich daraus für die Gemeinden ergebenden gesetzlichen Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung abzuleiten. Zunächst soll jedoch ein kurzer Einblick in die relevanten EU-Bestimmungen gegeben werden, da diese durch die Bereitstellung von Fördermitteln zur Entwicklung des ländlichen Raumes auf dessen zukunftsfähige Ausgestaltung einwirken.

2.3.1 Nachhaltige räumliche Entwicklung im EU-Recht

Als vertragliche Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union kann der Vertrag von Amsterdam angesehen werden. Er hebt für Umweltschutz, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ausdrücklich den Grundsatz der Nachhaltigkeit hervor (Art. 1 Vertrag von Amsterdam). Damit wird auch hier eine dreidimensionale Systemvorstellung angewendet, bei der jedoch die Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes bei der Wahrnehmung von Gemeinschaftsmaßnahmen, insbesondere zur nachhaltigen Entwicklung, explizit herausgestellt wird (Art. 6 Vertrag von Amsterdam).

Bezüglich der kommunalen Entwicklung wurden bereits 1994 mit der Ålborg-Charta und der 1996 in Lissabon stattgefundenen Folgekonferenz die Ausgangspunkte für eine Selbstverpflichtung von Kommunen auf eine nachhaltige Politik im Rahmen der Agenda 21 gesetzt.

Die Ziele der Europäischen Union im Bereich der nachhaltigen ländlichen Entwicklung erstrecken sich vor allem auf die (vgl. WILDEN 2008, S. 79):

- Verbesserung von Umwelt und Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung,
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft,
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum,

und umfassen damit ökologische, ökonomische und soziale Handlungsfelder. Als Instrument zur Erreichung dieser Ziele nimmt neben anderen Strukturfonds der Europäischen Union (z.B. Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), Kohäsionsfonds der Europäischen Union) besonders der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) eine herausragende Stellung ein. ELER zielt auf die

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung des Umwelt- und des Tierschutzes in der Landschaft und
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Dabei ist die Mittelvergabe seit der Förderperiode 2000–2006 an die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien gebunden. In Tab. 2.3-1 sind diese für die aktuelle Förderperiode 2007–2013 zusammengefasst aufgeführt.

Nachhaltigkeitskriterium	Beschreibung	ELER-VO
Etablierung von Partnerschaften	Beteiligung der zuständigen regionalen, lokalen und sonstigen örtlichen Körperschaften, von Wirtschafts- und Sozialpartnern und sonstigen Akteuren	Art. 6 (1)
Umsetzung nach dem Subsidiaritätsprinzip	Umsetzung der Entwicklungsprogramme auf der geeigneten Gebietsebene	Art. 7
Aufstellung eines Nationalen Strategieplans	Erstellung eines nationalen Strategieplans mit Beschreibung von Ausgangslage, Entwicklungspotenzial, Indikatoren, Entwicklungsstrategie, Prioritäten, Entwicklungsprogrammen u.a.	Art. 11
Strategiebegleitung	Erstellung von Fortschritts- und Zwischenberichten	Art. 13

Tabelle 2.3-1: Nachhaltigkeitskriterien für ELER-Förderung

Durch die Zuweisung von EU-Fördermitteln aus diesem Strukturfonds werden raumrelevante Investitionsentscheidungen beeinflusst (BIRKMANN 2004, S. 39), die jedoch einer Zweckbindung unterliegen. Die Europäische Union bringt mit dieser Kopplung an

Nachhaltigkeitskriterien und Bewertungsverfahren ihren Anspruch auf und den Auftrag zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung zum Ausdruck. Die ELER-Verordnung stellt damit zudem die rechtliche Grundlage zur indikatorengestützten Bewertung von EU-geförderten Landentwicklungsprozessen dar.

2.3.2 Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz

Vorweg ist anzuführen, dass im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland keine unmittelbare Erwähnung von Nachhaltigkeit erfolgt. Dennoch lässt sich eine Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung indirekt ableiten.

Betrachtet man hierzu den in Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Schutz der Menschenwürde, so bezieht sich dieser nach HEINS (1997, S. 90) auch auf die Sicherung der existenziellen Grundbedürfnisse, zu denen im weiteren Sinne auch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gehört. Die direkte Ableitung einer konkreten Umweltverantwortung des Staates aus diesem Artikel schließt jedoch auch HEINS aus.

Ein deutlicherer Bezug kann über Art. 20a GG hergestellt werden. Dieser beinhaltet mit dem Schutz von natürlichen Lebensgrundlagen, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, ein Kernelement nachhaltiger Entwicklung und gilt mit seiner Einführung 1994 als Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in das Grundgesetz (LEE 2000, S. 33; HEINS 1997, S. 91). Der Schutzbereich des Art. 20a GG erstreckt sich auf den Erhalt von Ökosystemen und der Artenvielfalt, den sparsamen Umgang mit Bodenschätzen sowie den Schutz sämtlicher natürlicher Ressourcen (KLAUS 2003, S. 48). Damit wird zunächst lediglich die ökologische Dimension eingeschlossen, dennoch werden ökonomische und soziale Belange im Rahmen des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als Abwägungselemente berücksichtigt (SCHEFFRAN 2004, S. 437).

Mit dieser Regelung wurde Nachhaltigkeit als Staatsziel bestimmt und nachhaltige Entwicklung ist als Verfassungsauftrag zu verstehen, an dem sich politische (und planerische) Abwägungen zu orientieren haben (HEINS 1997, S. 91; KLAUS 2003, S. 47). Diese Staatszielbestimmung steht gleichrangig neben anderen Staatszielen, wie dem Friedens- und Sozialstaatsgebot (HEINS 1997, S. 92, S. 95). Es lässt natürlich Interpretations- und Konkretisierungsspielraum zu und spiegelt keine inhaltliche Vorstellung von nachhaltiger Entwicklung wider (ebd., S. 92, S. 100). Dennoch stellt es das deutlichste Indiz einer grundgesetzlichen Verpflichtung zu nachhaltiger Entwicklung dar.

Ferner kann auch die Festlegung der Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) in Art. 91a GG als indirekter Auftrag zu einer nachhaltigen Entwicklung aufgefasst werden. Der Bund wirkt auf den Gebieten der Gemeinschaftsaufgaben bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Da mit der GAK und deren nachgeordneten Instrumenten eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume verfolgt wird, kann aus der grundgesetzlichen Regelung des Art. 91a GG indirekt, jedoch ähnlich unkonkret wie aus Art. 1 GG, eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeit abgeleitet werden.

2.3.3 Nachhaltigkeit in der Raumordnung des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz wird für das Gebiet der Raumordnung durch Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG geregelt und fällt damit in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Hierbei macht der Bund mit dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch. Gegenüber den bundesgesetzlichen Regelungen zur Raumordnung können die Länder jedoch abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG). Widersprechen sich dabei Landes- und Bundesrecht, so geht das jeweils spätere Gesetz vor (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG).

Leitvorstellung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG). Sie entspricht dem inter- und intragenerationalen Gerechtigkeitspostulat (siehe Kap. 2.1.2.1) und greift auf die dreidimensionale Systemvorstellung zurück. Die einzelnen Aspekte zur Leitvorstellung werden im § 2 Abs. 2 ROG (Grundsätze der Raumordnung) näher ausgeführt. Als Nachhaltigkeitsaspekte lassen sich vor allem folgende Grundsätze der Raumordnung benennen:

- Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen,
- Herstellung ausgeglichener sozialer, infrastruktureller, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Verhältnisse,
- nachhaltige Daseinsvorsorge,
- nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation,
- nachhaltiger Schutz von Ressourcen,
- Sicherung von Entwicklungspotenzialen,
- langfristiges Offenhalten von Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung,
- Sicherung der Chancengleichheit in allen Teilräumen,
- Schaffung räumlicher Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität,
- Entwicklung einer langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur.

Bei einer Gegenüberstellung der Grundsätze der Raumordnung mit den (drei) Dimensionen der Nachhaltigkeit erkennt KLAUS (2003, S. 50) bereits für das ROG 1998, dass der ökologische Aspekt in seiner Gewichtung vor den sozialen und ökonomischen Belangen steht. Auch für das novellierte ROG ist diese ökologische Dominanz deutlich festzustellen, ökonomische Grundsätze werden in den wenigsten Zusammenhängen im ROG thematisiert. Dennoch ergibt sich aus dieser Analyse keine Gewichtung oder Priorisierung bestimmter Dimensionen, mithin ist die Abwägung von Belangen weiterhin die zentrale Herausforderung in der Umsetzung des raumordnerischen Leitbildes. Im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung ist unter der Abwägung von Belangen eine prognostische Ermittlung der Zukunftsfähigkeit dieser Entwicklung zu verstehen (siehe auch HOPPE 2008, S. 938). Hierbei gilt, dass die Grundsätze der Raumordnung nicht durch planerische Abwägungen bzw. Ermessensentscheidungen überwunden werden können, also auch keine Auswahl lediglich

bestimmter Grundsätze bzw. zu bevorzugender Dimensionen nachhaltiger Entwicklung erfolgen darf (siehe KLAUS 2003, S. 49).

Die Bindungswirkung der Leitvorstellung erstreckt sich sowohl auf den Gesamttraum sowie alle Teilräume der Bundesrepublik Deutschland als auch die verschiedenen Planungsebenen und unterliegt keiner Abwägungs- und Ermessensentscheidung. Darüber hinaus entfaltet die Raumordnung des Bundes auch eine paradigmatische Wirkung (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 73), indem sie Anregung zu neuen Denkmustern durch Modellvorhaben und Wettbewerbe gibt.

Das Raumordnungsgesetz gibt mit seinen Regelungen einen klaren gesetzlichen Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung (siehe auch KLAUS 2003, S. 51). Diese ist gleichermaßen in Ballungsräumen und ländlichen Räumen zu vollziehen – strukturschwache Regionen werden hier *expressis verbis* einbezogen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG) – und entsprechend einer dreidimensionalen Systemvorstellung, basierend auf der Gleichwertigkeit ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange, aufzubauen (§ 1 Abs. 2 ROG).

Den Themenbereich der Gesetzgebung des Bundes abschließend soll ein Blick auf die Regelungen im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAKG) und im Flurbereinigungsgesetz bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung geworfen werden. Nach KLAUS (2003, S. 54 f) wird Nachhaltigkeit als allgemeines Ziel in der GAK nicht explizit erwähnt, aber die allgemeinen Grundsätze der GAK decken deren ökonomische Dimension ab. Darüber hinaus liegen jedoch die Erfordernisse der Raumordnung auch der Erfüllung der GAK zu Grunde. Daher kann auf einen gesetzlichen Auftrag zur Nachhaltigkeit in der GAK, deren Operationalisierung jedoch außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe nach den Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung erfolgt, geschlossen werden (ebd., S. 55).

Auch im Flurbereinigungsgesetz kann ein Nachhaltigkeitsauftrag implizit über die allgemeinen Zielsetzungen (§ 1 FlurbG) abgeleitet werden (KLAUS 2003, S. 55 f). Diese erstrecken sich dabei auf eine dreidimensionale Vorstellung von Nachhaltigkeit, in deren Vordergrund ökologische und ökonomische Aspekte (Stärkung landwirtschaftlicher Betriebe, Förderung der allgemeinen Landeskultur) stehen (ebd., S. 56 f). Zudem kann aus § 37 Abs. 2 FlurbG ein gesetzlicher Nachhaltigkeitsauftrag abgeleitet werden, der sich aus der Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes ergibt (ebd., S. 58) und damit, weit ausgelegt, auch die öffentlichen Interessen zukünftiger Generationen einschließt. Allerdings ist einzuräumen, dass der Gesetzgeber im Flurbereinigungsgesetz in diesem Zusammenhang wenig konkrete Leitvorstellungen äußert.

2.3.4 Nachhaltigkeit in der Landesplanung

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GG wird durch die jeweiligen Landesplanungsgesetzen ausgefüllt. Auf der Landesebene werden verbindliche Ziele der räumlichen Entwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen festgelegt. Hier bilden sie Vorgaben für die Regional- und Kommunalplanung. Die Leitvorstellung der Raumordnung auf Ebene der Bundesländer leitet sich dabei aus dem ROG ab.

Nachhaltigkeit stellt nach BIRKMANN (2004, S. 37) in den Bundesländern eine Handlungsmaxime bezüglich der Aufgabenwahrnehmung sowie eine Auslegungsmaxime und Anwendungsmaxime hinsichtlich der Grundsätze der Raumordnung dar. Raumordnungspläne in Form von Landesentwicklungsplänen und -programmen formen diese Leitvorstellung aus (ebd., S. 38). Zur Umsetzung dieser Leitvorstellung verfügt die Landesplanung über eine horizontale, Fachplanungen betreffende, und vertikale Koordinierungsfunktion. Die vertikale Koordinierungsfunktion bezieht sich auf die Abstimmung der Raumordnung von Bund und Ländern mit den regionalen Erfordernissen (Gegenstromprinzip; § 1 Abs. 3 ROG). Sie ist für nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume von besonderer Bedeutung, da in diesem Zusammenhang die Anpassung von regionalen Entwicklungsprozessen erfolgt.

2.3.5 Nachhaltigkeit in der Regionalplanung

Ein gegenüber der Landesplanung deutlich höheres Maß an Möglichkeiten zur konkreten räumlichen Ausgestaltung des Leitbildes haben allerdings die Ebenen der Regional- und besonders der Kommunalplanung. Die Grundsätze und Ziele der Landesplanung werden hier konkretisiert und differenziert (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 84). Damit kommt der Regionalplanung eine Mittlerfunktion zwischen den Raumordnungsplänen auf Landesebene und der kommunalen Bauleitplanung zu (BIRKMANN 2004, S. 40). Für diese Steuerung und ggf. Konfliktregelung existieren in den Ländern verschiedene Formen der institutionellen Umsetzung. Allen gemein ist die Anwendung des Gegenstromprinzips, durch dessen partizipativen Charakter eine gute Voraussetzung für die Realisierung nachhaltiger Entwicklungsprozesse gegeben ist.

Die Regionalplanung hat nach BIRKMANN (2004) eine hohe Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung. Zum einen erfordern gegenwärtige demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends (siehe Kap. 3.1) überregionale und regionale Lösungsstrategien, zum anderen nimmt die Regionalplanung eine vorausschauende, überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Planungsfunktion wahr und kann damit in einem integrativen Ansatz, wie auch im Nachhaltigkeitsdiskurs gefordert, Einfluss auf die räumliche Entwicklung nehmen (siehe Tab. 2.3-2; vgl. auch BIRKMANN 2004, S. 52).

Merkmale der Regionalplanung	Bezug zum Nachhaltigkeitsleitbild
vorausschauend	vorbereitende Wirkung Ausrichtung auf zukünftiges Handeln Anspruch auf Zukunftsfähigkeit
zusammenfassend	einzelne Belange und Ansprüche an den Raum integrierend Bereinigung von Konflikten Abwägung konkurrierender Ansprüche
überörtlich	Einbindung kommunaler Planungen in übergeordnete Planung Verbindung verschiedener kommunaler Planungen Beachtung der Auswirkung von Planungen auf andere Räume
überfachlich	Neutralität gegenüber Fachdisziplinen Beteiligung aller Träger öffentlicher Belange keine grundsätzliche Priorisierung einzelner Dimensionen Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung aller Belange

Tabelle 2.3-2: Nachhaltiger Charakter der Regionalplanung

Setzt man diese Art, in der die Regionalplanung auszugestalten ist, in ein Verhältnis zum Leitbild der Nachhaltigkeit, so ergibt sich auch auf dieser Planungsebene bereits ohne eine tiefer gehende Analyse der einzelnen Landesgesetze ein gesetzlicher Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 84).

2.3.6 Nachhaltigkeit in der Kommunalplanung

Letztendlich erfolgt die raumwirksame Umsetzung der Vorgaben und Ziele der Regionalplanung auf der kommunalen Ebene. Die Gemeinden verfügen in ihrem Aufgabenbereich über ein sehr hohes Steuerungspotential, das sich unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltung/kommunale Planungshoheit) ergibt (vgl. auch FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 72, S. 86). Natürlich gilt auch hier das Gegenstromprinzip und die kommunalen Planungen finden ihre Grenzen in übergeordneten Vorgaben oder raumwirksamen Fachplanungen (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 90). Gleichzeitig ist aber die Landes- und Regionalplanung durch dieses Prinzip gebunden, nach welchem die Ordnung der Teilräume ebenso eine Berücksichtigung in übergeordneten Planungen erfahren muss (§ 1 Abs. 3 ROG). Diese Beachtungs- und Anpassungspflichten machen einerseits ein stetiges eigenständiges und aktives Agieren der Gemeinden erforderlich (BIRKMANN 2004, S. 37) und unterstreichen andererseits die Geltung der Grundsätze der Raumordnung gem. ROG – und damit auch des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung – auf der kommunalen Ebene.

Mit der Novellierung des BauGB ist 1998 der Begriff der Nachhaltigkeit auch in diesen Gesetzestext aufgenommen (UBA 2002, S. 402) und die Integrationswirkung der Bauleitplanung im Sinne des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung herausgestellt worden (vgl. auch WERHEIT 2002, S. 19). Die Ziele einer nachhaltigen Bauleitplanung sind u.a. eine sozialgerechte Bodennutzung, die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt, der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen und der Erhalt des (städte-)baulichen Orts- und Landschaftsbildes (vgl. FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 90; § 1 Abs. 5 BauGB). Nach § 1 Abs. 6 BauGB sind bei der Bauleitplanung die in Tab. 2.3-3 aufgeführten Aspekte zu beachten.

Ökologische Aspekte	Soziale Aspekte	Ökonomische Aspekte
Auswirkungen auf Naturgüter und deren Wirkungsgefüge	verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung	Belange der Wirtschaft
Auswirkungen auf die Landschaft	Wohnbedürfnisse der Bevölkerung	Belange der Land- und Forstwirtschaft
Auswirkungen auf die biologische Vielfalt	gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse	Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen
umweltbezogene Auswirkungen auf die Bevölkerung	soziale und kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung	Post- und Telekommunikationswesen
umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter	sozial stabile Bevölkerungsstrukturen	Sicherung von Rohstoffvorkommen
Erhaltungsziele und Schutzzweck von Schutzgebieten	Belange der Baukultur und des Denkmalschutzes u.ä.	
Vermeidung von Emissionen	Sicherheit der Bevölkerung	

Ökologische Aspekte	Soziale Aspekte	Ökonomische Aspekte
Umgang mit Abfällen und Abwässern	Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes	
effiziente Energienutzung	seelsorgerische Erfordernisse	
Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität	Bevölkerungsentwicklung	
Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen	Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser	
Vermeidung und Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts	Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche	
	Eigentumsbildung	
	Kosten sparendes Bauen	
	Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität	
Hochwasserschutz		

Tabelle 2.3-3: Aspekte nachhaltiger Entwicklung gem. § 1 Abs. 6 BauGB als Vorgabe für die Bauleitplanung der Gemeinden

Die Novellierung leitete nach Auslegung des Umweltbundesamtes (UBA 2002, S. 402) keine grundlegenden neuen Entwicklungen ein, brachte die Ziele der Nachhaltigkeit jedoch stärker in das Augenmerk von Planern und verpflichtet Kommunen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (vgl. auch WERHEIT 2002, S. 19).

2.3.7 Angrenzende Rechtsbereiche

Neben den bisher dargelegten rechtlichen Regelungen hat das Leitbild nachhaltiger Entwicklung auch in weitere Gesetze Einzug gehalten und wirkt auf die Gesetzgebung und Rechtsanwendung (TOMERIUS/MAGSIG 2007, S. 445) bzw. lässt eine implizite Ableitung des Nachhaltigkeitspostulats zu (KLAUS 2003, S. 59). Als wichtig bezüglich einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung werden regelmäßig die in Tab. 2.3-4 aufgeführten Regelungen benannt (vgl. LEE 2000, S. 32; TOMERIUS/MAGSIG 2007, S. 437; UBA 2002, S. 404 ff).

Ebene	Rechtsnorm
EU-Recht	FFH-Richtlinie EU-Vogelschutzrichtlinie Europäische Wasserrahmenrichtlinie SUP-Richtlinie
Bundesrecht	Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) Wasserhaushaltsgesetz (WHG) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
Landesrecht	Planungsrecht der Länder Wald-, Jagd-, Fischereirecht

Tabelle 2.3-4: Weitere Rechtsvorschriften mit Nachhaltigkeitsbezug

Dabei überwiegt insbesondere im Umweltrecht eine rechtsdogmatische Diskussion (TOMERIUS/MAGSIG 2007, S. 442). In den einzelnen gesetzlichen Grundlagen ist die Interpretation und inhaltliche Ausgestaltung von Nachhaltigkeit jeweils verschieden, soll im Folgenden jedoch nicht weiter analysiert werden.

2.3.8 Fazit

Der allgemeine Bedeutungsgewinn nachhaltiger Entwicklung (vgl. Kap. 2.1.1) bewirkte eine hohe Resonanz in der Rechtsentwicklung (vgl. TOMERIUS/MAGSIG 2007, S. 435) und eine zunehmende Verankerung des Leitbildes in der Gesetzgebung. Dabei spielt in der Rechtsdebatte die dreidimensionale Systemvorstellung eine bevorzugte Rolle (ebd., S. 438). Seit der Konferenz von Rio 1992, spätestens seit der Novellierung des Bau- und Raumordnungsrechts (1998), ist Nachhaltigkeit gesetzlich verankerte Aufgabe für Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. WERHEIT 2002, S. 7).

Insbesondere für kommunale Planungen ergibt sich aus dem Grundgesetz, den durchgreifenden Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung, den Bestimmungen des BauGB und der mittelbaren Wirkung von angrenzenden gesetzlichen Regelungen eine rechtliche Verpflichtung zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung. Diese wird durch einen politischen Auftrag, der sich z.B. in der Unterzeichnung der Agenda 21 oder der Berufung verschiedener politisch-institutioneller Gremien äußert (vgl. KLAUS 2003, S. 59) sowie einen gesellschaftlichen Auftrag (gestiegenes Umweltbewusstsein, Wunsch nach Zukunftssicherung, Forderung nach vermehrter Bürgerbeteiligung; ebd., S. 66) verstärkt. Daher sind die ländlichen Gemeinden mit ihrer hohen Steuerungs- und Umsetzungskompetenz Gegenstand der weiteren Untersuchungen.

3 Ländliche Räume und nachhaltige Entwicklung

Unter ländlicher Entwicklung ist die Verwirklichung der Entwicklungsziele von Raumordnung und Landesplanung im ländlichen Raum zu verstehen. Sie dient vor allem der dauerhaften Verbesserung der Raumfunktionen und ist entsprechend dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung auszugestalten. Als Grundsatz hat sich eine ganzheitliche Entwicklung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen an Stelle der isolierten Einzelsektorenbetrachtung durchgesetzt. Bezieht man die Interpretation der Nachhaltigkeitstrias auf die Entwicklung ländlicher Räume, so ist den Analysen der DLKG (2006, S. 28) folgend keine gleichwertige Gewichtung, sondern eine regionalspezifische Abwägung der jeweiligen Belange zweckmäßig. Zur Verwirklichung von nachhaltiger ländlicher Entwicklung ist ein räumlicher Ausgleich anzustreben, der nicht ausschließlich lokale Aspekte berücksichtigt, sondern über administrative Grenzen hinausreicht (ebd.) und politische Rahmenbedingungen, regionalpolitische (Entwicklungs-)Prozesse und den Aufbau von Kooperationen integriert (BÖCHER/KROTT 2004, S. 20), wobei sowohl aktuelle als auch zukünftige Herausforderungen, Entwicklungen und Problemlagen zu berücksichtigen sind (DLKG 2006, S. 28).

Die ländlichen Gemeinden stehen hier in einer globalen und generationenübergreifenden Verantwortung (WERHEIT 2002, S. 13), die sich über die naheliegenden lokalen Handlungsfelder hinaus erstreckt. Um dieser umfassenden Verpflichtung gerecht zu werden, bedarf es jedoch in erster Linie der Realisierung nachhaltiger Entwicklungsprozesse auf der lokalen, kommunalen Ebene.

Im Folgenden werden ausgehend von einer Analyse des Raumtyps der strukturschwachen ländlichen Räume deren Kennzeichen und spezifischen Probleme herausgearbeitet sowie Entwicklungspotenziale erörtert. Anschließend werden die sich hieraus ableitenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Handlungsfelder der Gemeindeentwicklung aufgezeigt. Die geeigneten Verfahren und Instrumente einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung und die Hemmnisse bei deren Umsetzung werden anschließend näher beleuchtet.

3.1 Strukturschwache ländliche Räume

3.1.1 Typisierung ländlicher Räume in der laufenden Raumbearbeitung

In der Abgrenzung und Benennung von Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland findet in erster Linie das Verständnis für die gewachsene räumliche Ordnung seinen Ausdruck. In zweiter Linie manifestiert sich durch die Definition – oder auch durch das Ausbleiben einer solchen – ein politischer und gestalterischer Wille. Die definierte räumliche Ordnung erlaubt es, spezifische Entwicklungstendenzen einzuordnen, Problemlagen zu identifizieren, Handlungsfelder zu benennen und schließlich Entwicklungsschwerpunkte zu formulieren. So

ist auch die durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vorgenommene Aufteilung des Gesamttraumes der wichtigste Bezugspunkt für die wissenschaftliche Betrachtung räumlicher Entwicklungen. Das stetig wachsende Verständnis von räumlichen Entwicklungsprozessen und Tendenzen führt dabei regelmäßig zu einer Weiterentwicklung der Definition entsprechender Teilräume. Da sowohl die Ansätze der Raumordnungsberichte (ROB) der Jahre 2000 und 2005 als auch die Raumtypisierung des ROB 2010 für eine Eingrenzung der ländlichen, insbesondere der strukturschwachen ländlichen Räume, geeignete Kriterien enthalten, soll zunächst die raumordnerische Typisierung näher betrachtet werden.

3.1.1.1 Raumtypisierung nach Entwicklungspotenzialen (ROB 2000)

Ländliche Räume variieren je nach geografischer Lage, Struktur und Entwicklungsdynamik in ihren Standpotenzialen und -defiziten (DLKG 2006, S. 12). Diesem Grundgedanken folgend unterscheidet der Raumordnungsbericht 2000 (BBR 2000) ländliche Räume entsprechend der in Abb. 3.1-1 dargestellten Systematik.

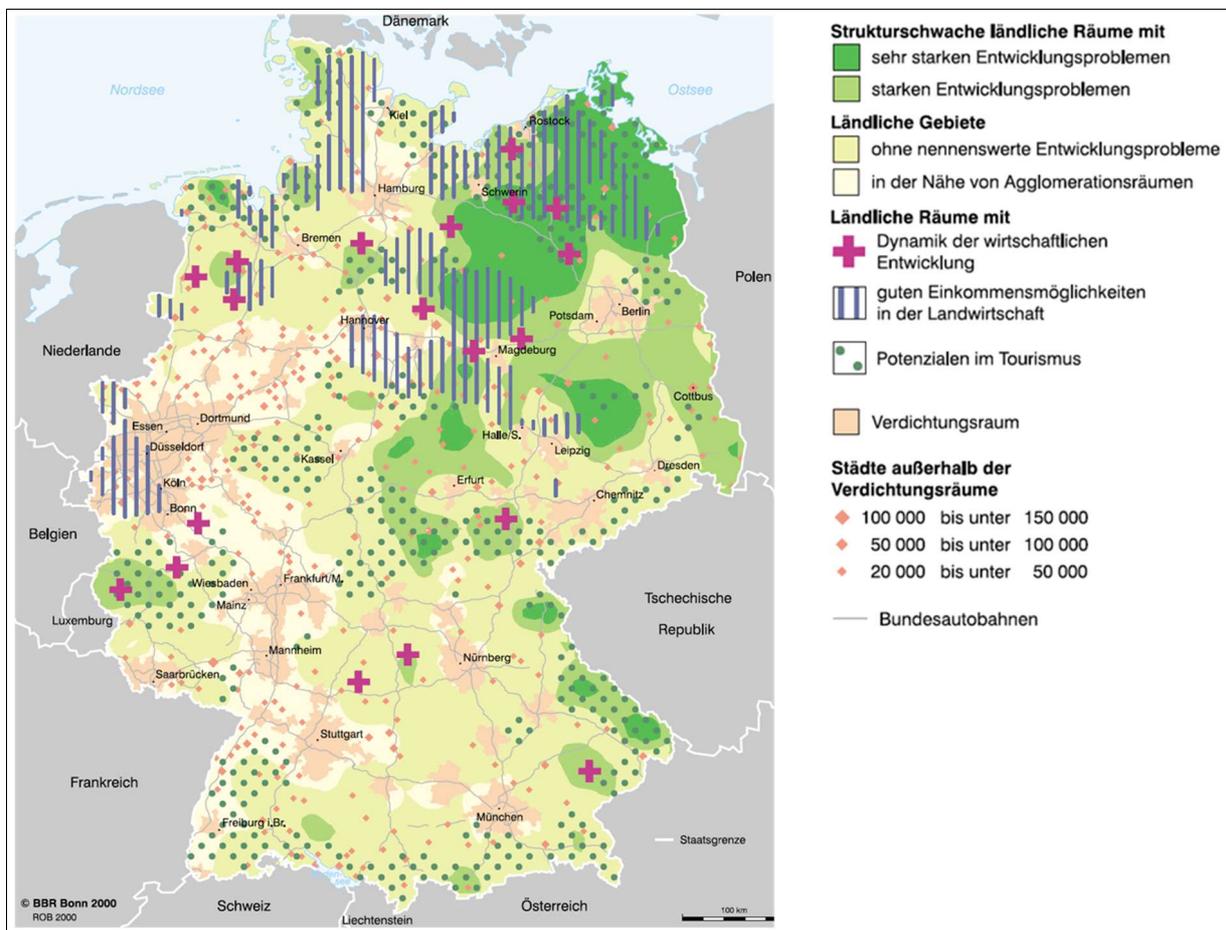


Abb. 3.1-1: Raumstrukturierung nach Potenzialen (Quelle: BBR 2000, S. 65)

Strukturschwache ländliche Räume werden dabei in ländliche Räume mit starken bzw. sehr starken Entwicklungsproblemen differenziert. Diese Kategorisierung ermöglicht es, das Potenzial, aber auch den Entwicklungsbedarf zu erfassen und gleichzeitig Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen.

Für Zwecke der Raumbeobachtung existiert zudem eine Einteilung in siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen, die ländliche Räume jeweils anhand der Bevölkerungsdichte unterscheidet (vgl. SCHLÖMER/SPANGENBERG 2009, S. 17). Abb. 3.1-2 zeigt den aktuellen Fortführungsstand dieser Raumtypisierung. Damit ist eine Abgrenzung der ländlichen Räume von ländlichen Kreisen in verdichterten bzw. Agglomerationsräumen möglich. Zudem stellen die ländlichen Räume einen eigenen siedlungsstrukturellen Gebietstypus dar, der in Mischformen und mit anderen Problemlagen auch in den verdichteten Räumen vorzufinden ist. Eine explizite Benennung von strukturschwachen ländlichen Räumen erfolgt allerdings nicht.

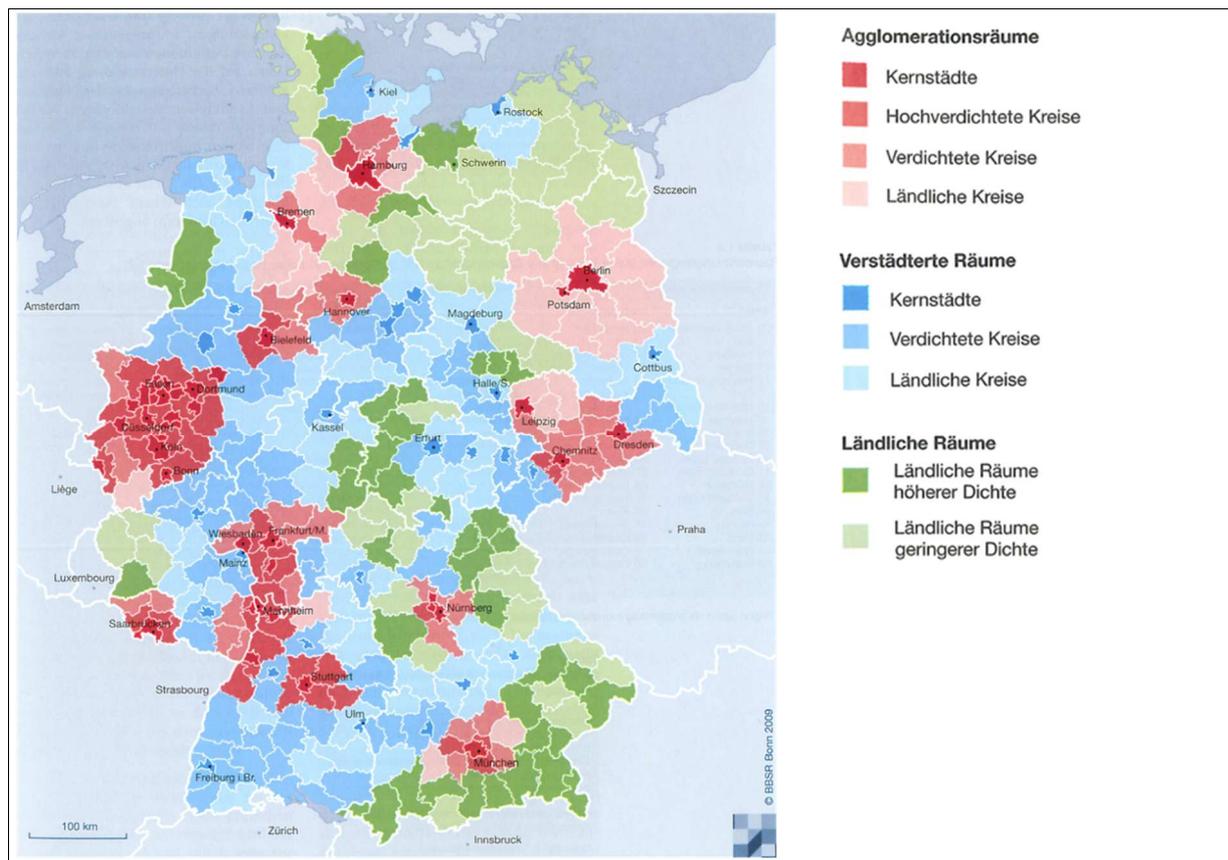


Abb. 3.1-2: Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen (Quelle: BBSR 2009, S. 5)

Dennoch spricht diese Systematisierung für ein starkes Problembewusstsein hinsichtlich der Entwicklung ländlicher Räume, da diese nicht als Sammelkategorie betrachtet, sondern entsprechend ihrer spezifischen Lage- und Verdichtungseigenschaften differenziert werden. Die jeweiligen Raumkategorien unterliegen unterschiedlichen Einflüssen und weisen unterschiedliche Problemlagen, aber auch Potenziale auf, die mit jeweils angepassten Entwicklungsstrategien aufzugreifen sind. Die Raumtypisierung unterstützt durch ihr hohes Maß an Differenzierung diese angepassten Ansätze bereits auf der Ebene der Raumordnung des Bundes.

3.1.1.2 Raumtypisierung nach Zentrenreichbarkeit (ROB 2005)

Eine alternative Betrachtung der räumlichen Ordnung stellen die Raumstrukturtypen des ROB 2005 (BBR 2005a) dar. Die Gliederung der räumlichen Struktur erfolgt hier unabhängig von administrativen Grenzen auf Grundlage der Kriterien „Zentrenreichbarkeit“ und „Bevölkerungsdichte“ und unterscheidet zwischen Zentralraum, Zwischenraum und Peripherieraum (Abb. 3.1-3). Die Zentren, an denen sich diese Raumtypisierung orientiert, sind durch die Bündelung von Beschäftigungs- und Versorgungsmöglichkeiten gekennzeichnet (vgl. BBR 2005a, S. 18). Die Lagegunst von Räumen wird durch die Verteilung bedeutsamer Raumfunktionen und deren Erreichbarkeit im Rahmen der Individualmobilität bestimmt. Der Anschluss an eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur trägt also zu einer Verbesserung der Lagegunst ländlicher Räume bei (ebd.).

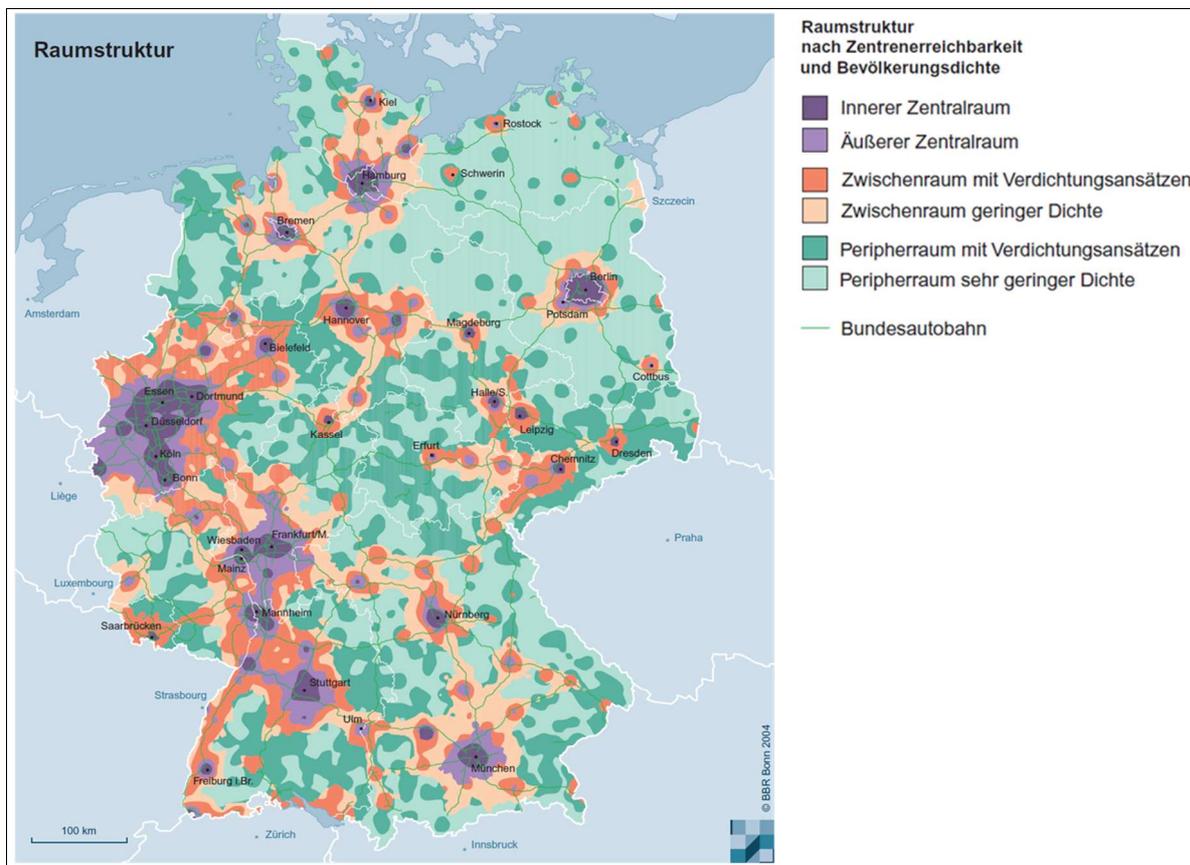


Abb. 3.1-3: Raumtypisierung nach Zentralität und Dichte (Quelle: BBR 2004)

Ländliche Räume sind dabei nicht explizit genannte Teilräume des peripheren Raumes und bilden keinen eigenständigen Grundtyp der Raumstruktur. Nach SCHLÖMER/SPANGENBERG (2009, S. 18) wurde darauf zugunsten einer Betonung der 2006 beschlossenen Leitbilder der Raumentwicklung (BMVBS 2006) verzichtet. Die den Leitbildern zu Grunde liegende Entwicklungsstrategie geht von der gezielten Stärkung von Städten und Metropolregionen als Wachstums- und Innovationsmotoren und damit verbundenen Ausstrahlungseffekten auf die Peripherie aus. Insofern ist in diesem strategischen Ansatz eine eingehendere Typisierung ländlicher Räume nicht erforderlich. Im Vergleich mit anderen Ansätzen zur Raumtypisierung kann der Peripherieraum allerdings nur annähernd mit ländlichen Räumen gleichgesetzt werden (vgl. BORCHARD 2007, S. 3).

Der Nachteil in dieser Raumtypisierung besteht besonders in der (begrifflichen) Auslassung ländlicher Räume und den eingeschränkten Möglichkeiten, Räume weiter zu unterscheiden und zu vergleichen. Besonders im Umfeld von Agglomerationen erlaubt diese Typisierung bei günstiger verkehrstechnischer Erschließung keine Rückschlüsse auf die ländliche Prägung von Umlandgemeinden. Eine eingehende Differenzierung der peripheren Räume ist nur bezüglich der Verdichtungsansätze möglich, Aussagen zur strukturellen Ausstattung sind nicht möglich. Daher wurde in der wissenschaftlichen Diskussion weiterhin an der nach Potenzialen differenzierten Typisierung des ROB 2000 festgehalten (siehe DLKG 2006).

3.1.1.3 Raumtypisierung nach Besiedlung und Lage (ROB 2010)

Zur begrifflichen Wiederaufnahme ländlicher Räume in die Raumtypisierung und zur Schaffung einer Grundlage für deren spezifische Analyse wurden die Raumstrukturtypen des ROB 2005 weiterentwickelt (SCHLÖMER/SPANGENBERG 2009, S. 20). Die neue Raumtypisierung des ROB 2010 beruht auf zwei räumlichen Basisstrukturmerkmalen unterschiedlichen Maßstabes. In das Basisstrukturmerkmal „Besiedlung“ gehen die Bevölkerungsdichte und der Siedlungsflächenanteil ein, das Basisstrukturmerkmal „Lage“ berücksichtigt die Zentralität bezüglich einer Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen (vgl. ebd., S. 21).

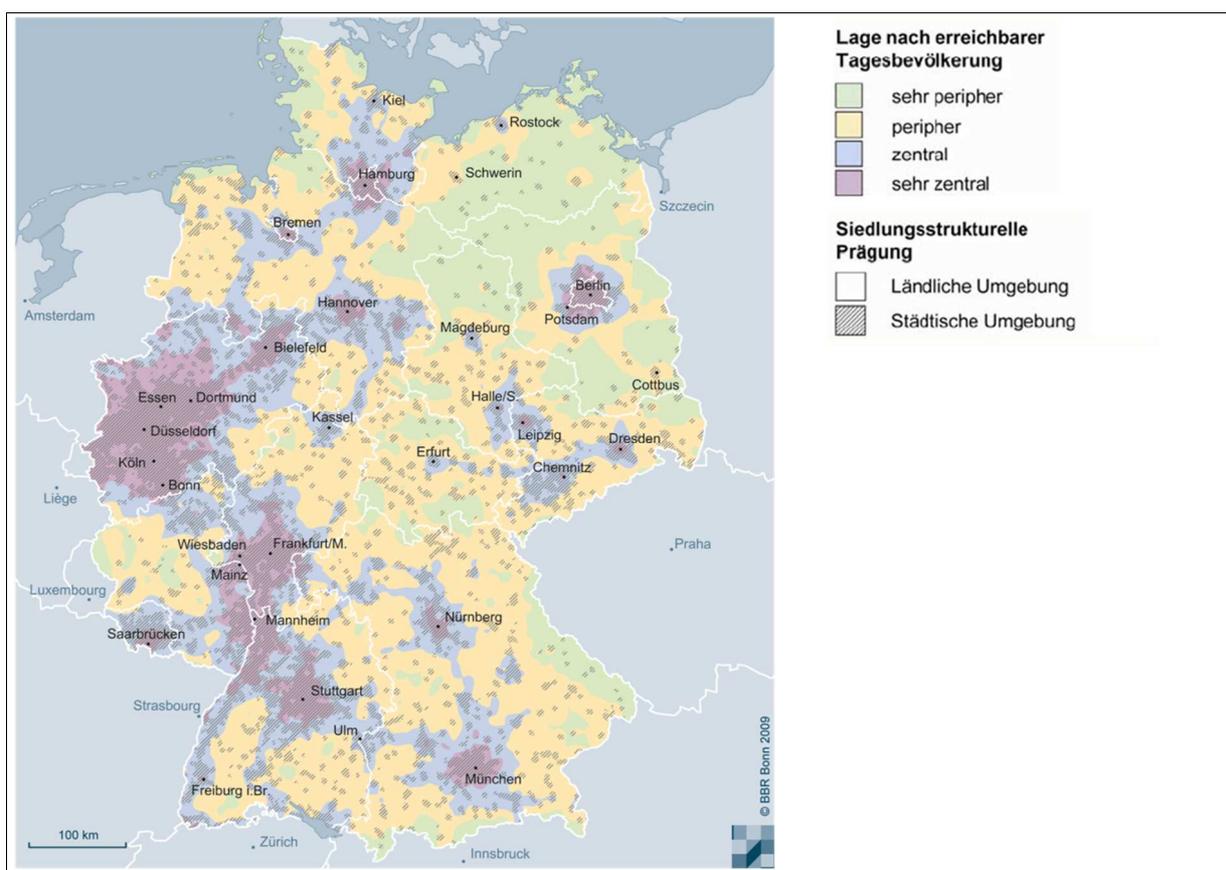


Abb. 3.1-4: Raumtypisierung nach Lage und Besiedlung (Quelle: BBR 2009)

Für jedes Basisstrukturmerkmal kann eine Raumtypisierung erfolgen. Der Lagetyp gliedert sich in sehr zentrale, zentrale, periphere und sehr periphere Räume, das Basisstrukturmerkmal Besiedlung unterscheidet (auf Ebene der Gemeinde/Gemeindeverbände) zwischen

überwiegend städtischer, teilweise städtischer und ländlicher Umgebung. Durch die Kombination von siedlungsstruktureller Prägung und Lagetyp ergeben sich die Raumtypen des ROB 2010 (Abb. 3.1-4).

3.1.2 Funktionen ländlicher Räume

Aus den Ausführungen zur Raumtypisierung und den damit verbundenen Ansätzen zur Identifizierung ländlicher Räume ist ersichtlich, dass es sich hierbei nicht um einen homogenen Raumtyp handelt (vgl. WEBER 2009, S. 171 f) und auch die Raumordnungspolitik keine abschließende Definition bereit hält (vgl. KLAUS 2003, S. 18). Der ländliche Raum variiert in Abhängigkeit von geografischer Lage, Zentrenreichbarkeit und natürlicher Ausstattung, befindet sich in stetiger Wechselwirkung mit Städten (vgl. ebd., S. 19) und ist nicht zwangsläufig strukturschwach (WEBER 2009, S. 172 f). Vielmehr erfüllt er in unterschiedlicher Ausprägung verschiedene Funktionen (vgl. DLKG 2006, S. 29; WEBER 2009, S. 171; KLAUS 2003, S. 19). In der Verteilung dieser Funktionen auf die Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zeigt sich, dass ländliche Räume ein fester Teil der (sozio-)gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtentwicklung sind (siehe Tab. 3.1-1; vgl. auch GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244).

Ökologische Funktionen	Ökonomische Funktionen	Soziale Funktionen
Ökoto- und Naturschutzfunktion	Wirtschaftsfunktion	Siedlungs- und Wohnfunktion
Ausgleichsfunktion	land- und forstwirtschaftliche Standortfunktion	Freizeit und Erholungsfunktion
	Arbeitsplatzfunktion	Bildungs- und Kulturträgerfunktion
	Standortfunktion für Infrastruktur	
	Ressourcenbereitstellungsfunktion	
	Entsorgungsfunktion	

Tabelle 3.1-1: Funktionen ländlicher Räume

Interessant ist dabei jedoch, dass in der wissenschaftlichen Diskussion besonders häufig die ökonomische und soziale Funktion benannt wird, während die ökologische Funktion fast ausschließlich ohne weitere Detaillierung auf die Ökoto- und Naturschutzfunktion beschränkt wird. Diese wird zwar stets besonders betont, nimmt aber im Gegensatz zu den mit dem Leitbild nachhaltiger räumlicher Entwicklung in Verbindung gebrachten ökologischen Belangen keine vergleichbare Stellung ein.

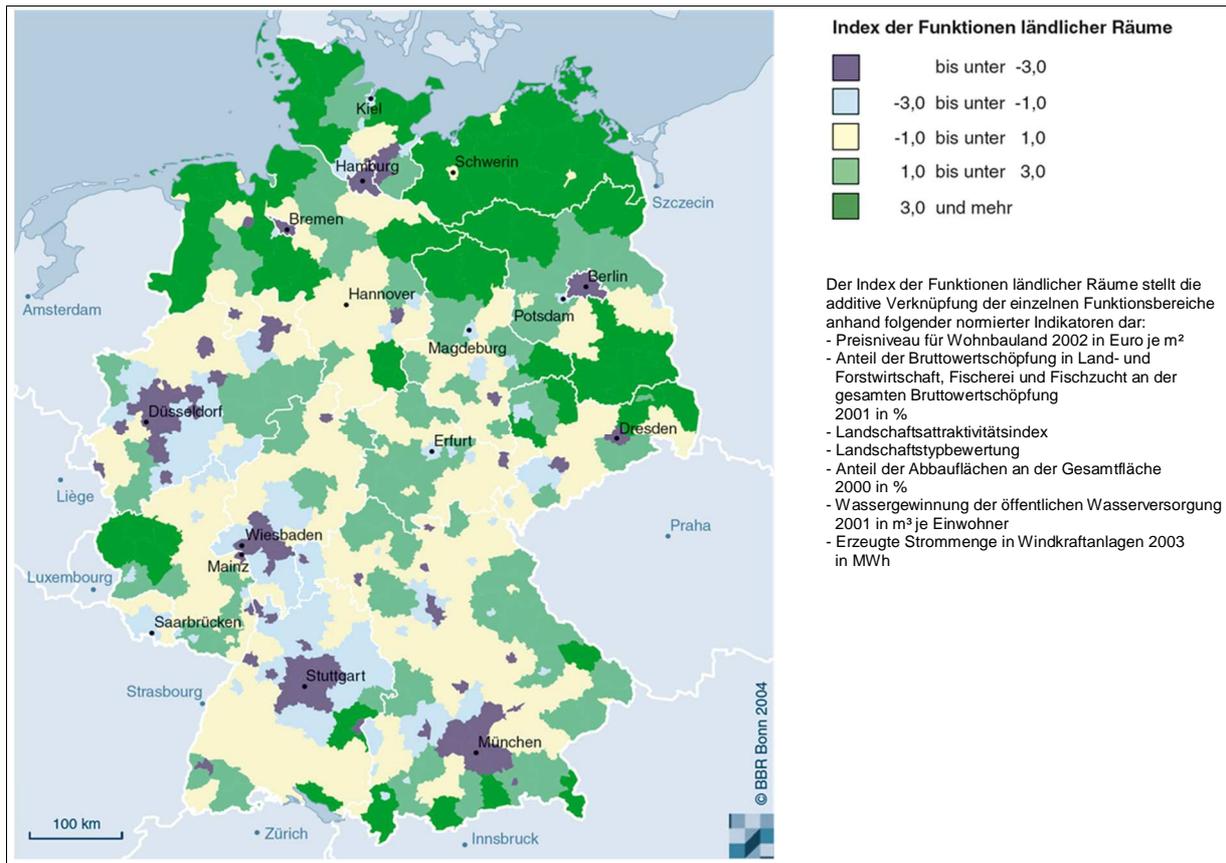


Abb. 3.1-5: Funktionspotenzial ländlicher Räume (Quelle: BBR 2005a, S. 212)

Die Darstellung der Überlagerung verschiedener Funktionen ländlicher Räume (Abb. 3.1-5) macht deutlich, dass die ländlichen Räume, und hier in besonderem Maße die durch Strukturschwäche gekennzeichneten, eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an verschiedenen Funktionen anbieten und aufrechterhalten müssen.

3.1.3 Kennzeichen und Probleme strukturschwacher ländlicher Räume

Strukturschwache ländliche Räume stellen eine Raumtypisierung dar, die sowohl in der Systematik des ROB 2000 als auch der des ROB 2010 zu finden ist. Sie werden durch eine Reihe spezifischer Kennzeichen, die in der Regel erhebliche Entwicklungsprobleme darstellen und in besonders hoher Intensität und Dauerhaftigkeit zu Tage treten, geprägt.

Wie alle Raumtypen sind auch die strukturschwachen ländlichen Räume von Effekten der Globalisierung und Europäisierung erfasst (siehe auch KLAUS 2003, S. 18). Die EU-Erweiterung und die Öffnung von Märkten führen neben einer Wettbewerbsverschärfung zu einer Zunahme von Waren- und Verkehrsströmen auch im ländlichen Raum (RILL 2006, S. 167). Zudem vollzieht sich weiterhin unverändert ein demografischer und wirtschaftlicher Strukturwandel. Der hieraus resultierende Anpassungsdruck spiegelt sich in der derzeitigen Situation der strukturschwachen ländlichen Räume wider.

Nachstehend soll ein Überblick über die in der Literatur bereits vielfach erörterten Kennzeichen und Problemlagen strukturschwacher ländlicher Regionen gegeben werden, um darauf aufbauend im folgenden Kapitel Handlungsfelder für deren nachhaltige Entwicklung aufzuzeigen. Dazu werden die Bereiche räumliche Lage, Bevölkerung, Wirtschaft und

Landwirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge beleuchtet und abschließend die Situation der Dörfer thematisiert.

3.1.3.1 Räumliche Lage

Strukturschwache ländliche Räume sind durch eine periphere Lage bezüglich nationaler und europäischer Verflechtungen gekennzeichnet (DLKG 2006, S. 14). Dies äußert sich durch eine geringe Zentrenreichbarkeit (DEHNE 2009, S. 49) sowie eine räumlich-zeitliche Distanz zu Märkten (WEIB 2002, S. 15 f). Weiterhin weisen „deindustrialisierte“ Räume sowie Regionen mit tiefgreifendem wirtschaftlichem Strukturwandel ein hohes Maß an Strukturschwäche auf. Dabei handelt es sich oftmals um Räume in Grenz- oder Küstennähe, Bergregionen, Mittelgebirgslagen oder ehemalige Zonenrandgebiete (BRAKE 2007, S. 177).

Jede der bereits aufgezeigten Möglichkeiten zur Typisierung der räumlichen Ordnung gestattet es, explizit benannte strukturschwache Räume bzw. periphere, dünnbesiedelte Regionen zu identifizieren. Es ist nicht überraschend, dass bei einer Gegenüberstellung der entsprechenden Ansätze jeweils fast identische geografische Regionen in der Bundesrepublik die Merkmale strukturschwacher ländlicher Räume erfüllen. Dabei handelt es sich häufig um (vgl. auch DEHNE 2009, S. 49 f):

- monostrukturierte Agrargebiete Ostdeutschlands,
- alt-touristische Gebiete Westdeutschlands,
- altindustrielle/altgewerblich geprägte Regionen,
- Bergbauggebiete.

Auf Grund der besonderen demografischen Entwicklung und Bedingungen in den neuen Ländern fassen MARETZKE/WEIB (2009, S. 43) diese Regionen ansatzweise in einem eigenen Raumtypus zusammen, der sich durch großflächige Dünnsiedelareale und Distanz zu konkurrierenden Märkten auszeichnet (siehe auch WEIB 2002). Im Sinne einer umfassenden Betrachtung aller strukturschwachen ländlichen Räume der Bundesrepublik Deutschland wird diesem Ansatz im Rahmen der weiteren Untersuchung nicht gefolgt.

3.1.3.2 Demografische Entwicklung

Ein zentrales Merkmal strukturschwacher ländlicher Räume ist die extrem niedrige Bevölkerungsdichte (DLKG 2006, S. 14). Der demografische Wandel in der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich in diesen Räumen in einem Bevölkerungsrückgang, der sich vorwiegend aus zwei Komponenten zusammensetzt. Zum einen ist eine anhaltende Abwanderung der Bevölkerung zu verzeichnen. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die Abwanderung gut ausgebildeter Bevölkerungsteile (Verstärkung ökonomischer Problemlage) und junger Frauen (ungleiche Geschlechterverteilung, Verstärkung der grundsätzlichen demografischen Probleme). Die zweite Komponente des Bevölkerungsrückganges sind die geringen Zuwanderungs- und Zuwachsraten. Die Abwanderung als subjektive Reaktion auf Strukturschwäche ist dabei ein typisches Problem strukturschwacher ländlicher Räume (DLKG 2006, S. 17).

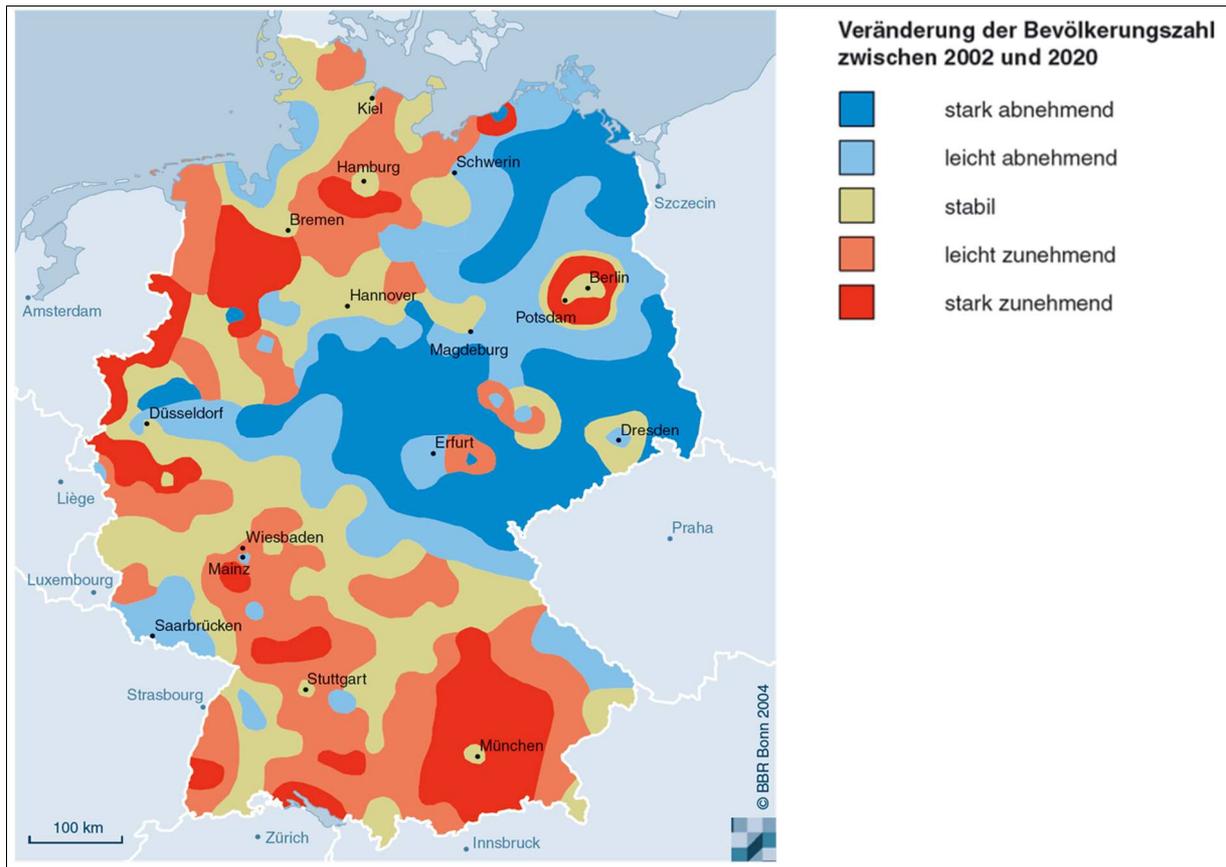


Abb. 3.1-6: Bevölkerungsentwicklung (Quelle: BBR 2005a, S. 32)

Zwar können Räume mit besonderem landschaftlichen und touristischen Potenzial bzw. hohem Freizeitwert mitunter kleinräumig ein etwas besseres Wanderungssaldo aufweisen, wodurch die Einwohnerzahlen gelegentlich stabilisiert werden (DLKG 2006, S. 18). Insgesamt betrachtet handelt es sich dabei jedoch um Ausnahmen. Im Allgemeinen bergen die geringen Zuwachsraten und das negative Wanderungssaldo die Gefahr einer örtlichen, mitunter regionalen, Entleerung (DEHNE 2009, S. 49), selbst eine einsetzende Zuwanderung oder ein Geburtenboom würden nach KOCKS (2003, S. II) die Schrumpfung lediglich abbremsen. Die entsprechende Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist in Abb. 3.1-6 dargestellt.

Als weitere Folge ergibt sich ein anderes Merkmal strukturschwacher ländlicher Räume: der Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung. Gestützt wird diese Tendenz durch den Rückgang haushaltsgründender Jahrgänge (SCHÖFL/SCHÖFL/SPEIDEL 2009, S. 271 f), den Eintritt der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge in das Rentenalter und die allgemein steigende Lebenserwartung (KOCKS 2003, S. II).

Abgesehen von diesen bevölkerungsstatistischen Rahmenbedingungen ist die soziale Lage der Bevölkerung strukturschwacher Regionen durch ein vergleichsweise geringes Haushaltseinkommen, geringere Kaufkraft sowie einem allgemein weit unterdurchschnittlichen Wohlstand (DEHNE 2009, S. 49) gekennzeichnet. KLAUS (2003, S. 21) spricht in diesem Zusammenhang von ländlicher Armut. Als Folgen stellt DEHNE (2009, S. 49) eine Anfälligkeit für extreme politische Positionen sowie eine allgemeine Demokratieskepsis fest. Dieses ist insofern relevant, dass viele Handlungsstrategien zur

nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume auf partizipativen Ansätzen beruhen und ein hohes Maß an Bürgerengagement und Eigeninitiative erfordern.

3.1.3.3 Wirtschaft und Arbeit

Die Strukturschwäche ländlicher Räume bezieht sich in erster Linie auf wirtschaftliche Aspekte. Sie äußert sich regelmäßig in geringer ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit, geringerem Austausch von Produkten und Dienstleistungen und einer starken ökonomischen Abhängigkeit von Entscheidungen außerhalb der Region (vgl. DEHNE 2009, S. 49). Die wirtschaftliche Strukturschwäche wirkt sich unmittelbar auf den Arbeitsmarkt aus. So sind strukturschwache ländliche Räume durch ein rückläufiges Arbeitsplatzangebot in der Landwirtschaft, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und fehlende Arbeitsplatzalternativen gekennzeichnet (DLKG 2006, S. 14). Bereits jetzt existieren Räume ohne nennenswerte ökonomische Basis (ebd., S. 50). GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER (2006, S. 245) gehen davon aus, dass nur noch in Ausnahmefällen mit größeren exogenen Investitionsvorhaben und den daraus resultierenden Wachstumsimpulsen zu rechnen ist. Daher kommen insbesondere Strategien zur Förderung einer endogenen Regionalentwicklung (z.B. Leader) eine hohe Bedeutung zu. Sie bauen auf der Aktivierung nicht bzw. nur unzureichend genutzter Potenziale auf (siehe Kap. 3.2.2.1; siehe FOIBNER 2000, S. 300).

Zum Teil konnten Arbeitsplatzverluste im sekundären Wirtschaftssektor durch den Ausbau des Dienstleistungsbereichs in strukturschwachen ländlichen Räumen (vor allem in touristischen Regionen) aufgefangen werden. Dennoch beträgt die Erwerbstätigenquote nur vier Fünftel des Bundesdurchschnitts und liegt z.T. über 20 % (ebd., S. 23 f; BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2010). Die strukturschwachen ländlichen Räume zählen daher unverändert auch zu den ökonomisch schwächsten Regionen (DLKG 2006, S. 24).

Die Landwirtschaft hat in strukturschwachen ländlichen Räumen noch eine erhebliche Bedeutung (DLKG 2006, S. 23), dessen ungeachtet unterliegt sie einem Strukturwandel, der sich in seiner Ausprägung in den alten und neuen Ländern deutlich unterscheidet.

In den alten Ländern geht die Zahl der landwirtschaftlichen Unternehmen kontinuierlich zurück. Gleichzeitig erhöht sich dadurch die durchschnittliche Betriebsgröße. Bei den landwirtschaftlichen Betrieben handelt es sich vorwiegend um Einzelunternehmen (davon 54,4 % im Nebenerwerb) und Personengesellschaften, deren durchschnittliche Betriebsgröße noch unterhalb der Wachstumsgrenze von ca. 75 ha liegt (SCHÄUBLE 2007, S. 36 f). Auf Grund der kleinteiligen Strukturierung weisen ca. drei Viertel der landwirtschaftlich genutzten Flächen Arrondierungsbedarf auf (regional unterschiedlich; ebd. S. 58).

Auch die Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten sinkt. Als Ursachen hierfür gelten das geringe Betriebseinkommen, allgemein unzureichende berufliche Perspektiven und die ungeklärte Hofnachfolge (ebd. 2007, S. 35). Besonders der letztgenannte Grund wird nach SCHÄUBLE (2007, S. 35) in den nächsten 20 Jahren zu einer hohen Zahl an Betriebsaufgaben führen. Damit verbunden ist eine weitgehend ungeordnete Landabgabe, die in der Summe etwa ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche umfasst (ebd., S. 35 f). Doch auch bei einem Verbleib im Haupterwerb ergibt sich auf Grund des Wachstumsdrucks die Notwendigkeit zur Flächenaufstockung (in der Regel auf Pachtbasis), was bei unzureichender

Flurverfassung zu steigenden Kosten in der Außenwirtschaft führt (vgl. THIEMANN 2007b, S. 20; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 249).

Dagegen ist in den neuen Ländern der strukturelle Wandel der Landwirtschaft weitgehend abgeschlossen. Nach der hohen Dynamik Anfang der 1990er Jahre haben sich die landwirtschaftlichen Betriebe konsolidiert. Zuvor stieg die Anzahl an landwirtschaftlichen Unternehmen in Folge der Umwandlung oder Auflösung der LPGen stark an, gleichzeitig sanken die Beschäftigtenzahlen um 80 % (SCHÄUBLE 2007, S. 36). Der Großteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten ist familienfremd (ca. drei Viertel, ebd.).

Die Agrarstruktur der neuen Länder wird im Wesentlichen durch die LPG-Nachfolgebetriebe bestimmt, die in den bereits zu DDR-Zeiten geschaffenen Strukturen über die Hälfte der Flächen bewirtschaften. Daneben spielen bezüglich der bewirtschafteten Fläche Haupterwerbs-Einzelunternehmen und Personengesellschaften eine größere Rolle, wogegen der Nebenerwerb in den neuen Ländern nur eine untergeordnete Stellung einnimmt (5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche; ebd., S. 40). Die Betriebsstrukturen unterliegen in den neuen Ländern nur noch geringen Schwankungen, die Agrarstruktur gilt als weitgehend gefestigt (ebd., S. 39 f).

3.1.3.4 Infrastruktur und Daseinsvorsorge

Die nachholende Entwicklung ländlicher Räume war bisher von Bemühungen im Bereich der Daseinsvorsorge geprägt (BRAKE 2007, S. 177) und durch einen Leistungsausbau gekennzeichnet (vgl. WINKEL 2008, S. 41). In Folge des demografischen Wandels stehen die Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur sowie Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge vor wirtschaftlichen Tragfähigkeitsproblemen (siehe Abb. 3.1-7; vgl. DLKG 2006, S. 14; DEHNE 2009, S. 49).

In der Auswertung verschiedener Studien zeigen JENSSEN/KARAKOYUN (2006) auf, dass unabhängig von der Form der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum bei abnehmender Bevölkerungszahl die Infrastrukturkosten deutlich steigen. Selbst bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung wird lediglich bei konsequenter Innenentwicklung Folgekostenneutralität gewahrt (ebd., S. 138). Da die nur begrenzte Teilbarkeit von öffentlichen Leistungen und Infrastruktureinrichtungen einen Rückbau nur in geringem Umfang zulässt (PÜTZ/SPANGENBERG 2006, S. 337), müssen die Kosten von einer sinkenden Bevölkerungszahl bei geringeren kommunalen Einnahmen getragen werden. Nach WINKEL (2008, S. 43) ist umstritten, ob dieses leistbar ist. Fest steht, die zukünftige Finanzierbarkeit von Infrastruktur ist ein zentrales Problem in der nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume.

Als Reaktion auf die aufgezeigten Tragfähigkeitsprobleme und in Folge der zunehmenden Motorisierung der Bevölkerung erfolgte in der Vergangenheit eine räumliche Zentralisierung von öffentlicher Verwaltung, sozialer Infrastruktur und Versorgung mit Waren und Dienstleistungen (SCHÖFL/SCHÖFL/SPEIDEL 2009, S. 271 f; vgl. auch HOLZ-RAU 2009, S. 797). Nach WINKEL (2008, S. 44) brechen damit im ländlichen Raum ganze Versorgungsstrukturen zusammen und Leistungsangebote sind, sofern noch vorhanden, nur mit hohem Aufwand zu erreichen. Die unverändert bestehenden Versorgungslücken im

Bereich der Breitbandversorgung (GORRISEN 2009, S. 143) und die wiederholt thematisierte eingeschränkte Verfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs (DLKG 2006, S. 14; HOLZ-RAU 2009, S. 789 f) verdeutlichen beispielhaft die fehlenden Möglichkeiten der strukturschwachen Gemeinden, bestehende und zukünftig benötigte Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungsangebote wirtschaftlich unterhalten zu können.

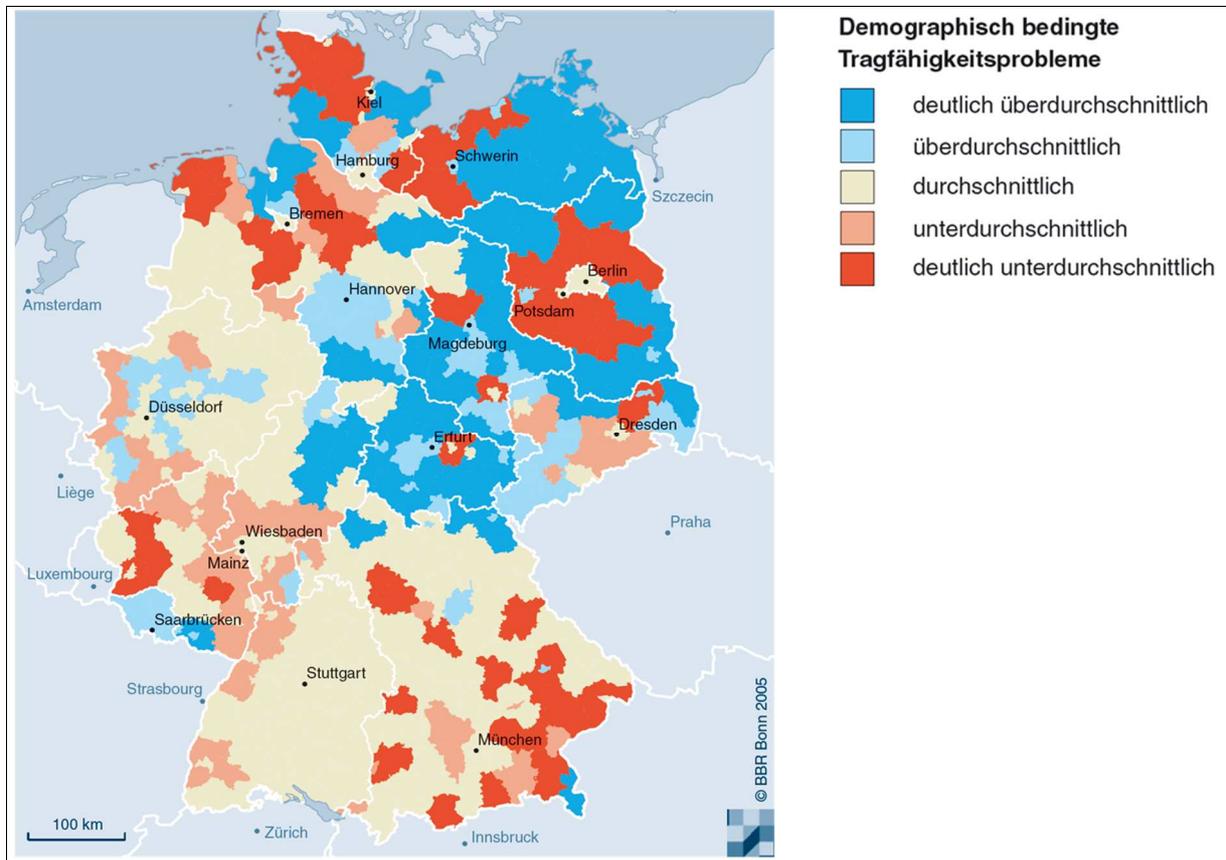


Abb. 3.1-7: Tragfähigkeitsprobleme im Bereich von Infrastruktureinrichtungen (Quelle: BBR 2005a, S. 110)

Im Zusammenhang mit der Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen ist als spezifisches Problem der strukturschwachen und agrarisch geprägten ländlichen Räume der neuen Länder der geringe Ausbauzustand des ländlichen Straßen- und Wegenetzes (THIEMANN 2007a, S. 30) zu nennen. In der Folge sind kleine Ortschaften, Weiler und Hofstellen weiterhin ohne befestigte Anbindung an das klassifizierte Straßennetz, zwei Drittel der ländlichen Wege gelten als nicht ausreichend bzw. unbefestigt (ebd.). Hier ist die qualitative und quantitative Aufrechterhaltung der Grundversorgung sowie die Erreichbarkeit von Arbeits- und Produktionsstätten stark gefährdet (DLKG 2006, S. 20).

Für die öffentlichen Haushalte sind neben den sinkenden Einnahmen auch die geringen personelle Ressourcen problematisch (DEHNE 2009, S. 49). Nicht nur organisatorisch überfordern viele zukunftssträchtige Maßnahmen einzelne Gemeinden (vgl. GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 245), auch können viele Kommunen oftmals nicht den erforderlichen finanziellen Eigenanteil für Förderprogramme zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung

aufbringen (vgl. SEYER ET AL. 2008, S. 76). Herkömmliche, finanzielle Anreize schaffende Handlungsansätze geraten in diesen Regionen an ihre Grenzen.

3.1.3.5 Situation der Dörfer

Die Situation strukturschwacher ländlicher Räume ist weiterhin durch eine regionale Ausdifferenzierung und wachsende Disparitäten auf lokaler Ebene, z.B. zwischen historischen Ortskernen und Neubaugebieten, gekennzeichnet (DLKG 2009, S. 15).

Im Bereich der Gebäudenutzung existieren in strukturschwachen ländlichen Räumen spezifische Probleme. Die demographische Entwicklung führt zu einer zeitversetzten, sinkenden Nachfrage nach Wohnraum bzw. Bauland (RAAB 2006, S. 547). Der wirtschaftliche Strukturwandel führt auch innerhalb der Ortschaften zu Brachflächen und Gebäudeleerstand (SCHÖFL/SCHÖFL/SPEIDEL 2009, S. 271 f): in den Ortsmitten ist häufig ein Gebäudeleerstand von 10 % bis 15 % festzustellen (DLKG 2009, S. 17), der sich mittlerweile nicht nur auf zuvor landwirtschaftlich genutzte Anlagen erstreckt.

Das Umnutzungspotenzial dieser leer stehenden Bausubstanz zwecks Belebung der dörflichen Kultur ist hoch, dagegen spricht mitunter die Angst vor dem Verlust ländlicher Kultur (siehe auch RILL 2006, S. 167), vor allem jedoch die begrenzte Nachfrage. Dieser stehen nach MEYER (2008, S. 52) nur wenig gut erhaltene Objekte bei unzureichender Attraktivität der Ortskerne gegenüber.

Darüber hinaus erweist sich der private Immobilienmarkt auf Grund von falschen Preisvorstellungen, hoher Familienbindung, steuerlichen Aspekten (Betriebsvermögen) und im Allgemeinen nur geringem Verkaufsdruck als träge (vgl. DLKG 2009, S. 18; MEYER 2008, S. 52). Die geringe private Initiative zu Modernisierung bzw. Bauerhaltung (u.a. auf Grund des hohen Lebensalters der Eigentümer; KÖTTER 2008, S. 61) resultiert in einem Verfall von Immobilienwerten und Ortsbildern (siehe auch DEHNE 2009, S. 49). Durch den infrastrukturellen Funktionsverlust der Ortsmitte (SCHÖFL/SCHÖFL/SPEIDEL 2009, S. 271 f) entstehen daraus die o.g. innergemeindlichen Disparitäten zwischen historischem Ortskern und Neubaugebieten (KÖTTER 2008, S. 60).

Abgesehen vom Zustand der Bausubstanz bleiben für die Kommunen auch der anhaltende Flächenverbrauch und seine Folgen (vgl. UBA 2009, S. 806) ein grundsätzliches Thema. Zwar ist festzustellen, dass in den neuen Ländern durch Schrumpfungsprozesse die Ausweisung des überwiegenden Anteils der Wohnbauflächen auf Brachflächen erfolgt, wodurch das qualitative Innenentwicklungsziel nahezu erreicht wird (angestrebtes Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung: 3:1; vgl. KÖTTER/FRIESECKE 2008, S. 106). Der Flächenbedarf der Landwirtschaft wird jedoch auch in strukturschwachen ländlichen Räumen durch neue flächenintensive Tierhaltungstechniken steigen (KÖTTER 2004, S. 124).

3.1.3.6 Wahrnehmung

Schließlich wird die Situation des strukturschwachen ländlichen Raumes auch durch dessen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit geprägt. Zwar kann eine Aufwertung der Räume seit den 1970ern festgestellt werden, diese bezieht sich allerdings auf dessen Freizeit- und Erholungsfunktion (vgl. KLAUS 2003, S. 18). Diese Vorstellung korreliert eng mit der

Betrachtungsweise als Restraum zwischen Metropolregionen, in der ländliche Räume am Rande der aktuellen Diskussion stehen (BORCHARD 2007, S. 1).

Aus der raumordnerischen Sicht des ROG ergibt sich eine andere Wahrnehmung, die den Handlungserfordernissen eher gerecht wird. Es sind „insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), [...] die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern“ (§ 2 Abs. 2 ROG).

3.1.3.7 Bewertung der Problemlagen

Die Folgen des demografischen und (land-)wirtschaftlichen Strukturwandels treten im strukturschwachen ländlichen Raum sehr deutlich in Erscheinung und führen zu negativen Entwicklungstrends, die sich gegenseitig verstärken. Die kumulierende Wirkung erfasst die weitere Bevölkerungsentwicklung, die gesamtwirtschaftliche Basis, die technische und soziale Infrastruktur, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die ländliche bzw. dörfliche Kultur und resultiert in insgesamt geringeren Entwicklungschancen (DEHNE 2009, S. 49). In diesen Räumen ist die gesamtgesellschaftliche Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr gegeben, die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme gefährdet und die Teilhabe an gesellschaftlichen Entwicklungen nur noch in geringem Umfang möglich (ebd.). Die Diskussion um Metropolregionen leistet dabei Ängsten vor Abkopplung der peripheren Regionen von weiteren Entwicklungsimpulsen Vorschub (THÖNE 2008, S. 75)

Es wird deutlich, dass in diesen Räumen herkömmliche Strategien und Instrumente (z.B. Infrastrukturverbesserung, Investitionsförderung, Ansiedlung staatlicher Einrichtungen) nur eine begrenzter Wirkung zeigen und Problemlagen zunächst lediglich abschwächen (HEILAND ET AL. 2003b, S. 300). Nachhaltige (Dorf-)Entwicklung erscheint nach KÖTTER (2008, S. 60) angesichts dieser Probleme als Utopie.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass in der Diskussion um die Probleme strukturschwacher ländlicher Räume kaum ökologische Aspekte – mit Ausnahme der fehlenden Landschafts- und Kleinstrukturen durch Großflächenbewirtschaftung (THIEMANN 2007a, S. 30) sowie der durch den Klimawandel bedingten zunehmenden Hochwassergefahren (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 243 f) – thematisiert werden. Ökologisch ausgerichtete Handlungsansätze zur Sicherung nachhaltiger und stabiler Perspektiven, wie z.B. die Strategie der differenzierten Landnutzung (HABER 1972; BÄUML 2009), haben sich bisher nicht durchgesetzt. Hieraus kann natürlich geschlussfolgert werden, dass die ökologische Funktionsfähigkeit dieser Regionen nicht gefährdet ist. Wahrscheinlicher ist aber, dass die ökologischen Belange angesichts der täglich spürbaren ökonomischen und sozialen Probleme in den Hintergrund treten. Dieser Effekt wurde bereits im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsdiskussion dargelegt.

3.1.4 Entwicklungspotenziale

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Vielzahl, Intensität und Verflechtung von Problemlagen sollen im Folgenden die Entwicklungschancen und Perspektiven strukturschwacher ländlicher Räume aufgezeigt werden.

3.1.4.1 Flächenkapital

In strukturschwachen ländlichen Räumen erlauben es Bevölkerungsdichte und die geringere bisherige Landnutzung für Siedlungszwecke, Flächen für Wohnbau- und Gewerbe- und Industrieansiedlung bereit zu stellen (THIEMANN 2003, S. 234). So stellt RAAB (2006, S. 551 f) auch eine zunehmende Entkopplung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungsflächen von der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung fest, führt jedoch auch an, dass die bisherige Entwicklung (Wachstum durch Ausweisung von Wohn- und Gewerbeeinrichtungen und Ausbau von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen) in vielen ländlichen Gebieten nicht mehr realisierbar ist. Dennoch ist das verfügbare Flächenangebot aus den o.g. Gründen langfristig das bedeutendste Kapital dieser Regionen und hält langfristig Wachstumschancen offen. Daneben bestehen bereits jetzt in der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen auf Grundlage der Bestimmungen des FlurbG sowie von Ökokontoflächen entsprechend dem BNatschG nachhaltige Flächennutzungs- und Entwicklungsoptionen.

3.1.4.2 Erneuerbare Energien

Eine weitere Perspektive für ländliche Räume ist in der steigenden Nachfrage nach regenerativen Energien zu sehen. Für strukturschwache ländliche Räume sind besonders flächenbeanspruchende Energiegewinnungsformen, wie der Anbau nachwachsender Rohstoffe und die Errichtung von Anlagen zur Nutzung von Solar- und Windenergie, interessant. Im Jahr 2009 betrug der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch der Bundesrepublik Deutschland 10,1 % (BMU 2010, S. 3). Auf dem Wärmemarkt ist Biomasse mit einem Beitrag von 91 % an der Wärmebereitstellung die dominierende Größe unter den erneuerbaren Energiequellen und auch im Bereich der Stromerzeugung stellt sie die zweitwichtigste erneuerbare Energiequelle dar (ebd., S. 7 ff). Insgesamt beträgt der Anteil der Biomasse am Gesamtverbrauch erneuerbarer Energien knapp 70 % (siehe Abb. 3.1-8). Entsprechend sind auch die Investitionen in die Nutzung erneuerbarer Energien gestiegen.

Selbst in landwirtschaftlichen Ungunstlagen existieren mitunter günstige Standortbedingungen für Biomasseproduktion (vgl. BREUER/HOLM-MÜLLER 2006; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244), deren Aufbereitung und Verwendung u.a. durch steuerliche Begünstigung oder einzelbetriebliche Investitionsförderungen im Rahmen der GAK lukrativ wird (BREUER/HOLM-MÜLLER 2006, S. 57 f). Zudem gehen von diesen Ansätzen Impulse für weitere ländliche Entwicklungen aus, so z.B. in Folge der Notwendigkeit für transportunwürdige biologische Produkte eine lokale Verwertung vorzunehmen (ebd.) oder auf Grund der erforderliche Anpassung ländlicher Wirtschaftswege an moderne landwirtschaftliche (Transport-)Maschinen. Prädestiniert sind hierfür somit nicht nur Räume im Einzugsbereich leistungsfähiger Verkehrswege. Auch die intensivere Nutzung

von Holz ist auf Grund der günstigen Ökobilanz in diesem Zusammenhang ein Aspekt, der langfristige Entwicklungschancen eröffnet.

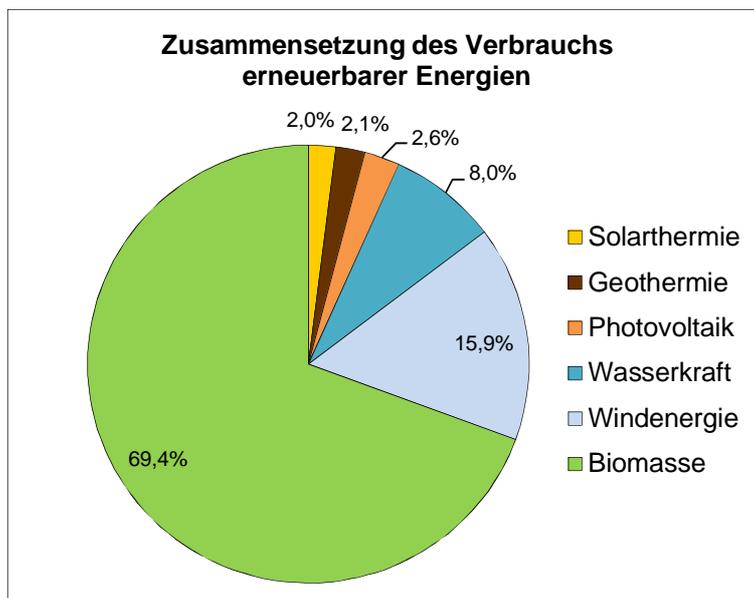


Abb. 3.1-8: Zusammensetzung des Verbrauchs erneuerbarer Energien 2009 (Datengrundlage: BMU 2010, S. 7)

Rohstoffnähe und eine entsprechende regionale Agrarstruktur in Verbindung mit Innovationsbereitschaft können zudem zu einer Diversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten beitragen (ebd. S. 61, S. 63) und weitere zukunftsfähige Investitionen anziehen (vgl. BERLIN-INSTITUT 2007, S. 47). Erneuerbare Energien erweisen sich als stabiler Wirtschaftsfaktor mit derzeit hohen Wachstumsraten und steigenden Beschäftigungszahlen (BMU 2010, S. 14 f).

Neben dieser Vermarktung regenerativer Energieträger besteht auch in der Schaffung einer autarken kommunalen Energieversorgung eine Chance zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Gemeinden. Die Entkopplung von fossilen Brennstoffen durch eine dezentrale solar- oder windenergetische Versorgung, die Nutzung der lokalen Biomasseproduktion bzw. der Betrieb von dezentralen Blockheizkraftwerken bieten gleichzeitig Lösungen für verschiedene Problemlagen in strukturschwachen ländlichen Gemeinden: im Bereich des Kommunalhaushalts, der Arbeitsplatzsituation, der wirtschaftlichen Resilienz und der Attraktivität der Gemeinden (WEBER/KLINGHOLZ 2009, S. 25 f).

3.1.4.3 Neue Organisationsformen und technischer Fortschritt

Durch Modernisierungen und neue Organisationsformen im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung – entsprechend den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen – erschließen sich ebenfalls zukunftsfähige Perspektiven für strukturschwache ländliche Räume. Hierzu werden in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion vor allem Private-Public-Partnerships sowie durch die Bürger organisierte Ansätze (siehe auch Kap. 3.1.4.5) gezählt, die vor allem in den Bereichen

- Versorgung mit Waren/Dienstleistungen des täglichen Bedarfs,
- Mobilität,
- Kinder-/Seniorenbetreuung und Pflege,
- soziale Begegnungsstätten,
- medizinische Grundversorgung
- Bildungsinfrastruktur

lokale Versorgungslücken schließen und einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit leisten können. Daneben erschließen sich auch für die Regionalwirtschaft aus einer Neuorganisation bzw. Belebung der regionalen Wirtschaftskreisläufe ökonomische Perspektiven, aus denen Synergien im Bereich von Landwirtschaft, Tourismus und Energieversorgungssystemen erwachsen (vgl. WEBER/KLINGHOLZ 2009, S. 27).

Dennoch bleibt die intraregionale Vernetzung und Erreichbarkeit grundsätzlich von Bedeutung. Auf Grund des rentabilitätsbedingten Rückzugs von Beförderungsunternehmen des ÖPNV aus ländlichen Räumen (vgl. WEBER/KLINGHOLZ 2009, S. 24) können neue Organisationsformen der individuellen Mobilität die Zukunftsfähigkeit von peripheren Regionen erhöhen. Ansätze hierzu sind neben flexiblen Fahrdiensten/-zeiten (BERLIN-INSTITUT 2007, S. 36) auch Maßnahmen zur gemeinschaftlich organisierten Mobilität unterhalb der Ebene des ÖPNV oder Handlungsansätze, die den grundsätzlichen Bedarf an individueller Mobilität reduzieren (WEBER/KLINGHOLZ 2009, S. 29). Dieses schließt sowohl den Transport von Personen als auch von Waren ein und kann dadurch die Erreichbarkeit innerhalb ländlicher Räume verbessern.

Gestützt werden diese angepassten Organisationsformen auch durch neue Möglichkeiten in der Telekommunikation in Verbindung mit der Bereitstellung einer ausreichenden kommunikationstechnischen Versorgung. Diese ermöglichen es, adäquate Arbeitsbedingungen unabhängig vom Standort einzurichten (vgl. KLÄRLE 2008, S. 66), erweitern damit das ökonomische Spektrum im ländlichen Raum und erlauben eine Versorgung mit Gütern des gehobenen Bedarfs bzw. Spezialgütern unabhängig von der individuellen Mobilität.

3.1.4.4 Naturkapital

In Verbindung mit dem Flächenpotenzial ist stets auch das Naturkapital der ländlichen Räume zu sehen. Dieses findet Ausdruck in Naturnähe, Umweltqualität und ansprechendem Landschaftsbild. Aus diesem Umwelt- und Landschaftspotenzial ergibt sich ein Wettbewerbs- und (weicher) Standortvorteil sowohl für die Ansiedlung von Gewerbe- und Produktionsstätten (THIEMANN 2007a, S. 31; KLAUS 2003, S. 21 f) als auch für eine Zuwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen. In Großstadtmüdigkeit, der Suche nach Alterswohnsitzen und der steigenden Wertschätzung einer natürlichen Umgebung liegen Entwicklungschancen. Der ländliche Raum bietet überschaubare Siedlungsstrukturen, ökologische Lebensqualität, ein familienfreundliches und kostengünstiges Lebensumfeld und ermöglicht ein innovatives gesellschaftliches Zusammenleben in einem gesunden, sozial aktiven Umfeld (vgl. KLAUS 2003, S. 21 f; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244 f).

Darüber hinaus stellt die Natur auch ein bedeutendes wirtschaftliches Gut dar, dessen wertschöpfende Nutzung in ländlichen Räumen mit dem gebotenen Schutz von Natur und Landschaft verbunden werden kann. Vor dem Hintergrund des allgemeinen demografischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich auch für nicht vorrangig prädestinierte ländliche Räume Entwicklungspotenziale im sanften Tourismus.

3.1.4.5 Eigeninitiative

Durch die Ausrichtung und Abstützung auf Angebote und Funktionen von übergeordneten zentralen Orten verstärken sich die Schwächen und Entleerungstendenzen strukturschwacher Räume. Daher besteht eine Entwicklungsperspektive auch im Engagement Einzelner bzw. der örtlichen Gemeinschaft und der Nutzung der sich aus der hohen Dichte der sozialen Beziehungen ergebenden Synergien. Bisher ist das Ehrenamt vor allem für das ländliche Kulturleben von hoher Bedeutung und leistet wesentliche Beiträge für Ausbildung, Betreuung und Integration. Durch die Aktivierung der vorhandenen Kräfte können allerdings auch vielfältige Gemeinwohlleistungen zur sozialen und ökonomischen Attraktivität ländlicher Gemeinden beitragen (vgl. HENKEL 2010, S. 55).

Viele der o.a. Entwicklungsperspektiven bedürfen allerdings eines besonderen Engagements der betroffenen Bürger bzw. von Vereinen (vgl. HENKEL 2010, S. 59) und können nur durch ganzheitliche, z.T. gemeindeübergreifende Ansätze bewältigt werden. Auch der Erfolg von partizipativ orientierten Landentwicklungsprozessen (z.B. Leader, lokale Agenda 21) basiert in hohem Maße auf Eigeninitiative und individuellem Gestaltungs- und Entwicklungswillen.

3.1.4.6 Bewertung der Potenziale

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass auf Grund der endogenen Potenziale nicht mit dem Niedergang ganzer Regionen zu rechnen ist (siehe auch DEHNE 2009, S. 50). In der Anpassung der Infrastrukturausstattung und Ausschöpfung der o.g. kulturlandschaftlichen Potenziale (DLKG 2006, S. 14) bestehen Möglichkeiten zur Stärkung der strukturschwachen ländlichen Räume, ebenso wie in einer multifunktionalen Landbewirtschaftung sowie der Ansiedlung innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 245). Zusammenfassend ergibt sich das Entwicklungspotenzial aus

- Flächenkapital,
- Entwicklungspotenzialen durch erneuerbare Energien,
- neuen Organisationsformen,
- technischem Fortschritt,
- Naturkapital und
- Eigeninitiative.

Daneben besteht aber in der wissenschaftlichen, häufiger jedoch in der politischen Diskussion die Vorstellung von einer akzeptierten oder geförderten Entleerung (strukturschwacher) ländlicher Räume (siehe BERLIN-INSTITUT 2007, S. 30). Sie geht davon aus, dass nicht alle Dörfer in ländlichen Räumen in den nächsten Jahrzehnten erhalten bleiben werden (DLKG 2009, S. 36). In diesem Zusammenhang ist auch die Ausweisung von Metropolregionen in

Deutschland zu sehen. In diesen setzen wesentliche Ansätze zur gesamtwirtschaftlichen Stärkung an. Die infrastrukturelle Einbindung dünn besiedelter peripherer Regionen beschränkt sich bei dieser Betrachtungsweise zunehmend auf eine Verkehrsanbindung (vgl. HAHNE/GLATTHAAR 2006, S. 8). Für die Schaffung von „subventionierten“ ökonomischen Impulsen in der Peripherie wird keine Basis gesehen und die flächendeckende Versorgung ist durch eine punktuelle Sicherstellung von Grunddienstleistungen zu ersetzen (ebd.), über die eine existenzielle Daseinsvorsorge aufrechterhalten wird (siehe auch WEBER/KLINGHOLZ 2009, S. 33).

Gleichwohl steht hinter diesen Überlegungen keine gezielt verfolgte Entwicklungsstrategie, es handelt sich lediglich um mögliche Entwicklungsperspektiven. Daneben stehen allerdings weitaus vielversprechendere. Für ländliche Räume sieht BORCHARD (2007, S. 5 f) neben dieser Entwicklung zu entleerten naturnahen Landschaften verschiedene Perspektiven: landwirtschaftliche Produktionslandschaften, Tourismus- und Rentnerlandschaften oder unspezifische, alle Funktionen abdeckende Durchschnittslandschaften. Da zudem die Gewichtung von Stärken und Schwächen ohnehin sozialen und ökonomischen Schwankungen unterliegt und zu einer starken inhaltlichen und räumlichen Gewichtsverlagerung von Entwicklungsprozessen führt (vgl. HENKEL 2010, S. 54), stellen auch die aufgezeigten Potenziale überdies keinen Garant für eine positive Entwicklung dar.

3.1.5 Handlungsfelder nachhaltiger ländlicher Entwicklung

Ländliche Räume sind hinsichtlich ihrer Lage, Stärken und Schwächen, Problemlagen und Entwicklungspotenziale vielfältig strukturiert (vgl. auch DLKG 2006, S. 52). Dementsprechend sind die Handlungsfelder ländlicher Entwicklung jeweils aus den spezifischen Gegebenheiten vor Ort abzuleiten. Hierzu bilden die übergeordneten Leitlinien, Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie der Regionalplanung den Orientierungsrahmen. Deren weitere Konkretisierung muss bei der Planung vor Ort erfolgen. Dabei werden die Entwicklungsziele zunehmend operationalisiert und konkrete Maßnahmen konzipiert. Dieses Vorgehen entspricht dem in Kap. 4.1.2 beschriebenen Aufbau eines Zielsystems.

Aus der Vielfalt ländlicher Räume resultiert auch eine Vielfalt an Handlungsfeldern, von denen sowohl in wissenschaftlichen Publikationen als auch in Entwicklungsprogrammen stets nur eine begrenzte Auswahl diskutiert wird. Der anhaltende Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland, fast ausschließlich zu Lasten der Landwirtschaft, wird häufig als Hauptindiz für die fehlende Nachhaltigkeit der derzeitigen Entwicklung ländlicher Räume gewertet (THIEMANN 2003, S. 323). Aus den Raumfunktionen und Entwicklungspotenzialen und besonders aus den aufgezeigten Problemen (Kap. 3.1.3) ergibt sich jedoch ein deutlich weiteres Spektrum an Nachhaltigkeitsdefiziten und Handlungsfeldern. Dessen Bestandteile sind einerseits Reaktionen auf den demografischen und wirtschaftlichen Wandel im ländlichen Raum. Doch die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme weisen grundsätzlich Belastungs- und Leistungsgrenzen auf (siehe auch WERHEIT 2002, S. 20). Daher besteht das strategische Ziel nachhaltiger ländlicher Entwicklung über einer

Begegnung aktueller Entwicklungstendenzen hinaus in der Schaffung von stabilen Teilräumen (vgl. AULIG/BÄUML/KARLSTETTER 2009, S. 340).

Für die Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung existiert jedoch keine gemeinsame Vorstellung von relevanten Handlungsfeldern und deren Systematisierung. Legt man dem o.g. abgestuften Zielsystem ein dreidimensionales Nachhaltigkeitskonzept zu Grunde, so lässt sich prinzipiell zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Handlungsfeldern unterscheiden, innerhalb derer die Verwirklichung der im Rahmen der Zieloperationalisierung erarbeiteten Ziele durch entsprechende Vorhaben (Maßnahmen, Projekte) erreicht wird. Diese Systematik soll auch für die folgenden Betrachtungen herangezogen werden.

3.1.5.1 Ökologische Handlungsfelder

Aus der bereits dargelegten Wichtigkeit des Naturpotenzials resultieren die ökologisch dominierten Handlungsfelder einer nachhaltigen Entwicklung. Diese dienen dem Schutz der biotischen und abiotischen Ressourcen sowie der Wiederherstellung bzw. Renaturierung geschädigter Landschaften und damit dem Aufbau eines integrierten Biotop- und Schutzgebietsverbundsystems. Ferner ist auch die Pflege der landschaftlichen Qualität und Unterschiede hier einzuordnen.

Auf der kommunalen Ebene konzentrieren sich ökologische Probleme, u.a. durch endo- und exogene Umweltbelastungen, Stoffdurchsätze, die Senkenfunktion für Abfallprodukte und den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke (vgl. auch WERHEIT 2002, S. 13). Zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen werden in der Literatur viele unterschiedliche Handlungsfelder aufgeführt. Wie auch bei der Zusammenfassung ökologischer Funktionen und Problemlagen werden innerhalb dieser Handlungsfelder die Ziele nur selten konkretisiert und auf einzelne Schutzgüter bezogen. Abbildung 3.1.-9 gibt einen Überblick über die am häufigsten in wissenschaftlichen Publikationen thematisierten ökologischen Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung.



Abb. 3.1-9: Ökologische Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung (nach GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244; BIRKMANN 2004, S. 92 ff; FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85; DEHNE 2009, S. 51; KLAUS 2003, S. 21)

Es ist ersichtlich, dass die Operationalisierung entsprechender Ziele auf kommunaler Ebene durch den z.T. hohen Abstraktionsgrad schwierig ist, ebenso die Erarbeitung und Anwendung von Indikatoren zur Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen.

Die Flächennutzung nimmt dabei eine herausgehobene Stellung ein und wird bereits auf der Bundesebene nachdrücklich thematisiert. Ein Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist seit 2002 explizit die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf weniger als 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 (BUNDESREGIERUNG 2002, S. 99). Derzeit ist der Flächenverbrauch unvermindert hoch und betrug im Zeitraum 2003–2006 durchschnittlich ca. 113 ha/Tag (BUNDESREGIERUNG 2008, S. 144). Zwar ist Flächeninanspruchnahme grundsätzlich reversibel, jedoch mitunter nur mit erheblichem Aufwand (KÖTTER/WEIGT 2006, S. 49), so dass prognostisch ab 2030 der Bedarf an agrarischen Produkten nicht durch inländischen Anbau sichergestellt werden kann (UBA 2009, S. 805). Bei der Gestaltung nachhaltiger ländlicher Entwicklung ist also nicht lediglich der Umfang der Flächeninanspruchnahme von Belang, sondern auch deren Lokalität (THIEMANN 2003, S. 324). Ökologische Handlungsfelder der ländlichen Entwicklung in Bezug auf die Flächennutzung betreffen daher die Bereiche (vgl. ebd., S. 322; KÖTTER/WEIGT 2006, S. 50; BIRKMANN 2004, S. 99 f):

- Flächenneuanspruchnahme,
- Siedlungsdispersion,
- Siedlungsflächennutzung,
- Landschaftszerschneidung,
- Überbauung ökologisch wertvoller Flächen.

3.1.5.2 Ökonomische Handlungsfelder

Analog zu den Ausführungen bezüglich ökologischer Entwicklungsziele dient nachhaltiges Wirtschaften der Sicherung ökonomischer Stabilität und der Verbesserung der Wertschöpfung vorhandener Ressourcen (HENKEL 2010, S. 58). Auslöser sind die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels im ländlichen Raum. Ökonomische Handlungsfelder sind in diesem Kontext zunächst die Belange der Land- und Forstwirtschaft. Hierbei haben agrarstrukturelle Aufgaben, wie die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, nur noch regional, vor allem in den südwestdeutschen Realteilungsgebieten, eine größere Bedeutung und sind dort unverändert eine wichtige Aufgabe für die ländliche Entwicklung (THIEMANN 2009, S. 360).

Zu den vorrangigen Handlungsfeldern zählen die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, regionalökonomische Optimierungen (Einkommensdiversifizierung, Verbesserung der Wettbewerbsposition, Stärkung lokaler Wirtschaftskreisläufe) und eine zukunftsverträgliche Flächennutzung (Vermeidung der Überbauung landwirtschaftlich wertvoller Flächen; vgl. Abb. 3.1-10).

Damit stellen, auch auf Grund der abnehmenden Bedeutung des primären Wirtschaftssektors im ländlichen Raum (HENKEL 2010, S. 54), zunehmend auch die Belange des verarbeitenden und des Dienstleistungsgewerbes Handlungsfelder dar.

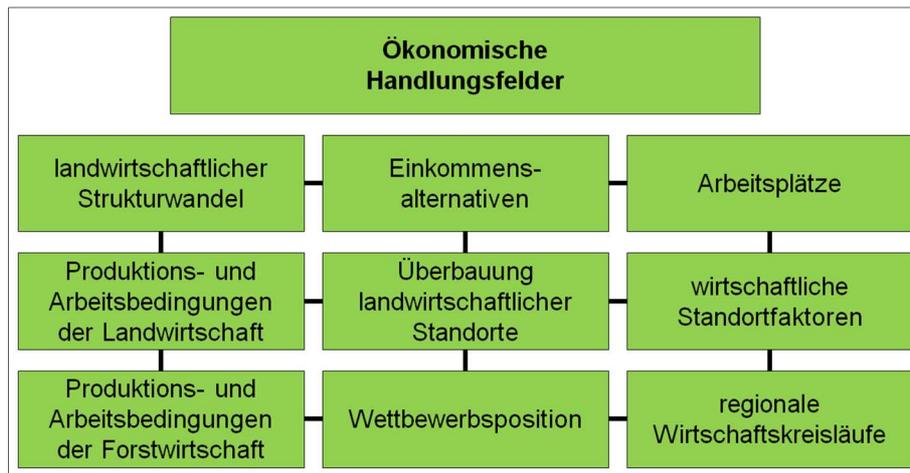


Abb. 3.1-10: Ökonomische Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung (nach THIEMANN 2003, S. 322; FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244; BIRKMANN 2004, S. 99 f)

3.1.5.3 Soziale Handlungsfelder

Die sozialen Handlungsfelder ergeben sich sowohl aus den Folgen des demografischen Wandels als auch dem zunehmenden Erfordernis, Wohlfahrt durch bürgerliches Engagement zu unterstützen (vgl. HENKEL 2010, S. 59; Handlungsfelder siehe Abb. 3.1-11). Die Entwicklung der Dörfer ist so zu gestalten, dass weiterer Abwanderung, sozialer Segregation und sinkender Lebensqualität entgegengewirkt wird. Daher zählt auch die Anpassung des Wohnraumangebots an den steigenden Bedarf kleinerer Wohnungen und die spezifischen Anforderungen älterer Bevölkerungsteile (Seniorenwohngemeinschaften, betreutes Wohnen) zu den sozialen Handlungsfeldern. Wie bereits dargelegt, spielen auch lokale Vereine und andere Gruppierungen eine große Rolle.

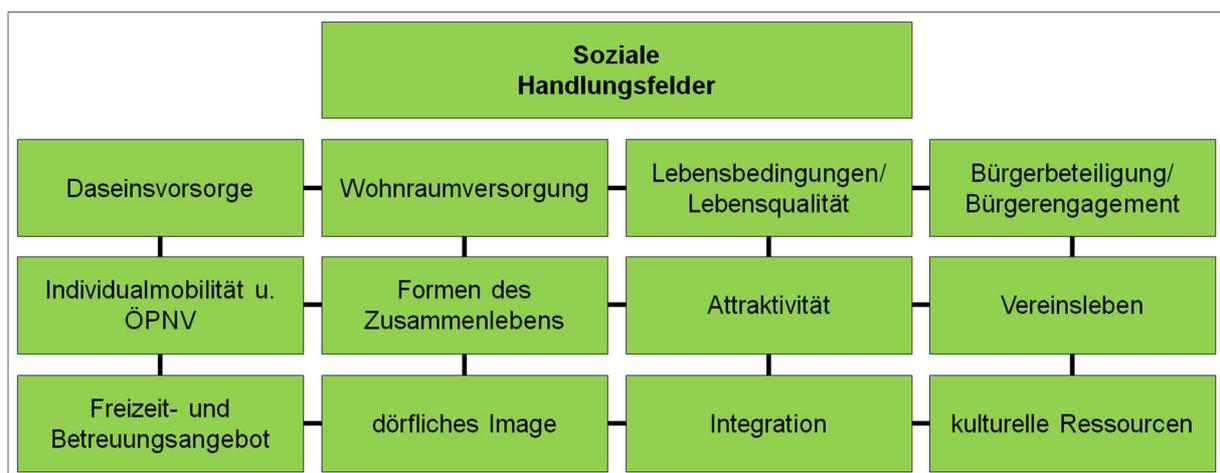


Abb. 3.1-11: Soziale Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung (nach BIRKMANN 2004, S. 92 f; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244; KLAUS 2003, S. 22; DEHNE 2009, S. 51; FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85; HENKEL 2010, S. 60)

Wie auch bei den ökologischen Handlungsfeldern ist der Abstraktionsgrad der sozialen Ziele sehr hoch und eine Operationalisierung schwierig. Oftmals werden sie sehr unspezifisch formuliert. Im Gegensatz zu den Belangen der Umwelt sind für soziale Aspekte jedoch kaum

quantitative Ziele und Indikatoren zu entwickeln, was die zweckgerichtete Ausrichtung und Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen erschwert.

3.1.5.4 Querschnittliche Handlungsfelder

Darüber hinaus werden in der wissenschaftlichen Diskussion Handlungsfelder nachhaltiger ländlicher Entwicklung thematisiert, die sich nicht ohne weiteres eindeutig einer Dimension der Nachhaltigkeitstrias zuordnen lassen (siehe Abb. 3.1-12). Dieses trifft auf die Bereiche Landnutzung und Siedlungsentwicklung, Infrastrukturausstattung und Aspekte der Risikovorsorge zu. Sie vereinen ökologische mit wirtschaftlichen oder sozialen Überlegungen, so dass Entwicklungsmaßnahmen in diesen Bereichen oftmals direkt auf mehrere Dimensionen wirken.

Ein wichtiges Handlungsfeld nachhaltiger ländlicher Entwicklung umfasst die zukunftsfähige Ausgestaltung von Art und Umfang der Landnutzung. Hierunter fallen Aspekte der Siedlungs- und Gewerbeflächenentwicklung (vgl. HENKEL 2010, S. 58) sowie der Gestaltung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen.

In diesem Bereich können in den neuen Bundesländern vorwiegend Maßnahmen nach dem LwAnpG inklusive des rückständigen Bodenerwerbs an Straßen und Wegen und die Rückführung überdimensionierter Schlagstrukturen zur Schaffung von vernetzten Biotopverbänden eingeordnet werden (vgl. THIEMANN 2007a, S. 30 f). Für die alten Bundesländer, besonders für den nordwestdeutschen Raum, tritt dagegen der Aspekt der Förderung der Landentwicklung gem. § 1 FlurbG in den Vordergrund. Hierbei steht die Sicherung privater Grundeigentumsinteressen sowie ökonomischer Interessen der Landwirte im Vordergrund (vgl. THIEMANN 2009, S. 360; GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244).

Eng mit der Landnutzung sind Aspekte der Gestaltung der Siedlungsstruktur verbunden (siehe auch FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85). Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung integriert einerseits naturräumliche Aspekte, z.B. im Rahmen der baurechtlichen Abwägung von Belangen und der Festlegung von naturschutzrechtlichen Kompensationen (THIEMANN 2003, S. 324). Andererseits zählt über die ökologischen Überlegungen hinaus auch die Verknüpfung mit sozialen Handlungsfeldern (z.B. Ortsbild, kulturhistorische Bausubstanz) zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Von Bedeutung ist auf der kommunalen Planungsebene auch die Revitalisierung und Stärkung der Ortskerne, um Gebäudeleerstand und -verfall und den Landschaftsverbrauch in der Peripherie zu verringern und einen Beitrag zur dörflichen Identitätsstiftung zu leisten (vgl. HENKEL 2010, S. 58).

Aus den zukünftigen infrastrukturellen Tragfähigkeitsproblemen ergeben sich ebenfalls querschnittliche Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung. Hier wird die Verbindung von sozialer und ökonomischer Dimension besonders deutlich. Bezieht man die Verkehrsinfrastruktur mit ein, so ist durch Flächeninanspruchnahme und Emissionen auch die ökologische Dimension berührt. Als Handlungsfelder werden vor allem Aspekte der Daseinsvorsorge im nahen Wohnumfeld, Gestaltung von Mobilität (Individualverkehr, ÖPNV) und Verkehr, Formen der flexiblen Versorgung und die Etablierung von Private-Public-Partnerships aufgeführt.

Abschließend gehören auch Aspekte der Risikovorsorge zu einer nachhaltigen Landentwicklung. Handlungsfelder sind hier in erster Linie der vorbeugende Hochwasserschutz zur Verminderung des Risikopotenzials (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 244; BIRKMANN 2004, S. 92 ff) sowie die noch nicht abschließend diskutierte Anpassung der ländlichen Räume an die Folgen des Klimawandels, die sich in der Bundesrepublik Deutschland vorwiegend in allgemeinen Wetterextremen äußern.

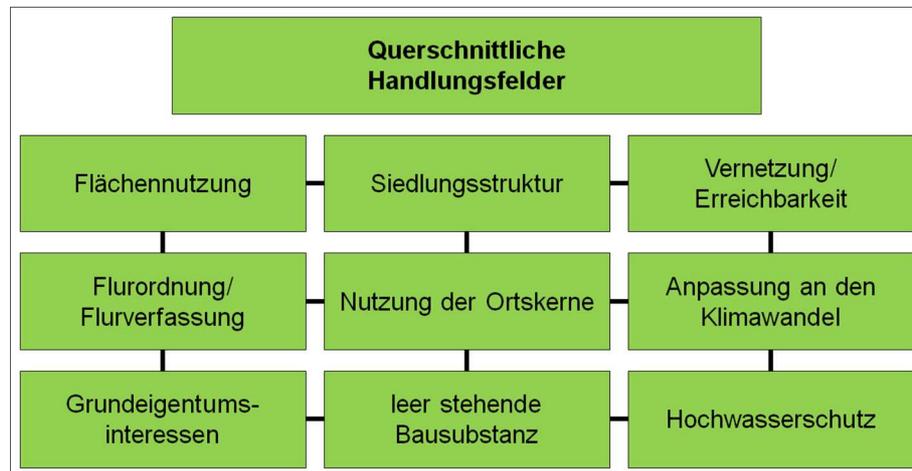


Abb. 3.1-12: Querschnittliche Handlungsfelder nachhaltiger Landentwicklung

3.1.5.5 Bewertung

Aus der Kumulation von ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemlagen (WERHEIT 2002, S. 20) ergibt sich das Erfordernis einer integrativen, mehrdimensionalen ländlichen Entwicklung mit dem Ziel, ländliche Räume zu stabilisieren und ihre Potenziale zu stärken. Dabei lässt sich zusammenfassend feststellen: viele der Handlungsfelder und Entwicklungsziele sind nichts Neues. Sie entsprechen als Reaktion auf den demografischen und wirtschaftlichen (Struktur-)Wandel bzw. als Beitrag zu einer umweltverträglichen Entwicklung den bisherigen Zielen der ländlichen Entwicklung. Dabei spiegeln sie ein sich veränderndes Verständnis von öffentlichem Planen und Handeln wider, das in höherem Maße auf Partizipation setzt. Sie weisen jedoch eine neue Qualität auf, wird bei ihrer Auslegung das Leitbild nachhaltiger Entwicklung zu Grunde gelegt. Sowohl in der Operationalisierung der Ziele als auch bei der Abwägung von Handlungsalternativen sind regelmäßig die Belange zukünftiger Generationen und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit (vgl. Kap. 2.1.2) zu berücksichtigen.

3.1.6 Hemmnisse bei der Umsetzung

Die Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen zur Erreichung der aufgeführten Ziele stößt im ländlichen Raum mit zunehmender Strukturschwäche auf stärkere Hemmnisse. Eine Ursache ist zunächst in der geringen Bevölkerungsdichte der peripheren Lagen selbst zu sehen. In den dünn besiedelten Regionen ist die Aufrechterhaltung des erforderlichen zentralörtlichen Prinzips nicht mehr möglich, da die vorhandenen Verflechtungsbereiche für die wirtschaftliche Tragfähigkeit von weiteren öffentlichen Einrichtungen und privaten bzw.

gewerblichen Vorhaben nicht ausreichen (GAWRON 2008, S. 27). Insofern sind die Gemeinden oftmals für Investitionen unattraktiv (MEYER 2008, S. 53 f).

Nachhaltige Entwicklung hat nur Erfolg, wenn ein entsprechendes Entwicklungskonzept das gesamte Gemeindegebiet (bzw. den gesamten Wirkungsbereich der Maßnahmen) einschließt (KLAUS 2004, S. 519). Kleinere Gemeinden sind jedoch bei der Aufstellung von ganzheitlichen Entwicklungskonzepten personell und fachlich überfordert und auf externe Impulse und Unterstützung angewiesen (ebd.). Bleiben diese aus, kommt es zu hohen zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung (MEYER 2008, S. 53 f) und einem Akzeptanzverlust gegenüber weiteren Vorhaben. Da zudem bei der Konzepterarbeitung für eine nachhaltige Kommunalentwicklung kaum eine Bürgerbeteiligung erfolgt, ist die Akzeptanz ohnehin gering (ebd.). In diesem Zusammenhang sind lokale Agenda 21-Prozesse daher als ein Ausweichen auf alternative Partizipationsmöglichkeiten zu sehen.

Neben den organisatorischen Hemmnissen beeinträchtigt auch die geringe Finanzkraft öffentlicher und privater Haushalt die Möglichkeiten, eingeräumte Fördermöglichkeiten zu nutzen. In strukturschwachen Räumen fällt es Grundstückseigentümern und Gemeinden zunehmend schwerer, die erforderlichen Eigenanteile für eine Förderung aufzubringen (THIEMANN 2006, S. 53).

Weiterhin sind kommunalpolitische Vorstellungen häufig vom Streben nach Entwicklungserfolgen und interkommunaler Konkurrenz geprägt (WINKLER-KÜHLKEN 2003, S. 779), wodurch erfolgversprechende gemeindeübergreifende Handlungsansätze seltener zu Stande kommen.

Doch auch bei Nutzung der natur- und kulturräumlichen Potenziale, vorhandener Eigeninitiative und staatlichem Unterstützungswillen werden Entwicklungsnahmen erschwert. Zwar ist die Flächenbeschaffung für Neubauten vergleichsweise einfach, im Zusammenhang mit der Nach- und Umnutzungen vorhandener Gebäude im ländlichen Raum wirken sich jedoch vielfältige Faktor des wenig dynamischen Immobilienmarktes hemmend aus. Häufig sind die benötigten Flächen oder auch Gebäude nicht verfügbar (vgl. auch Kap. 3.1.3.5). Gründe dafür sind (vgl. auch KÖTTER/FRIESECKE 2008, S. 106; MEYER 2008, S. 53 f):

- geringes Interesse der Eigentümer,
- fehlende Verkaufsbereitschaft der Eigentümer,
- falsche Preisvorstellungen,
- steuerliche Nachteile beim Verkauf,
- hohe persönliche Eigentumsbindung,
- unklare Rechtsverhältnisse.

Spekulative Bodenbevorratung spielt in peripheren Regionen eine untergeordnete Rolle (KÖTTER/FRIESECKE 2008, S. 106). Besonders bei privaten oder gewerblichen Investitionen sind auch Art und Qualität von Gebäuden und zugehörigen Flächen wichtig. Unzweckmäßige Grundstücksformen und unzureichende Erschließung (MEYER 2008, S. 53 f) erschweren daher zusätzlich eine wirtschaftlich vertretbare Nutzung. Darüber hinaus erweist sich auch der

private Immobilienmarkt auf Grund der o.g. Aspekte als träge (vgl. DLKG 2009, S. 18; MEYER 2008, S. 52).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Hemmnisse für die Erreichung von nachhaltigen Entwicklungszielen überwiegend im Bereich der organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinden sowie der auf dieser Planungsebene eng gekoppelten kommunalpolitischen Vorstellungen liegen. Zudem wirkt sich die geringe Dynamik des Immobilienmarktes im Bereich der vorhandenen Bebauung nachteilig auf die Umsetzung von Entwicklungsvorhaben in den Dörfern aus. Diese Sachverhalte sind jedoch keine Verhinderungsgründe. Durch vielfältige Handlungsansätze, die sich auf die klassischen Instrumente der Landentwicklung, Information, Beratung, organisatorische Hilfen und nicht zuletzt auf den haushalterischen Bereich erstrecken, lassen sich die Hemmnisse überwinden.

3.2 Derzeitige Handlungsansätze zur nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume

In der Bundesrepublik Deutschland wird auf allen Planungsebenen an der Entwicklung ländlicher Räume gearbeitet. Von den politischen Vorgaben der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (BUNDESREGIERUNG 2008) und des Nationalen Strategieplanes zur Entwicklung ländlicher Räume (BMELV 2009a) gehen wichtige Impulse aus. Auch die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (BMVBS 2006) geben eine gewisse Orientierung für die zu stabilisierenden Regionen. Nachgeordnet stellen die Strategien und Pläne der Länder eine Verbindung zu der letztendlich raumwirksamen Realisierung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene her. Hierbei werden unterschiedliche Handlungsansätze verfolgt, die sich entsprechend dem in Kap. 1.4 vorgestellten Prozesscharakter untergliedern lassen:

Prozesse	Handlungsansätze	
	innerhalb der GAK	außerhalb der GAK
Managementprozesse	regional Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) Leader	Regionalplanung Regionalmanagement Regionale Zusammenarbeit
	kommunal	Kommunale Zusammenarbeit Gemeindeentwicklungsplanung Flächennutzungsplanung lokale Agenda 21
Kernprozesse	Dorferneuerung Ausbau ländlicher Infrastruktur ländliche Bodenordnung	Bebauungsplanung Boden- und Gebäudemanagement Ausbau der kommunalen Infrastruktur
Unterstützungsprozesse	Finanzierung Bewertung	

Tabelle 3.2-1: Systematik der Handlungsansätze

Da die bisherigen Ausführungen dieses Kapitels die hohe Bedeutung der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln zur Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen verdeutlichen, soll zunächst auf die wesentlichen Möglichkeiten der Strukturförderung im ländlichen Raum eingegangen werden. Anschließend werden die Handlungsansätze, die im Hinblick auf ein dreidimensionales Nachhaltigkeitskonzept einen umfassenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume leisten, dargelegt. Aspekte der Bewertung von Landentwicklungsprozessen werden in Kap. 4 ausführlich untersucht.

3.2.1 Überblick über die derzeitige Strukturförderung

Für die Finanzierung von ländlichen Entwicklungsprozessen sind derzeit vier Ansätze von Bedeutung. Wesentliche Elemente sind die EU-Strukturförderung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Diese werden durch spezifische Länderprogramme ergänzt. Die kommunale Finanzierung dient überwiegend dazu, durch Eigenanteile die erstgenannten Fördermittel zu erschließen. Dabei wird in der Verwaltungspraxis in der Regel eine Doppelförderung von Maßnahmen ausgeschlossen, Anschlussförderungen sind allerdings möglich (GEHRLEIN 2005, S. 368).

3.2.1.1 Strukturförderung der Europäischen Union

3.2.1.1.1 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Im europäischen Kontext fällt die Entwicklung ländlicher Räume in den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Auf Grund der Notwendigkeit der kontinuierlichen Anpassung der europäischen Landwirtschaft an die liberalisierten Weltmärkte wird dieser gemeinsame Ansatz zur

- Steigerung der Produktivität und Rationalisierung der Landwirtschaft,
- Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes landwirtschaftlicher Bevölkerung,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung,
- Sicherung eines angemessenen Endverbraucherpreises

verfolgt. Die GAP setzt sich hierzu aus zwei Säulen zusammen: der gemeinsamen Politik zur Markt- und Einkommensunterstützung durch Marktregulierung und Direktzahlungen und der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume. Seit ihrer Entstehung im Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde die GAP mehrfach reformiert. Im Rahmen der bislang letzten wesentlichen Änderung wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Richtlinien für den Zeitraum 2005–2013 an die Erfordernisse der EU-Osterweiterung angepasst und der Marktzugang von Drittländern erleichtert. Um die Finanzierbarkeit der EU-Agrarausgaben auch zukünftig zu erhalten, wurde im Kern das produktbezogene Prämiensystem durch die Zahlung von flächenbezogenen Betriebsprämien, die an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gekoppelt sind,

abgelöst (Entkopplung, Cross Compliance). Zudem wurde die zuvor fakultative Möglichkeit der Übertragung von Finanzmitteln der ersten auf die zweite Säule obligatorisch (Modulation).

3.2.1.1.2 ELER

Die finanzielle Ausgestaltung der Umsetzung der zweiten Säule der GAP erfolgt durch den europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die entsprechende Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) beinhaltet den hierfür gebildeten einheitlichen Planungs-, Finanzierungs- und Bewertungsrahmen. Ziel der Strukturförderung ist die Entwicklung der ländlichen Räume, die Stärkung der Landwirtschaft in ihrer Funktion für die ländlichen Räume und die Begleitung der Reform der ersten Säule der GAP. Als strategische Grundsätze der gemeinsamen Politik für die ländlichen Räume sind die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (EUROPÄISCHER RAT 2000) sowie deren Ergänzung um die Aspekte Umwelt und nachhaltige Entwicklung durch die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001; KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2009) zu sehen.

Inhaltlich setzt sich die ELER-Förderung aus vier Schwerpunkten zusammen (sog. Achsen), die zugleich als Entwicklungsziele aufzufassen sind:

1. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft,
3. Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
4. Leader.

Für die Schwerpunkte 1 bis 3 wurden weitere thematische Unterteilungen vorgenommen und detaillierte Maßnahmen benannt (siehe ELER-VO Titel IV Kap. I).

Die Umsetzung der ELER-Verordnung erfolgt dezentral durch die Mitgliedstaaten. Auf Grundlage der ELER-Verordnung sowie der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2006) erstellen sie ein nationales Strategiepapier (sog. Nationale Rahmenregelung), das die gesamtstaatliche Planung sowie politische Prioritäten zur Entwicklung ländlicher Räume enthält und die europäische Strukturförderung mit nationalen Fördermaßnahmen abstimmt. In Deutschland handelt es sich dabei um die Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (BMELV 2009b) und den Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013 (BMELV 2009a). Diesen sind länderspezifische Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum nachgeordnet.

Die finanzielle Beteiligung von ELER an den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ist in den einzelnen Schwerpunkten unterschiedlich hoch (Art. 70 Abs. 3 ELER-VO). Tabelle 3.2-2 gibt einen Überblick über die wesentlichen EU-Beteiligungssätze.

ELER-Schwerpunkt	Beteiligungssatz (Regel) bis zu	
	Konvergenzregionen*	übrige Regionen
Schwerpunkt 1	75 %	50 %
Schwerpunkt 2	80 %	55 %
Schwerpunkt 3	75 %	50 %
Schwerpunkt 4	80 %	55 %
Technische Hilfe	75 %	50 %

*) BIP je Einwohner unter 75 % des EU-Durchschnitts

Tabelle 3.2-2: Beteiligungssätze des ELER (nach ELER-VO)

In der Bundesrepublik Deutschland gehören die neuen Länder zu den förderfähigen Gebieten unter dem Konvergenzziel, wobei für die Regionen Brandenburg-Südwest, Leipzig und Halle eine abnehmende Übergangshilfe (sog. phasing-out) gewährt wird. Das trifft auch auf die Region Lüneburg zu.

Insgesamt ergänzt ELER die nationale Finanzierung von Entwicklungen zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 um ca. 9,0 Mrd. €. Werden die nationale Kofinanzierung sowie ergänzende EU-Mittel eingerechnet, so stehen insgesamt ca. 17,8 Mrd. € ELER-Fördermittel bereit. Für die Förderung des ökologischen Schwerpunktes werden davon ca. 41 %, für den Bereich der sozialen und ökonomischen Entwicklung insgesamt ca. 53 % aufgewendet (Zahlenangaben nach BLE 2009a).

Auf die Bedeutung der ELER-Förderung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung wurde bereits im Kap. 2.3.1 eingegangen. Aus finanzieller Sicht ist natürlich die Höhe der europäischen Unterstützung von nationalen Entwicklungsmaßnahmen sehr wichtig. Dadurch erfolgt eine erhebliche Entlastung der Bundes- und der Länderhaushalte.

3.2.1.1.3 Leader

Mit dem Leader-Ansatz enthält ELER in der 4. Achse einen querschnittsorientierten methodischen Schwerpunkt zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume. Er basiert auf der Bündelung und Mobilisierung der Eigenpotenziale der Regionen (GEIERHOS et. al. 2007, S. 155), setzt innovative Kooperationsprojekte um und fördert die Vernetzung lokaler Partnerschaften. Inhaltlich entsprechen die Ziele denen der drei anderen ELER-Schwerpunkte. In diesen Bereichen wird durch Leader die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien und Projekten sowie die Arbeit der lokalen Aktionsgruppen gefördert (Art. 63 ELER-VO). Zudem ist eine finanzielle Unterstützung für die Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle sowie für die Einrichtung eines nationalen Netzes von Organisationen und Verwaltungen im Bereich der ländlichen Entwicklung vorgesehen.

Die Leader-Förderung zielt als Bestandteil von ELER auf die Unterstützung von innovativen Entwicklungskonzepten im ländlichen Raum. Dafür sind mindestens 5 % der ELER-Mittel zu

verwenden (Art. 17 Abs. 2 ELER-VO). In der aktuellen Förderperiode 2007–2013 stehen in Deutschland inklusive der nationalen Kofinanzierung ca. 860 Mio. € zur Verfügung (BLE 2009a). Damit soll in einem großräumigen und thematisch breiten Ansatz eine am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte regionale Landentwicklung gefördert werden (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 159).

3.2.1.2 Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Die Länder führen gem. Art. 83 GG Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus und sind damit für die Durchführung staatlicher Aufgaben zuständig, sofern dies nicht anderweitig geregelt ist. Zur Gewährleistung der Erreichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen erfolgt die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes jedoch als (planerische und finanzielle) Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern (Art. 91a GG). So kommen unterschiedliche Finanzkraft und agrarpolitische Vorstellungen der Länder weniger stark zum Tragen (THIEMANN 2006, S. 45; GAKG). Die rechtlichen Grundlagen findet die GAK im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-Gesetz), das mittels eines Rahmenplans umgesetzt wird (BMELV 2010).

Der GAK-Rahmenplan bildet zudem das zentrale Instrument zur Umsetzung der EU-Agrarstrukturpolitik. In Form der Nationalen Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (BMELV 2009b) bilden seine Maßnahmen die nationale Rahmenregelung gem. ELER-Verordnung (s.o.). Daher erfüllen die förderfähigen GAK-Maßnahmen überwiegend auch die ELER-Förderrichtlinien.

Die Maßnahmen der GAK sollen eine leistungs- und wettbewerbsfähige und künftigen Anforderungen genügende Land- und Forstwirtschaft gewährleisten. In der aktuellen Förderperiode 2010–2013 dienen sie im Bereich der ländlichen Entwicklung vor allem der

- Verbesserung der Produktionsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft,
- Neuordnung und Gestaltung des ländlichen Grundbesitzes,
- Gestaltung des ländlichen Raumes,
- Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz,
- Verbesserung der wirtschaftlichen Marktstruktur

und werden durch finanzielle Zuschüsse, Darlehen, Zinszuschüsse und Bürgschaften realisiert (BMELV 2010; §§ 1 u. 3 GAKG).

Für eine nachhaltige ländliche Entwicklung ist der Förderbereich „Verbesserung der ländlichen Strukturen“ der GAK von Bedeutung. Er beinhaltet unterschiedliche Fördersätze für Maßnahmen im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE). Die Höhe der Zuschüsse gem. GAK-Rahmenplan 2010–2013 sind in Tabelle 3.2-3 aufgeführt.

Fördergegenstand	Förderhöhe (Regel) bis zu
Erarbeitung ILEK	75 %, max. 50.000€
Erarbeitung Leader-REK	75 %, max. 50.000€
Regionalmanagement	75 %, max. 90.000€ jährlich
Regionalmanagement Leader	75 %, max. 90.000€ jährlich
Dorferneuerung	65 % öffentlich, 35 % privat
ländliche Infrastrukturmaßnahmen	65 % öffentlich, 35 % privat
Schutzplantzungen	65 % öffentlich, 35 % privat
Neuordnung nach dem FlurbG	75 %
Neuordnung nach dem LwAnpG	90 %
Kooperationen	35 %

Tabelle 3.2-3: Förderung im Rahmen der GAK (nach BMELV 2010)

Zwar sind den Maßnahmen durch die enge Anlehnung der GAK an den Agrarbereich Grenzen gesetzt (KÖTTER 2004, S. 128), dennoch ist die Förderung ein wichtiges Standbein für periphere Räume, da Einfluss auf Natur, Landschaft und Wirtschaft genommen wird (DEHNE 2009, S. 53). Aus finanzieller Sicht ist besonders auf Grund der Höhe der Kostenübernahme durch den Bund (60%, § 10 GAKG) die Förderung von Maßnahmen durch die GAK für die Länder interessant.

3.2.1.3 Landeseigene Förderprogramme

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland in Verantwortung der Länder auf Grundlage eigener Förderprogramme. Diese wurden in allen 16 Bundesländern, z.T. in Kooperation zweier Länder, erarbeitet und sind derzeit die einzigen Förderprogramme für den ländlichen Raum mit ganzheitlichem Ansatz. Die Ziele der landeseigenen Förderprogramme leiten sich unmittelbar aus der ELER-VO bzw. dem GAK-Rahmenplan ab.

Daneben existieren weitere landeseigene Förderprogramme, die über die Programmziele von ELER und GAK hinausgehen bzw. diese ergänzen. Sie befassen sich mit spezifischen Entwicklungsthemen, Aspekten der Konversion oder fördern die Netzwerkbildung (vgl. auch THOMAS 2009, S. 383). Diese Ansätze spielen jedoch sowohl bezüglich des Förderumfangs als auch des Projektumfangs nur eine untergeordnete Rolle. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass landeseigene Förderprogramme der Umsetzung von ELER und der GAK dienen oder diese zumindest eng flankieren.

3.2.2 Managementprozesse der ländlichen Entwicklung

3.2.2.1 Prozesse auf regionaler Ebene innerhalb der GAK

Moderne Entwicklungspolitik für ländliche Räume ist durch regionale gemeindeübergreifende Handlungsansätze geprägt und baut auf den lokalen Potenzialen auf (THOMAS 2009, S. 328; auch ERDMANN 2008, S. 12). Sie nutzt die Kenntnis der Problemlagen und Motivation der Akteure und führt zu regionalen und kommunalen Entwicklungskonzepten. Innerhalb der GAK greifen besonders zwei Handlungsansätze auf einen regionalen Bezugsrahmen zurück: die Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) und Leader.

3.2.2.1.1 Integrierte ländliche Entwicklung (ILE)

Der Rahmenplan der GAK beinhaltet seit 2004 den Förderungsgrundsatz „Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE)“. Dieses Instrument dient der Initiierung, Organisation und Begleitung von Landentwicklungsprozessen und bündelt hierzu inhaltlich und räumlich zuvor getrennte Fördergegenstände (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 156). ILE setzt sich aus einem gemeinde- bzw. gebietsübergreifenden Entwicklungskonzept (ILEK) mit raumbezogenen gemeindlichen Handlungsfeldern als Kern sowie flankierenden Einzelvorhaben auf kommunaler Ebene zusammen. Das Ziel ist die Mobilisierung und Bündelung von Eigenkräften und Potenzialen ländlicher Regionen (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 155) zur positiven Entwicklung der Agrarstruktur und nachhaltigen Stärkung der Wirtschaftskraft (BMELV 2010, Teil II A 1). Die Ausgestaltung von ILE wird in den Bundesländern unterschiedlich praktiziert, Träger sind jeweils die Gemeinden bzw. Landkreise und andere Kommunalverbände.

Kennzeichen von ILE sind ein aktivierender Ansatz und kooperative Vorgehensweisen unter ausgewogenem Einsatz von Top-Down- und Bottom-Up-Strategien sowie insgesamt partnerschaftliche Kommunikationsformen (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 245). Dabei können neben der Erstellung des ILEK, des Regionalmanagements und der Umsetzung des ELER-Schwerpunktes 4 (Leader, nur bei Überschneidung von Leader- und ILE-Regionen) folgende investive Maßnahmen direkt gefördert werden (BMELV 2010, Teil II A 2):

- Dorferneuerung und -entwicklung,
- ländliche Infrastrukturmaßnahmen,
- Schutzpflanzungen,
- Flurneuordnung nach dem FlurbG und LwAnpG,
- landwirtschaftliche Kooperationen zur Einkommensdiversifizierung.

ILE basiert also zum Großteil auf den klassischen Instrumenten ländlicher Entwicklung, die durch das ILEK und ein Regionalmanagement außerhalb der Landentwicklungsverwaltungen integriert werden. Die gemeindliche Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG bleibt unberührt.

Das ILEK ist als Strategiekonzeption zu verstehen. In dieser Konzeption werden unter Beachtung der Ausgangssituation einer mehrere Gemeinden umfassenden Region Leitbilder

für deren zukünftige Entwicklung aufgestellt und dabei mögliche Projekte entsprechend den präferierten Handlungsfeldern erarbeitet. Hierbei sind relevante Planungen der Gemeinden in allen Fachbereichen integriert zu betrachten – Gegenstand eines ILEK sind in der Regel gemeindliche Handlungsfelder mit interkommunalem Bezug (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 162). Die Umsetzungsbegleitung hat dann die vorhandenen Fördermöglichkeiten zu erschließen.

In der Verwaltungspraxis spielt daher die finanzielle Förderung eine hohe Rolle. Nach GEHRLEIN (2005, S. 370) besteht sogar ein höheres Interesse an der Förderung des Regionalmanagements als an der Erarbeitung eines ILEK, da so der kommunale Personalabbau kompensiert und an bestehende Planungen und Konzepte angeknüpft werden kann.

Der Bezug zum Leitbild Nachhaltigkeit entsteht beim ILE-Ansatz nur indirekt. Zwar wird im GAK-Rahmenplan die nachhaltige Stärkung der Wirtschaftskraft thematisiert. Die Berücksichtigung des Leitbildes erschließt sich allerdings erst durch die Einbeziehung von ökologischen und ökonomischen Belangen ebenso wie von sozialen Aspekte (siehe hierzu GEIERHOS ET AL. 2007, S. 157; DLKG 2006, S. 52 ff).

3.2.2.1.2 Leader

Ebenfalls innerhalb der GAK und damit innerhalb der ELER-Strukturförderung können durch den Leader-Ansatz modellhafte innovative Maßnahmen im ländlichen Raum unterstützt werden (ELER-Schwerpunkt 4). Im Rahmen von Leader werden regionale Besonderheiten aufgegriffen und als Grundlage für eine gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie herangezogen. Dabei wird eine multisektorale Ausrichtung, insbesondere mit den Zielen der

- Nutzung von Stärken und Potenzialen ländlicher Regionen,
- Beseitigung von Entwicklungshemmnissen,
- Erhöhung der regionalen Identität,
- Erhöhung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit

verfolgt (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 159). Dazu werden für gut abgrenzbare ländliche Gebiete in der Größenordnung von Landkreisen (max. 150.000 Ew.) regionale Entwicklungskonzepte (REK) unter Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozio-kultureller Aspekte der Nachhaltigkeit erarbeitet (ebd., S. 160). Im Gegensatz zu ILEK sind Leader-REK großräumiger und thematisch breiter angelegt (ebd., S. 155).

Leader gründet sich auf eine breite Bürgerbeteiligung und verfolgt einen Bottom-Up-Ansatz. Träger der Entwicklung sind öffentlich-private Partnerschaften in Form lokaler Aktionsgruppen. Diese steuern und begleiten die regionale Entwicklung in einer Zusammenarbeit von Bürgern, Wirtschaft, Verwaltung und Initiativen. Dafür können über das Leader-Regionalmanagement sowohl die o.a. innovativen Entwicklungsmaßnahmen, als auch andere Maßnahmen der GAK umgesetzt werden. Die Höhe der Zuwendungen entspricht den in Tab. 3.2-2 aufgeführten Fördersätzen (BMELV 2010).

Hinsichtlich seiner Bedeutung für die ländliche Entwicklung vereint der Leader-Ansatz die finanzielle Förderung mit einem aus Partizipation, Planung und Umsetzung bestehenden Landentwicklungsprozess. Zwar fehlen hierbei rechtlich bzw. fachlich strukturierte

Umsetzungsinstrumente (GEIERHOS/EWALD/JAHNKE 2005, S. 350), dennoch beruht der hinter diesem Konzept stehende Impuls auf endogener Eigeninitiative – eines der Entwicklungspotenziale strukturschwacher ländlicher Räume (vgl. Kap. 3.1.4). Die Bedeutung, die Leader für den ländlichen Raum hat, zeigt sich auch in der hohen Anzahl an lokalen Initiativen in der Bundesrepublik Deutschland (Abb. 3.2-1). Danach wurden aktuell 243 Regionen zur Förderung ausgewählt (BLE 2009b).

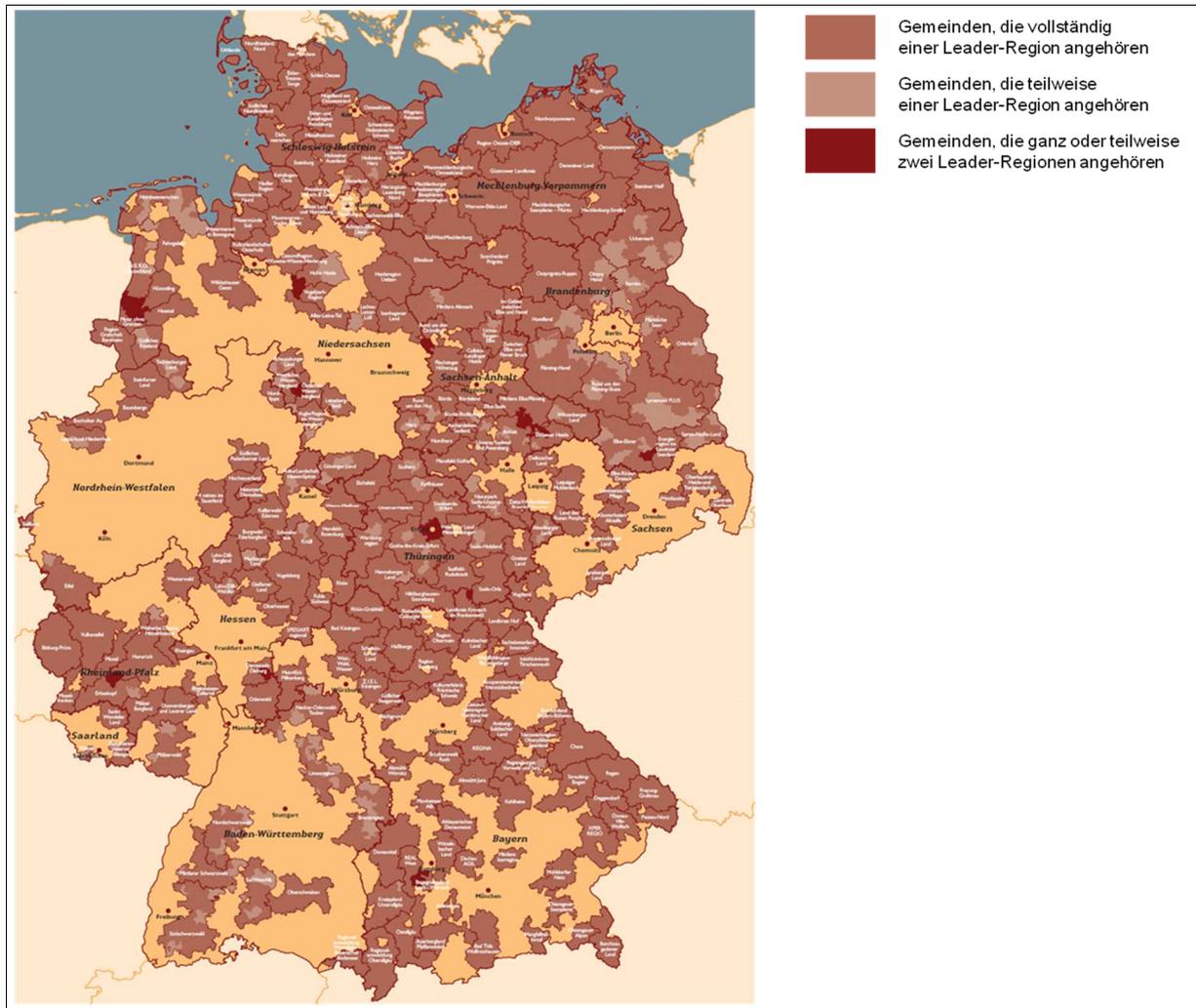


Abb. 3.2-1: Leader-Regionen in Deutschland in der Förderperiode 2007–2013 (Quelle: BLE 2009b)

3.2.2.2 Prozesse auf regionaler Ebene außerhalb der GAK

3.2.2.2.1 Regionalplanung

Aufgabe der Regionalplanung ist die Koordinierung der Flächennutzungspläne der Gemeinden untereinander mit Belangen der Region und den Zielen und Vorgaben der Landesplanung (vgl. auch FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 72). Sie dient also der Integration von landesplanerischen Zielen, fachlichen Belangen und kommunalen Interessen. Auch werden die gemeindeübergreifenden Wirkungen von kommunalen Flächennutzungsplänen abgewogen. Details zur Regionalplanung werden in den Landesplanungsgesetzen geregelt. Sie kann daher z.T. stärker durch die Kommunen beeinflusst werden (Regionalverbände) oder

auch durch Verwaltungsbehörden erfolgen (z.B. Regierungsbezirke, Ministerien; vgl. FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 75). Die Regionalplanung findet ihren Ausdruck in Regionalplänen. Ihnen können Kreisentwicklungspläne als informelle Planung nachgeordnet sein.

Die Ziele der Regionalplanung sind auf die Optimierung der Siedlungsstruktur und die Sicherung und Verbesserung der Umweltqualität ausgerichtet (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85). Weiterhin sollen wirtschaftliche Standortfaktoren, großräumige Vernetzung und Erreichbarkeit der Regionen verbessert und damit die Wettbewerbsposition gestärkt werden (ebd.). Zur Erreichung dieser Ziele ist die Moderation zwischen den verschiedenen Interessen und Belangen erforderlich, was in Form von Regionalkonferenzen o.ä. erfolgen kann. Diese vermittelnde Rolle tritt zunehmend an Stelle der traditionellen raumplanerischen Aufgaben in den Vordergrund (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 85).

Als Ergebnisse der Regionalplanung regelt der Regionalplan die Nutzung des Raumes, indem Vorrangnutzungen, Eignungsgebiete und Siedlungsschwerpunkte festgelegt und fachplanerischer Vorgaben sowie fachpolitische Anregungen aufgenommen werden (ebd., S. 87).

Auf der Ebene der Regionalplanung ist auch die Ausgestaltung des raumordnerischen Systems der zentralen Orte unter Berücksichtigung der kommunalen und regionalen Belange und Interessen von Bedeutung. Das zentralörtliche Prinzip ist geeignet, den gesetzlichen und sich aus den Zielen einer nachhaltigen Landentwicklung ergebenden gesellschaftspolitischen Steuerungsbedarf zur Schaffung einer ausgewogenen Entwicklung in allen Landesteilen umzusetzen (vgl. PÜTZ/SPANGENBERG 2006, S. 337; ZECK 2003, S. 728). Zudem lässt es auch unter Schrumpfungsbedingungen Anpassungsstrategien zu (ZECK 2003, S. 728).

Für Gemeinden in strukturschwachen, nicht tragfähigen Regionen bedeutet der zentralörtliche Ansatz jedoch auch, dass nur ein Teil der Gemeinden von Infrastrukturmaßnahmen aller Art direkt profitieren kann. Erst mittelbar, z.B. bei Verbesserung der Erreichbarkeiten, erstrecken sich die Maßnahmenwirkungen über die kommunalen Grenzen hinaus. Für periphere Gemeinden in größerer Entfernung zu zentralörtlichen Funktionen ist dieser Ansatz nicht Erfolg versprechend und erfährt daher auch keine Akzeptanz. Insofern bleibt hier die bereits dargelegte Abhängigkeit von außergemeindlichen Entscheidungen erhalten.

Neben raumordnerischen Aspekten zählt auch die Initiierung von regionalpolitischen Initiativen und Kooperationen überregionaler Akteure zu den Aufgaben der Regionalplanung. Zusammenfassend sind die Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung allerdings auf Grund der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 GG sowie der Bindung an Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung begrenzt (vgl. auch FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 86).

3.2.2.2.2 Regionalmanagement

Im Gegensatz zur formellen Regionalplanung stellt das Regionalmanagement einen informellen, partizipativen jedoch nicht instrumentalisierten Entwicklungsansatz auf Ebene der Region dar. Grundsätzlich als Managementprozesse ausgerichtet, erfolgt das Regionalmanagement jedoch stark umsetzungsorientiert. Es fungiert als Initiator von regionalen Entwicklungsmaßnahmen, als Berater bezüglich der Regionalentwicklung und als

Moderator von Entwicklungsprozessen. Dabei bezieht es die relevanten Akteure aus Ökonomie, Ökologie und Sozialwesen sowie dem institutionellen Bereich ein. Die Ausgestaltung der Handlungsfelder kann von einer multisektoralen Ausrichtung bis zu einer Fokussierung auf einzelne Schwerpunkte (z.B. regionale Tourismusförderung) variieren.

Die Bedeutung des Regionalmanagements ergibt sich aus der Berücksichtigung regionaler Stärken, Schwächen und Interessen und der unabhängigen Position (Moderation). Es kann daher integrierend für die auf Partizipation beruhenden Entwicklungsprozesse auf regionaler und kommunaler Ebene wirken (z.B. lokale Agenda 21) und diese durch die Vernetzung und übergreifende Handlungsansätze unterstützen.

3.2.2.2.3 Regionale und kommunale Zusammenarbeit

Weitere etablierte Handlungsansätze nachhaltiger Landentwicklung sind die verschiedenen Formen regionaler und kommunaler Zusammenarbeit. Das Grundprinzip des gemeindeübergreifenden Handelns findet sich zwar auch in ILE- und Leader-Prozessen (vgl. auch CZOMMER 2007, S. 440), zeigt sich aber darüber hinaus in ländlichen Räumen auch weniger systematisiert in vielfältiger Form, z.B. in Gestalt von Städtenetzwerken, Stadt-Land-Partnerschaften oder kommunalen Allianzen.

Die Kooperationen werden durch gemeinsame geografische Lage, historische Entwicklungen und überregionale wirtschaftsstrukturelle Projekte (z.B. Verkehrsachsen) begünstigt (CZOMMER 2007, S. 440), der maßgebliche Impulsgeber ist jedoch häufig die angespannte Haushaltsslage der Gemeinden (BAUMGART/SCHLEGELMILCH/STEFANSKY 2007, S. 190).

Es sind verschiedene Kooperationsformen möglich, die von einer verbindlichen rechtlichen Ausgestaltung bis hin zum informellen Zusammenwirken reichen (BAUMGART/SCHLEGELMILCH/STEFANSKY 2007, S. 191 f). Kern der Zusammenarbeit sind in der Regel der Entwurf und die Umsetzung eines gemeinsamen Handlungs- und Strategiekonzepts mit abgestimmten Handlungsfeldern in den Bereichen (ebd., S. 190):

- Daseinsvorsorge,
- kommunales Wirtschaften,
- räumliche Planung/Entwicklung,
- Regionalmarketing.

In diesen erarbeiten die Gemeinden übergreifende Strategien zur Entwicklung und Ressourcensteuerung (GEIERHOS/EWALD/JAHNKE 2005, S. 349). Zu deren Umsetzung bedienen sie sich anderer Instrumente und Förderkulissen (z.B. Flurneuordnung, Dorferneuerung, Nutzung von Förderprogrammen). Zwar wirken sich ungleiche Kosten-Nutzen-Verteilungen und die Aufgabe von Entscheidungskompetenzen und Monopolen hemmend aus (BAUMGART/SCHLEGELMILCH/STEFANSKY 2007, S. 189), gleichwohl vergrößern die verschiedenen Formen regionaler und kommunaler Zusammenarbeit den Handlungsspielraum von Gemeinden (ebd.) und werden in der Praxis als Erfolgsmodell angesehen (GEIERHOS/EWALD/JAHNKE 2005, S. 349).

3.2.2.3 Prozesse auf kommunaler Ebene

3.2.2.3.1 Flächennutzungsplanung

Die Planung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde und damit die Verwirklichung der grundgesetzlichen kommunalen Planungshoheit erfolgt durch die gemeindliche Flächennutzungsplanung (vgl. auch FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 72). Sie bereitet die Bebauungsplanung für das gesamte Gemeindegebiet oder Teile davon vor. Dabei werden die vorgesehene Flächennutzung u.a. im Bereich der Bebauung und der technischen Infrastruktur als auch explizit die

- Flächen für Landwirtschaft,
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft,
- Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG

behördenverbindlich festgelegt (§ 5 Abs. 2). Sich an den übergeordneten Zielen der Raumordnung und Landesplanung orientierend (§ 1 Abs. 4 BauGB), integriert sie damit die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Der Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung durch die übergeordnete Verwaltungsbehörde.

Zur Bauleitplanung gehörend ist die Flächennutzungsplanung kein originär für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung bestimmtes Instrument. Ihre Ergebnisse fließen jedoch mittelbar in die Kernprozesse der ländlichen Entwicklung ein, da sie behördenverbindlich die flächenbezogenen Voraussetzungen für Dorfentwicklungsmaßnahmen, Infrastrukturvorhaben und Bodenordnungsverfahren schaffen. Damit stellt die Flächennutzungsplanung den wichtigsten baurechtlichen Planungsprozess dar – allerdings birgt sie auch auf Grund der Auswirkungen auf den Infrastrukturausbau ein hohes interkommunales Konfliktpotenzial (BMVBS 2010, S. 37). Der Beitrag der Bauleitplanung zur Verwirklichung des Leitbildes einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung wird im Kap. 2.3.6 dargestellt.

3.2.2.3.2 Gemeindeentwicklungsplan

Analog zu den Plänen auf der regionalen Ebene können Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich kommunale Entwicklungspläne aufstellen. Die mitunter auch als Masterplan bezeichneten Gemeindeentwicklungspläne werden dabei für das gesamte Spektrum kommunaler Handlungsfelder oder auch nur für ausgewählte Aspekte erarbeitet. Idealerweise basieren sie auf gemeindepolitischen Leitbildern und stellen eine kontinuierlich fortgeführte Grundlage für die Gemeindeentwicklung dar. Sie sind als Managementinstrument zu verstehen, das die Ergebnisse kommunaler Planungsprozesse in anschaulicher Form festhält und als Grundlage für die Kommunikation gemeindlicher Entwicklungsvorhaben dient.

3.2.2.3.3 Lokale Agenda 21

Ein in hohem Maße auf Partizipation beruhender Planungsansatz in der ländlichen Entwicklung basiert auf der Umsetzung der Agenda 21 (siehe Kap. 2.1.1). Diese stellt die

maßgebliche Rolle der Kommunen für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklungen heraus (BMU 1992, Kap. 28.1). Kommunale Agenden beruhen auf einem Dialog zwischen Verwaltung, Bürgern, örtlichen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen und verfolgen das Ziel, einen längerfristigen kommunalen Aktionsplan für alle wichtigen lokalen Handlungsfelder zu erarbeiten und umzusetzen. Durch den direkten Bezug zur Agenda 21 erfolgt eine starke Wahrnehmung von sozialen, ökologischen und ökonomischen Belangen (LEE 2000, S. 121). Handlungsfelder lokaler Agenda 21-Prozesse sind vorwiegend (vgl. ebd.):

- vorsorgende Umweltpolitik,
- haushalterisches Bodenmanagement,
- sozialverantwortliche Wohnungspolitik,
- standortorientierte Wirtschaftsförderung,
- kommunalverträgliche Mobilitätssteuerung.

Basierend auf der kommunalen (Leitbild-)Diskussion in diesen Handlungsfeldern erfolgt eine lokale Zieloperationalisierung, die Erarbeitung des entsprechenden Aktionsplans und die Umsetzung sowie Überwachung der Ziele und Maßnahmen vor Ort (LEE 2000, S. 122). Über die Umsetzorientierung hinaus soll die lokale Agenda 21 auch ein Maßstab für kommunalpolitische Programme, Leitlinien und Gesetze (in Deutschland: kommunale Satzungen) sein (BMU 1992, Kap. 28.3).

Zur Förderung der Beteiligung der Akteure werden nach LEE (2000, S. 120) die erforderliche Infrastruktur und Hilfen durch die Kommunalverwaltung zur Verfügung gestellt. Lokale Agenda 21-Prozesse werden durch Bund und Länder durch begleitende Forschung und Anleitung zum methodischen Vorgehen unterstützt, jedoch ohne die explizite Bereitstellung von finanziellen Fördermitteln zur Maßnahmenumsetzung (ebd., S. 127).

In der Praxis nimmt daher der Aspekt der Diskussion und Bürgerbeteiligung einen deutlich höheren Stellenwert als die Umsetzung von investiven Maßnahmen ein. Die Bedeutung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung ergibt sich aber gerade aus dieser umfassenden Beteiligung der verschiedenen Akteure und den methodisch fundierten Möglichkeiten zur Konsensfindung. Die Ergebnisse der lokalen Agenda 21-Prozesse können dann in anderen, umsetzungsorientierten Handlungsansätzen aufgegriffen werden.

Bezüglich der Relevanz von lokalen Agenda 21-Prozessen erweist sich das überwiegend geringe Maß an Strukturierung als größtes Hemmnis. In den lokalen Arbeitsgruppen sind naturgemäß lediglich interessierte Akteure engagiert und vernetzt, was zu einer Eingrenzung der diskutierten Themenfelder führt. Daher sind die Agenda 21-Aktivitäten nur schwach in die Belange der Kommunalpolitik integriert. Dieses wird auch durch die geringe Anzahl an Gemeinden mit Agenda 21-Beschluss deutlich. Nachdem in den ersten Jahren nach der Konferenz von Rio (vgl. Kap. 2.1.1.5) kommunale Agenda 21-Prozesse keine besondere Rolle spielten, hatten auch Ende 1996 erst weniger als 2 % der Gemeinden eine lokale Agenda 21 initiiert (BORN/KREUZER 2002, S. 7). In den folgenden fünf Jahren stieg der Anteil auf über 16 % und lag 2006 bei ca. 20 % (FRÖHLICH/LÄMMLIN 2009, S. 43).

3.2.3 Kernprozesse der ländlichen Entwicklung

3.2.3.1 Prozesse innerhalb der GAK

3.2.3.1.1 Dorferneuerung

Das Instrument der Dorferneuerung wurde prinzipiell nicht zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes konzipiert. Mitte der 1990er fand mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung eine integrale Betrachtungsweise Eingang in die Dorferneuerung (KÖTTER 2008, S. 59 ff). Zunehmend gewannen dabei auch nicht investive Maßnahmen an Bedeutung. Derzeit haben endogene Entwicklungspotenziale, private Initiative, Kooperationen und die Verantwortungsübernahme im Sinne einer aktiven Bürgergesellschaft einen hohen Stellenwert (ebd.), wobei insbesondere soziale Aspekte im Fokus stehen. In der Regel ist der interkommunale Abstimmungsbedarf gering (siehe auch BMVBS 2010, S. 37). Wichtige Ziele der Dorfentwicklung sind heute (KÖTTER 2008, S. 59 f; GEIERHOS ET AL. 2007, S. 158):

- Verbesserung der Wohnstandortqualität,
- Verbesserung der Arbeits-, Wohn- und Sozialfunktionen ländlicher Siedlungen,
- sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen (Boden, Freiraum, Energie),
- Anpassung der Siedlungsentwicklung,
- Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten.

Im Zentrum steht dabei eine nachhaltige, an demografische Trends und Tendenzen der Raumentwicklung orientierte Innenentwicklung. Die Handlungsoptionen in der Dorfentwicklung sind vielschichtig, gängig sind (siehe auch BMVBS/BBR 2006, S. 82; DLKG 2009, S. 19):

- bedarfsorientierte Außenentwicklung,
- Aufwertung, Umstrukturierung, Substitution von Infrastruktur,
- Schaffung temporär-mobiler Ansätze,
- Maßnahmen zur Erhöhung der Erreichbarkeit,
- Gebäudeumnutzung und Innenentwicklung,
- qualitativer Rückbau von Bausubstanz.

Im Gegensatz zu den baulichen und gestalterischen Maßnahmen der bisherigen Dorferneuerungspraxis sind diese Ansätze für eine nachhaltige dörfliche Entwicklung geeignet (vgl. auch KÖTTER 2008, S. 61), entsprechen aber in der Qualität und Quantität eher einem Dorfumbau (ebd., S. 62 f). In diesem Vorgehen ist allerdings auch eine kommunale Perspektive für die Anpassung der Siedlungsentwicklung an die Auswirkungen des demografischen Wandels zu sehen (DLKG 2009, S. 19), da soziale und funktionale Zusammenhänge integriert beachtet werden (GEIERHOS ET AL. 2007, S. 158).

Die o.g. Ansätze wurden z.T. auch im Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen (BBR 2005b) verfolgt. Dabei wurden in einem sog. Dorfzentrum-Modell verschiedene, jeweils allein nicht tragfähige,

soziale (öffentliche) Infrastrukturen sowie private Dienstleistungen gebündelt (THRUN 2003, S. 712). Weiterhin wurden auch temporäre bzw. mobile Ansätze für die tägliche Versorgung eingeführt (ebd., S. 715). Durch diese Maßnahmen konnten die Gemeinden im ländlichen Raum an Bedeutung gewinnen (BBR 2005b, S. 110).

3.2.3.1.2 Ausbau der ländlichen Infrastruktur

Zu den investiven Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Strukturen zählen auch dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen. Darunter sind lt. GAK-Gesetz

- das land- und forstwirtschaftliche bzw. touristische Wegenetz,
- touristische Einrichtungen,
- Einrichtungen zur dezentralen Versorgung mit erneuerbaren Energien,
- private, der Öffentlichkeit uneingeschränkt zur Verfügung stehende Infrastruktureinrichtungen

zu verstehen. Dabei werden insbesondere Vorhaben zur Einkommensdiversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch die Erschließung von landwirtschaftlichen oder touristischen Entwicklungspotenzialen sowie zum Aufbau einer dezentralen Energieversorgung auf Grundlage erneuerbarer Energien gefördert. Der Ausbau der ländlichen Infrastruktur kann sowohl bedarfsorientiert im Zusammenhang mit Maßnahmen der Dorferneuerung und Flurbereinigung als auch außerhalb der Verfahren des FlurbG erfolgen (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 249). Letzteres kann dann z.B. der Herstellung von Verbindungswegen zu Einzelhöfen dienen (ebd.).

Die Wirkung von Infrastrukturmaßnahmen beinhaltet in erster Linie eine ökonomische Komponente (Verbesserung der Verkehrswege, Ausbau touristischer Einrichtungen), erstreckt sich jedoch auch auf die soziale Dimension (Schaffung neuer Freizeiteinrichtungen in Form von Rad- und Wanderwegen). Die ökologischen Aspekte werden eher mittelbar, z.B. im Zusammenhang mit der Versorgung mit erneuerbaren Energien deutlich. Insgesamt wird durch den Ausbau der ländlichen Infrastruktur innerhalb der GAK ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 246 ff).

3.2.3.1.3 Ländliche Bodenordnung

Kernelemente der ländlichen Bodenordnung sind die bewährten umsetzungsorientierten Verfahren nach dem FlurbG und LwAnpG (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 248). Bezüglich einer am Leitbild der Nachhaltigkeit ausgerichteten ländlichen Entwicklung sind im Detail die in Tab. 3.2-4 aufgeführten Verfahren von Interesse.

Verfahren nach dem FlurbG	Verfahren nach dem LwAnpG
Regelflurbereinigung (§§ 1, 4 und 37 FlurbG)	Bodenordnungsverfahren (§§ 56 ff LwAnpG)
Vereinfachte Flurbereinigung (§ 86 FlurbG)	
Unternehmensflurbereinigung (§§ 87 ff FlurbG).	
beschleunigte Zusammenlegung (§§ 91 ff FlurbG)	
Freiwilliger Landtausch (§§ 103a ff FlurbG)	

Tabelle 3.2-4: Nachhaltige Landentwicklungsverfahren nach dem FlurbG und LwAnpG

Die Verfahren erfolgen in erster Linie zur Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft durch die Verbesserung der Agrarstrukturen, zur Sicherung eines leistungsfähigen Naturhaushaltes und zur Förderung der regionalen und gemeindlichen Entwicklung im Sinne der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung (vgl. § 1 FlurbG). Sie nehmen also vorrangig (nicht ausschließlich) ökonomische und ökologische Funktionen ein, sind grundsätzlich jedoch am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet. Damit erlauben sie es, den gewandelten agrar- und umweltpolitischen Verhältnissen gerecht zu werden. Zu den in der derzeitigen Planungspraxis vorrangig verfolgten bodenordnerischen Zielen zählen (vgl. auch GEIERHOS ET AL. 2007, S. 158 f; KÖTTER/FRIESECKE 2008, S. 112) insbesondere die

- Neuordnung von Eigentums- und Pachtverhältnissen,
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur,
- Sicherung der Eigentumsverhältnisse innerhalb der Ortslagen,
- Unterstützung von flächenbeanspruchenden Entwicklungsmaßnahmen.

Der Nutzen von Verfahren nach dem FlurbG erstreckt sich auf alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen. Die ökologische Wirkung ergibt sich entweder unmittelbar aus dem Verfahrenszweck oder erfolgt mittelbar durch die Berücksichtigung ökologischer Belange. Zudem entfalten die landschaftsgestaltenden Maßnahmen von Flurbereinigungsverfahren eine umfassende ökologische Wirkung durch die Schaffung großräumiger Biotopverbundsysteme (siehe auch WILDEN 2008, S. 80). Ökonomische und soziale Entwicklungen werden durch die Erarbeitung und Unterstützung von nachhaltigen Landnutzungskonzepten im Innen- und Außenbereich (z.B. Einbindung in ILE; GEIERHOS ET AL. 2007, S. 158) und durch Maßnahmen des ländlichen Wegebbaus gestützt (GEIERHOS/ EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 248 f).

Das Flächenverfahren nach §§ 56 ff LwAnpG flankiert als spezielles Bodenordnungsinstrument die Transformation des Agrarbereichs in den neuen Ländern und übernimmt dabei auch die Ordnung ökonomischer und sozialer Belange (THÖNE 2008, S. 72). Nach wie vor ist die Wiederherstellung einer Privateigentumsordnung in den ländlichen Räumen eine vordringliche Aufgabe (THOMAS 2009, S. 392).

Durch die Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG und LwAnpG werden Landnutzungskonflikte beseitigt und die bodenrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung von Landentwicklungsmaßnahmen verschiedenster Art geschaffen. Dabei leisten sie jedoch auch selbst durch die Verbesserung der Nutzungsstrukturen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung, indem eine über den rein ökonomischen Landwirtschaftsbezug hinausgehende Erneuerung ländlicher Räume angestrebt wird (THÖNE 2008, S. 72).

3.2.3.2 Prozesse außerhalb der GAK

3.2.3.2.1 Bebauungsplanung

Ländliche Entwicklung, insbesondere investive Maßnahmen, nehmen in der Regel Flächen in Anspruch. Für die Realisierung von Landentwicklungsprozessen ist daher sowohl die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für deren bauliche Umsetzung als auch die Lenkung der Flächennutzung erforderlich. Im Gegensatz zu der gegenüber Privaten unverbindlichen Flächennutzungsplanung sind zur verbindlichen Manifestierung des kommunalen Entwicklungswillens qualifizierte Bebauungspläne nach § 30 BauGB geeignet.

Die Bebauungsplanung stellt die unterste Ebene der Bauleitplanung dar und bereitet die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken vor. Bebauungspläne müssen für räumliche Teilbereiche einer Gemeinde aufgestellt werden, insofern dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Bei ihrer Erstellung sind die verschiedenen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belange zu berücksichtigen (siehe § 1 Abs. 6 BauGB).

Zur einheitlichen Vorbereitung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen können auch Vorhaben- und Erschließungspläne aufgestellt werden (§ 12 BauGB). Meist findet dieses Instrument bei größeren Investitionsvorhaben Anwendung. Die Erarbeitung der vorhabenbezogenen Pläne erfolgt dabei in enger Kooperation zwischen der Gemeinde und dem Investor, wobei grundsätzlich die gleichen Festlegungen wie in Bebauungsplänen möglich sind (FÜRST/SCHOLLES, 2008, S. 92). In der Praxis dominieren jedoch ökonomische Interessen.

Alle Formen der Bebauungsplanung finden ihre Grenzen in der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung, staatlichen Schutzgebietsfestlegungen und raumwirksamen Fachplanungen (FÜRST/SCHOLLES 2008, S. 90). Durch ihren realisierenden Charakter nehmen sie allerdings eine herausragende Rolle im Bereich der Dorferneuerung, der Infrastrukturanpassung und der Realisierung sonstiger investiver ländlicher Entwicklungsmaßnahmen ein.

3.2.3.2.2 Boden- und Gebäudemanagement

Dorfentwicklung als Antwort auf den demografischen Wandel beinhaltet, wie soeben aufgeführt, auch Maßnahmen zur innergemeindlichen Baulandentwicklung (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 248) sowie zur Nachnutzung und Umnutzung leer

stehender Bausubstanz. Es stehen hier weniger Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge im Vordergrund, sondern die Stabilisierung und Ordnung der Siedlungsstruktur und Immobiliennutzung im Gemeindegebiet – ein zentrales Thema für die Entwicklung ländlicher Räume (DLKG 2009, S. 34).

Verfolgt werden drei Ziele: die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich (ökologischer Aspekt), die wirtschaftliche Inwertsetzung bestehender Bausubstanz (ökonomischer Aspekt) und die Stärkung der historischen Ortsmitte (sozio-kultureller Aspekt). Hierzu werden zumeist verschiedene städtebauliche Planungs- und Handlungsansätze verknüpft und auf den ländlichen Raum übertragen (SIEDENTOP 2003, S. 90; RAAB 2006, S. 559). Zu diesen gehören folgende Maßnahmen:

- innergemeindliche Baulandentwicklung,
- wirtschaftliche Inwertsetzung leer stehender Bausubstanz,
- Umnutzung im sekundären oder tertiären Wirtschaftssektor,
- Umnutzung für Wohnzwecke,
- Einbindung der Bausubstanz in die regionale Kulturlandschaft.

Durch diese Maßnahmen, insbesondere durch die Reduzierung der Außenentwicklung und Konzentration auf die Möglichkeiten der Innenentwicklung, schränkt sich die Gemeinde in ihren Handlungsalternativen stark ein. Innenentwicklung ist häufig kostspieliger und auf Grund der hohen Attraktivität von freistehenden Einfamilienhäusern (vgl. auch THIEMANN 2003, S. 324) hält sich das Verständnis von Bauinteressenten für diese Politik in Grenzen. Daher wirkt sich die allgemeine Verteuerung der Baulandentwicklung begünstigend aus. KÖTTER/WEIGT (2006, S. 50) stellen konzeptionelle Überlegungen zur Finanzierung der Innenentwicklung an (handelbare Flächenzertifikate, Baulandausweisungsumlage, Bodensteuer), derzeit sind in Wissenschaft und Praxis allerdings eher Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft in Anwendung.

Innergemeindliche Baulandentwicklung ist eine komplexe Aufgabe, bei der vielfältige Interessen (u.a. die von Eigentümern, Landwirtschaft, Naturschutz, Wasserwirtschaft) zu berücksichtigen sind (RÜTZ 2009, S. 17). Unterstützend wirkt die Schaffung von Arbeitsplätzen und Schließung von Versorgungslücken im Nachgang der Umnutzung (SCHALOSKE 2004, S. 272 f). Auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit technischer Infrastruktur nimmt unstrittig zu (SIEDENTOP 2003, S. 95). Weniger vordergründig zeigen sich Wirkungen im Naturraum: vorwiegend werden hier indirekte ökologische Entlastungseffekte (z.B. verkehrsdämpfende Wirkung) diskutiert.

Die Machbarkeit und Wirksamkeit von intensiver Innenentwicklung ist erprobt (siehe GRABSKI-KIERON/ALTGOTT 2003; SCHÖFL/SCHÖFL/SPEIDEL 2009) und bestätigt die Eignung des Handlungsansatzes im Rahmen einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung.

3.2.3.2.3 Ausbau der kommunalen Infrastruktur

Die kommunale Infrastruktur lässt sich im weiteren Sinne in technische, soziale und die Erreichbarkeitsinfrastruktur unterteilen (vgl. BMVBS 2010, S. 34 ff). Der Ausbau der

technischen Infrastruktur ist ein zentrales kommunales Handlungsfeld. Es steht in starker Wechselwirkung mit der Siedlungs- und Flächenentwicklung der Gemeinde, da sich Baulandausweisungen unmittelbar sowohl in Form öffentlicher als auch privater Folgekosten niederschlagen (vgl. BMVBS 2010, S. 34, S. 37). Zwar sind die öffentlichen Haushalte an Errichtung und Unterhalt der technischen Versorgungsinfrastruktur kaum beteiligt, sie tragen jedoch den Großteil der Kosten im Bereich des Straßen- und Wegenetzes.

Da die technische Infrastruktur physikalisch mit den Nutzern verbunden ist, sind bei ihrer Ausgestaltung vor allem demografische Tendenzen zu beachten. Allerdings ist sie an bevölkerungsstrukturelle Veränderungen nur schwer anzupassen und eine Verringerung kaum möglich. Der Infrastrukturausbau sollte daher von Überlegungen hinsichtlich der Zukunftsrelevanz, der Auswirkungen auf die Lebensqualität und des kommunalen Handlungsspielraumes geleitet sein (vgl. BMVBS 2010, S. 34). Um dem gerecht zu werden, sind Handlungsansätze, die Aufwand, Kosten und Erschließungsbedingungen für unterschiedliche Siedlungsstrukturtypen differenziert betrachten und unter Schrumpfungsbedingungen auch den Umstieg auf dezentrale Ver- und Entsorgungssysteme zulassen, erfolgversprechend (vgl. BMVBS 2010, S. 37).

Einrichtungen der sozialen Infrastruktur unterliegen ebenfalls dem Einfluss demografischer und raumstruktureller Veränderungen, sind an diese allerdings einfacher anzupassen (vgl. BMVBS 2010, S. 34). Die kommunale Aufgabe in diesem Bereich besteht in der räumlichen und organisatorischen Optimierung des Infrastrukturangebotes (BMVBS 2010, S. 35). Mit zunehmender Größe des Einzugsbereichs steigt dabei die Notwendigkeit einer interkommunalen Abstimmung.

Zu berücksichtigen sind neben den demografischen Gegebenheiten auch die finanziellen Auswirkungen, sowohl auf öffentliche als auch private Haushalte. Einerseits ist der kommunale Eigenanteil an der Finanzierung der Einrichtungen vergleichsweise hoch, andererseits ist die Integration der Belange privater Anbieter (Gesundheits- und Pflegebereich) in die Erfordernisse der sozialen Sicherungssysteme kompliziert (BMVBS 2010, S. 36). Zudem resultiert eine Verlagerung von öffentlichen Kosten auf den privaten Bereich (z.B. im Bereich der Mobilitätskosten) in einer geringeren Akzeptanz von Entwicklungs- und Anpassungsmaßnahmen und kann so zu einer Verschlechterung der ökonomischen und sozialen Standortfaktoren führen.

Als Handlungsoptionen kommen in Anbetracht der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Räumen im Allgemeinen die Schließung von Standorten, Zusammenlegungen und Kooperationen in Frage. Auch eine Substitution durch andere Formen der Versorgung (mobile Dienste) wird häufig diskutiert.

Die Erreichbarkeitsinfrastruktur bestimmt die inner- und interkommunale Erreichbarkeit von Zielen. Sie spiegelt sich in der Versorgungsqualität der Gemeinde wider. Die Notwendigkeit der Anpassung ergibt sich sowohl aus der siedlungsstrukturellen Planung, als auch aus einer Veränderung der Nachfrage nach guter Erreichbarkeit (z.B. bei zunehmender Individualmotorisierung oder Veränderung der Bevölkerungszahl).

Da die Erreichbarkeit maßgeblich durch die Standortwahl der sozialen Infrastruktur und kommunale Baulandausweisungen beeinflusst wird, ist aus ökologischen, ökonomischen und

sozialen Gesichtspunkten eine Konzentration des Infrastrukturausbaus auf bereits möglichst gut erschlossene Standorte anzustreben (vgl. BMVBS 2010, S. 37). Dieses Vorgehen entspricht auch dem zentralörtlichen Prinzip. Eine Anpassung der Erreichbarkeitsinfrastruktur ist also nur indirekt über entsprechende Standortwahl möglich.

Investive Maßnahmen zum Infrastrukturausbau dienen in erster Linie der kommunalen Daseinsvorsorge. Vor dem Hintergrund der aktuellen demografischen Entwicklung in den strukturschwachen ländlichen Räumen erscheint ein Ausbau der sozialen, besonders jedoch der technischen Infrastruktureinrichtungen nicht angezeigt. Eher entspricht, analog zum Dorfumbau, ein Infrastrukturumbau in Form der Anpassung an die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen (vgl. Kap. 3.1.3) dem Leitbild nachhaltiger ländlicher Entwicklung.

3.2.4 Wirkung von Landentwicklungsprozessen

Zur nachhaltigen Wirkung von Landentwicklungsmaßnahmen sind kaum Zahlen vorliegend (THIEMANN 2006, S. 53), überwiegend werden intangible, nicht quantifizierbare Effekte dargelegt. Mitunter liegt das in der fehlenden Verfügbarkeit von geeigneten Indikatoren (siehe hierzu Kap. 4) oder der starken zeitlichen Abhängigkeit der Bewertung begründet. In der Regel entfalten Planung und Maßnahmenumsetzung erst nach längerer Zeit die intendierte Wirkung (BAUMGART/SCHLEGELMILCH/STEFANSKY 2007, S. 192).

Eine Ausnahme stellt die Analyse der Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Dorferneuerungs- und Flurbereinigungsverfahren dar. Seit über 20 Jahren wurden regelmäßig entsprechende Untersuchungen durchgeführt (vgl. KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 76 ff). Neben der Erfassung der Kosten beinhalten sie oftmals auch eine Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Nutzens sowohl der Maßnahmen als auch der intendierten und nicht intendierten Wirkungen (vgl. SEYER ET AL. 2008, S. 71).

3.2.4.1 Wirkung von Flurbereinigungsverfahren

Die nachhaltige Wirkung von Flurbereinigungsverfahren soll in Anlehnung an das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept aufgezeigt werden. Für die ökonomische Komponente wird dabei zwischen betriebsübergreifenden, einzelbetrieblichen und regional-ökonomischen Effekten unterschieden.

Überbetrieblich werden durch KLARE ET AL. (2005) die Verringerung der Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere der Haupterwerbsbetriebe, und eine Beschleunigung des Generationenwechsels in Folge von Flurbereinigungsverfahren festgestellt. Die verbleibenden Betriebe weisen weiterhin ein hohes Entwicklungsniveau in der Flächenausstattung aus (ebd. S. 139 f). Daher ist auch der steigende Pachtanteil nachvollziehbar.

Die einzelbetrieblichen Effekte werden ausführlich von KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER (2008) anhand von Fallbeispielen in Bayern und Rheinland-Pfalz analysiert. Eine wesentliche unmittelbare Wirkung von Flurbereinigungen sind Ersparnisse in den Bewirtschaftungskosten (ebd., vgl. auch KLARE ET AL. 2005). Sie beruhen vor allem auf der Optimierung der Schlagstrukturen, der Verringerung des Wegeaufwandes, der Erleichterung des Einsatzes

schwerer Maschinen und der damit verbundenen Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Arbeitskräfteeinsatzes (KLARE ET AL. 2005). Nach KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER (2008, S. 211 f) beträgt die Kosteneinsparung (in Abhängigkeit des Zustandes vor dem Verfahren) jährlich ca. 70 €/ha und die Verringerung des Arbeitszeitbedarfs ca. 3–5 AKh/ha. In der Folge konnte ein Wachstum des Standardbetriebseinkommens, besonders im Nebenerwerb, festgestellt werden. Zudem wird den Betrieben der Zugang zu Kauf- und Pachtfläche erleichtert.

Mittelbar werden durch die Verfahren Neuinvestitionen und die Schaffung von neuen Erwerbsmöglichkeiten unterstützt. Auch Änderungen in der Betriebsorganisation und -ausstattung ergeben sich – allerdings sind diese mittelbaren Wirkungen nur vereinzelt nachweisbar (KLARE ET AL. 2005, S. 209).

Aus regionalökonomischer Sicht ermöglichen Flurbereinigungen in erster Linie ein zukunftsweisendes Flächenmanagement zur Lösung von Nutzungskonflikten (KLARE ET AL. 2005, S. 420) und unterstützen die Planung und den Bau von Verkehrsinfrastrukturen und anderen öffentlichen Vorhaben (ebd.). Daneben werden die Verringerung der Unterhaltskosten für das Wegenetz und die Schaffung bzw. Erweiterung der touristischen Ausstattung aufgeführt (KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 215 f).

Zur ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit von Flurbereinigungsverfahren kann vor allem die Bereitstellung von Flächen für ökologische Zwecke angesehen werden. Das kann sowohl durch die Ausgliederung von ökologisch wertvollen Standorten aus der landwirtschaftlichen Nutzung als auch durch die Schaffung neuer ökologischer Strukturelemente geschehen. Eng mit dem Ausbau des Wegenetzes verbunden sowie im Zusammenhang mit der Optimierung der Schlagstrukturen werden regelmäßig Erosions- und Gewässerschutzmaßnahmen durchgeführt und Beiträge zum passiven Hochwasserschutz (Wasserrückhalt in der Fläche) geleistet (vgl. KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 105 ff).

Alleinstehende soziale Effekte, besonders hinsichtlich ihrer Wirkung im außerlandwirtschaftlichen Bereich, werden in den vorliegenden Untersuchungen dagegen kaum beobachtet. Lediglich die Klärung der Eigentumsverhältnisse und die damit verbundene Rechtssicherheit sowie die Erleichterung des Ausstiegs aus der Landwirtschaft wären hier einzuordnen (vgl. auch KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 80 ff).

Diese unmittelbaren und vorrangig intendierten Wirkungen werden regelmäßig durch schwer einzuschätzende und zu beurteilende Effekte ergänzt und überlagert (KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 211; vgl. auch Kap. 4). Details hierzu sind in Kap. 3.2.4.3 aufgeführt.

3.2.4.2 Wirkung von Dorferneuerungsverfahren

Für den Bereich der Dorferneuerung liegen kaum Untersuchungen vor. Unter Einbeziehung von Kosten- und Nutzenbetrachtungen sowie Zufriedenheitsanalysen wurde durch die Verwaltung für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen eine Betrachtung von Dorfentwicklungsverfahren vorgenommen worden. Dabei fand zwar keine isolierte

Betrachtung von Maßnahmen zur Dorferneuerung statt, im Verbund mit bodenordnerischen Maßnahmen zeigten die Verfahren allerdings folgende Wirkungen (siehe SEYER ET AL. 2008, S. 75 f):

- Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität,
- Verbesserung der Grundlagen zum Verbleiben im Ort,
- Erhöhung der Realisierungschancen von Drittplanungen,
- Stärkung der Dorfgemeinschaft,
- Erhalt historischer Bausubstanz.

Insgesamt handelt es sich vorwiegend um Wirkungen im Bereich der sozialen Dimension. Die im Rahmen der o.g. Untersuchung herausgestellten ökonomischen Effekte beruhen dagegen auf den bodenordnerischen Maßnahmen (Dorfflurbereinigung). Daneben wurden allerdings keine ökologischen Aspekte herausgestellt.

3.2.4.3 Qualitative Wirkungen

Zu den qualitativen Wirkungen von Landentwicklungsprozessen zählen verschiedene Aspekte, überwiegend auch indirekte Wirkungen (siehe auch KRAMP/GEIBENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 211). Deren Beurteilung ist abhängig von subjektiven Nutzensvorstellungen und der individuellen Betroffenheit (ebd.). Entsprechende Untersuchungen wurden bisher lediglich für Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsverfahren vorgenommen.

Sichtbares Ergebnis vieler Maßnahmen ist vor allem die Attraktivitätssteigerung, die sich in einer Verbesserung von Ortsbild und Dorfstruktur zeigt und eine Grundlage zum Verbleiben im Ort schaffen kann. Auch der Erhalt historischer Bausubstanz ist hier einzuordnen. (vgl. SEYER ET AL. 2008, S. 74 f). Dabei kann auch ein Ausstrahlen der positiven Wirkungen auf das nähere Umfeld und eine allgemein hohe subjektive Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Dorfentwicklung festgestellt werden (ebd., S. 73 f). Diese Effekte treten auch in einer Erhöhung des Erholungswertes zu Tage (vgl. BAUER/FRANCKE/GÄTSCHENBERGER 1979, S. 60, S. 80).

Ebenfalls nicht zu quantifizieren ist der Bedeutungsgewinn, den Gemeinden durch ländliche Entwicklungsmaßnahmen erfahren. Es ist allerdings anerkannt, dass Kommunen im Nachgang von Bodenordnungs- und Dorferneuerungsverfahren langfristig einen Bedeutungs- und Entwicklungsvorteil haben (THIEMANN 2006, S. 54; SCHLOSSER, 1999), in strukturschwachen Regionen tritt dieser Effekt deutlicher zu Tage (THIEMANN 2009, S. 360). Unabhängig davon stärken insbesondere ILE-Ansätze kleine Gemeinden in ihrer Eigenständigkeit (GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 246).

Der Bedeutungsgewinn resultiert natürlich aus der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, z.B. durch Unterstützung beim Straßen- und Wegebau, der Wasserwirtschaft oder der Verbesserung der Daseinsvorsorge (ebd., S. 250). Das Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ (BBR 2005b) des BMVBW zeigte, dass selbst in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte eine angemessene Versorgung ermöglicht werden kann. Wird

hier Infrastruktur erhalten und angepasst, kann das – in Anbetracht der dargelegten Überlegungen zur akzeptierten Entleerung – als Erfolg gewertet werden.

Schließlich zählt auch die Schaffung von Rechtsicherheit zur Wirkung von Landentwicklungsprozessen, vor allem der Handlungsansätze hoheitlicher Bodenordnung. Damit gehen die Beseitigung rechtswidriger Bauzustände, die Erneuerung des Liegenschaftskatasters und die Erhöhung der Realisierungschancen von Drittplanungen einher (vgl. SEYER ET AL. 2008, S. 74 f).

Weniger intensiv werden die ökologischen Wirkungen thematisiert (KRAMP/GEIßENDÖRFER/HÄFNER 2008, S. 211). In erster Linie wird von einer Stärkung der nachhaltigen Landbewirtschaftung und Effekten im Bereich des dauerhaften Boden- und Gewässerschutzes (vgl. auch GEIERHOS/EWALD/SCHLOSSER 2006, S. 249) ausgegangen und die allgemeinen Bemühungen um ressourcen- und landschaftsschonende Landentwicklung als wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung angeführt (z.B. THIEMANN 2003, S. 322). In Anbetracht der nur schwach ausgeprägten Diskussion von ökologischen Potenzialen und Problemlagen im ländlichen Raum ist das nicht verwunderlich. Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern diese Komponente nachhaltiger Landentwicklung eine Rolle im Nachhaltigkeitsverständnis ländlicher Gemeinden spielt.

Tabelle 3.2-7 stellt zusammenfassend die bisher diskutierten Wirkungen von Handlungsansätzen zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung dar.

Nachhaltigkeitsdimension	Wirkung der Landentwicklungsprozesse
ökonomische Dimension	Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft Verbesserung der Betriebsstrukturen Beiträge zur Einkommensdiversifizierung Lösung von Nutzungskonflikten Erhöhung der Bodenmobilität Verbesserung der Grundstückerschließung/-nutzung Wertsteigerungen im Grundbesitz zusätzliche Investitionen auf Privatbesitz kommunaler Entwicklungsvorteil Sicherung von kommunalen Einnahmen Ausbau/Verbesserung der kommunalen Infrastruktur
soziale Dimension	Attraktivitätssteigerung Verbleiben von Bevölkerung im Ort kommunaler Bedeutungsgewinn Schaffung von Rechtssicherheit Pflege der Kulturlandschaft
ökologische Dimension	Schonung natürlicher Ressourcen Sicherung von ökologisch wertvollen Flächen Schaffung ökologischer Strukturelemente
querschnittliche Wirkung	Verringerung von Hochwassergefahren

Tabelle 3.2-7: Überblick über die Wirkung von Landentwicklungsprozessen in den jeweiligen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung

4 Bewertung von Landentwicklungsprozessen

Veränderungsprozesse im ländlichen Raum bedürfen zur Offenhaltung von Entwicklungsperspektiven und Handlungsspielräumen einer planerischen Begleitung. Dieses gilt sowohl für Veränderungen des Naturraumes (z.B. durch den Klimawandel) als auch für wirtschaftliche Transformationsprozesse, wie den Strukturwandel der Landwirtschaft oder für die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels (vgl. PEITHMANN/ZECK 2005, S. 68). Dabei ist die Abwägung von Belangen Kern jedes Planungsvorganges (vgl. THIEL 2008, S. 97), d.h. die Bilanzierung von Interessen verschiedener Akteure ist systemimmanent. Die Reflexion von Entwicklungsmaßnahmen in Form einer Bewertung ermöglicht es als integraler Bestandteil verwaltungstechnischen Handelns, Entwicklungsprozesse zu steuern, rechtzeitig auf Veränderungsprozesse zu reagieren und relevante Interessen angemessen zu berücksichtigen (vgl. HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 158).

Unter einer Bewertung ist dabei die Verknüpfung von Sachinformationen und Wertmaßstäben zu verstehen (vgl. MÖNNECKE 2008, S. 615). Sie verbindet die analytische Beschreibung eines Sachverhaltes mit abzuleitenden Handlungsempfehlungen durch eine Reduzierung der Komplexität der Realität. Nach LANG (2003a, S. 93) bildet sie die Legitimation der Handlungsempfehlungen. Für eine Bewertung sind stets geeignete Zielsysteme und Bewertungsmaßstäbe heranzuziehen.

Die Bewertung von Prozessen kann hinsichtlich verschiedener Kriterien erfolgen. Häufig sind Zielerreichung und Maßnahmenwirkung von Interesse. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Wirkungen quantifiziert werden können, oftmals bewegen sich Veränderungen nur im qualitativ erfassbaren Bereich. Einfach zu bestimmen sind z.B. unmittelbare, quantifizierbare Ergebnisse politischer Entscheidungen, erwünschte und unbeabsichtigte (Neben-)Wirkungen sind dagegen häufig schwieriger zu bewerten (vgl. BÖCHER/TRÄNKNER 2008, S. 121). Die Bewertung kann rückblickend (ex-post), prozessbegleitend oder als Wirkungsabschätzung (ex-ante) erfolgen.

Für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene ist die Rolle der ländlichen Gemeinden evident (vgl. GEHRLEIN 2003b, S. 207). Daher sollen in diesem Kapitel, aufbauend auf einer Betrachtung von allgemeinen Bewertungsmethoden (Monitoring, Controlling und Evaluation), die theoretischen Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen dargelegt werden. Diese Verfahren stützen sich auf den Einsatz von Indikatoren und Indikatorensystemen, deren Nutzung für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Landentwicklungsprozessen in Form von Nachhaltigkeitsindikatoren erfolgt. Daher werden Nachhaltigkeitsindikatoren und deren Einsatz auf kommunaler Ebene vorgestellt und anschließend kritisch diskutiert. Diese Betrachtungen werden für die Analyse der Ergebnisse der empirischen Untersuchung herangezogen.

4.1 Prozessbewertung

4.1.1 Motivation für die Bewertung von Entwicklungsprozessen

Für die Durchführung einer Bewertung von Entwicklungsprozessen gibt es eine Vielzahl an Gründen. Grundsätzlich hilft eine regelmäßige Prozessbewertung den Akteuren, Schwächen im Prozess zu erkennen und diesen besser zu steuern (vgl. BÖCHER/KROTT 2004, S. 22) sowie das Prozessmanagement zu verbessern. Versteht man dies als iterativen Prozess, so ist ersichtlich, dass die Bewertung in allen Phasen eines Prozesses (siehe Kap. 1.4) ansetzen kann (vgl. für die folgende Betrachtung auch LANG 2003a).

In der Phase des Prozessbeginns können die Ergebnisse von Bewertungen zur Operationalisierung von Leitbildern und Zielvorstellungen herangezogen werden, d.h. aus abstrakten, übergeordneten und wenig konkreten Zielvorgaben werden konkrete detailscharfe Zielwerte abgeleitet. Eine Wirkungsabschätzung erlaubt zwischen konkurrierenden Zielen eine fundierte Abwägung. Bewertungsverfahren unterstützen hier die Entscheidungsfindung. Weiterhin können intendierte und nicht intendierte Wirkungen prognostiziert und somit berücksichtigt werden.

Während der Prozessumsetzung können durch begleitende Bewertungsverfahren Erkenntnisse über Einflussgrößen und deren Auswirkungen gewonnen sowie Schwachstellen im Prozessablauf, d.h. Defizite in der Aufgabenwahrnehmung und -umsetzung identifiziert werden, was eine kontinuierliche Verbesserung unterstützt (vgl. auch MÖNNECKE 2000).

Die Bewertung der Ergebnisse eines Prozesses ist der klassische Ansatz von Bewertungsverfahren. Im Rahmen einer ex-post Bewertung können Aussagen über Zielerreichung und Maßnahmenwirkung (Effektivität), Wirkungsgrad und Maßnahmekosten (Effizienz) gewonnen und verglichen werden. Der Leistungsvergleich unter den Akteuren fördert deren Wettbewerb.

Weiterhin dient die Bewertung von Prozessen der Offenlegung, Kommunikation und Rechtfertigung der Ergebnisse, wodurch Transparenz geschaffen und Legitimität verdeutlicht werden kann. Mit der im Rahmen von Bewertungsverfahren gewonnenen Datengrundlage kann Informationsarbeit betrieben und die Beratungsleistung für politische Entscheider verbessert werden. Dadurch wird eine Stärkung des politischen Willens, z.B. zu einer nachhaltigen vorsorgenden Planungspolitik und nachhaltigen Regionalentwicklung, gefördert (vgl. PEITHMANN/ZECK 2005, S. 68 f).

4.1.2 Zielsysteme

Die Bewertung von Landentwicklungsprozessen erfolgt stets in Bezug auf ein Entwicklungsziel, das sich über ein differenziertes hierarchisches Zielsystem definiert. „Nur durch Ziele kann die Relevanz von Informationen [...] bewertet werden“ (BOELE-KEIMER 2008, S. 57). Die Voraussetzung für die Formulierung von (Entwicklungs-)Zielen ist das Vorhandensein eines übergeordneten Leitbildes im Sinne eines angestrebten zukünftigen Zustandes. Dieses Leitbild erfüllt eine Orientierungs- und Koordinierungsfunktion und ist

damit einer strategischen Zielvorstellung gleichzusetzen. Diesem strategischen Leitbild sind Leitlinien und Grundsätze (z.B. der Grundsatz der Gleichwertigkeit von ökologischen, sozialen und ökonomischen Belangen) nachgeordnet. Wirkungs- oder schutzgutbezogen können darunter Qualitätsziele festgelegt werden (z.B. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Verbesserung der Struktur landwirtschaftlich genutzter Flächen). Auf der untersten Ebene des Zielsystem finden sich schließlich konkrete, zeitlich definierte, quantifizierbare aktors- oder belastungsbezogene Handlungsziele, die in umzusetzende Maßnahmen und zu erreichende Standards gegliedert sind (vgl. LANG 2003a).

Bezüglich der Bewertung der Nachhaltigkeit von Landentwicklungsprozessen müssen entsprechend dem zu Grunde liegenden Modell der Nachhaltigkeit die Ziele in allen zu berücksichtigenden Dimensionen formuliert werden, d.h., es müssen Leitlinien, Grundsätze, Qualitäts- und Handlungsziele für den ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich aufgestellt werden (siehe Abb. 4.1-1).

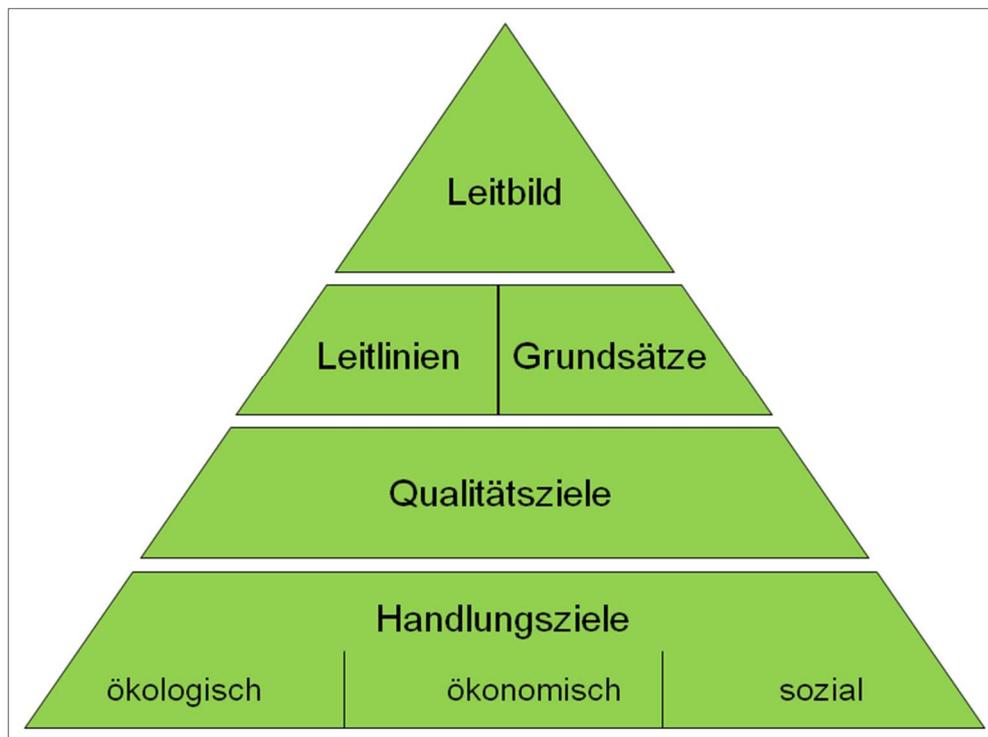


Abb. 4.1-1: Zielsystem der Ländlichen Entwicklung

Für die nachhaltige Gestaltung der ländlichen Entwicklung sind somit die vorausgehende Operationalisierung des Leitbildes Nachhaltigkeit und die nachgeordnete Formulierung von Teilzielen in Form von Qualitäts- und Handlungszielen erforderlich. Die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung haben nach LEE (2000, S. 332) unmittelbar dem jeweiligen Verständnis von Nachhaltigkeit zu folgen und müssen sich somit aus der Agenda 21 ableiten, d.h. die Bereiche Ökonomie, Ökologie/Ressourcen und Soziales/Gesellschaft auf lokaler Ebene aufgreifen. Grundsätzlich können dem Zielsystem jedoch auch andere Nachhaltigkeitskonzepte zu Grunde liegen.

Erst nach einer Operationalisierung des Leitbildes auf Bundes-, Landes- und Regionalebene kann das Nachhaltigkeitsleitbild auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Im Rahmen der Zielfindung haben sich Gemeinden zunächst mit ihrem Verständnis von Nachhaltigkeit und

dem zu Grunde liegenden Konzept sowie den entsprechenden Vorgaben zu befassen (vgl. auch LEE 2000, S. 383 f). Anschließend sind, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, wiederum angepasste Leitlinien, Grundsätze, Qualitäts- und Handlungsziele entsprechend dem o.g. Zielsystem auf der kommunale Entscheidungsebene zu erarbeiten. Für den Bereich der Kommunalentwicklung zeigt LEE (2000, S. 334) eine Unterteilung des von ihr entworfenen Zielsystems in verschiedene örtlich relevante Zielbereiche auf:

- integrierte Kommunalpolitik,
- Erhaltung/Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit,
- flächensparende Stadt- und Siedlungsentwicklung,
- Verbesserung der örtlichen Umweltqualität,
- Partizipation.

4.1.3 Formen der Bewertung

Für die Bewertung und Überprüfung von Zielsetzungen im Bereich der Landentwicklung haben sich in der öffentlichen Verwaltung einige der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Verfahren und Instrumente, die nun nicht nur im finanztechnischen Bereich, sondern auch in Planung und Management angewendet werden, etabliert (vgl. ARL 2005). Das in Kap. 1.4 erläuterte Prozessmodell beinhaltet demnach sowohl in den Management- als auch in den Unterstützungsprozessen Instrumente zur Bewertung und Lenkung der Kernprozesse der ländlichen Entwicklung.

Bewertungen können auf verschiedene Arten erfolgen, gängig sind Monitoring-, Controlling- und Evaluationsverfahren. Die folgend vorgestellten Instrumente sind die Grundlage für die Berücksichtigung von Zielen sowohl während der Planung von Landentwicklungsmaßnahmen als auch während und nach deren Umsetzung. Sie erlauben Aussagen zu Zustand, Entwicklung und räumlicher Verteilung ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange. Der Evaluation kommt auf Grund ihrer Bedeutung für die Strukturförderung ländlicher Räume eine besondere Stellung in der ländlichen Entwicklung zu und wird daher ausführlicher betrachtet.

4.1.3.1 Monitoring

Monitoring ist die „kontinuierliche Beobachtung oder Überwachung eines Systems“ (GNEST 2008, S. 617), es umfasst die Erfassung, Darstellung und Interpretation von Zuständen. Im Mittelpunkt steht die systematische Dokumentation und Informationsbereitstellung (vgl. BIRKMANN 2004). In der Regel ist Monitoring ein längerfristiger Vorgang ohne direkten Eingriff in laufende Prozesse (ebd.).

Im Detail ist das Verständnis differenziert. GEIßENDÖRFER definiert Monitoring als „laufende Beobachtung des Umsetzungsprozesses und der unmittelbaren Ergebnisse“ (ebd. 2005, S. 91) und schließt ergänzend den Vergleich mit vorgegebenen Zielen ein. Dagegen stellt GNEST (2008, S. 617) die Trennung von wissenschaftlicher Erfassung von Informationen und deren (politischer) Bewertung als wichtig heraus. In der Praxis werden unter dem Monitoring z.T.

auch Elemente der Evaluation und des Controllings verstanden (vgl. ARL 2005). Grundsätzlich wird jedoch die deskriptive Ausrichtung deutlich.

Monitoring dient in planerischen und politischen Prozessen der Entscheidungsvorbereitung (vgl. HEILAND ET AL. 2003a). Typische Instrumente des Monitorings sind Berichte, Datenbanken und Beobachtungsprogramme, welche Entwicklungstrends erfassen und abbilden. Hier wird der Zusammenhang mit Verfahren der Raumbenachachtung (Raumordnungsberichte) deutlich. In Abgrenzung zur reinen Raumbenachachtung kennzeichnet das Monitoring ein höherer Detaillierungsgrad (vgl. ARL 2005).

Es kann daher mit unterschiedlichen Zielsetzungen eingesetzt werden (vgl. auch JACOBY 2007, S. 5). Als reine Beobachtung dient es der Verbreiterung der Informationsbasis und dem Erkennen von potentiell zu berücksichtigenden Entwicklungen. Im Rahmen der Überwachung liegt der Fokus auf ausgewählten Beobachtungsobjekten mit Risikopotenzial. Zur Erfassung der Wirksamkeit von Maßnahmen wird mittels outcome-orientiertem Monitoring ein Bezug zu Qualitätszielen hergestellt. Output-orientiertes Monitoring erfasst dagegen lediglich den Vollzug von Entwicklungsmaßnahmen, d.h. den Stand der Umsetzung (Bezug zu Handlungszielen), ist jedoch in der Landentwicklung auf Grund der Langfristigkeit von Entwicklungsmaßnahmen eher ein Sonderfall (vgl. GNEST 2008, S. 618). Schließlich kann Monitoring auch durch den Vergleich verschiedener Zustände, zeitlich oder räumlich, der Kontrolle dienen.

In der Landentwicklung erfüllt Monitoring damit folgende Funktionen (vgl. ARL 2005; JACOBY 2007; JACOBY/GRAF 2007):

- Informationsfunktion,
- (Früh-)Warnfunktion,
- Sensibilisierungsfunktion,
- Objektivierungsfunktion,
- Kontrollfunktion,
- Verifizierungsfunktion,
- Motivationsfunktion,
- Marketingfunktion.

Monitoring erfolgt auf Basis einheitlicher, angepasster Indikatorensätze. Diese sollen Aussagen über das betreffende Indikandum und eine Darstellung der Ergebnisse in einer aussagekräftigen Form (Tabellen, Datenbanken) ermöglichen. Diese Informationen können dann für Zeitvergleiche, Soll-Ist-Analysen oder kaufmännische Betrachtungen („Konten“) herangezogen werden (vgl. LANG 2003a).

In der Planungspraxis ist Monitoring im Rahmen der Raumbenachachtung von Bund und Ländern, in Raumordnungskatastern, Planungs- und regionalökonomischen Informationssystemen und im Bereich der SUP gängig (vgl. GNEST 2008, S. 619). Auf kommunaler Ebene dient es vorwiegend der Erfassung von Veränderungen sowie der Erfüllung von Berichtspflichten.

4.1.3.2 Evaluation

Eine Evaluation ist die systematische wissenschaftlich fundierte Erfassung und Bewertung aller Wirkungen politisch-administrativen Handelns (vgl. GEIBENDÖRFER 2005, S. 80). Es dient der Beurteilung von Konzepten, Programmen, Planungen, Instrumenten und Maßnahmen und erfasst dabei insbesondere die Wirksamkeit der Umsetzung und/oder deren spezifischen Auswirkungen (MÖNNECKE 2008). Evaluation wird als nachgeordnete Erfolgskontrolle verstanden (vgl. STOCKMANN 2006; BAYERISCHE AKADEMIE LÄNDLICHER RAUM 2004; GEIBENDÖRFER 2005). Eine iterative Kontrollfunktion mit dem unmittelbaren Ziel der Prozessoptimierung steht hierbei nicht im Mittelpunkt.

Bei einer Evaluation werden die tatsächlichen Ergebnisse eines Planungsprozesses an den angestrebten Zielen gemessen, was eine Vollzugskontrolle zur Feststellung programmadaquaten Handelns und eine Wirksamkeitskontrolle einschließt. Dieses beinhaltet auch eine rückblickende Kontrolle der angewendeten Instrumente und ergriffenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Eignung zur Zielerreichung. Im Rahmen einer Zielerreichungskontrolle können schließlich Realität und Zielanspruch bzw. Aufwand (Effizienz) und Grad der Zielerreichung (Effektivität) verglichen werden. Der erfassbare Ist-Zustand eines Systems bzw. Prozesses wird somit in Relation zu den vorgegebenen Zielen gesetzt (HORVÁTH 1998, S. 855). Demnach besteht ein Evaluationsvorgang aus den Komponenten

- Vollzugskontrolle,
- Wirksamkeitskontrolle,
- Zielerreichungskontrolle.

Im Kontext dieser Kontrollfunktion ist regelmäßig auch das Einhalten von Vorgaben (z.B. gesetzliche Auflagen) im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen von Interesse.

Eine Evaluation zeichnet sich durch Anwendungsorientierung, Ziel- und Zweckorientierung aus (vgl. BAYERISCHE AKADEMIE LÄNDLICHER RAUM 2004; MÖNNECKE 2008). Für die Planungspraxis in der Regionalentwicklung ist ihr politik- und informationsbezogener Ansatz interessant. Dieser fasst nach GEIBENDÖRFER (2005, S. 70) die Evaluation als Instrument zur besseren Gestaltung politisch-programmatischer Routinen, d.h. zum Aufzeigen von Handlungsalternativen, auf. Sie kann daher als strategisches Steuerungsinstrument für laufende Planungsprozesse verstanden werden, das Einflüsse, Reichweite der Maßnahmen und mögliche Folgen identifiziert bzw. grundsätzlich Entscheidungen bzgl. des Indikandums erlaubt (vgl. MÖNNECKE 2008, S. 603 f). Somit wird eine Analyse, Bewertung und Korrektur von Handlungsschritten ermöglicht und durch die Evaluation in den Planungsprozess integriert. Im Kontext der ländlichen Entwicklung beinhaltet eine Wirkungsabschätzung „die Kohärenz und Logik der regionalen Entwicklungsstrategie und die Wirkung der Maßnahmen und Projekte“ (AUWECK/JAHNKE 2001, S. 42). Dadurch werden die Planungsqualität optimiert, Fehlentwicklungen vermieden und kritische Selbstkontrollen (Selbstevaluation) ermöglicht. Zudem erfüllen Evaluationen nach MÖNNECKE (2008, S. 605 f) und GEIBENDÖRFER (2005, S. 76) auch Informations- und Rechenschafts- bzw.

Legitimierungsfunktion und dienen, ähnlich dem Monitoring, dem grundsätzlichen Erkenntniszuwachs.

In der Literatur werden verschiedene Arten der Evaluationen unterschieden. Übereinstimmung herrscht bezüglich einer Differenzierung hinsichtlich des Zeitpunktes der Durchführung. Im Allgemeinen wird unterschieden in

- ex-post bzw. summative Evaluation als rückblickende Beurteilung,
- prozessbegleitende bzw. formative Evaluation zur Analyse von Zwischenergebnissen,
- ex-ante bzw. prognostische Evaluation zur Wirkungsabschätzung bei Prozessbeginn.

Die prozessbegleitende Evaluation ist dabei durch ständige Interaktion und Kommunikation gekennzeichnet und in dieser Hinsicht eng mit dem Controlling verbunden. Darüber hinaus werden zahlreiche weitere Formen der Evaluation nach dem Zeitpunkt der Durchführung, ihrer Zielsetzung oder anderer Kriterien unterschieden, wobei Begrifflichkeiten in unterschiedlichen Quellen redundant verwendet werden (vgl. hierzu MÖNNECKE 2008, S. 603 f; GEIBENDÖRFER 2005, S. 90 ff).

Zur Durchführung einer Evaluation ist zunächst festzulegen, welche Bereiche des Planungsprozesses betrachtet werden, welche quantifizierbaren bzw. validierbaren Größen berücksichtigt und welche Ergebnisse der Planung im Fokus der Betrachtungen stehen sollen. Zu berücksichtigen sind alle Perspektiven und Belange der Beteiligten und Betroffenen (vgl. GEIBENDÖRFER 2005, S. 71).

Im Aufgabenbereich der Landentwicklung übernimmt die Evaluation zwei Kernaufgaben. Sie dient der empirischen Identifizierung der Wirkung von Politik und hoheitlicher Planung sowie der Rückmeldung über analytisch erlangte Informationen. Nach GEIBENDÖRFER (2005, S. 296) erhöht sich durch Evaluationen das Steuerungspotenzial von Programmen zur ländlichen Entwicklung. In der Praxis dominieren ex-post- und Zwischenevaluationen mit dem Effekt, dass diese als externe Verpflichtung und Kontrollaspekt verstanden werden kann. Daher erfolgen vollständige Umsetzungen nur in geringem Umfang (vgl. HUMMELBRUNNER/ LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 160). Verfahren der Selbstevaluation können diese Hemmnisse durch Partizipation überwinden (ebd.).

Da eine Vielzahl von Entwicklungen des ländlichen Raumes z.T. schwer zu erfassen sind, werden nach BÖCHER/TRÄNKNER (2008, S. 123) zunehmend partizipative Evaluationsansätze eingesetzt, die weniger auf quantifizierbaren Output, sondern stärker auf die Bewertung von angeregten Prozessen fokussieren (Lernprozesse, Kooperationsbildung).

Ein Hauptproblem der Evaluation ist die Ausklammerung von Nebenwirkungen und Fremdeinflüssen bzw. die fehlende Kenntnis über Wirkungszusammenhänge (vgl. MÖNNECKE 2008, S. 613 ff). Vor allem in komplexen Planungsprozessen ist die Berücksichtigung nicht intendierter Auswirkungen von Belang. Auch kann bei nicht widerspruchsfreien Zielsystemen (z.B. bei gegenläufigen Interessen und Belangen) die wechselseitige Aussteuerung von zielbezogenem Handeln und gegensätzlicher Zielformulierung die Durchführungsmöglichkeiten einer Bewertung beeinträchtigen (vgl.

ZECK 1999). Daher ist die Festlegung von konkreten Handlungs- und Qualitätszielen wichtig für eine aussagefähige Evaluation, da sie die Ableitung der zu bewertenden Indikatoren ermöglichen (vgl. MÖNNECKE 2008, S. 613 ff).

4.1.3.3 Controlling

Unter Controlling ist die Beherrschung, Steuerung und Regelung von Prozessen zu verstehen. Controlling ist ein Führungsprozess. Es verbindet Planungs- und Kontrollelemente mit der Informationsdarstellung, mit dem Ziel, Prozesse zielorientiert zu koordinieren (vgl. HORVÁTH 1998, S. 78). Beim Controlling steht eine Steuerungsabsicht im Mittelpunkt, die über die Ergebniskontrolle hinausgeht (ebd., S. 26).

Auf diesem Verständnis aufbauend, existiert eine Vielzahl von Interpretationsansätzen des Controllings. Diese umfassen unter anderem ein Verständnis von Controlling als Institution, als Philosophie, als Funktion bzw. Phase im Managementprozess und verschiedene semantische Ansätze. Im Wesentlichen ist diesen Ansätzen jedoch folgendes gemeinsam:

- integrierte Steuerungs- und Führungsabsichten und entsprechende Instrumente,
- konkretes Ziel des Controlling (z.B. Kostenminimierung, Prozessoptimierung),
- Unterscheidung in strategisches und operatives Controlling,
- Bedarf an geeigneten Kriterien zur Messung des Regelungsbedarfes.

Die Unterscheidung zwischen operativem und strategischem Controlling erfolgt in Abhängigkeit des Planungshorizontes. Für längerfristige Prozesse bzw. Trends (Zeithorizont fünf bis zehn Jahre) wird der Begriff des strategischen Controllings verwendet. Bei kürzeren Zeiträumen handelt es sich um operatives Controlling (FIEDLER 2001, S. 6). Hier stehen konkrete operationalisierte Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele im Mittelpunkt.

Den o.g. Merkmalen folgend, setzt Controlling bereits in der Planungsphase ein (FIEDLER 2001, S. 13 f). Somit prozessbegleitend, d.h. parallel zur Zielsetzung, Planung und der Erarbeitung von Maßnahmen eingesetzt, wirkt das Controlling vor allem durch die fortlaufende Bewertung relevanter Daten. Die konkrete Umsetzung von Planungsvorhaben wird durch die Erfassung von Ist-Daten und deren Analyse bezüglich aufgestellter Vorgaben (Soll-Ist-Vergleich) gesteuert. Erkannte Ursachen werden analysiert (Abweichungsanalyse) und gegebenenfalls durch iterative Anpassung der Planungsvorgaben bereinigt. Die Art der Durchführung des Controllings ist u.a. abhängig vom betrachteten Prozess, dem Zeitpunkt und der Zielsetzung des Controllings und den verfügbaren Daten.

Controlling orientiert sich nicht ausschließlich an einzelnen Funktionsbereichen, sondern geschieht idealerweise in Folge einer Betrachtung des gesamten Prozesses. Dabei ist insbesondere bei langfristigen Entscheidungen die zukünftige Entwicklung von Prozesseinflüssen zu berücksichtigen und ein vorrausschauendes Controlling zu praktizieren.

Die Durchführung eines Controllings im Sinne einer kontinuierlichen, steuernden Wirkungskontrolle ist für den Bereich der ländlichen Entwicklung interessant und

erfolgversprechend, aber nur wenig verbreitet (vgl. GNEST 2008, S. 627; BIRKMANN 2004). Abgestimmt werden muss grundsätzlich das strategische langfristige Controlling mit dem operativen Controlling (vgl. GEHRLEIN 2003a, S. 217). Dadurch wird dem Anspruch, die Bedürfnisse der jetzigen Bevölkerung (operativ, z.T. strategisch) mit den Entwicklungschancen zukünftiger Generationen (ausschließlich strategisch) zu vereinbaren, Rechnung getragen.

Organisatorisch ordnet GEHRLEIN (2003a) das strategische Nachhaltigkeitscontrolling dem kommunalen Planungsprozess, der Politikformulierung und Zielfindung (Führungsprozesse) zu. Die Umsetzung der Maßnahmen (Kernprozesse) erfolgt in der täglichen Verwaltungsarbeit und muss durch operatives Nachhaltigkeitscontrolling gelenkt werden. Die Kernbestandteile und „Spielmasse“ der möglichen Controllingansätze sind Indikatoren (vgl. ebd., S. 218).

4.1.3.4 Gegenüberstellung von Monitoring, Evaluation und Controlling

Zusammengefasst ist allen Ansätzen die Notwendigkeit des Vorhandenseins von geeigneten Indikatoren gemein, ebenfalls sind Ziele, die durch Überprüfung, Messung und Steuerung erreicht werden bzw. deren Erreichung festgestellt und bewertet werden soll, erforderlich. Die Unterschiede bestehen in der Art und dem Zeitpunkt der Indikatorenerfassung sowie den Möglichkeiten zum steuernden Eingriff:

- Monitoring = fortlaufende Erfassung von Zuständen und Entwicklungen,
- Evaluation = Erfassung und Bewertung von Entwicklungsprozessen,
- Controlling = Steuerung von Entwicklungsprozessen.

Zur Legitimierung der Ergebnisse haben alle Bewertungen wissenschaftliche Gütekriterien durch hinreichende interne und externe Validität, Reliabilität und Objektivität zu erfüllen (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 28 f). WEILAND (1994, S. 51 ff) nennt in diesem Zusammenhang u.a. die in Tab. 4.1-1 aufgeführten Anforderungen an Bewertungsverfahren.

Anforderung/Kriterium
Objektivität
Reliabilität
Validität
Nachvollziehbarkeit
Transparenz
Trennung von Sach- und Werteebene
Struktur- und anwendungsbezogene Konsistenz
Sach-, Raum-, Zeitbezug

Tabelle 4.1-1: Wesentliche Anforderung an Bewertungsverfahren (nach WEILAND 1994, S. 51 ff)

Darüber hinaus sind Kriterien wie Anwendbarkeit, Wahrheitswert, Beständigkeit und Neutralität zu wahren. Bewertungen erfordern zudem stets Erläuterungen.

Auf die Nutzung von Indikatoren im Rahmen der Bewertung der Nachhaltigkeit von Landentwicklungsprozessen wird im Kap. 4.4 eingegangen.

4.2 Bewertung in der Landentwicklung

Für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen bietet sich der Rückgriff auf die im voranstehenden Kapitel vorgestellten Instrumente Monitoring und Evaluation an, die idealerweise in einem umfassenden Controlling integriert werden.

In Anlehnung an die Untersuchungsergebnisse von BIRKMANN (2004) ist der Nutzen dieser Instrumente, insbesondere der Evaluation, in mehreren Aufgabenbereichen der ländlichen Entwicklung zu sehen und zeigt sich für die Akteure der ländlichen Entwicklung besonders im Zusammenhang mit der

- Aufstellung von planerischen Zielvorgaben,
- Abwägung von Belangen,
- Durchführung von Kontrollen,
- Koordinierung von Entwicklungsprogrammen.

Ein differenzierter Überblick über den Nutzen von Bewertungsverfahren in der ländlichen Entwicklung ist in Abb. 4.2-1 dargestellt.

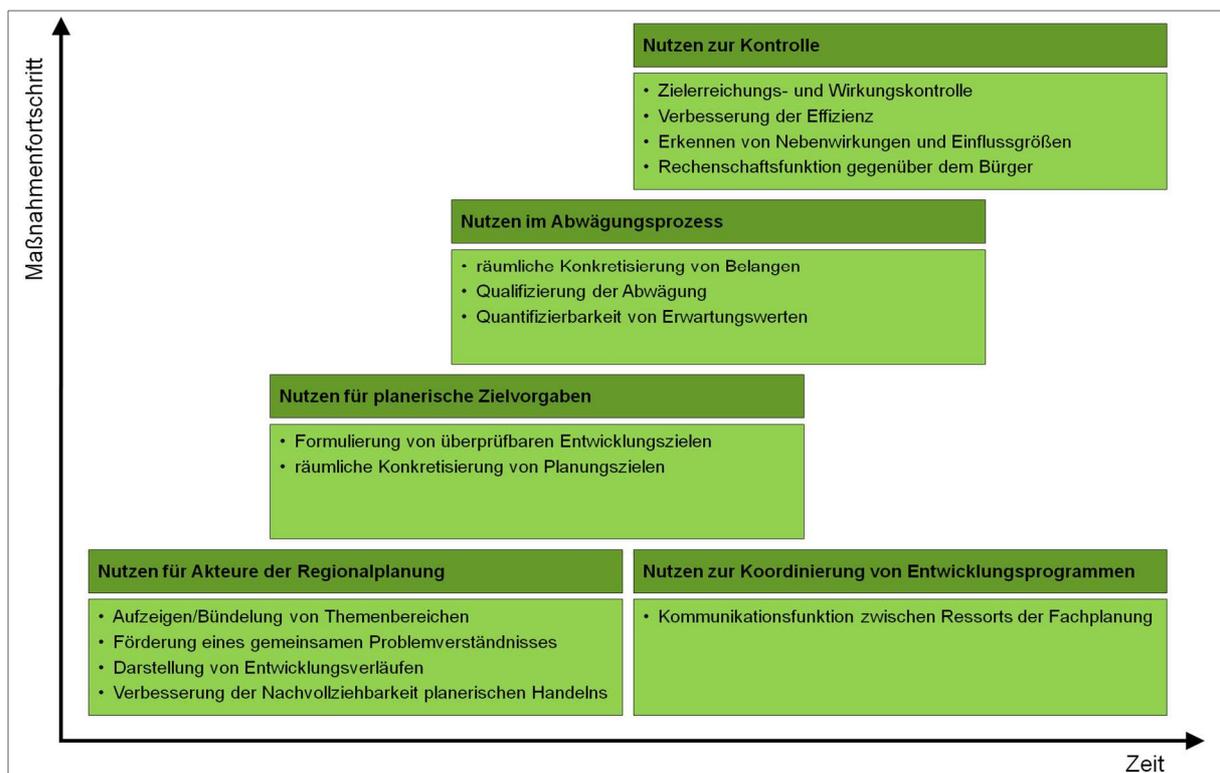


Abb. 4.2-1: Nutzen von Bewertungen in der ländlichen Entwicklung

Darüber hinaus erfordern auch gesetzliche Regelungen die Durchführung entsprechender Bewertungen (z.B. BauGB (§ 4 c), ROG (§ 9 Abs. 2)). Auch in fachlichen, den ländlichen Raum tangierenden Richtlinien (SUP-Richtlinie, FFH-Richtlinie) existieren verfahrensbezogene Monitoringverpflichtungen (siehe auch LEE 2000, S. 92). Eine zunehmend hohe Bedeutung hat die Bewertung von Maßnahmen im Rahmen der europäischen Strukturförderung (vgl. auch HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002). Seit der Förderperiode 2000–2006 sind im Rahmen der EAGFL-Strukturförderung (EAGFL-VO 1999) durchgeführte Maßnahmen nach vorgegebenen Rahmenleitfäden zu begleiten und zu bewerten (vgl. GEIBENDÖRFER 2005, S. 79). Für die aktuelle ELER-Förderperiode 2007–2013 ist die Mittelvergabe ebenfalls an die Institutionalisierung und Umsetzung von Berichten und Bewertungen gebunden, die die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien (siehe Kap. 2.3.1) sicherstellen sollen. Hierzu sind Bewertungssysteme zu entwickeln und anzuwenden (Art. 16 Abs. i (ii) ELER-VO). Zu diesem Zweck sieht die ELER-VO die Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Entwicklungsprogramme vor (Art. 74 Abs. 3 ELER-VO). Die entsprechend benannte Stelle hat die Erfassung und Aufzeichnungen von die Umsetzung betreffenden statistischen Informationen für Zwecke der Bewertung zu gewährleisten (Art. 75 Abs. 1 (b) ELER-VO) sowie die Durchführung der Bewertungen sicherzustellen (Art. 75 Abs. 1 (d) ELER-VO). Die Überwachung der wirksamen Umsetzung im ländlichen Raum hat durch einen Begleitausschuss nach nationalen Vorgaben zu erfolgen (Art. 78 ELER-VO).

Weiterhin ist gemäß der ELER-Verordnung eine jährliche Bewertung (erstmalig 2010) vorgesehen, in der Errungenschaften und Ergebnisse der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Verhältnis zu den im nationalen Strategieplan festgelegten Indikatoren sowie die Ergebnisse der laufenden Bewertung der einzelnen Programme enthalten sind (Art. 13 Abs. 1 u. 2 ELER-VO). Die Bewertung hat an Hand von Indikatoren und spezifischen Zusatzindikatoren zu Qualität, Verbesserung, Effizienz und Wirkung im ländlichen Raum in Relation zu den Zielen zu erfolgen (Art. 81 ELER-VO) und auch Verbesserungsvorschläge zu enthalten. Sie erfolgt sowohl als ex-ante- (2008), Halbzeit- (2010) und ex-post-Bewertung (2015) (Art. 85–87 ELER-VO).

Häufig ist die örtliche Ebene Untersuchungsgegenstand von Bewertungen, wobei sowohl auf einzelne, isolierte Aspekte, aber auch auf übergreifende Inhalte fokussiert wird (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 42). Hingegen gibt es auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung weniger Bewertungsverfahren.

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über Bewertungssachverhalte in der Landentwicklung, die theoretischen Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und die in diesem Zusammenhang zunächst aus wissenschaftlicher Sicht und bisherigen Bewertungsanstrengungen erkannten Schwierigkeiten in der Bewertung von Entwicklungen im ländlichen Raum.

4.2.1 Bewertungsgegenstand in der Landentwicklung

Zunächst ist die Frage zu klären, worauf sich Bewertungsverfahren in der ländlichen Entwicklung erstrecken, d.h., worin der Bewertungsgegenstand besteht. Bereits erläutert wurde die Verwendung zur Bewertung des Ablaufes und der Organisation von Landentwicklungsprozessen zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz. Dieser Selbstzweck sollte jedoch nur als positiver Nebeneffekt angesehen werden. Vor dem Hintergrund des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung ist vorrangig die Eignung und Wirkung von Landentwicklungsprozessen zum Erreichen der an diesem Leitbild ausgerichteten Ziele zu bewerten. Es sind sowohl die Qualitätsziele als auch die konkreten Handlungsziele zu betrachten. Bezüglich der konkreten Bewertungsgegenstände kann nur im Rahmen des jeweiligen Landentwicklungsprozesses eine Aussage getroffen werden, da diese ebenen- und gebietsspezifisch hergeleitet und formuliert werden. Eine Übertragbarkeit oder Verallgemeinerung ist nur selten möglich. Unabhängig davon kann das breite Spektrum an möglichen Ansatzpunkten für eine Bewertung in Anlehnung an das etabliert dreidimensionale Konzept der Nachhaltigkeit ebenfalls entsprechend unterteilt werden. Zum besseren Verständnis gibt Abbildung 4.2-1 einen Überblick über potentiell relevante Bewertungsgegenstände im Rahmen der Bewertung von ländlichen Entwicklungsprozessen.

Ökologische Bewertungsgegenstände		
Abfall	Boden	Energie/Ressourcen
Flächennutzung	Lärm	Landschaftsbild
Luft	Naturschutz	Siedlungsentwicklung
Wasser		
Ökonomische Bewertungsgegenstände		
Arbeitsplätze	Aus- und Weiterbildung	Dienstleistung
Land-/Forstwirtschaft	Erreichbarkeit	regionale Produkte
Wirtschaftsstruktur	Wirtschaftsentwicklung	öffentlicher Haushalt
Soziale Bewertungsgegenstände		
Bevölkerungsentwicklung	Bürgerengagement	Einkommensverteilung
Erholung	Familien/Kinderbetreuung	Gesundheit
Gleichberechtigung	interkommunale Kooperation	Individualmobilität/ÖPNV
Kultur/kulturelles Erbe	Partizipation	Senioren
Sicherheit	tägliche Versorgung	Verteilung der Arbeit
Wohnraum	sozialverantwortliche Unternehmen	

Tabelle 4.2-1: Bewertungsgegenstände in der ländlichen Entwicklung
(nach HEILAND ET AL. 2003a, S. 203)

4.2.2 Theoretischer Ansatz zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen

4.2.2.1 Qualitative und quantitative Bewertungsmethoden

Für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen kann auf qualitative und quantitative Bewertungsmethoden zurückgegriffen werden.

Quantitative Bewertungsmethoden umfassen alle Verfahren, die sich einer numerischen Darstellung von Sachverhalten bedienen. Darunter sind z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwert- und Risikoanalysen oder Bilanzierungen zu verstehen (vgl. ARL 2005, S. 100 ff). Quantitative Bewertungsmethoden bedingen den Einsatz von Indikatoren. Sie liefern quantifizierbare Ergebnisse und zeigen statistische Zusammenhänge auf. Bei hinreichend großem Stichprobenumfang erreichen sie eine hohe Validität, Übertragbarkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Dagegen zeigen sie Kausalitäten nur unzureichend auf und können auch zunächst nicht bedachte Einflussgrößen und Wirkungen nicht berücksichtigen.

Unter qualitativen Methoden sind verbal-argumentative Vorgehensweisen zu verstehen. Für dieses existieren keine allgemeingültigen Definitionen (vgl. LANG 2003a, S. 98). Sie weisen ein unterschiedliches Maß an Strukturierung auf und bedienen sich keinen arithmetischen oder logischen Aggregationen (vgl. ARL 2005, S. 102 f). Qualitative Methoden sind in der Regel die einzige Möglichkeit, nicht quantifizierbare Einflüsse, Entwicklungen und Wechselbeziehungen zu erfassen. Verfälschungen der Ergebnisse durch Gewichtung oder Rechenoperationen können nicht auftreten. Sie bieten sich an, wenn eine lediglich auf numerischen Variablen gestützte Bewertung nicht möglich ist. Dennoch können auch qualitative Methoden auf Indikatoren zurückgreifen, verwenden diese jedoch überwiegend in verbalen, statt numerischen Bewertungen. Weitere Vorteile sind nach LANG (2003a, S. 99) die Flexibilität in der Bewertung, der tiefere Informationsgehalt und die bessere Verständlichkeit für interessierte Laien.

Nachteile bestehen in der Gefahr der willkürlichen Festlegung des Bewertungsgegenstandes sowie der Bewertungskriterien. Auf Grund der fehlenden Transparenz und geringen Vergleichbarkeit bieten sie Raum für Interpretationen und sind kritikanfällig. Zudem werden Bewertungen zeit- und kostenintensiv. Die Qualität dieser Bewertungen ist stark von der Kompetenz des Bewertenden abhängig.

Im Bereich der Bewertung ländlicher Entwicklungsprozesse empfiehlt sich auf Grund der unter statistischen Gesichtspunkten betrachteten geringen Fallstudienhäufigkeit und der fehlenden Vergleichbarkeit von Entwicklungsprogrammen ein, auch in der Forschung allgemein anerkannter, Methodenpluralismus aus qualitativen und quantitativen Untersuchungen. Grundsätzlich ist die interessierende Wirkung mittels Indikatoren zu erfassen und gleichzeitig ist das Kausalitätsverhältnis zwischen Entwicklungsmaßnahme und Auswirkung zu untersuchen. (vgl. ARL 2005, S. 277)

Der Erfolg des jeweiligen Ansatzes hängt von der Häufigkeit der Fallstudien und der Anzahl an Variablen ab (ebd.). Stehen als Referenz nur wenige, aber komplexe Entwicklungsprozesse zur Verfügung, was dem Regelfall in der ländlichen Entwicklung entspricht, so sind

qualitative Methoden in höherem Maße geeignet. Die Wahl der Methode erfolgt in Abhängigkeit des konkreten Untersuchungsgegenstandes und Entwicklungsprozesses.

4.2.2.2 Relevante Möglichkeiten der Bewertung

Betrachtet man die Bewertung der Wirkung von Entwicklungsprozessen näher, so ist für die Entwicklung ländlicher Räume die Nachhaltigkeit einer Wirkung, also die Zukunftsverträglichkeit und das Anhalten der positiven Effekte auch nach Beendigung einer Maßnahme, relevant. Nach STOCKMANN (2006) kann Nachhaltigkeit nur mit einer ex-post Evaluation festgestellt werden. Dem entgegen steht, dass bei fundierter Analyse der Kausalitäten von Entwicklungsprozess und Einflussgrößen die Zukunftsverträglichkeit einer Maßnahme prognostiziert werden kann.

Für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen müssen die normativen Programmziele, d.h. die Leitvorstellungen nachhaltiger Landentwicklung, in geeignete, messbare Indikatoren übersetzt werden. In einer Phase der Datenerhebung müssen vorhandene Datenbestände zusammengetragen bzw. zusätzliche Daten erhoben werden, um diese anschließend mit den Zielkriterien zu vergleichen (Soll-Ist-Vergleich). Voraussetzung ist hierbei neben der eindeutigen Quantifizierbarkeit des betrachteten Kriteriums auch die Operationalisierbarkeit der formulierten Programmziele. In diesem Bereich ist das Auftreten von Problemen am wahrscheinlichsten (vgl. STOCKMANN 2006), ebenso besteht u.a. die Gefahr, dass nicht-intendierte Effekte ausgeblendet werden.

Im Gegensatz zu diesem Top-Down-Ansatz gibt es die Möglichkeit, in Anlehnung an das Verfahren der zielfreien Evaluation die festgelegten Ziele eines Entwicklungsprozesses nicht näher zu berücksichtigen (ebd.). Stattdessen wird auf Grundlage der vorhandenen und erfassbaren Daten und den erzielten Wirkungen eine Bewertung des Landentwicklungsprozesses z.B. hinsichtlich der Effizienz und Auswirkungen auf ökologische, ökonomische oder soziale Aspekte vorgenommen. Vorteilhaft ist hierbei das Entfallen von schwierigen, ggf. angreifbaren Gewichtungen von Programmzielen, der geringere Eingriff und die schwächere Beeinflussung der Maßnahmen, da keine Rechenschaft über das Erreichen bzw. Nichterreichen von Zielen erwartet wird, sowie die reversible Option, zu einem beliebigen Zeitpunkt zielorientiert zu arbeiten. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass zielfreies Vorgehen der wissenschaftlichen Validität entbehrt und auf wenig Akzeptanz in der Praxis stößt.

Als Fusion der dargelegten Ansätze bietet sich eine wirkungsorientierte Bewertung an, welche zunächst die beobachteten Wirkungen erfasst und anschließend mit intendierten Wirkungen und Zielsetzungen in Relation bringt.

Controllingansätze, die neben einer Bewertung auch steuernd in die Prozesse eingreifen, sind nach JACOBY (2007, S. 11) in der räumlichen Planung wenig erforscht und praktisch kaum erprobt. In der Praxis der Bewertung und Steuerung von Landentwicklungsprozessen haben sie bislang keine Relevanz. Ebenso sind umfassende begleitende Evaluationsansätze in der ländlichen Entwicklung kein Standard.

4.2.2.3 Schwierigkeiten in der Bewertung ländlicher Entwicklungsprozesse

Die dargelegten Ansätze sind jedoch nicht uneingeschränkt für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen einsetzbar. Zudem engt die begriffliche und methodische Vielfalt die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit unterschiedlicher Ansätze ein (vgl. LANG 2003b, S. 212). Auf einige grundsätzliche Schwierigkeiten wird im Folgenden eingegangen.

Ein Problem jeglicher Bewertungsverfahren ist das immanente Maß an Subjektivität. Hierzu führt LANG (2003a) aus, dass unterschiedliche Interessenlagen auf den verschiedenen Planungsebenen zu unterschiedlichen Wertmaßstäben in der Bewertung führen. Die Relation der Akteure untereinander und mögliche Differenzen in den Interessenlagen, bzw. die angestrebten Kompromisse bezüglich berührter Interessensfelder, wirken sich direkt auf die Auswahl der Eingangsinformationen, die Eingrenzung des Untersuchungsrahmens, die Zielformulierung und die gewählte Bewertungsmethodik aus. In der Folge unterliegen auch die aus dem Kompromissdenken abgeleiteten Bewertungskriterien einer gewissen Subjektivität mit Auswirkungen auf die Verwertbarkeit der Bewertung (vgl. ebd.).

Evident ist auch die Schwierigkeit der Zuordnung von beobachteten Wirkungen und Entwicklungen zu den einzelnen ländlichen Entwicklungsprozessen. Es überlagern sich auf der kommunalen Ebene verschiedene politische Programme, Förderprogramme und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. Die komplexen Wirkungszusammenhänge im ländlichen Raum sind nur schwer darstellbar, z.T. auch nicht genügend bekannt und lassen sich durch wenige, die Komplexität reduzierende Bewertungsmethoden nicht adäquat beschreiben (vgl. LANG 2003b, S. 212). In diesem Zusammenhang spielt auch die zeitliche Verzögerung zwischen Maßnahmen und dem Einsetzen der Wirkung eine große Rolle (vgl. BÖCHER/TRÄNKNER 2008, S. 121). Finden Bewertungen in zu kurzen Intervallen statt, werden entweder keine oder lediglich die kumulierenden Wirkungen von verschiedenen Maßnahmen erfasst. Dieses spricht gegen die Möglichkeit, ein kontinuierliches Controlling im Rahmen der täglichen Verwaltungsarbeit vornehmen zu können. Als weitere grundsätzliche Einschränkung im Rahmen quantitativer, aber auch qualitativer, Bewertungen von Maßnahmenwirkungen im ländlichen Raum ist die schwere Erfassbarkeit sozialer Auswirkungen, wie z.B. von Lerneffekten und Nachahmungsprozessen (ebd., S. 122) zu sehen.

Als allgemeine Herausforderungen, die im Rahmen einer Bewertung entstehen, sind Faktoren, wie materieller und personeller Ressourcenaufwand, Praktikabilität und Berücksichtigung der voraussichtlichen Verwendung der Ergebnisse, zu benennen (vgl. MÖNNECKE 2000 S. 31). Das Untersuchungsdesign dem Untersuchungszweck anzupassen, um mit einem vertretbaren Aufwand auch nutzbare Resultate zu erlangen, dürfte vor allem kleinen ländlichen Gemeinden schwer fallen.

Von Bedeutung für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen innerhalb einer Gemeinde ist auch der regelmäßig durch entsprechend angepasste Zielformulierungen hergestellte Ortsbezug. Dieser reduziert in hohem Maße die Vergleichbarkeit der Maßnahmenwirkung. Besonders bei non-verbalen Bewertungen kommt dieser Effekt zum Tragen.

Auf spezifische Herausforderungen und Grenzen, die sich aus dem Einsatz von Indikatoren innerhalb von Bewertungsverfahren ergeben, wird im Kapitel 4.3.5 zusammenfassend eingegangen.

4.3 Indikatoren und Indikatorensysteme in der ländlichen Entwicklung

Verfahren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen gründen sich auf die Nutzung von Kenngrößen, also Indikatoren in Form von Messwerten oder beschreibenden Werten, die Aussagen über den Zustand eines Sachverhaltes geben. Anders ausgedrückt: jede Beobachtung, Analyse und Bewertung eines Sachverhaltes erfolgt mittelbar über Indikatoren.

Indikatoren wird im Allgemeinen eine zentrale Bedeutung zuerkannt. Sie sind in Praxis und Theorie weit verbreitet und stellen Standardinstrumente der Verfahren Monitoring, Controlling und Evaluation dar. Ihre Verwendung erfolgt unter der Prämisse der bestmöglichen Darstellung eines Sachverhaltes. Sie konkretisieren Ziele, ermöglichen die Detektion von Veränderungen, die Steuerung von Regelabläufen und bilden die Basis für Soll-Ist-Analysen. Sie werden zur Erleichterung des Prozessmanagements eingesetzt, da ein schneller, fokussierter Blick auf Fakten und konkrete einflussnehmende Aspekte entscheidungsunterstützend wirkt. Dabei werden die reduzierte Aussagekraft über komplexe Zusammenhänge, der Betonung von Zahlen gegenüber qualitativen Merkmalen und das Ausblenden nicht erfasster und erfassbarer Aspekte in Kauf genommen. Im wissenschaftlichen Diskurs, vor allem im Bereich der Betriebswirtschaftslehre, existiert eine Vielzahl von diesbezüglichen Betrachtungen (vgl. WEBER 2004).

Das folgende Kapitel erörtert die Funktion von Indikatoren, ihren Einsatz in Indikatorensystemen sowie die Grenzen, die sich für eine Nutzung von Indikatoren in Monitoring, Evaluation und Controlling ergeben.

4.3.1 Definition

Für den Begriff Indikator sind je nach wissenschaftlichem Fachgebiet unterschiedliche Definitionen zu finden (vgl. BAYERISCHE AKADEMIE LÄNDLICHER RAUM 2004; HEILAND ET AL. 2003b). Allgemein anerkannt ist das Verständnis als Hilfsgröße zur Abbildung von komplexen Zuständen oder Zusammenhängen in verständlichen Zahlenwerten. In Abhängigkeit des Kontexts wird der Begriff auch im Sinne von Schwellen- oder Grenzwert, Kriterium, Indize oder Standard verwendet (vgl. LANG 2003a, S. 115, S. 118). Nach BOELE-KEIMER (2008) sind Indikatoren fragebezogene Relativzahlen über relevante, numerische Informationen. WEBER (2004) versteht unter Indikatoren „quantitative Daten, die als bewusste Verdichtung der komplexen Realität über zahlenmäßig erfassbare [...] Sachverhalte informieren sollen“ (ebd., S. 241), mit dem Ziel, schnell und prägnant über ein Aufgabenfeld zu berichten. Bezogen auf Planungen versteht SCHOLLES (2008, S. 319) unter Kennzahlen die auf unterster Stufe der Zielhierarchie zur Messung des Zielerreichungsgrades verwendeten

Größen. Mehrere Indikatoren können zusammengefasst einen neuen Indikator ergeben (Aggregation).

Im Detail sind diverse Unterscheidungen möglich. Es lässt sich zwischen absoluten und relativen Kennzahlen differenzieren. Hierbei wird relativen Kennzahlen eine höhere Aussagekraft zugeschrieben, absolute Kennzahlen dienen der Informationsverdichtung. Ebenfalls ist eine Einteilung in deskriptive (Beobachtung) und normative Indikatoren (Planung) möglich. Weiterhin kann zwischen lokalen, nur einen (ggf. räumlich begrenzten) Teilprozess betreffenden Indikatoren, und globalen Kennzahlen unterschieden werden. Wird der Prozess an sich betrachtet und der Fokus weniger auf dessen Resultat gelegt, wird die Betrachtung von vorlaufenden (leading) Kennzahlen mit Einfluss auf das Prozessergebnis, und nachlaufenden Kennzahlen (lagging), welche lediglich das Ergebnis beschreiben, unterschieden. Je nach zu Grunde liegendem Indikatorenmodell sind weitere Ausdifferenzierungen möglich, die in der entsprechenden Fachliteratur ausführlich diskutiert werden (vgl. z.B. WEBER 2004; SCHOLLES 2008, S. 319 f).

4.3.2 Funktion von Indikatoren in der ländlichen Entwicklung

Den o.g. Definitionsansätzen folgend, werden Indikatoren zum Ausdruck komplexer Zusammenhänge in verständlichen Zahlen eingesetzt. Als Messgröße sind sie Grundlage für die Bewertung eines Sachverhalts (vgl. LANG 2003b, S. 212). Dabei erfüllen sie eine Vielzahl an Aufgaben bzw. Funktionen (siehe Abb. 4.3-1). Für die ländliche Entwicklung sind insbesondere die folgenden von Interesse.

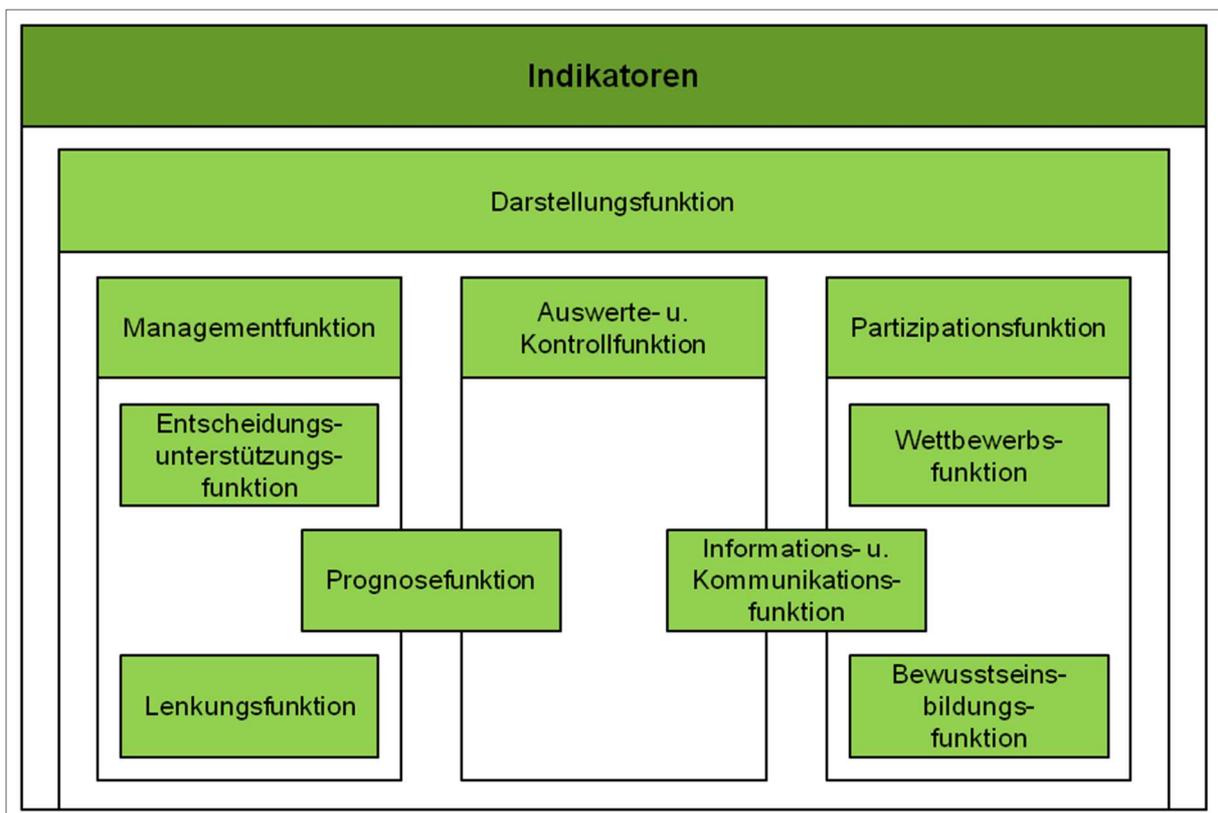


Abb. 4.3-1: Funktionen von Indikatoren

- **Darstellungsfunktion**

Indikatoren erlauben eine repräsentative Beschreibung von Zuständen, wenn die Gesamtheit der Wechselwirkungen innerhalb eines Systems ohne eine Verknappung auf wesentliche (operationalisierbare) Sachverhalte nicht erfasst werden kann (vgl. SCHOLLES 2008, S. 319). Sie dienen damit grundsätzlich der Veranschaulichung komplexer Sachverhalte (vgl. LEE 2000; BIRKMANN 2004; GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998). Auch stellen sie einen Ersatz für fehlende Primärdaten dar. Dabei nehmen sie bei enger Auslegung der Definitionsansätze eine beschreibende, jedoch keine bewertende Funktion ein.
- **Managementfunktion**

Indikatoren sind ein Standardwerkzeug der betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung. Als Managementinstrument verstanden, besteht ihre vordergründige Funktion zunächst in der Abbildung von relevanten Informationen im Prozess sowie in dessen Steuerungskreis (vgl. LANG 2003b, S. 212; BOELE-KEIMER 2008, S. 57 f) Dabei sollen sie aktivierend auf Handlungen und Entscheidungen wirken sowie den prozessinternen Arbeitsaufwand begrenzen (vgl. BIRKMANN 2004). Nach LIEPACH/SIXT/IRREK (2003, S. 48 f) sind sie die Grundlage für die Verwirklichung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.
- **Entscheidungsunterstützungsfunktion**

Als Bestandteil des Führungsprozesses unterstützt der Einsatz von Indikatoren die Identifikation von Handlungsfeldern und die Einschätzung des Handlungsbedarfes (vgl. LANG 2003b, S. 212; GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 25). Damit werden zeitnahe und angemessene Reaktionen auf Entwicklungen ermöglicht (vgl. BOELE-KEIMER 2008, S. 57). Indikatoren bilden eine Entscheidungsgrundlage, wenn es um Zielausrichtung, Alternativen, Berücksichtigung von Trends und Wechselwirkungen geht (vgl. GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 28).
- **Lenkungsfunktion**

Politische Zielformulierungen sind nicht immer konsensfähig und oftmals eher vage formuliert (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 22). Durch die indikatorengestützte Operationalisierung von Inhalten im Sinne einer Konkretisierung von Leitbildern und Entwicklungszielen (vgl. LANG 2003b, S. 212) werden diese Ziele akzentuiert. Für weitere Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen nehmen sie dadurch eine (politische) Lenkungswirkung ein (vgl. BIRKMANN 2004; LANG 2003a, S. 119). Die Zielformulierung geht dabei einher mit der Festlegung von Zeiten, Maßnahmen, Instrumenten und Zuständigkeiten (vgl. GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 28).
- **Auswerte- und Kontrollfunktion**

Indikatoren werden benötigt, um qualitative Größen zu quantifizieren und anschließend in statistische Auswertungsverfahren einbringen zu können (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 22; MÖNNECKE 2008, S. 614). Sie sind unerlässlich für die Durchführung von Analysen und Bewertungen von Entwicklungsmaßnahmen und deren Auswirkungen, da sie eine

einheitliche Bezugsbasis zum Vergleich von Prozessen und deren Ergebnissen schaffen (vgl. BIRKMANN 2004).

- **Prognosefunktion**
Indikatoren als ein Mittel zur Darstellung von Zuständen und Zusammenhängen ermöglichen die Bildung von Prognose- und Referenzmodellen. Sie dienen der Bewertung von Trends und ermöglichen durch diese Vorsorgeorientierung die Prognostizierung von zukünftigen Entwicklungen (vgl. LANG 2003a; BIRKMANN 2004; GUSTEDT/KANNING/WEIH 2000). Somit lassen sich Handlungsalternativen aufzeigen und Vermeidungseffekte darstellen.
- **Partizipationsfunktion**
Die Beteiligung unterschiedlicher Akteure in der Erarbeitung, Erhebung und Analyse von Indikatoren fördert die Partizipation in der ländlichen Entwicklung und verleiht Erhebungsmethoden und Ergebnissen Transparenz (vgl. GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 28).
- **Wettbewerbsfunktion**
Daneben erfüllen Indikatoren in der ländlichen Entwicklung auch eine Wettbewerbsfunktion (vgl. LANG 2003b, S. 212), da sie Vergleiche ermöglichen und Leistungen messbar machen. Steht auch der marktwirtschaftliche Wettbewerb im Hintergrund, so sieht BOELE-KEIMER (2008, S. 57) dennoch eine künstliche Wettbewerbsfunktion, die für die öffentliche Verwaltung geschaffen wird. GUSTEDT/KANNING/WEIH (2000, S. 28) ordnen der Wettbewerbsfunktion auch die Möglichkeit zum Benchmarking zu.
- **Bewusstseinsbildungsfunktion**
Partizipative Entwicklung, allgemeinverständliche Darstellung und die Veröffentlichung von Informationen fördern die Bewusstseinsbildung (vgl. GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 28) und wecken das Interesse der Öffentlichkeit. Indikatoren ermöglichen eine Sensibilisierung für Sachverhalte in Politik, Öffentlichkeit und Privatwirtschaft (vgl. BIRKMANN 2004).
- **Informations- und Kommunikationsfunktion**
Als Hilfsgröße zur Verdichtung von Informationen ist Indikatoren eine Informationsfunktion immanent (vgl. LANG 2003b, S. 212). Die Verdichtung kann durch Aggregation oder Auswahl repräsentativer oder dominierender Indikatoren erfolgen (vgl. COENEN 2000, S. 48 f). Die Informationsfunktion bezieht sich in erster Linie auf die öffentliche Aufgabenerfüllung (vgl. hierzu auch LEE 2000). Sie beinhaltet aber auch die Information von politischen Entscheidungsträgern, Akteuren der ländlichen Entwicklung und der Öffentlichkeit (Beispiel: Indikatorenbericht, STATISTISCHES BUNDESAMT 2010).

4.3.3 Indikatorensysteme

Ein einzelner Indikator hat naturgemäß nur begrenzte Aussagefähigkeit über die ganzheitliche Gestalt eines komplexen Prozesses. Da bei komplexen Fragestellungen einzelne Indikatoren nicht ausreichen, muss zur Steigerung der Aussagefähigkeit auf theoriegestützte Modelle, in denen mehrere Indikatoren miteinander verknüpft werden, sog. Indikatorensysteme, zurückgegriffen werden (vgl. GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 24). Unter einem Indikatorensystem ist, über den Begriff des Indikatorensatzes als einfache Zusammenstellung von Indikatoren hinaus, eine Konzeption, bestehend aus

- einheitlichem Verständnis,
- gemeinsamer Zielsetzung,
- beabsichtigten Funktionen,
- einheitlichen inhaltlichen Schwerpunkte,
- Gliederung bzw. Systematisierung der Indikatoren,
- gemeinsamen Spektrum der berücksichtigten Akteure

zu verstehen (vgl. auch HEILAND ET AL. 2003b, S. 4; HEILAND ET AL. 2003a, S. 202). Indikatorensysteme stellen hierbei eine Auswahl möglicher Indikatoren dar (vgl. LEE 2000, S. 335). Damit erfüllen Indikatorensysteme prinzipiell die gleichen Funktionen wie einzelne Indikatoren (siehe Kap. 4.3.2).

Bildet ein Indikatorensystem ein signifikant breites Spektrum auch nicht-finanzieller Aspekte ab, so wird es in der betriebswirtschaftlichen Diskussion als ausgewogen bezeichnet. Überträgt man dieses Prinzip der Einbeziehung weiterer Belange auf den Bereich der Erfassung nachhaltiger Entwicklungen, so kann unter Ausgewogenheit die gleichwertige Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Indikatoren verstanden werden.

Indikatorensysteme haben im Bereich der Führungsprozesse einen eher konzeptionellen Nutzen, da sie das grundlegende Prozessverständnis fördern. Ihr instrumenteller Nutzen ergibt sich aus ihrer Verwendung im Rahmen der Bewertung von Prozessen (vgl. WEBER 2004). Dabei können sie rein diagnostisch (dann im Sinne von Monitoring, Evaluation) oder interaktiv zur Steuerung eines Prozesses (Controlling) verwendet werden. Die Verknüpfung der Indikatoren kann numerisch erfolgen oder auf kausalen Zusammenhängen beruhen. Im Bereich der Erfassung und Bewertung der Nachhaltigkeit ländlicher Entwicklungen bietet sich ein sachlogischer Aufbau zur Integration von qualitativen und quantitativen Indikatoren an. Dabei haben sie die Dimensionen des zu Grunde liegenden Nachhaltigkeitskonzepts zu berücksichtigen (vgl. LEE 2000; GUSTEDT/KANNING/WEIH 1998, S. 24).

Die Bildung von Indikatorensystemen orientiert sich an bestehenden, verfügbaren Daten oder einem Leitbild bzw. einer Zielebene. BIRKMANN (2004 S. 67 ff) stellt in seiner theoretischen Betrachtung einen idealtypischen Top-Down-Ansatz zur Indikatorensystementwicklung vor. Ausgangspunkt ist die Definition von Zielen. Darauf aufbauend wird ein zielgruppenorientiertes Indikatorenkonzept erarbeitet, das Akteure, Themenfelder und Zielgruppe integriert. Dieses beinhaltet die Aufstellung eines Modellrahmens (= Konzept) zur

Festlegung von zu erfassenden Themenbereichen und der thematischen Verknüpfung der Indikatoren.

In einem weiteren Schritt sind Kriterien und Anforderungen an die Indikatoren zu definieren. Auf dieser Grundlage werden dann potentielle, für den Prozess relevante Kennzahlen zusammengestellt. Dabei können unterschiedliche methodische Ansätze eingeschlagen werden. Zur Identifizierung von potentiellen Indikatoren können vorhandene Untersuchungen, Expertenbefragungen oder Qualitätsmerkmale des Prozesses bzw. seines Ergebnisses herangezogen werden. Die potentiellen Indikatoren müssen anschließend einer Bewertung hinsichtlich ihrer Übernahme in das Indikatorensystem unterzogen werden. Zur Bewertung ihrer Relevanz und Eignung wird dabei auf die zuvor definierten Kriterien und Anforderungen zurückgegriffen. Die wesentlichen Arbeitsschritte zur Aufstellung und Nutzung von Indikatorensystemen sind somit:

1. Definition von Zielen,
2. Erstellung des Indikatorenkonzepts (Zielsetzung, Themen, Akteure),
3. Festlegung der Anforderungen an die Indikatoren,
4. Auswahl der Indikatoren,
5. Erprobung.

Kriterium für den Aufbau des Systems ist dessen Kompatibilität mit anderen Indikatorensystemen. Sie ist relevant für die Vergleichbarkeit von Ergebnissen. Dabei muss zwischen inhaltlich-konzeptioneller, datentechnischer und ziel- bzw. akteursbezogener Kompatibilität unterschieden werden. Mit zunehmender Konkretisierung nimmt besonders die horizontale Kompatibilität (Vergleichbarkeit mit anderen Indikatorensystemen der gleichen Planungsebene) ab (vgl. HEILAND ET AL. 2003b, S. 8 ff).

In der Praxis existiert auf allen Planungs- und Handlungsebenen eine Vielzahl an Indikatorensystemen unterschiedlicher Systematisierung (vgl. LANG 2003a). Universell gültige Indikatorensysteme sind nicht entwickelt (vgl. LEE 2000, S. 335). Dementsprechend liegen auch mehrere wissenschaftliche Betrachtungen von kommunalen Indikatorensystemen zur Erfassung nachhaltiger ländlicher Entwicklung vor (u.a. von BIRKMANN 2004; LANG 2003a; HEILAND ET AL. 2003b). Sie werden bei der Bewertung der Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Raumentwicklung (vgl. auch JACOBY 2007, S. 9) bzw. als Mittel zur Information und zur Entscheidungsunterstützung (vgl. HEILAND ET AL. 2003b, S. 13) genutzt. Gemein sind diesen Ansätzen die Orientierung an der Agenda 21, das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept, der mehrjährige Betrachtungshorizont und die Betonung der Informationsfunktion. Dabei wird vor dem Hintergrund der Betonung von praktischer Anwendbarkeit, Flexibilität und Nutzung verfügbarer Datenbestände auf die Möglichkeit zum interkommunalen Vergleich und den Rückgriff auf Indikatorentheorien verzichtet (vgl. ebd. S. 6 f, S. 13).

4.3.4 Anforderungen an Indikatoren und Indikatorensysteme

Bezüglich der Anforderungen an Indikatoren und Indikatorensysteme haben u.a. LANG (2003a), HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD (2002), LEE (2000), HEILAND ET AL. (2003b) und SCHOLLES (2008) umfangreiche Kriterien aufgestellt. Dies sind in Abhängigkeit der Funktion des Indikatorensystems insbesondere die in Tab. 4.3-1 aufgeführten Anforderungen.

Anforderung an Indikatorensysteme
Abbildung des relevanten Nachhaltigkeitskonzepts
vertikale und horizontale Kompatibilität
Vorsorgeorientierung/Frühwarnmöglichkeit
Anschaulichkeit
Anforderung an einzelne Indikatoren
Sensitivität
Messbarkeit/Quantifizierbarkeit
Sicherheit gegen Beeinflussung
Verfügbarkeit
Kontrollierbarkeit
Verständlichkeit

Tabelle 4.3-1: Wesentliche Anforderung an Indikatoren und Indikatorensysteme

In der Praxis spielen darüber hinaus die konkrete Anwendbarkeit mit örtlichem und zeitlichem Bezug sowie ein vertretbarer Mitteleinsatz eine Rolle. Auf diesen haben vor allem die Datenverfügbarkeit sowie die Möglichkeit der Koordination der Datenerhebungen mit anderen Beobachtungen Einfluss. Ebenso wird eine flexible Gestaltung des Indikatorensystems bevorzugt. (vgl. hierzu LEE 2000, S. 338; HEILAND ET AL. 2003b, S. 6 f, S. 15).

4.3.5 Grenzen der Nutzung von Indikatoren

Die Nutzung von einzelnen Indikatoren bzw. von Indikatorensystemen ist eine gängige und bewährte Methode in der Bewertung von Sachverhalten. Darstellungs-, Bewertungs- und Steuerungsverfahren in den verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen und Anwendungsbereichen der Praxis basieren auf ihrem Einsatz. Dennoch hat auch der Indikatorenansatz Grenzen. Für die ländliche Entwicklung liegen diese Einschränkungen vor allem in der Komplexität der Kausalzusammenhänge von Wirkungen im ländlichen Raum begründet.

Werden nur lineare Kausalketten betrachtet, ergeben sich bei vielschichtigen Situationen nur relativ zusammenhanglose Daten mit geringem Erkenntniswert (vgl. HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002).

Auch GUSTEDT/KANNING/WEIH (2000, S. 33) stellen fest, dass vereinfacht dargestellte Wirkungsgefüge durch Indikatoren nicht korrekt erfasst werden können. Sie berücksichtigen nicht den Umstand, dass sich Wirkungen verschiedener Maßnahmen aufheben oder sich weiter differenzieren können. Sind die Wirkzusammenhänge nicht hinreichend bekannt, ist ein richtiger Einsatz von Indikatoren nicht möglich (vgl. auch MÖNNECKE 2000, S. 23).

Bereits dargelegt wurde die Bedeutung eines zu Grunde liegenden Leitbildes als Basis für die Durchführung einer Bewertung. Fehlt ein solches bzw. das gemeinsame Verständnis, so wird die Erzielung eines Konsenses über die Indikatorennutzung erforderlich (vgl. HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 158). Die Überprüfung von politischen Zielen und wissenschaftlichen Erfolgskriterien ist dann jedoch größtenteils nicht möglich, da diese Ziele und Kriterien auf der Prozessebene oft nicht hinreichend operationalisiert sind (vgl. BÖCHER/TRÄNKNER 2008, S. 123). Somit verspricht der Indikatorenansatz unter diesen Voraussetzungen keinen Erfolg. Ein gemeinsames Verständnis relativiert auch die Gefahr der Subjektivität der Indikatorenauswahl und wirkt damit positiv auf die Zuverlässigkeit einer auf Indikatoren basierenden Bewertungsmethode (vgl. auch LANG 2003a).

Ein besonderes Problem des Indikatorenansatzes betrifft die Abbildungsgenauigkeit, Validität und den Aggregationsgrad der Indikatoren (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 22). In der Praxis wird die Analyse von Verdichtungen und Durchschnittsbildungen dominiert (vgl. HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 158), wobei naturgemäß bei zunehmender Aggregation Genauigkeit und Aussagekraft verloren gehen. Eine lediglich rechnerische Genauigkeit spiegelt selbst quantitativ erfassbare Sachverhalte nur unzureichend wider.

Über diese theoretischen Überlegungen hinaus, zeigen sich in der Praxis einige weitere Hemmnisse. Offensichtlich ist zunächst der limitierende Faktor eine ausreichende Datenverfügbarkeit (vgl. LANG 2003a), wobei auch die Qualität der verfügbaren Informationen von Bedeutung ist (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 24). Im Gegensatz dazu muss natürlich auch die Gesamtzahl der zu betrachtenden Indikatoren handhabbar bleiben.

Auswirkungen auf den Erfolg einer indikatorengestützten Bewertung hat auch die Akzeptanz der Verfahren bei den Akteuren. Die frühzeitige Festlegung der Indikatoren muss sich dem Vorwurf einer kontextunabhängigen, technokratischen Methodik stellen (vgl. dazu auch HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 158). Zudem wecken die einem betriebswissenschaftlichen Einsatzbereich entlehnten Monitoring-, Evaluations- und insbesondere Controllingverfahren in der ländlichen Entwicklung Skepsis. Entscheidungsträger befürchten, sich durch ihren Einsatz einer Fremdsteuerung- und Kontrolle zu unterwerfen (vgl. JACOBY 2007, S. 10).

4.4 Nachhaltigkeitsindikatoren

Auf einen speziellen Anwendungsbereich des Indikatorenansatzes, die Erfassung und Bewertung der Nachhaltigkeit einer Entwicklung, soll im folgenden Kapitel eingegangen werden. Bereits in den 1960/70er Jahren wurden Indikatoren in der Raumordnung von Bund und Ländern eingesetzt. Nachdem in den 1980ern ihre Nutzung im Rahmen der Ökosystemforschung einsetzte, werden seit den 1990ern Indikatoren für die Erfassung von Umweltqualitätszielen genutzt (vgl. SCHOLLES 2003, S. 201).

Die Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren geht auf die Agenda 21 zurück, nach der diese entwickelt und auf allen Ebenen umgesetzt werden sollen (BMU 1992, S. 302). Die Resultate von politischen und wissenschaftlichen Aktivitäten und Diskussionen auf allen planerischen Ebenen führten zur Entwicklung von Indikatoren einer nachhaltigen Raumentwicklung (vgl. ARL 2005), wovon derzeit eine größere Anzahl von Sätzen existiert. Im Folgenden soll der Nutzen von speziellen Nachhaltigkeitsindikatoren für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen erörtert und ein Einblick in ihre derzeitigen Einsatzmöglichkeiten gegeben werden.

4.4.1 Definition Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitsindikatoren sollen die Nachhaltigkeit einer Entwicklung bzw. der Volkswirtschaft aufzeigen. Sie „sind Indikatoren, mit denen der Zustand und die Trendentwicklung zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung beschrieben wird“ (LEE 2000, S. 334). Wie auch in Bezug auf das Leitbild nachhaltiger Entwicklung umfasst das Verständnis von Nachhaltigkeitsindikatoren eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte, für die sich derzeit keine systematische Abgrenzung durchgesetzt hat (vgl. BIRKMANN 2004; LANG 2003a). Dieses äußert sich bereits in der Operationalisierung des Leitbildes: Einvernehmen herrscht überwiegend bezüglich der Orientierung von Nachhaltigkeitsindikatoren an der ökologischen Dimension. Dieses spiegelt die leitbildimmanente Überbetonung ökologischer Belange wider (siehe Kap. 2). Nach LEE (2000, S. 369) sind bei der Operationalisierung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung ökonomische und soziale Indikatoren und dreidimensionale Wechselwirkungen schwieriger herzuleiten. BACKHAUS/WEIERS (2000, S. 53) kommen dagegen zu dem Schluss, dass sich die Definition von Nachhaltigkeitsindikatoren die ökonomische Dimension einschließt.

Nachhaltigkeitsindikatoren existieren hochaggregiert als einzelner Wert oder in Indikatorensystemen unter Berücksichtigung des jeweiligen Nachhaltigkeitskonzepts. LANG (2003a, S. 136) stellt ein auf drei Säulen basierendes Indikatorensystem vor, weitere Systeme sind denkbar. Auf nationaler und internationaler Ebene haben sich insbesondere zwei Systemvorstellungen von Nachhaltigkeitsindikatoren durchgesetzt: der Pressure-State-Response-Indikatorenansatz der OECD sowie das CSD-Nachhaltigkeitsindikatorensystem (vgl. LEE 2000 S. 340 ff u. S. 345 ff). LIEPACH/SIXT/IRREK (2003) unterscheiden in Abhängigkeit des Beobachtungssachverhaltes und unter Rückgriff auf die genannten nationalen und internationalen Ansätze in:

- Sollanzeiger (Orientierungsindikatoren),
- Ist-Anzeiger (State Indikatoren),
- Veränderungsursachenanzeiger (Pressure Indikatoren),
- Veränderungsgeschwindigkeitsanzeiger (Rate Indikatoren),
- Maßnahmenanzeiger (Response Indikatoren),
- Wirkungsanzeiger (Impact Indikatoren),
- Erfolgsindikatoren,
- deskriptive Indikatoren (objektiv oder subjektiv).

Nachhaltigkeitsindikatoren werden auf allen politischen und Planungsebenen verwendet. So wurde in Folge der Deklaration der Agenda 21 u.a. ein europäisches Konzept für Indikatoren einer nachhaltigen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes erarbeitet (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001). Neben dem Staatssekretärausschuss für nachhaltige Entwicklung und dem Rat für nachhaltige Entwicklung wurde auf Bundesebene auch ein interministerieller Arbeitskreis Nachhaltigkeitsindikatoren eingerichtet (vgl. BUNDESREGIERUNG 2008 S. 210 f; DEUTSCHER BUNDESTAG 1998 S. 129) und entsprechende Nachhaltigkeits- und Indikatorenberichte veröffentlicht (siehe STATISTISCHES BUNDESAMT 2010). Nach LEE (2000, S. 299) bilden Planungsanstrengungen politisch-administrativer Systeme bzw. öffentlicher Einrichtungen die treibende Kraft für die Erarbeitung von Indikatoren und Indikatorensystemen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie die Grundlage für die theoretische Fundierung von Planungen bilden können. Dennoch ist zur Verwirklichung der Nachhaltigkeit auch auf übergeordneter Ebene (z.B. der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie) das Wirken relevanter Akteure in den Ländern und Kommunen erforderlich (vgl. BUNDESREGIERUNG 2008, S. 206). Daher ist der Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren durch Gemeinden, Landkreise und Regionen von Interesse.

4.4.2 Gründe für den Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren

Gründe für die Nutzung von Indikatoren in der ländlichen Entwicklung gibt es eine Vielzahl, da sie in erster Linie die in Kap. 4.3.2 aufgeführten Funktionen ausfüllen. Entsprechend häufig sind auch Indikatoren und Indikatorensätze entwickelt worden (vgl. LANG 2003a). Ohnehin existieren interdisziplinäre und fachspezifische rechtliche Verpflichtungen, Entwicklungsziele zu formulieren und zu quantifizieren (LEE 2000, S. 401; siehe auch Kap. 4.2) – ihre Erfassung durch Indikatoren ist daher kein neuer Vorgang. Den Ausführungen von LEE (2000, S. 325 ff) weiter folgend, lässt sich schlussfolgern, dass die Kenntnis des Zustandes bzw. der Veränderungen der Umwelt Grundlage für die Anwendung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung in der Planungspraxis ist und damit die Voraussetzung für eine Bewertung von Entwicklungsprozessen bildet. Die Erfassung und Beschreibung dieser Zustände und Entwicklungen bedarf geeigneter quantitativer Methoden und Instrumente, wie es Nachhaltigkeitsindikatoren sind. Nachhaltigkeitsindikatoren bilden damit, verschnitten mit andern Fachinformationen, die Grundlage zur Berücksichtigung von Belangen einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. GEHRLEIN 2003a, S. 217).

Die theoretische Betrachtung der Motivation für den Rückgriff auf Nachhaltigkeitsindikatoren exponiert vier Hauptgründe für ihren Einsatz, die sich aus den entsprechenden Funktionen der Indikatoren ergeben:

- Planungsunterstützung (Managementfunktion)
- Zielformulierung (Lenkungsfunktion)
- Bewertung von Entwicklungen (Auswerte- u. Kontrollfunktion)
- Rechtfertigung (Informations- und Kommunikationsfunktion).

Im planerischen Bereich dienen Nachhaltigkeitsindikatoren der Bestandsaufnahme der kommunalen Situation und einer indikatorengestützten Nachhaltigkeitsprüfung von Planungsunterlagen (z.B. von Flächennutzungsplänen, Fachplänen und Fachprogrammen). Dabei wird die ökonomische, ökologische und soziale Relevanz des Verwaltungshandelns erfasst. Die aus der Indikatorenanalyse gewonnenen Erkenntnisse können so in alltägliche Entscheidungen und Verwaltungsabläufe einbezogen werden (vgl. GEHRLEIN 2003a, S. 216 ff). Darüber hinaus ist die Verifizierung von Entwicklungsprognosen eine der planerischen Aufgaben, für die sich der Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren anbietet (vgl. JACOBY/GRAF 2007, S. 17).

Eng damit verbunden ist die unterstützende Funktion bei der Konkretisierung von Entwicklungszielen, die im Rahmen des in Kap. 4.2.2 beschriebenen Top-Down-Ansatzes iterativ erarbeitet werden können.

Der wesentliche Nutzen von Nachhaltigkeitsindikatoren liegt in der Ermöglichung einer Bewertung der Umsetzung von Maßnahmen in Relation zu zuvor definierten Zielen (vgl. BIRKMANN 2004) und einer Abwägung von Belangen im Sinne einer zukunftsverträglichen Entwicklung. Damit bilden sie die Grundlage für einen gesellschaftlichen Bewertungsprozess mit dem festzustellen ist, „ob diese Maßnahmen angemessen sind, oder ob ein gewisses Maß an [...] Beeinträchtigungen im Interesse der Erreichung gegenläufiger anderer Ziele hinnehmbar ist“ (SRU, DEUTSCHER BUNDESTAG 1998, S. 19). Unterbaut wird dieses durch die Möglichkeit, sowohl intendierte als auch nicht-intendierte Wirkungen von Maßnahmen sichtbar zu machen (vgl. BÖCHER/KROTT 2004, S. 12).

Im Zusammenhang mit der Bewertung von Landentwicklungsprozessen ist auch das Potenzial zum Erkennen von Schwächen in der Umsetzung von Maßnahmen und zur Verbesserung der Prozesssteuerung, insbesondere in Verbindung mit dem Instrument der Selbstevaluation (vgl. ebd., S. 32 ff) zu sehen, jedoch nachrangig.

Schließlich schaffen Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen ihrer Informations- und Kommunikationsfunktion eine Möglichkeit, nachhaltige Entwicklungen durch die Verwendung von objektiven Zahlen gegen den Vorwurf der beliebigen Postulierung einer solchen Entwicklung zu schützen (vgl. LEE 2000, S. 335). Dadurch werten Sie den Rang nachhaltiger Entwicklung in der politischen Diskussion und öffentlichen Meinungsbildung auf und schaffen Akzeptanz von zukunftsorientiertem Verwaltungshandeln.

Zusammengefasst stellen Nachhaltigkeitsindikatoren und -indikatorensysteme einen Bezug zu übergeordneten Entwicklungsprogrammen und -konzepten her und ermöglichen die nachhaltigkeitsorientierte Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle der Umsetzung von Landentwicklungsprozessen.

Zur Abwägung des Einsatzes von Förderinstrumenten sind sie ebenso geeignet wie zur Unterrichtung über Sachstand und Auswirkungen von raumbezogenen Entwicklungskonzepten. Durch die Abbildung des gesamten Spektrums gemeinsamer Interessensfelder schaffen sie ein für alle Akteure im ländlichen Raum einheitliches Prozessverständnis und erhöhen durch die Quantifizierbarkeit von qualitativen Zielformulierungen die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit des öffentlichen Handelns. Damit ermöglichen sie auch die Lenkung von nicht-öffentlichen Akteuren. Sie stellen kein Instrument zur Durchsetzung von nachhaltigen Entwicklungen dar, können aber die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen (vgl. GEHRLEIN 2003b, S. 211; GEHRLEIN 2003a, S. 220).

4.4.3 Besondere Anforderungen an Nachhaltigkeitsindikatoren

Die spezifischen Anforderungen an ein System von Nachhaltigkeitsindikatoren wurden in der wissenschaftlichen Diskussion bereits mehrfach formuliert (z.B. durch LEE 2000; BIRKMANN 2004; LANG 2003a). Innerhalb der hierbei jeweils untersuchten Nachhaltigkeitsindikatorensysteme variierten Umfang, Zielsetzung und Aufbau stets, gemein ist allen Ansätzen und Untersuchungsergebnissen die große Bandbreite an zu erfüllenden Funktionen. Da bereits in Kap. 4.1.3 allgemeine Anforderungen an Bewertungsverfahren und in Kap. 4.3.4 Anforderungen an Indikatoren und Indikatorensysteme zusammengefasst wurden, wird an dieser Stelle darauf aufbauend lediglich auf hiervon in besonderem Maße zutreffende Kriterien und die darüber hinausreichenden Eigenschaften idealtypischer Nachhaltigkeitsindikatoren eingegangen.

Als besonderes Merkmal sollen Nachhaltigkeitsindikatoren „Aussagen darüber liefern können, wie zukunftsbeständig ein Gemeinwesen“ (LEE 2000, S. 383), d.h. die Wirtschaftsweise kommunaler, wirtschaftlicher und privater Akteure ist. Auch sollen sie Aussagen über die Wirksamkeit nachhaltiger Entwicklungsstrategien und -maßnahmen treffen (vgl. COENEN 2000, S. 47) und deren Eignung erkennbar machen. Dabei sind auch gegenläufige Entwicklungsrichtungen und nicht quantifizierbare Belange zu berücksichtigen (vgl. LEE 2000, S. 371). Besonders für das Bemühen der Bewertung sozialer Wirkungen von Landentwicklungsprozessen ist dieser Anspruch von Bedeutung.

Hinsichtlich der Leitbildorientierung von Nachhaltigkeitsindikatoren geht LEE (2000) in hohem Maße auf die ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung ein und legt die Forderung dar, Nachhaltigkeitsindikatoren an Umweltmodellen bzw. Umweltrisiken auszurichten. Dabei sollen Nachhaltigkeitsindikatoren idealerweise folgende Kriterien erfüllen (vgl. ebd., S. 370 f):

- Strategiebezug,
- enge Verbindung zu Qualitätszielen,
- räumliche und zeitliche Übertragbarkeit,
- vollständige und überschneidungsfreie Problemabbildung,
- Darstellbarkeit und Nutzung vorhandener Statistiken.

Diese Kriterien wurden für universelle, alle Planungsebenen betreffende Nachhaltigkeitsindikatoren erstellt. So wurde z.B. die weltweite Übertragbarkeit als idealtypische Anforderung an Nachhaltigkeitsindikatoren formuliert (vgl. auch COENEN 2000, S. 48). Die Einschränkungen, denen kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren unterliegen, werden im Kap. 4.4.5 und 4.5 erörtert. Aus diesen ergibt sich, dass Nachhaltigkeitsindikatoren auf Kosten der Übertragbarkeit ebenengerecht definiert sein sollten.

Als weiterführende Eigenschaften wird durch COENEN (2000, S. 48) eine Konsensfähigkeit hinsichtlich der Eignung der Nachhaltigkeitsindikatoren und der Deutung der Aussagen aufgeführt. Gerade vor dem Hintergrund der vielschichtigen Nachhaltigkeitsdiskussion und des differenten Verständnisses von Nachhaltigkeitsindikatoren erleichtert diese Eigenschaft den praktischen Umgang mit den Kenngrößen.

Bezüglich der in Kap. 4.3.2 ausgearbeiteten Funktionen von Indikatoren werden in der Literatur besonders die Informations- und Kommunikationsfunktion, Lenkungsfunktion, Auswerte- und Kontrollfunktion, Partizipationsfunktion und Steuerungsfunktion von Nachhaltigkeitsindikatoren hervorgehoben (vgl. HEILAND ET AL. 2003a, S. 204; GEHRLEIN 2003b, S. 207). Für Nachhaltigkeitsindikatorensysteme schlägt GEHRLEIN (2003a, S. 216) einen modularen Aufbau und den Anschluss an andere Fachindikatorensysteme vor. Die Anforderung, auch in anderen Disziplinen bzw. Fachbereichen Verwendung zu finden, ist kein notwendiges Kriterium für die Eignung eines einzelnen Nachhaltigkeitsindikators, doch hebt es seinen Nutzen und steigert die Akzeptanz.

4.4.4 Probleme und Grenzen des Einsatzes von Nachhaltigkeitsindikatoren

Die Nutzung von theoretischen Methoden, wie z.B. die Erarbeitung und Anwendung von Indikatorensystemen, wird in der Nachhaltigkeitsplanung kritisch betrachtet (vgl. LEE 2000). Zum einen werden quantitative Planungsmethoden auf Grund der fehlenden Kenntnis über alle relevanten Kenngrößen als kaum sinnvoll angesehen (vgl. ebd., S. 301), andererseits werden die Nachteile der Erfassung und Bewertung von qualitativen Werten herausgestellt (vgl. LANG 2003a).

Ursächlich ist hierfür in erster Linie das inhaltlich sehr weit gefasste Konzept der Nachhaltigkeit. Auch wenn BÖCHER/KROTT (2004, S. 12) die Umweltproblematik auf regionaler Ebene als weniger komplex und Kausalitäten dort enger gekoppelt sehen, so ist die Schnittmenge aller Belange nachhaltiger Entwicklung sehr wohl vielschichtigen Wirkzusammenhängen unterworfen.

Da das Leitbild nachhaltiger Entwicklung verschiedene Dimensionen integriert und durch unterschiedliche Modelle beschrieben wird, ist das Erfassen der Nachhaltigkeit einer

Entwicklung mittels Indikatoren zweifelsohne schwierig (vgl. LANG 2003a, S. 131, S. 136). Zudem konnten HEILAND ET AL. (2003a, S. 206) eine Divergenz zwischen dem wissenschaftlichen Nachhaltigkeitsanspruch und der gesellschaftlichen, politischen, administrativen und individuellen Realität feststellen. Auch funktions- und akteurspezifische Nachhaltigkeitsindikatoren bilden nicht die erforderliche Komplexität ab.

Aus der Komplexität des Nachhaltigkeitskonzeptes ergibt sich auch, dass die Auswahl der Indikatoren stets einer gewissen Willkür unterliegt und hinsichtlich des Umfanges Kompromisse erforderlich werden. Werden die Vielfalt der örtlichen Verhältnisse sowie kommunalspezifische Regelungen berücksichtigt, so muss entweder eine unüberschaubare Anzahl an universalen, dann zum Teil nicht relevanten Indikatoren entworfen, oder aber ein lokal bestangepasstes Indikatorensysteme geschaffen werden. Beides wirkt sich negativ auf Vergleichbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Übertragbarkeit aus (vgl. auch SCHOLLES 2008, S. 321; HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 163).

Ein weiteres Defizit zeigt sich in der Abbildungsgenauigkeit von nachhaltigen Entwicklungen mittels Indikatoren. Die Aggregation von Eingangsdaten lässt die sozialen, ökologischen, ökonomischen und sonstigen Einzelaspekte zu Gunsten handhabbarer Zahlenwerte in den Hintergrund rücken und nimmt wissenschaftlich und planerisch verwertbaren Beobachtungen die Aussagekraft (vgl. LANG 2003a, S. 276). Diese Reduzierung der Komplexität ist jedoch bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, bei denen eine Abwägung von unterschiedlichen Belangen erforderlich ist, wenig zielführend. So besteht die Gefahr, dass durch die Stärkung eines Teilaspektes zu Lasten der anderen, trotzdem eine positive Entwicklung suggeriert wird (vgl. ebd.). Daher ist nach LANG (2003a) nur auf lokaler Ebene der Rückgriff auf quantitative Indikatoren sinnvoll.

Bislang sind nach GEHRLEIN (2003a, S. 216) Indikatorensysteme zur Erfassung der Nachhaltigkeit von Entwicklung auf kommunaler Ebene nur mangelhaft instrumentalisiert und institutionalisiert, so dass nicht von einer direkten Steuerungswirkung ausgegangen werden kann.

Auch bezüglich der Praxistauglichkeit von Nachhaltigkeitsindikatorensystemen sieht die wissenschaftliche Diskussion Defizite, so dass LANG (2003a, S. 133) einen Gegensatz zwischen dem Bedarf und der Handhabbarkeit in der Praxis und dem wissenschaftlichen Anspruch auf valide Bewertungsmethoden sieht. Neben der erwähnten Parallelität von gemeindlichen Steuerungsinstrumenten (vgl. GEHRLEIN 2003a) wird vor allem der personelle und materielle Aufwand bei Datenerfassung, -aufbereitung und -pflege bzw. eine gänzlich fehlende Datenbasis aufgeführt (vgl. LANG 2003a; GEHRLEIN 2003c, S. 3).

Ein Hemmnis, dass sich weniger in dem Konzept der Nachhaltigkeitsindikatoren begründet, kann auch im mangelnden Interesse und fehlender Bereitschaft, Indikatoren einzusetzen, da diese eine Erfolgskontrolle des eigenen Handels ermöglichen könnten, gesehen werden. Die Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes, der Verlust von Besitzständen und Selbstständigkeit und die Berührung von Eigeninteressen führen zu Widerständen, die eigene Arbeit an verbindlichen Zielen auszurichten und mittels Indikatoren zu steuern (vgl. MÖNNECKE 2000, S. 24; GEHRLEIN 2003c, S. 3; HEILAND ET AL. 2003b, S. 13).

Im Ergebnis ist eine „Messung“ der Nachhaltigkeit einer Entwicklung nach einheitlichen allgemeingültigen Mustern nicht möglich (LANG 2003a, S. 276). Dennoch kann eine Vermittlung von Einzelwerten problemlos vorgenommen werden (LANG 2003b, S. 212), entsprechende Indikatorensysteme müssen jedoch wohlüberlegt und angepasst sein.

4.4.5 Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren

Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren, d.h. Indikatoren zur Erfassung nachhaltiger Entwicklungen auf kommunaler Ebene, unterliegen den gleichen Anforderungen und Grenzen, die allen Indikatorenansätzen inhärent sind. Sie werden für Bestandsaufnahmen, zur Vorbereitung von Zielformulierungen und zum Feststellen von konkreten Entwicklungen verwendet und können so die Stabilisierung von Landentwicklungsprozessen dauerhaft unterstützen. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie im Idealfall lokal bestangepasst bezüglich der örtlichen Gegebenheiten sind. Darunter sind die folgenden Aspekte zu verstehen:

- siedlungsstrukturelle Rahmenbedingungen,
- wirtschaftliche Rahmenbedingungen,
- örtliche Herausforderungen und Problemlagen,
- Entwicklungsperspektiven und Entwicklungstrends,
- besondere Potenziale,
- veraltungstechnische Vorgaben,
- Datenverfügbarkeit,
- akteursbezogene Interessenlagen.

Daraus ergeben sich einige Vor- aber auch Nachteile, denen es durch überlegte Indikatorenauswahl bzw. ein intelligentes Design des Indikatorensystems zu begegnen gilt (siehe Tab. 4-4.1).

Vorteile	Nachteile
erarbeitet durch lokale Akteure	subjektive Auswahl der Indikatoren
Integration lokaler Rahmenbedingungen	fehlende Vergleichbarkeit
Ortsbezug	geringe vertikale Kompatibilität
geringer Umfang (Handhabbarkeit)	
verfügbare Daten	
verständlich und nachvollziehbar	

Tabelle 4.4-1: Vor- und Nachteile kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren (nach LANG 2003a; LANG 2003b)

Eine Lösung des o.g. Dilemmas der fehlenden Transferierbarkeit und Vergleichbarkeit von Indikatorenansätzen zwischen Gemeinden und Planungsebenen bieten modulare Systeme, die aus harmonisierten Kernindikatoren, erweiterten Kernindikatoren zur Konkretisierung und spezifischen, auf den lokalen Bezug ausgerichteten, Indikatoren bestehen (vgl. u.a. LANG 2003a S. 138, HEILAND ET AL. 2003b, S. 17; HEILAND ET AL. 2003a S. 206).

4.4.5.1 Stand der Forschung zu kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren

Es wurden seit den ersten Forderungen, Nachhaltigkeit indikatorengestützt zu erfassen, vielfach Ansätze zur Erfassung und Bewertung nachhaltiger Entwicklung erarbeitet, erprobt und untersucht. Auch für die ländliche Entwicklung wurden diesbezügliche Überlegungen angestellt.

GEHRLEIN (2003c) untersuchte 2001/2002 die Erarbeitung und Verwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Gemeinden, Städten und Landkreisen, konnte jedoch nur in 17 Gebietskörperschaften deren regelmäßige Nutzung feststellen. In einer durch GEHRLEIN/KRUG 2001 durchgeführten Studie wurden 84 Gemeinden mit Nachhaltigkeitsindikatoren identifiziert, bis 2003 hat sich deren Anzahl auf über 250 erhöht (vgl. GEHRLEIN 2003b, S. 207). 2003 betrachteten HEILAND ET AL. (2003b) 34 kommunale und regionale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme und untersuchten 25 Indikatorenansätze. Auch LIEPACH/SIXT/IRREK (2003) analysierten die am weitesten verbreiteten kommunalen Ansätze. Weiterhin wurde nach TEICHERT (2000, S. 93 ff) im Rahmen eines Forschungsvorhabens ein Nachhaltigkeitsindikatorensystem mit 24 Kernindikatoren und 72 Ergänzungsindikatoren zum standardisierten Vergleich von vier Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökologie, Ökonomie, Soziales, Partizipation) entwickelt und in einer Testphase in 16 Landkreisen und Kommunen erprobt.

BIRKMANN betrachtete 2004 in seiner Forschungsarbeit Konzeption und Nutzen von Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung auf regionaler Ebene. Dabei wurden auch ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren für die Orts- und Regionalplanung hinsichtlich ihrer Eignung als Werkzeug im Planungsprozess untersucht und für geeignet und weiterentwicklungsfähig befunden (vgl. BIRKMANN 2004).

Herauszustellen ist auch die Betrachtung der Messbarkeit von Nachhaltigkeit durch LANG (2003a). Ihren Untersuchungen aus dem Jahr 2004 folgend, lässt sich für Nachhaltigkeitsindikatoren auf kommunaler Ebene vermuten, dass hier besonders politik- und planungsrelevante Indikatoren verwendet werden (es wurden ausgewählte Indikatorensysteme verschiedener räumlicher Ebenen detailliert analysiert). Auch scheint Augenmerk auf die Begrenzung des erforderlichen Aufwandes und die Schaffung eines konkreten Raumbezuges gelegt zu werden. Weiterhin schlussfolgert LANG (2003a), dass kommunale Indikatorenansätze eine vergleichsweise geringere Indikatorenzahl aufweisen und begründet dieses mit einer Reduzierung des Aufwands zur Datenbeschaffung und Auswertung und der fehlenden Erforderlichkeit, allgemeingültige Indikatoren zu entwickeln (ebd., S. 208). Zu beachten ist jedoch, dass bei diesen Untersuchungen keine hinreichend große Stichprobe an entsprechenden Indikatorenansätzen analysiert wurde. Es wurden sieben lokale Indikatorensysteme betrachtet und verglichen (vgl. ebd., S. 213).

Den voran stehenden Untersuchungen kann entnommen werden, dass Nachhaltigkeitsindikatoren bisher nur in begrenztem Umfang auf kommunaler Ebene zur Anwendung kommen. Die Divergenz zwischen wissenschaftlichem und politischem Anspruch und der Umsetzung durch die kommunale Verwaltung ist sehr groß, obschon es sich keineswegs um ein rein wissenschaftliches Problem handelt. Der Bedarf an geeigneten Indikatorensystemen ist vorhanden, ein praxistauglicher Ansatz konnte jedoch noch nicht gefunden werden und scheint ob der dargelegten Grenzen des Einsatzes von Nachhaltigkeitsindikatoren in ländlichen Gemeinden ungleich schwieriger zu realisieren zu sein.

4.4.5.2 Gestaltung und Auswahl von kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren

In der Indikatorenforschung hat sich in den letzten Jahren mehrheitlich ein modularer Aufbau von kommunalen Indikatorensystemen herausgebildet. Um alle relevanten Nachhaltigkeitsdimensionen, Zielbereiche und Akteure zu berücksichtigen, müssen gerade auf der kommunalen Ebene die Indikatoren den örtlichen Gegebenheiten angepasst werden. Ein starrer Top-Down-Ansatz in Form der Übernahme von übergeordneten Indikatorensystemen verfehlt hier die Wirkung.

Dementsprechend wird derzeit einer Kombination aus Top-Down- und Bottom-Up-Ansätzen der Vorzug gegeben. Nach GEHRLEIN (2003b, S. 208) sollten sich Indikatorensysteme aus einem strategischen, übergeordneten und querschnittlichen Kernsystem und nachgeordneten, lokal angepassten Subsystemen zusammensetzen. Auch HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD (2002) formulieren diese Gestaltungskriterien einer Orientierung an normativen Zielvorstellungen. Der modulartige Aufbau wird auch von HEILAND ET AL. (2003a; 2003b) und LANG (2003b) diskutiert.

Der Bottom-Up-Ansatz wird entweder durch eine entsprechende Zielauswahl für die kommunale Ebene oder durch einen Rückgriff auf bereits durch Umwelt-, Sozial-, Wirtschaftsberichterstattung vorhandene Datenbestände realisiert. In zweiter Linie ist eine Erweiterung um Indikatoren ohne bestehende Datenbasis möglich (vgl. COENEN 2000, S. 52). Eine weitere Möglichkeit, ebenengerechte und zielgruppenadäquate Nachhaltigkeitsindikatorensysteme zu gestalten, ist die ausdrückliche Konzentration auf wenige Einsatzbereiche und die Berücksichtigung nur weniger Akteure (vgl. HEILAND ET AL. 2003a, S. 206; HEILAND ET AL. 2003b, S. 17) oder die Formulierung von einfach gelagerten Fragestellungen (vgl. SCHOLLES 2008, S. 320).

Hinsichtlich des Grades der Verdichtung existieren gegenläufige Interessen. Für die Politik und Öffentlichkeitsarbeit sind hoch aggregierte Indikatoren erforderlich, die wissenschaftliche Nutzung bedarf eines geringen Verdichtungsgrades (vgl. COENEN 2000, S. 48). Auch die in der Praxis schwer zu realisierende interkommunale Vergleichbarkeit und vertikale Kompatibilität sind Eigenschaften, die ein ideales, kommunales Nachhaltigkeitsindikatorensystem auszeichnen. Vergleichbarkeit kann zwar durch Standardisierung erreicht werden (vgl. GEHRLEIN 2003b, S. 208), schafft aber gerade dann die Gefahr, eben nicht auf die örtlichen Besonderheiten angepasst zu sein.

Für die Implementierung beschreibt LEE (2000, S. 384 f) die wichtigsten Phasen, von denen besonders für Indikatorensysteme in ländlichen Gemeinden die Schulung der beteiligten Akteure, die ausführliche Diskussion des Ansatzes (Partizipation) und die Institutionalisierung in der Gemeinde, die sich nicht immer auf eine personell ausreichend ausgestattete Verwaltung stützen kann, von Bedeutung sind.

4.4.6 Nachhaltigkeitsindikatoren in der ländlichen Entwicklung

Den bereits betrachteten Aspekt der Institutionalisierung aufgreifend ist festzustellen, dass derzeit in der Verwaltungspraxis im Allgemeinen kein Instrumentarium, das auf eine umfassende, integrierende Steuerung nachhaltiger Entwicklung im Sinne eines Nachhaltigkeitscontrollings ausgerichtet ist, existiert (vgl. GEHRLEIN 2003a, S. 217). Betrachtet man einzelne Planungsebenen, so lässt sich dennoch eine Nutzung von Nachhaltigkeitsindikatoren erkennen.

Nachhaltigkeitsindikatoren und -indikatorensysteme werden auf internationaler und nationaler Ebene genutzt (OECD, CSD), um die Nachhaltigkeit einer Entwicklung messbar zu machen – oftmals mit einer schwerpunktmäßigen Ausrichtung auf die ökologische Dimension (vgl. LEE 2000, S. 372, S. 400). Häufig wird dabei auf das Prinzip der Benennung von hochaggregierten Kernindikatoren zurückgegriffen.

Auch in den Bundesländern werden solche Ansätze verfolgt. Diese dienen der Erfassung der landesweiten Nachhaltigkeit bzw. der Bewertung der Entwicklungen auf regionaler Ebene. In mehreren Bundesländern wurden daher Nachhaltigkeitsindikatorensätze entwickelt (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Thüringen; vgl. LEE 2000, S. 387 ff), z.T. auf Grundlage verfügbarer Daten als testweiser Ansatz für Gemeinden mit lokalen Agenda 21-Prozessen. Auch die von TEICHERT (2000, S. 93 ff) vorgestellten Untersuchungen sind hier einzuordnen. Jedoch handelt es sich hierbei jeweils lediglich um versuchsweise Ansätze, nicht um eine Institutionalisierung der Bewertungsverfahren. KLAUS (2003) untersuchte nachhaltige Handlungsansätze in den Landentwicklungsverwaltungen der Bundesländer, insbesondere im Zusammenhang mit Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Bei diesen Betrachtungen konnte für keines der formulierten Nachhaltigkeitsziele die Nutzung von Indikatoren festgestellt werden, obwohl trotz der Befürchtung der Kontrolle der Verwaltungsarbeit, Indikatoren zur Operationalisierung von Zielen gewünscht wurden.

Die in den Bundesländern etablierte verpflichtende Nutzung von indikatorengestützten Monitoring-Verfahren beschränkt sich laut JACOBY/GRAF (2007, S. 14 f, S. 25 ff) auf die Ebene der Regionalpläne (und darüber) und inkludiert nicht alle Bereiche nachhaltiger Entwicklung. Diese gesetzlich verankerten Monitoringansätze können nicht als Nachhaltigkeitsmonitoring verstanden werden.

Auf der kommunalen Ebene zeichnet sich das gleiche Bild ab. Es wurden vielfältige Ansätze zur Erfassung und Bewertung nachhaltiger Entwicklung untersucht, erarbeitet und erprobt (siehe Kap. 4.4.5.1). Dennoch: „Ein allgemein verbindliches oder zumindest übertragbares System mit einer überschaubaren Anzahl von Indikatoren zur Messung der Zukunftsbeständigkeit von Gemeinden gibt es bisher nicht“ (LEE 2000, S. 383).

So wird in der wissenschaftlichen Diskussion z.T. auch eine weniger spezifische Ausrichtung am prinzipiellen Verständnis von Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 21 erkannt (vgl. HEILAND ET AL. 2003b, S. 12). Dagegen können HEILAND ET AL. (2003a, S. 205) dennoch eine Orientierung am Agenda 21-Verständnis feststellen, gehen jedoch auch kaum von einem entscheidungsrelevanten Einsatz aus. Gemeinsamkeiten der Bewertungsansätze sind nach HEILAND ET AL. (2003a, S. 202 f):

- Berücksichtigung weiterer Dimensionen (Kultur, Partizipation, Werte),
- Berücksichtigung ausgewählter politischer Handlungsfelder,
- ökologischer Schwerpunkt,
- Betonung der praktischen Anwendbarkeit,
- Vergleichbarkeit von nachgeordneter Bedeutung,
- keine Orientierung an übergeordneten Indikatorenansätzen,
- keine Verknüpfung der inhaltlichen Dimensionen.

Unterschiedlich sind die jeweilige Ausprägung der Abbildung von thematischen Bereichen und der Umfang der Beteiligung von lokalen Agenda 21-Gruppen. Auch hinsichtlich der Steuerungsfunktion und Unterstützung der Entscheidungsfindung sind in der Praxis Defizite zu beobachten (vgl. HEILAND ET AL. 2003a, S. 202 f). In der Untersuchung von GEHRLEIN/KRUG (2001) wurde 2001/2002 festgestellt, dass nur in 17 der 62 am Forschungsvorhaben beteiligten Kommunen regelmäßig Nachhaltigkeitsindikatoren verwendet wurden – vornehmlich durch lokale Agenda 21-Geschäftsstellen (vgl. auch GEHRLEIN 2003c). Einen Überblick über am weitesten verbreitete kommunale Ansätze analysiert auch LIEPACH/SIXT/IRREK (2003). Danach modifizierte knapp die Hälfte der Nachhaltigkeitsindikatoren nutzenden Kommunen die am häufigsten verbreiteten Indikatorenansätze für die eigenen Anforderungen und Problemlagen. Die beobachteten Fortschritte erwiesen sich in dieser empirischen Untersuchung jedoch als gering (vgl. ebd., S. 19 ff, S. 31).

Zusammengefasst haben sich (kommunale) Nachhaltigkeitsindikatoren in der Planungspraxis trotz der sich über mehr als ein Jahrzehnt erstreckenden Diskussion auf Grund verschiedenster Hemmnisse (vgl. Tab. 4.4-2) nicht durchgesetzt. Werden sie genutzt, so überwiegt derzeit der kommunikative, dokumentierende Charakter ohne direkte Steuerungswirkung (vgl. GEHRLEIN 2003b, S. 207; GEHRLEIN 2003c, S. 4). Als positiv kann in diesem Zusammenhang jedoch herausgestellt werden, dass im Falle einer Nutzung stets von einer freiwilligen, beschlussgebundenen Selbstbindung der Gemeinden ausgegangen und somit Interesse und Engagement hinsichtlich einer Entwicklungsbewertung unterstellt werden kann (siehe auch GEHRLEIN 2003c, S. 4).

Externe Ursachen	Gemeindeinterne Ursachen
mangelnde politische Unterstützung	ressortbezogenes Verwaltungsdenken
keine Verpflichtung zur Nutzung	fehlende Schnittstellen in der Verwaltung
externe Kontrollmöglichkeit	begrenzte finanzielle/personelle Ressourcen
Indikatorenbezogene Gründe	Psychologische Ursachen
fehlende Vergleichbarkeit der Indikatoren	Einengung der Entscheidungsfreiheit
Entwicklungsziele sind nicht messbar	fehlende Kenntnis im Umgang mit Indikatoren
fehlenden Praxisbezug der Indikatoren	geringe Gemeindegröße
fehlende Bezüge zu Aktivitäten der Akteure	Nutzen für die Gemeinde nicht ersichtlich

Tabelle 4.4-2: Gründe für die Ablehnung von Nachhaltigkeitsindikatoren

4.5 Diskussion des Indikatorenansatzes

Auf Grund der hohen, z.T. gegensätzlichen Anforderungen, die an Bewertungsverfahren im Allgemeinen und im Besonderen an Indikatoren und Indikatorensysteme zur Bewertung einer nachhaltigen Entwicklung gestellt werden, und der Vielzahl an Schwierigkeiten und Hemmnissen bei der Umsetzung und Anwendung in der Praxis, unterliegen indikatorengestützte Verfahren zur Bewertung von Nachhaltigkeit einer ständigen kritischen Auseinandersetzung. Ebenso häufig werden jedoch auch Lösungsansätze erarbeitet und z.T. erprobt. Ein allgemein akzeptierter Ansatz hat sich bisher nicht durchgesetzt, so dass im Folgenden eine Betrachtung der bisherigen Diskussionen vorgenommen wird. Zunächst werden Argumente, die gegen die Nutzung von angepassten Indikatoren in der ländlichen Entwicklung sprechen, dargelegt und im Anschluss auf Überlegungen zum Überwinden dieser Hemmnisse eingegangen.

4.5.1 Kritische Bemerkungen

Die am häufigsten vorgetragene Argumentationskette gegen den Einsatz von Indikatoren zur Erfassung und Bewertung von Nachhaltigkeit geht davon aus, dass die Vielschichtigkeit der Wirkzusammenhänge im ländlichen Raum häufig nicht bekannt ist. „Alle Versuche, „Indikatorensets“ zu entwickeln, scheiterten bislang ... an der Komplexität der Aufgabe“ (SCHOLLES 2008, S. 320), die Dimensionen der Nachhaltigkeit abzubilden (vgl. auch LANG 2003b, S. 212). Zwar lässt sich die Zielebene noch durch wenige Indikatoren adäquat beschreiben, mit zunehmender Detaillierung verliert sich jedoch die planerische Nutzbarkeit. Die alternative Nutzung einer hohen Indikatorenzahl verspricht nach LANG (2003a) auch keinen Erfolg. Die Validität des Indikatorenkonzepts hängt daher „nach wie vor mehr oder weniger in der Luft“ (LEE 2000, S. 402), dies ist besonders für die kommunale Ebene zu bestätigen. Es setzt die Kenntnis der lokalen Gesamtzusammenhänge voraus und greift nur, wenn Zielsetzung, Planung, Maßnahmenumsetzung und Erfassung auf einem zutreffenden

Modell beruhen – und die Nachhaltigkeitsindikatoren an die Aufgaben und Zuständigkeiten der sie nutzenden Gebietskörperschaft angepasst sind (vgl. ebd., S. 400). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt.

Das zweite Argument bezieht sich auf die Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsindikatoren. Sie erfüllen ihre Funktion nur eingeschränkt bzw. nur in Einzelfällen (vgl. HEILAND ET AL. 2003a, S. 204) und sind in der Praxis von Unschärfe, Beschränkung auf Teilprobleme und subjektiven Anteilen geprägt (vgl. SCHOLLES 2008, S. 320). Dabei treffen sie naturgemäß lediglich eine Aussage über den aktuellen Zustand des Indikandums. Sie können also nur im Rahmen langfristiger Beobachtungen Aussagen über die Nachhaltigkeit von Entwicklungsmaßnahmen treffen, somit lediglich rückblickend ohne planerischen Nutzen zu einem Zeitpunkt, an dem bereits die Maßnahmen abgeschlossen und die Entwicklungen vollzogen wurden, eingesetzt werden. Insbesondere für die Instrumente der integrierten ländlichen Entwicklung, die erst seit einigen Jahren in der Praxis angewendet werden, sind quantitative Wirkungen noch nicht durchgängig messbar (vgl. GEIßENDÖRFER 2005, S. 98). Verstärkt wird dieser Effekt durch die Einbettung in einen allgemeinen förderpolitischen Kontext (z.B. Ko-Finanzierungen, Mehrfachförderungen), bei dem Wirkungen nicht mehr konkret einer Ursache zuzuordnen sind (vgl. ebd.).

Der dritte Kritikbereich zielt auf die Objektivität von indikatorengestützten Bewertungsverfahren. Einheitliche Bewertungsmaßstäbe existieren hier nicht. Im Bereich der ländlichen Entwicklung ist die objektive Festlegung von Bewertungsmaßstäben auf Grund der eher „weichen“ Bewertungsgegenstände schwierig und die Nutzung von quantifizierbaren Größen eingeschränkt (vgl. LANG 2003a). Mit zunehmender Konkretisierung können die aus dem Nachhaltigkeitspostulat abgeleiteten Qualitäts- und Handlungsziele hinsichtlich ihrer Erreichung immer weniger eindeutig erfasst werden. Dieses gilt besonders für die Bewertung von Wirkungsketten. Nach LANG sind solche Bewertungen zweifach einer Subjektivität ausgesetzt: auf Grund der subjektiven Auswahl der Messgrößen und der subjektiven Bewertung derselben (vgl. ebd., S. 116).

Ein weiteres Argument ist eng mit der Subjektivität der Bewertung verbunden – die bewusste oder unbewusste fehlerhafte Nutzung der Indikatoren. Durch das gestiegene Indikatorenbewusstsein und deren Kommunikationsfunktion werden diese bei der Bewertung von Auswirkungen von Entscheidungen stärker berücksichtigt (vgl. HEILAND ET AL. 2003a, S. 205). Das Verwaltungshandeln unterliegt dann einer inhaltlichen Schwerpunktlegung und ist darauf abgestellt, ohne Beachtung weiterer, weniger offensichtlicher prozesstypischer Einflussfaktoren und unter Vernachlässigung zielbegleitender, aber nicht formulierter Effekte (z.B. nicht-intendierte Wirkungen von Landentwicklungsmaßnahmen), Zielwerte zu erreichen (vgl. WEBER 2004). Langfristige Entwicklungspotenziale werden so zugunsten kurzfristiger Erfolge vernachlässigt.

Selbst Funktion und Einsatzebene kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren sind in der Verwaltungspraxis nicht klar. Es herrscht keine präzise Vorstellung davon, ob sie vornehmlich dem strategischen Controlling dienen können oder intensiver auf der operativen Ebene zur Analyse von kurz- und mittelfristigen Entwicklungszielen eingesetzt werden sollen

(vgl. GEHRLEIN 2003c, S. 3). Mit indikatoren gestützten Ansätzen ist demnach stets ein Effizienzverlust verbunden.

Weitere Hemmnisse des Indikatorenansatzes sind die bereits erläuterte geringe horizontale und vertikale Vergleichbarkeit, die sich aus der Forderung nach lokalem Ortsbezug ergibt, der wissenschaftliche Anspruch an Validität, der einer öffentlichkeitswirksamen Kommunizierbarkeit und prägnanten Politikberatung entgegensteht (vgl. auch LANG 2003b, S. 212; BÖCHER/KROTT 2004, S. 38) sowie die allgemein geringe Anerkennung der Potenziale von Bewertungsverfahren in der Entscheidungsvorbereitung (vgl. LANG 2003a; MÖNNECKE 2000, S. 47).

Zusammengefasst können die in Tab. 4.5-1 aufgeführten Kritikpunkte als Probleme im Bereich der Nutzung von Indikatoren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen herausgestellt werden.

Kritikpunkte	
Komplexität von Landentwicklungsprozessen ist nicht abzubilden	fehlerhafte Nutzung
fehlende Wirksamkeit	Einsatzbereich unklar
subjektive Bewertungsmaßstäbe	technokratischer Ansatz
fehlende Vergleichbarkeit	keine Anerkennung in Praxis
Ansätze sind nicht kommunizierbar	

Tabelle 4.5-1: Schwächen indikatoren gestützter Bewertungsansätze

4.5.2 Lösungsansätze

Die folgenden Lösungsansätze stellen Antworten auf die in Kap. 4.5.1 vorgestellten Schwierigkeiten bei der Etablierung von Nachhaltigkeitsindikatoren systemen bzw. konzeptionelle Überlegungen zur Weiterentwicklung bisheriger Ansätze dar.

Hinsichtlich der Anpassung an die örtlichen Rahmenbedingungen wurde bereits in den bisherigen Ausführungen die Möglichkeit eines modularen Indikatoren systems bzw. einer Beschränkung der Einsatzbereiche dargelegt. Hierzu existieren verschiedene Überlegungen (vgl. z.B. HEILAND ET AL. 2003a; HEILAND ET AL. 2003b; GEHRLEIN 2003a). BACKHAUS/WEIERS (2000) schlagen im Allgemeinen eine übergeordnete, regelorientierte Top-Down-Strategie auf nationaler Ebene in Verbindung mit regionalen und kommunalen Bottom-Up-Aktivitäten im Sinne einer Nutzung von räumlich expliziten, disaggregierten Indikatoren vor (vgl. ebd. S. 55). Im Rahmen eines Forschungsvorhabens hat TEICHERT (2000) ein entsprechendes System entworfen, das durch Kernindikatoren einen standardisierten Vergleich und durch Ergänzungsindikatoren eine lokale Anpassung erlaubt. Auch HEILAND ET AL. (2003b) entwerfen ein aus Fachindikatoren für wissenschaftliche Analysen bestehendes dreistufiges Indikatoren system.

Für die Verbesserung der Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsindikatorensystemen bietet sich der Rückgriff auf Instrumente aus der prozessorientierten Managementpraxis an. So schlagen HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD (2002, S. 159) u.a. die Nutzung von Balanced Scorecards (Gewichtung) oder die Einführung eines Sustainable Quality Managements (Anlehnung an Umwelt- und Qualitätsmanagementsysteme) vor. BOELE-KEIMER (2008) beschreibt ein Kennzahlenmanagement mit mehreren in Wechselwirkung stehenden Komponenten, die u.a. Wettbewerbselemente (z.B. Benchmarks) und Controllingansätze (Budgetierung, Zielvereinbarungen) enthalten (vgl. ebd., S. 61). Weiterhin können durch eine geeignete Indikatorenauswahl Wirksamkeit und Aussagekraft erhöht werden. BACKHAUS/WEIERS (2000, S. 54) thematisieren hierzu die Nutzung expliziter, disaggregierter Indikatoren, insbesondere für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Landnutzung und Entwicklungsprozessen in intensiv bewirtschafteter Agrarlandschaft.

Selbst ein Verzicht auf Indikatoren ist konzeptionell denkbar. Dazu werden mit einem Most-Significant-Change-Monitoring in einem strukturierten Prozess bestimmte relevante Beobachtungen fokussiert (vgl. HUMMELBRUNNER/LUKESCH/BAUMFELD 2002, S. 159) und anschließend näher analysiert.

Zur Verbesserung der Kommunizierbarkeit der Ergebnisse der Analyse von Nachhaltigkeitsindikatoren empfiehlt LANG (2003b, S. 214 f) die Nutzung unterschiedlicher Formen der Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Auch die Instrumentalisierung von indikatorengestützten Bewertungsverfahren in der Verwaltungspraxis verbessert deren Effektivität. Konzeptionell betrachtet THIEL (2008) die Möglichkeiten der Vorgabe von quantitativ messbaren Zielen im Bereich der Regionalplanung. Diese Ziele würden dann auch eine Beobachtungspflicht der Gemeinden auslösen, die unter Rückgriff auf Monitoringinstrumente zu erfüllen seien (vgl. THIEL 2008, S. 90). Beschlüsse und Zielvereinbarungen der Gemeindeverwaltung könnten einem Nachhaltigkeitscheck unterzogen werden (vgl. GEHRLEIN 2003a, S. 220). GEHRLEIN (2003b) diskutiert hierzu modulare Berichtspflichten in Form von Lage- und Controllingberichten zur querschnittlichen Erfassung und Bewertung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen sowie zur Beschreibung des Projektstandes von bedeutsamen Maßnahmen auf kommunaler Ebene – ergänzt durch interne Controllingberichte der Verwaltung (vgl. ebd., S. 210). Tab. 4.5-2 beinhaltet eine Zusammenfassung der Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf die kritischen Aspekte bei der Nutzung von Indikatoren.

Kritikpunkt	Lösungsmöglichkeit
Komplexität	modularer Aufbau
technokratischer Ansatz	
fehlende Vergleichbarkeit	
geringe Kommunizierbarkeit	Berichtspflichten Nachhaltigkeitsberichterstattung
falsche Nutzung/Missbrauch	

Kritikpunkt	Lösungsmöglichkeit
Subjektivität	Instrumentalisierung Mitarbeiterschulung
fehlende Akzeptanz	
fehlende Wirksamkeit	Einsatz von Managementinstrumenten, geeignete Indikatorenauswahl, Einsatz expliziter, disaggregierter Indikatoren
unklarer Einsatzbereich	

Tabelle 4.5-2: Wissenschaftliche Lösungsansätze für Indikatorensysteme

5 Bewertung von Landentwicklungsprozessen in der Praxis

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, dass auf Grund der vielschichtigen Problemlagen der strukturschwachen ländlichen Räume eine Ausrichtung ihrer Entwicklungen am Leitbild der Nachhaltigkeit geboten ist. Um die hierfür geeigneten Landentwicklungsprozesse entsprechend auszugestalten, sind diese insbesondere hinsichtlich ihrer zukunftsfähigen Wirkung zu erfassen und zu bewerten. Hierfür stehen verschiedene, auf der kommunalen Ebene erprobte Verfahren und Indikatorenansätze zur Verfügung. Das folgende Kapitel untersucht die derzeitigen Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit in der kommunalen Planungspraxis.

Dabei wird ausgehend von einer Vorstellung der Methodik der empirischen Untersuchung sowie der Analyse des Rücklaufs der Befragung zunächst das kommunale Verständnis von nachhaltiger Entwicklung erörtert. Anschließend wird eine Betrachtung der Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und dem damit verbundenen Einsatz von Indikatoren vorgenommen. Abschließend sollen die Möglichkeiten und Grenzen derzeitiger Bewertungsverfahren aus Sicht der Gemeinden dargelegt werden.

5.1 Methodik der empirischen Untersuchung

5.1.1 Zielsetzung der Untersuchung

Die kommunalen Bewertungsansätze sollen mit einer empirischen Untersuchung in Form einer repräsentativen Erhebung unmittelbar bei den kommunalen Entscheidungsträgern durch schriftliche Befragung erhoben werden. Hierzu wird ein strukturierter Fragebogen entwickelt, der Schlussfolgerungen hinsichtlich der folgenden Bereiche erlaubt:

- Nachhaltigkeitsverständnis ländlicher Gemeinden,
- Nutzung von Indikatoren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen,
- Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen.

Die Untersuchungsgegenstände werden für die Erhebung und deren Analyse in Form von Untersuchungsaspekten operationalisiert. Im Detail sollen die in Tabelle 5.1-1 aufgeführten Untersuchungsaspekte herausgearbeitet und ausgewertet werden.

Kommunales Nachhaltigkeitsverständnis
1. kommunale Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte
2. Planungsverhalten und Abwägung von Belangen
3. Akteure einer nachhaltigen Landentwicklung
4. Nachhaltigkeitskompetenz und Wissensstand
5. Verständnis und Konzeption von nachhaltiger Entwicklung in ländlichen Gemeinden

Bewertung von Landentwicklungsprozessen in der Praxis
6. Form der Bewertung von Landentwicklungsprozessen 7. Bereiche der Indikatorenutzung 8. Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen 9. Akteure in der Bewertung
Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen
10. Umgang mit Wirkungen von Landentwicklungsprozessen 11. Grenzen für den Einsatz lokaler Indikatoren 12. Einschätzung des Nutzens von Indikatoren aus Sicht der Gemeinden

Tabelle 5.1-1: Untersuchungsaspekte der empirischen Erhebung

5.1.2 Untersuchungsdesign

Der Fragebogen richtet sich an die Bürgermeister ländlicher Gemeinden. Diese verfügen auf der kommunalen Ebene neben der erforderlichen Entscheidungskompetenz bezüglich der Ausgestaltung der Gemeindeentwicklung über ein ausgeprägtes Interesse an einer zukunftsfähigen Ausrichtung ländlicher Entwicklungsprozesse in ihrem Zuständigkeitsbereich. Durch die Auswahl dieser Zielgruppe und die Zusicherung von Anonymität in der Auswertung soll ein an der sozialen Erwünschtheit orientiertes Antwortverhalten vermieden werden. Denn nicht die Wiedergabe der Inhalte von Landes- und Regionalentwicklungsplänen, sondern die an den konkreten Problemlagen und Sachzwängen der Gemeindeentwicklung orientierte Auffassung von Nachhaltigkeit und deren Bewertungsmöglichkeiten ist von Interesse. Somit werden die Bürgermeister der untersuchten Gemeinden unabhängig von ihrer Organisation in Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften oder Samtgemeinden direkt angeschrieben. Die während des Untersuchungszeitraumes noch andauernde Umsetzung der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt hat auf die Auswahl der Gemeinden keinen Einfluss, da die Erhebung nicht auf die Erfassung zukünftigen Handelns bzw. gemeindepolitischer Entscheidungen zielt, sondern das bisherige Agieren im Sinne des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung zum Inhalt hat.

Die Anforderungen an den Fragebogen orientieren sich an der Zielgruppe, bei der eine tiefere Kenntnis von Nachhaltigkeitskonzepten und Bewertungsmethoden nicht durchweg vorausgesetzt wird. Der Fragebogen muss daher folgende Kriterien erfüllen:

- Abdeckung der o.g. Untersuchungsgegenstände,
- Zielgruppengemäßheit,
- Einfachheit und Eindeutigkeit,
- Transparenz durch direkte Fragen,
- geschlossene Fragestellungen.

Inhaltlich setzt sich die schriftliche Befragung aus zwei Komponenten zusammen. Zunächst werden Informationen zur Gemeindeentwicklung (Problemlagen, Schwerpunkte und Ziele der Gemeindeentwicklung, Einflussgrößen und Abhängigkeiten) ermittelt, anschließend Angaben zur Bewertung und Analyse von Entwicklungstrends erhoben (Art und Umfang der

Entwicklungsbewertung). Die Eingrenzung der vorgegebenen Antwortmöglichkeiten soll eine Vergleichbarkeit der Antworten gewährleisten und erfolgt auf Grundlage des Interessenbereiches ländlicher Gemeinden, der sich aus den Funktionen, Problemlagen und Entwicklungspotenzialen des ländlichen Raumes sowie den kommunalen Handlungsfeldern einer nachhaltigen Entwicklung zusammensetzt (siehe Tab. 5.1-2).

Ökologie	Ökonomie	Soziales
Raumfunktionen		
<ul style="list-style-type: none"> • Ökoto- und Naturschutzfunktion • Ausgleichsfunktion 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsfunktion • land- und forstwirtschaftliche Standortfunktion • Arbeitsplatzfunktion • Standortfunktion für Infrastruktur • Ressourcenbereitstellungsfunktion • Entsorgungsfunktion 	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungs- und Wohnfunktion • Freizeit und Erholungsfunktion • Bildungs- und Kulturträgerfunktion
Kommunale Handlungsfelder		
<ul style="list-style-type: none"> • Flächennutzung/-verbrauch • Schutz/Erhalt/Verbesserung der Umwelt bzw. des Naturhaushalts • nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Erhalt und Verbesserung von landschaftlichem Erholungswert 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsentwicklung • Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensalternativen • Verkehrsanbindung/ Erreichbarkeit • regionaler Wettbewerb • Rechtssicherheit am Grundeigentum 	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsentwicklung • Wohnraumversorgung • Freizeitangebote und Vereinsleben • Bürgerbeteiligung/Partizipation/ Kommunikation • ländliche Lebensqualität
<ul style="list-style-type: none"> • Flächennutzung, Flurordnung/-verfassung, Grundeigentumsinteressen, Siedlungsstruktur, Nutzung der Ortskerne, leer stehende Bausubstanz, Vernetzung/Erreichbarkeit, Anpassung an den Klimawandel, Risikovorsorgen 		
Entwicklungsperspektiven		
<ul style="list-style-type: none"> • natur- und kulturräumlich Potenziale 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenkapital • Entwicklungspotenziale durch erneuerbare Energien • neue Organisationsformen • technischer Fortschritt 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigeninitiative • neue Organisationsformen
Probleme ländlicher Räume		
<ul style="list-style-type: none"> • Flächenverbrauch • fehlende Landschafts- und Kleinstrukturen • Folgen des Klimawandels 	<ul style="list-style-type: none"> • geringe Bruttowertschöpfung • unterdurchschnittliche Erwerbstätigenquote • Bedeutungsverlust der Landwirtschaft • geringe ökonomische Wettbewerbsfähigkeit • Abhängigkeit von exogenen Entscheidungen • fehlende Wachstumsimpulse • fehlende Arbeitsplatzalternativen • sinkende Tragfähigkeit von Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte • Überalterung • Schrumpfung • innergemeindliche Disparitäten • Gebäudeleerstand

Tabelle 5.1-2: Interessenbereich ländlicher Räume

Zudem wird zur Strukturierung der Antwortmöglichkeiten bei der Abfrage wichtiger Aspekte für die Gemeindeentwicklung auf das in der öffentlichen Verwaltung etablierte dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept zurückgegriffen, um dessen Akzeptanz und Anwendung auf der lokalen Ebene zu ermitteln.

Der Zeitraum der Erhebung betrug sechs Wochen und begann am 15. Oktober 2009 mit dem Versand der Fragebögen an ausgewählte Gemeinden. Der Fragebogen ist im Anhang aufgenommen.

5.1.3 Analysemöglichkeiten

Zur Beantwortung eines operationalisierten Untersuchungsaspekts werden die Antworten auf verschiedene Fragen ausgewertet und zusammengefasst. Zudem werden, sofern relevant, die ergänzend auf den Fragebögen notierten Informationen einbezogen. Somit ist auch eine Beantwortung komplexer, an sich schwer zu erfassender Sachverhalte (z.B. kommunales Nachhaltigkeitsverständnis) möglich. Tabelle 5.1-3 verdeutlicht die Analysemöglichkeiten der Erhebung.

Untersuchungsgegenstand	Untersuchungsaspekt	Frage
Kommunales Nachhaltigkeitsverständnis	(1) Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte	1, 2, 8, 9
	(2) Planungsverhalten und Abwägung	3, 4, 5, 6, 7
	(3) Akteure einer nachhaltigen Landentwicklung	3, 4, 7, 17, 19
	(4) Nachhaltigkeitskompetenz und Wissensstand	2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 19
	(5) Verständnis/Konzeption von Nachhaltigkeit	2, 4, 7, 10
Bewertung von Landentwicklungsprozessen in der Praxis	(6) Form der Bewertung	11, 12
	(7) Bereiche der Indikatorenutzung	13, 14
	(8) Durchführung der Bewertung	15, 16, 18
	(9) Akteure der Bewertung	17, 19
Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen	(10) Umgang mit Wirkungen	20, 14
	(11) Grenzen für den Einsatz lokaler Indikatoren	12, 21
	(12) Einschätzung des Nutzens	22

Tabelle 5.1-3: Systematik der Analyse der empirischen Untersuchung

5.1.4 Auswahl der Regionen und Gemeinden

Zur Auswahl der zu betrachtenden Regionen werden raumordnerische, siedlungsstrukturelle und demografische Kriterien herangezogen. Dadurch können ländliche Regionen identifiziert werden, die für die Erfassung des Untersuchungsgegenstandes besonders geeignet sind. Von Interesse für die Untersuchung sind ländliche Räume, in denen die in Kap. 3.1 dargelegten Probleme und negative Entwicklungsperspektiven kumulieren. Dies sind periphere Regionen geringer Dichte und schwacher struktureller Ausstattung, die in besonderem Maße ein überlegtes Planen und Handeln für eine zukunftsfähige Entwicklung erforderlich machen und in denen somit eine Bewertung der Nachhaltigkeit dringend geboten erscheint.

5.1.4.1 Raumordnerische Kriterien

Ein raumordnerisches Kriterium für die Auswahl der betrachteten Regionen ist die Typisierung der Raumstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Aus dieser können, abgeleitet von der Bevölkerungsdichte und der Zentrenreichbarkeit, periphere Regionen geringer Dichte entnommen werden. Diese entsprechen im ROB 2005 dem Peripherieraum, im ROB 2010 Regionen mit dem Lagetyp „peripher“ bzw. „sehr peripher“.

Als weiteres Kriterium für die Auswahl der Regionen wird die siedlungsstrukturelle Prägung herangezogen und dabei auf die siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen der Raumordnungsprognose 2025/2050 (BBSR 2009) sowie das Basisstrukturmerkmal Besiedlung des ROB 2010 (BBR 2009) zurückgegriffen. Ländliche Strukturen befinden sich demnach zwar sowohl in ländlichen Räumen, als auch in verstäderten und Agglomerationsräumen. Für die weitere Betrachtung in dieser Untersuchung wird jedoch nur der siedlungsstrukturelle Gebietstyp der „ländlichen Räume“ (siehe BBSR 2009) weiter berücksichtigt. Der Typisierung des ROB 2010 ist auf Grund der präzisierten Erfassung der Basisstrukturmerkmale ungleich feiner in der räumlichen Abgrenzung von ländlicher und städtischer Umgebung. Daher befinden sich in den genannten Räumen auch periphere und sehr periphere Raumtypen mit teilweise städtischer bzw. überwiegend städtischer Prägung (ROB 2010). Es handelt sich hierbei um Klein- und Mittelstädte sowie deren näheres Umland. Auch diese Räume werden in der Untersuchung nicht weiter berücksichtigt, um sicherzustellen, dass ländliche Gemeinden, die in hohem Maße von den Entwicklungsimpulsen der Ober- und Mittelzentren profitieren, nicht in das Untersuchungsergebnis einfließen.

5.1.4.2 Strukturelle Kriterien

Bei der Auswahl der zu betrachtenden Regionen wird auch deren Ausstattung im Bereich der Daseinsvorsorge und technischen bzw. sozialen Infrastruktur sowie die regionale Wirtschaftsstruktur betrachtet. Das eingeschränkte Angebot im Bereich der täglichen Versorgung sowie die zukünftigen Tragfähigkeitsprobleme technischer und sozialer Infrastruktur kennzeichnen die strukturschwachen ländlichen Räume Deutschlands. Vorrangig der Osten der Bundesrepublik, hier besonders der Nordosten, sowie der tschechische Grenzraum Bayerns sind hier einzuordnen. Aber auch einzelne westdeutsche Grenzregionen weisen eine ausgeprägte Strukturschwäche auf.

Dabei verfügt ungefähr die Hälfte der strukturschwachen ländlichen Räume über gute Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft oder Potenziale im Tourismus (vgl. BBR 2005a, S. 206, S. 209; DLKG 2006, S. 13). Diese Perspektiven sind für die Gemeinden von hoher Bedeutung, stellen aber für die Abwägung der Belange einer nachhaltigen Entwicklung ebenso eine Herausforderung dar. Daher werden Räume mit diesen Potenzialen ebenso wie ländliche Regionen ohne Entwicklungspotenzial betrachtet.

Einige strukturschwache ländliche Räume verfügen zudem über eine vergleichsweise hohe Dynamik in der wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Regionen zeichnen sich durch ihre Lage im Einzugsbereich von Entwicklungsachsen oder regionalen Oberzentren aus. Sie wurden nicht für eine weitere Befragung herangezogen, da hier bereits großräumige Infrastrukturmaßnahmen und Erschließungsvorhaben die Lagegunst erhöht haben (DLKG 2006, S. 12) und die typischen Probleme strukturschwacher ländlicher Räume nur in geringerem Ausmaß zu Tage treten.

5.1.4.3 Demografische Kriterien

Da für eine nachhaltige Entwicklung besonders auch die demografischen Faktoren von Bedeutung sind, wird auch die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt. Besonders Regionen mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsrückgang und der im ländlichen Raum eng damit verbundenen Überalterung sind von Interesse, da hier mehrere Problemlagen in der sozialen und ökonomischen Dimension aufeinandertreffen (vgl. Kap. 3.1.3).

5.1.4.4 Kombination der Kriterien

Die genannten Kriterien zusammenfassend werden Räume untersucht, die folgende Kriterien erfüllen:

- periphere Lage,
- ländliche Siedlungsstruktur,
- geringe Bevölkerungsdichte,
- ausgeprägte Schrumpfungstendenzen,
- fehlende wirtschaftliche Dynamik,
- Strukturschwäche.

Hierzu werden auf Grundlage der ROB 2000–2010 sowie der Raumordnungsprognose 2025/2050 die diesen Kriterien entsprechenden Landkreise ermittelt. Innerhalb der Landkreise sind dabei jeweils nur die Landgemeinden von Interesse. Hieraus ergibt sich eine Erhebungseinheit von 1503 potentiell zu untersuchenden Landgemeinden. Aus diesen wird eine Stichprobe von 11 Landkreisen mit insgesamt 447 Gemeinden ausgewählt (Stichprobenumfang) und schriftlich zu den o.g. Sachverhalten befragt (siehe Abb. 5.1-1 und Tab. 5.1-4).

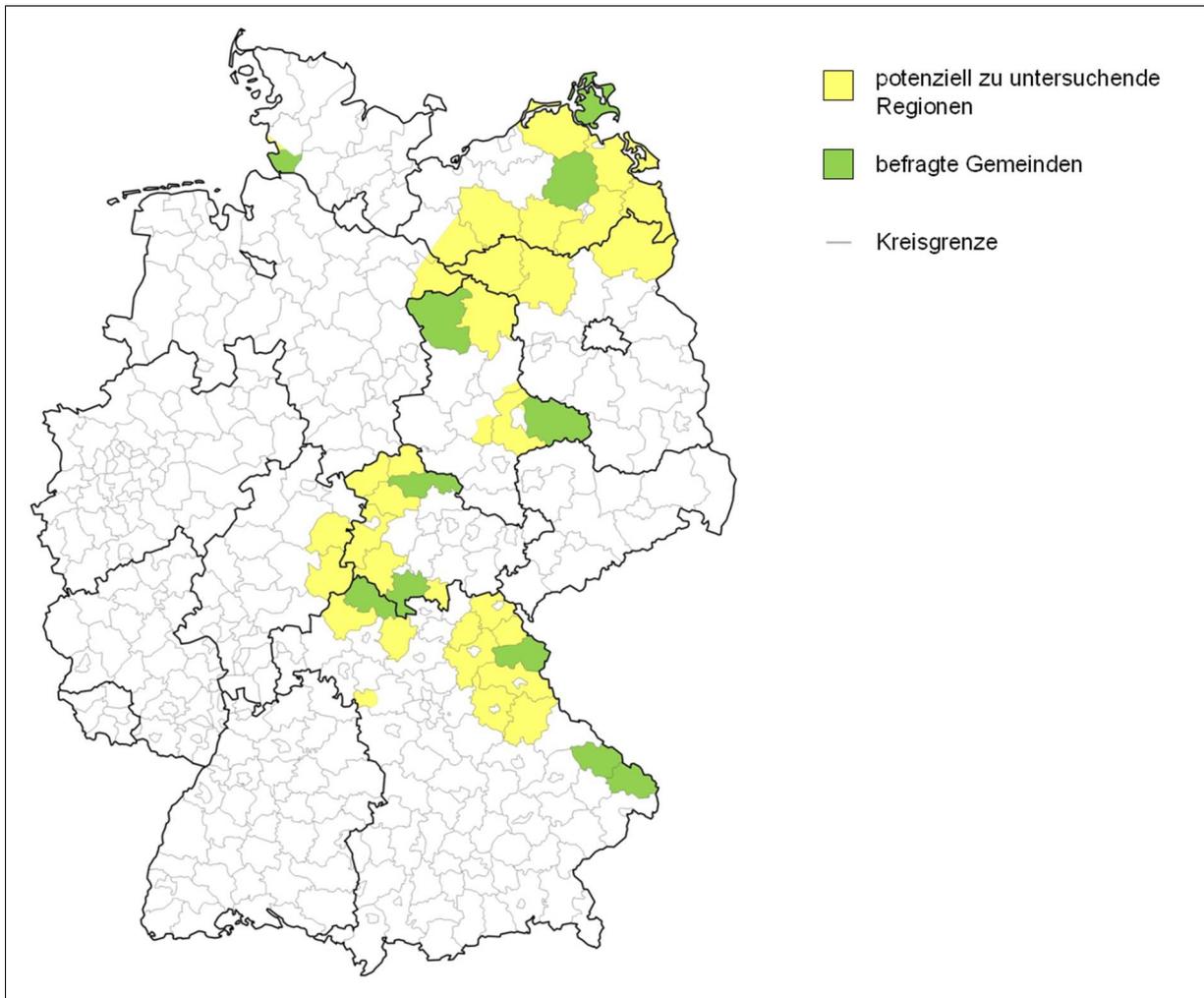


Abb. 5.1-1: Auswahl der befragten Gemeinden

Landkreis	Bundesland	besonderes Potenzial	befragte Gemeinden
Altmarkkreis Salzwedel	Sachsen-Anhalt	Landwirtschaft	86
Demmin	Mecklenburg-Vorpommern	Landwirtschaft	61
Dithmarschen	Schleswig-Holstein	Landwirtschaft, Tourismus	49
Freyung-Grafenau	Bayern	Tourismus	22
Hildburghausen	Thüringen	Tourismus	36
Kyffhäuserkreis	Thüringen	- - -	40
Regen	Bayern	Tourismus	21
Rhön-Grabfeld	Bayern	- - -	31
Rügen	Mecklenburg-Vorpommern	Landwirtschaft, Tourismus	38
Tirschenreuth	Bayern	- - -	19
Wittenberg	Sachsen-Anhalt	Landwirtschaft	44
Gesamt:			<u>447</u>

Tabelle 5.1-4: Untersuchte Landkreise

Eine Auswahl von einzelnen Gemeinden innerhalb von Landkreisen, in denen sich positive Entwicklungen, z.B. in Folge von Suburbanisierungstendenzen, vollziehen, aber auch negative Entleerungstrends abzeichnen, soll im Grundsatz nicht erfolgen, da sich innerhalb eines Landkreises die Grenze zwischen diesen Entwicklungstendenzen nicht an Gemeindegrenzen ablesen lässt. Eine Ausnahme stellt der Landkreis Dithmarschen dar. Hier ist nur ein eindeutig abgrenzbarer Teilraum von den o.g. Problemlagen betroffen, so dass nur die Ämter Marne-Nordsee, Burg-Sankt Michaelisdonn und Mitteldithmarschen einbezogen werden.

5.2 Bewertung des Rücklauf der empirischen Untersuchung

5.2.1 Zusammensetzung des Rücklaufs

An der empirischen Untersuchung haben sich 135 Gemeinden aktiv beteiligt. Damit beträgt die Rücklaufquote 30,2 %. Da nur ein Fragebogen in einer Form bearbeitet wurde, dass eine Auswertung nicht dem Untersuchungsziel entsprochen hätte (Bearbeitung des Fragebogens durch eine Verwaltungsgemeinschaft), beträgt der Ausschöpfungsquotient 99,3 %. Der Großteil der zurückgesendeten Antworten ist regional zuzuordnen, so dass Rückschlüsse u.a. auf das Entwicklungspotenzial der Gemeinden möglich sind. Insgesamt haben lediglich sieben Gemeinden von der Option einer anonymen Rücksendung Gebrauch gemacht (siehe auch Abb. 5.2-1).

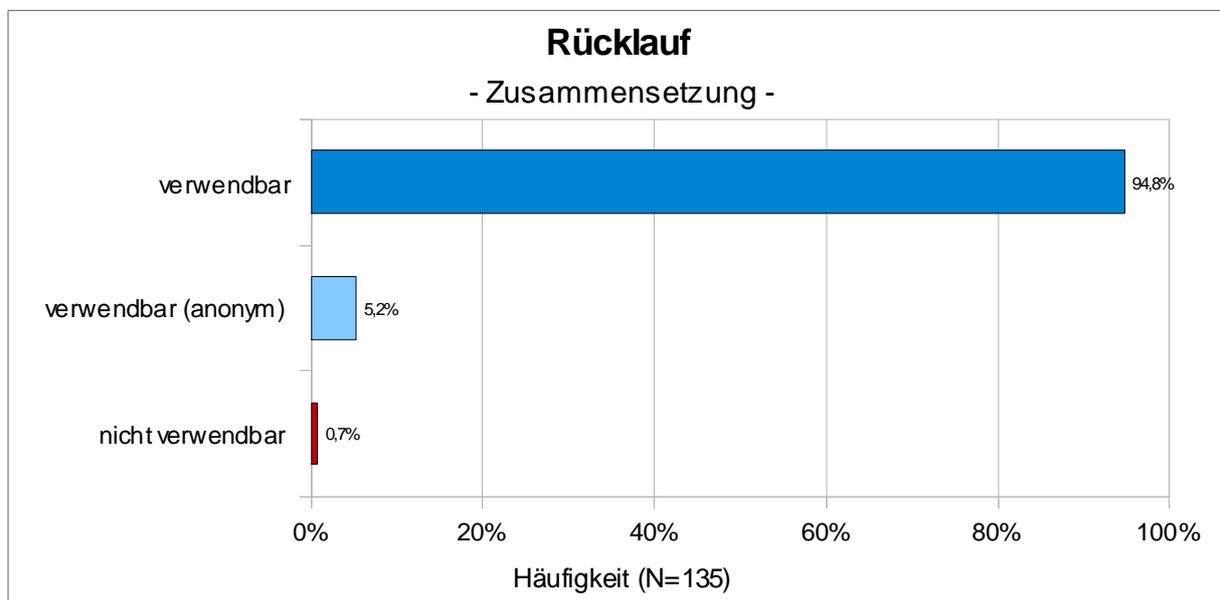


Abb. 5.2-1: Zusammensetzung des Rücklaufs

Die Rücklaufquote ist räumlich nicht homogen und reicht von unter 20 % in Sachsen-Anhalt bis über 45 % in Bayern (siehe Tabelle 5.2-1). Allerdings ist kein Nord-Süd-Gefälle, sondern ein Unterschied zwischen dem Rücklauf aus den alten und den neuen Ländern zu erkennen. Ob dieses in Unterschieden im Problemdruck und -bewusstsein, in den vorhandenen Kompetenzen oder Erfahrungszeiten begründet liegt, kann im Rahmen der Untersuchung

nicht festgestellt werden. Eher ist eine Übereinstimmung mit der Anzahl an Gemeinden in einem Landkreis zu erkennen. In größeren Landkreisen (> 60 Gemeinden) betrug der Rücklauf nur 24,2 %, in den mittleren Landkreisen (30–60 Gemeinden) 28,7 % und in den Landkreisen mit weniger als 30 Gemeinden 45,1 %. Dennoch ist der Rücklauf aus allen Landkreisen ausreichend hoch, um eine valide Auswertung durchführen zu können (siehe Kap. 5.2.2).

Bundesland	Landkreis	Rücklauf
Bayern	Regen	47,6 %
Bayern	Freyung-Grafenau	45,5 %
Bayern	Rhön-Grabfeld	45,2 %
Bayern	Tirschenreuth	42,1 %
Schleswig-Holstein	Dithmarschen	32,7 %
Thüringen	Hildburghausen	27,8 %
Mecklenburg-Vorpommern	Demmin	26,2 %
Thüringen	Kyffhäuserkreis	25,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Rügen	23,7 %
Sachsen-Anhalt	Altmarkkreis-Salzwedel	22,1 %
Sachsen-Anhalt	Wittenberg	18,2 %

Tabelle 5.2-1: Rücklauf nach Landkreisen

5.2.2 Bewertung des Rücklaufs

Bei postalischen Befragungen ist die Rücklaufquote im Allgemeinen gering. Sie liegt selten über 20 % und kann bei einigen Zielgruppen auf 5 % sinken (DIEKMANN 2007, S. 515 f). Auf die Höhe des Rücklaufs haben neben dem Thema auch die Länge des Fragebogens, soziale Merkmale der Befragten und mit der Beantwortung verbundene Belohnungen Einfluss. Auch kann durch mehrere Kontaktversuche, eine ergänzende telefonische Befragung oder die Auswahl einer homogenen Stichprobe die Ausschöpfung gesteigert werden (ebd., S. 419; siehe auch STIGLER/REICHER 2005, S. 424 f).

Im Rahmen der Untersuchung wurde von diesen Möglichkeiten kein Gebrauch gemacht, um sowohl die Seriosität der Befragung zu gewährleisten, als auch Rückschlüsse auf das Interesse und Engagement der Gemeinden im Bereich der nachhaltigen ländlichen Entwicklung ziehen zu können. Zudem sind die Gemeinden in Größe, Aufgabenumfang und spezifischen Problemlagen verschieden und bilden somit eine heterogene Stichprobe, die nicht durch eine vollständig zielgruppenangepasste Befragung erfasst werden kann.

Der erreichte Rücklauf von über 30% entspricht daher dem gewählten Untersuchungsdesign. Für den Ausfall kommen verschiedene Ursachen in Frage. Grundsätzlich ist dabei zwischen

der Nichterreichbarkeit der Befragten (unit-non-response) und der Verweigerung der Teilnahme zu unterscheiden. Für die Befragung kann bezüglich der Nichterreichbarkeit eine Abschätzung getroffen werden. Auf Grund der zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossenen Kreisreform von 2007 in Sachsen-Anhalt wurden 15 Gemeinden zum 01.01.2010 aufgelöst. Hier kann bereits von einer Nichterreichbarkeit im Untersuchungszeitraum ausgegangen, jedoch nicht zwangsläufig unterstellt werden.

Hinzu kommt, dass bei schriftlichen Befragungen mitunter ausgewählte Teile des Erhebungsbogens bewusst nicht beantwortet werden (item-non-response; vgl. DIEKMANN 2007, S. 426). Hierzu wurde bereits der Fragebogen durch die Nutzung verbaler Ratingskalen entsprechend attraktiv gestaltet und zur Vermeidung von Verweigerungen bei positionsbeziehenden Antwortmöglichkeiten eine mittlere Antwortmöglichkeit bzw. die explizite Antwortmöglichkeit „keine Angabe“ eingeräumt (siehe STIGLER/REICHER 2005, S. 145 f). Dennoch wurde der erste Fragenkomplex von 42,5 %, der zweite Teil von 28,3 % der teilnehmenden Gemeinden nicht vollständig beantwortet.

Bei empirischen Untersuchungen in Form von Befragungen können die Antworten durch verschiedene Effekte grundsätzlich verzerrt werden. Dabei handelt es sich um (vgl. STIGLER/REICHER 2005, S. 147; DIEKMANN 2007, S. 443):

- Kontext- und Positionseffekte (Reaktion auf die Fragenreihenfolge),
- Non-Attitudes (Antworten, obwohl hierzu bisher keine Position/Meinung existierte),
- Fremddimensionen und
- soziale Erwünschtheit der Antworten.

Insbesondere ein sozial erwünschtes Antwortverhalten, d.h. die tendenzielle Verzerrung der eigenen Meinung und damit der gegebenen Antworten in Richtung einer im Allgemeinen wünschenswerten Antwort erfolgt auch unbewusst (DIEKMANN 2007, S. 443). Dieser Effekt ist abhängig von der sozialen Klassenzugehörigkeit, dem Bildungsgrad und anderen Merkmalen (ebd., S. 447). Da im Rahmen dieser Untersuchung explizit Bürgermeister ländlicher Gemeinden und damit Personen in einer öffentlichen, repräsentativen Funktion befragt wurden, ist auch hier trotz der Gewährleistung von Anonymität von bewusstem und unbewusstem sozial erwünschtem Antwortverhalten auszugehen. Gestützt wird diese Annahme von der weniger umfassenderen Beantwortung des ersten Fragebogenteils (kommunale Herausforderungen, Planungsverhalten, Handlungsansätze) im Vergleich zum zweiten Fragenkomplex (Bewertung von Landentwicklungsprozessen).

5.2.3 Validität und Repräsentativität der Untersuchung

Die Auswahl der untersuchten Gemeinden erfolgte als Stichprobenauswahl anhand der in Kap. 5.1 aufgeführten Kriterien. Zwar entspricht die Stichprobe in dieser Untersuchung naturgemäß nicht vollständig der Merkmalsverteilung der Grundgesamtheit, repräsentiert den Typus einer strukturschwachen ländlichen Gemeinde jedoch vollständig. Deutlich wird dies bei der Gegenüberstellung von Fragebogenversand und Rücklauf im Bereich der Gemeindegröße und Einwohnerzahl sowie der Entwicklungspotenziale der Gemeinden. So

entspricht hinsichtlich der Gemeindefläche die Verteilung des Rücklaufs dem des Versands (siehe Abb. 5.2-2).

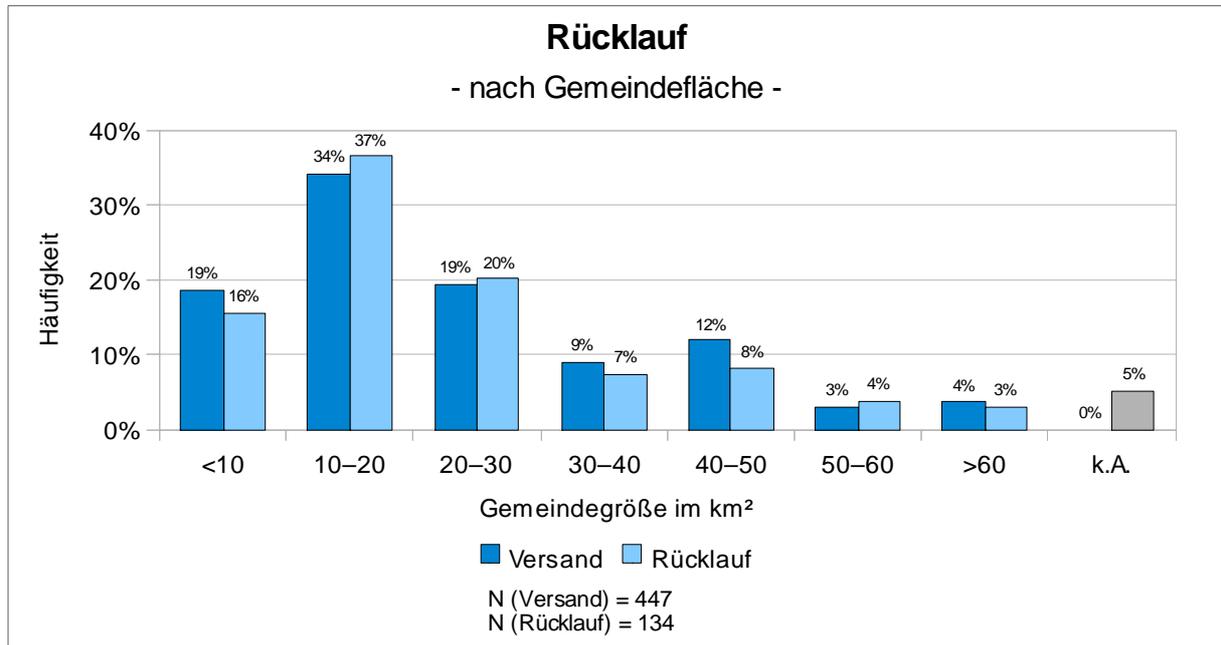


Abb. 5.2-2: Zusammensetzung von Versand und Rücklauf nach Gemeindefläche

Auch der Vergleich von Stichprobenauswahl und Rücklauf im Bereich der Einwohnerzahl der Gemeinden zeigt weitestgehend Übereinstimmung (Abb. 5.2-3). Im Detail zeigt sich, dass besonders Gemeinden mit geringeren Einwohnerzahlen (< 1000 Ew.) sich in höherem Umfang an der Untersuchung beteiligt haben. Daher können die Aussagen der Untersuchung in besonderem Maße auf kleinere Gemeinden übertragen werden.

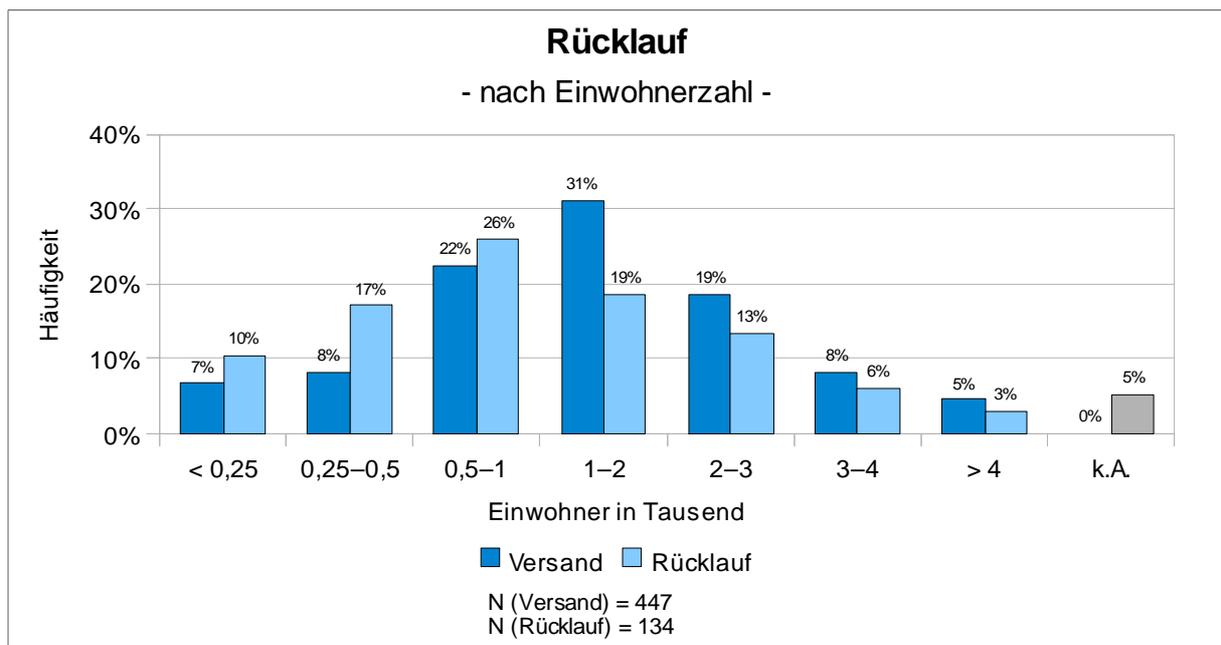


Abb. 5.2-3: Zusammensetzung von Versand und Rücklauf nach Einwohnerzahl

Auch hinsichtlich der Repräsentation der verschiedenen Entwicklungspotenziale der Gemeinden entspricht der Rücklauf in seiner Zusammensetzung im Wesentlichen der Struktur der schriftlich befragten Stichprobe (Abb. 5.2-4).

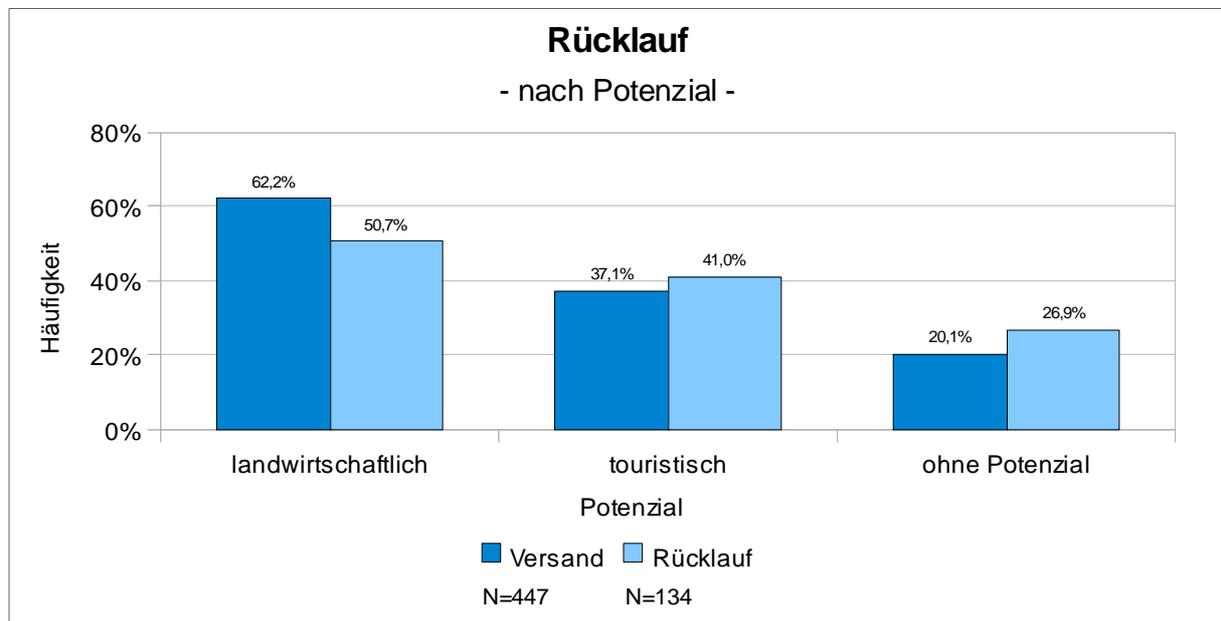


Abb. 5.2-4: Zusammensetzung von Versand und Rücklauf (nach Potenzial)

Betrachtet man den Rücklauf differenziert nach Potenzialen, so zeigt sich im Detail, dass sich ländliche Gemeinden ohne besondere Potenziale sowie solche mit touristischer Prägung verhältnismäßig stärker an der Untersuchung beteiligt haben. Der Rücklauf aus den landwirtschaftlich geprägten Räumen betrug 24,5 % und aus den Regionen mit Potenzialen im Tourismus 33,1 %. Die höchste Beteiligung erfolgte innerhalb der Kategorie der Gemeinden ohne besondere Potenziale (40,0 %), was sich durch ein gesteigertes Interesse am Untersuchungsgegenstand auf Grund des Fehlens von Entwicklungsperspektiven bei vergleichbaren kommunalen Problemlagen erklären lässt.

Insgesamt erfüllen die Ergebnisse der Untersuchung die Anforderung der externen Validität (REICHER 2005, S. 95) und können auf vergleichbare Räume in der Bundesrepublik Deutschland übertragen werden. Auch die interne Validität, d.h. die eindeutige Interpretierbarkeit der Ergebnisse (REICHER 2005, S. 95), ist gegeben und ermöglicht insbesondere eine univariante Auswertung. Daneben kann vor allem im ersten Fragenkomplex auch eine bivariante Analyse zur Herstellung von Beziehungen zwischen verschiedenen Untersuchungsaspekten und Kennzeichen der Gemeinde erfolgen.

5.3 Analyse des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses

Die Analyse des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses baut auf der Betrachtung verschiedener Untersuchungsaspekte auf. Aus der Untersuchung der Einschätzung aktueller Problemlagen und Herausforderungen für die Gemeindeentwicklung, der Wahl der Entwicklungsschwerpunkte, der kommunalen Planungspraxis und der einbezogenen Akteure sollen Erkenntnisse über den Stellenwert von nachhaltiger Landentwicklung und der zu Grunde liegenden Nachhaltigkeitskonzeption gewonnen werden. Gleichzeitig können dabei Schlussfolgerungen über den auf kommunaler Planungsebene vorhandenen Wissenstand gezogen werden und letztlich das Nachhaltigkeitsverständnis zusammengefasst eruiert werden. Einen Überblick über die relevanten Untersuchungsaspekte und die zur Analyse herangezogenen Fragen zeigt Tab. 5.3-1.

Untersuchungsaspekt	Frage
(1) Kommunale Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte	1, 2, 8, 9
(2) Planungspraxis und Abwägung	3, 4, 5, 6, 7
(3) Akteure einer nachhaltigen Landentwicklung	3, 4, 7, 17, 19
(4) Nachhaltigkeitskompetenz und Wissensstand	2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 19
(5) Verständnis/Konzeption von Nachhaltigkeit	2, 4, 7, 10

Tabelle 5.3-1: Untersuchungsaspekte zum Nachhaltigkeitsverständnis

5.3.1 Kommunale Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte

5.3.1.1 Problemlagen der Gemeindeentwicklung

In Kap. 3.1.3 wurden die Kennzeichen und Probleme strukturschwacher ländlicher Räume aufgezeigt und vertiefend vor allem in den Bereichen Demografie, Wirtschaft, Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge erörtert. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Gemeinden zu diesen Herausforderungen für eine zukunftsfähige Gemeindeentwicklung befragt. Im Folgenden sollten die aus Sicht der Kommunen wesentlichen Probleme analysiert werden.

Als dringende Problemlagen lassen sich vor allem die aktuelle demografische Entwicklung sowie ökonomische Aspekte erkennen. Die abnehmende Einwohnerzahl in Verbindung mit der Überalterung der Bevölkerung beschäftigt über zwei Drittel der Gemeinden und stellt damit die bestimmende Herausforderung dar. In gleichem Umfang wird die Sicherung des kommunalen Finanzhaushaltes thematisiert. Weitere wirtschaftliche Aspekte erscheinen weniger vordergründig und weisen nur eine halb so starke Bedeutung für die Gemeinden auf, während ökologische Aspekte nachrangig sind (siehe Abb. 5.3-1).

Betrachtet man die kommunalen Herausforderungen differenziert nach dem besonderen Potenzial der Gemeinden, so zeigen sich Unterschiede in der Gewichtung der Bedeutung von wirtschaftlichen und sozialen Aspekten.

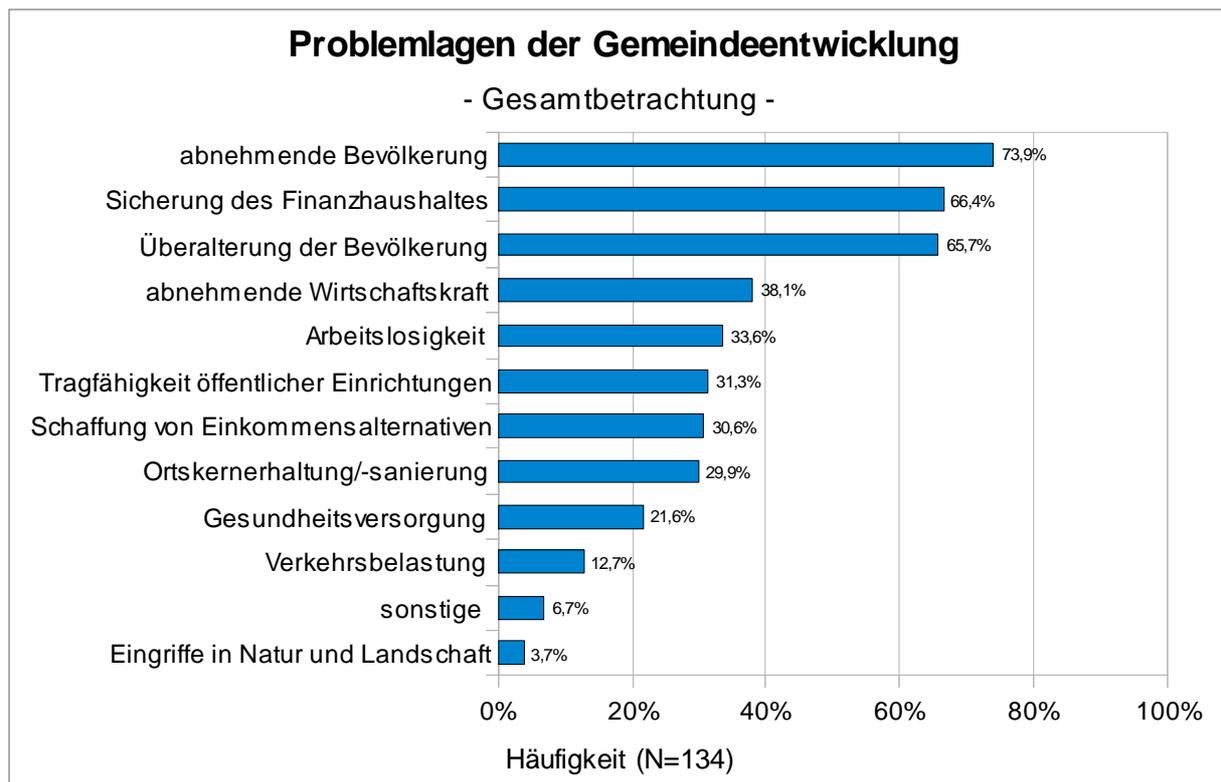


Abb. 5.3-1: Problemlagen der Gemeindeentwicklung (Gesamtbetrachtung)

In Räumen mit guten Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft (Abb. 5.3-2) stellt die Sicherung des Gemeindehaushaltes eine noch größere Herausforderung als die abnehmende Bevölkerungszahl dar. Dagegen wird eine abnehmende Wirtschaftskraft als weniger problematisch angesehen, gleichzeitig jedoch die Arbeitslosigkeit stärker wahrgenommen. Die häufig thematisierten fehlenden Einkommensalternativen im Bereich der Landwirtschaft werden gegenüber den anderen Räumen nicht signifikant höher bewertet. Allerdings zählen in diesen Räumen Aspekte der Ortskernerhaltung und -sanierung zu den nachgeordneten Problemlagen. Insgesamt handelt es sich um Räume mit durchschnittlichen ökonomischen Herausforderungen, die allerdings von einer starken Sorge um Arbeitslosigkeit und die Sicherung der kommunalen Finanzen geprägt sind und in denen Aspekte der Daseinsvorsorge (Gesundheitswesen) einen relativ hohen Stellenwert einnehmen.

In Gemeinden mit Potenzialen im Tourismus (Abb. 5.3-3) steht ebenfalls die Sicherung des kommunalen Finanzhaushaltes an erster Stelle. Allerdings können diese Kommunen auf eine solide ökonomische Basis und eine bessere Versorgungsinfrastruktur zurückgreifen, so dass Arbeitslosigkeit und die Tragfähigkeit von öffentlichen Einrichtungen derzeit nur in verhältnismäßig wenigen Gemeinden von Bedeutung sind. Auch die Gestaltung des Ortsbildes scheint den Anforderungen des Tourismus überwiegend zu genügen. Dagegen werden eine abnehmende Wirtschaftskraft und das Erfordernis, Einkommensalternativen zu schaffen, wichtiger angesehen. Ursächlich hierfür könnte die höhere Abhängigkeit von endogenen Faktoren sein. Diese Räume scheinen auf einer für diesen Raumtyp verhältnismäßig soliden wirtschaftlichen Basis aufbauen zu können, die jedoch einem stetigen Anpassungsdruck unter schwierigen demografischen und haushalterischen Rahmenbedingungen unterliegt.

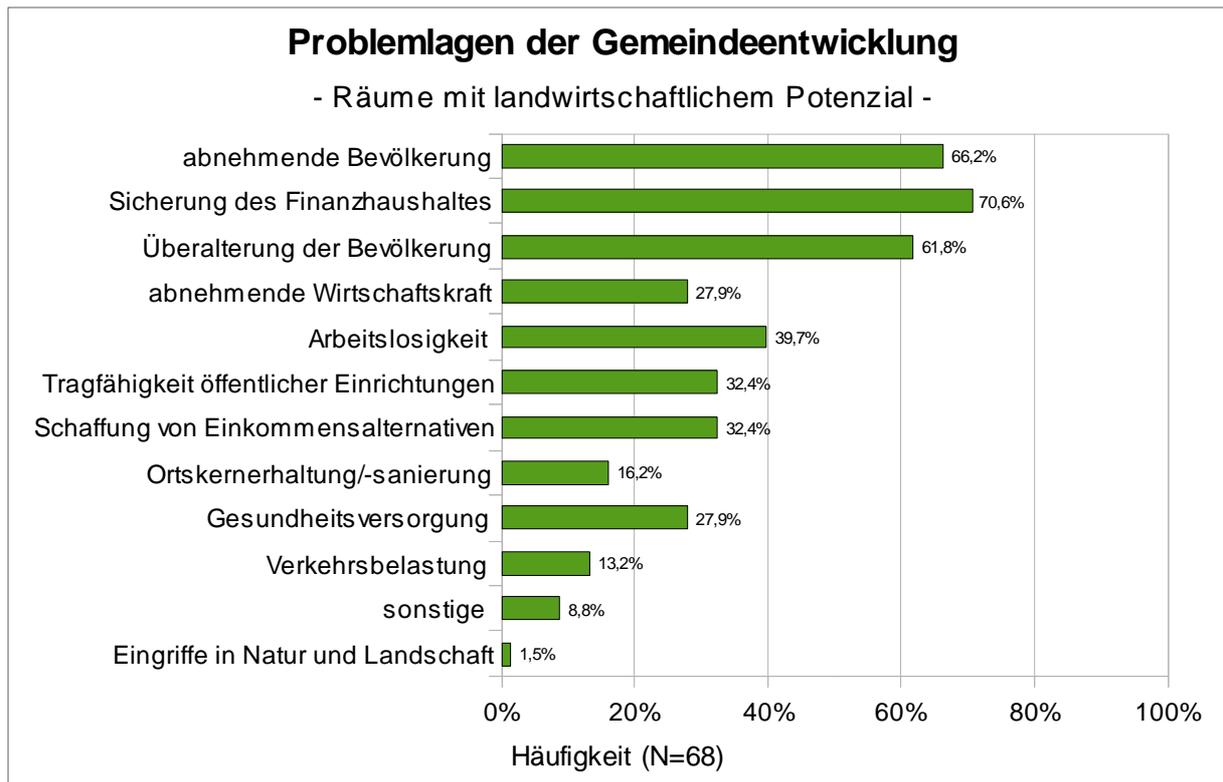


Abb. 5.3-2: Problemlagen der Gemeindeentwicklung (landwirtschaftliche Gemeinden)

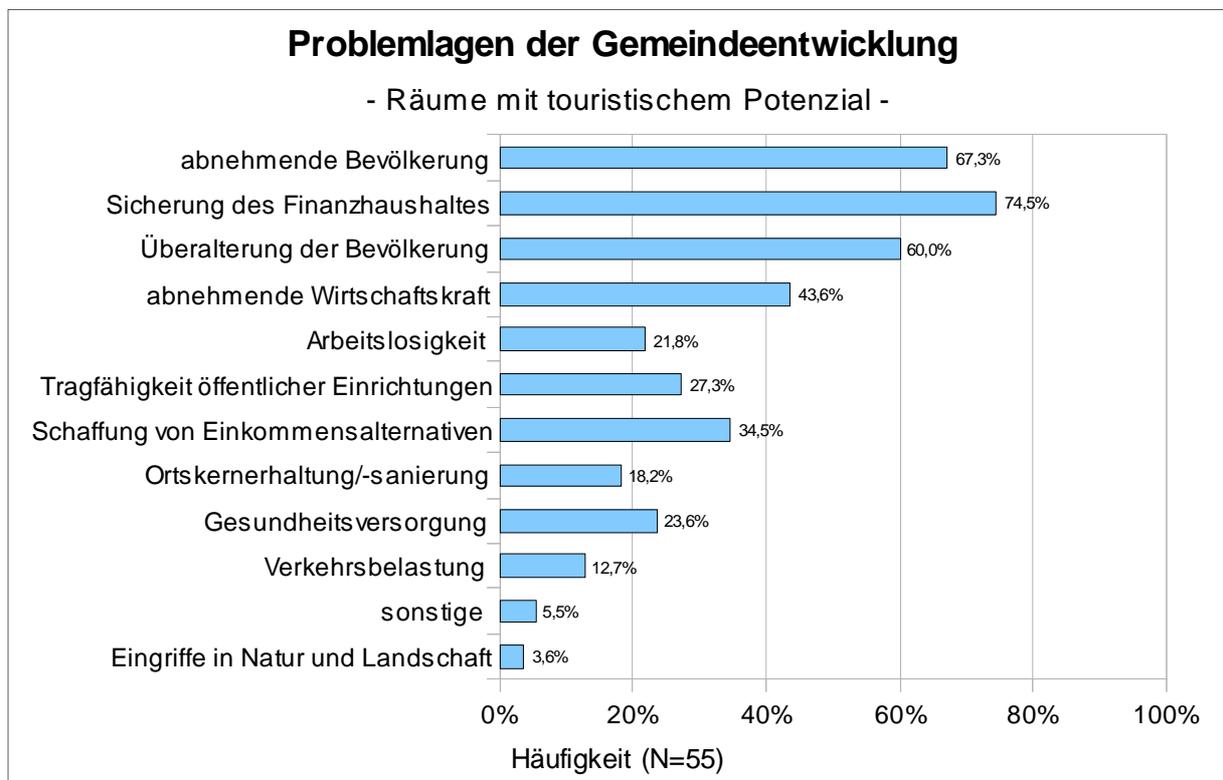


Abb. 5.3-3: Problemlagen der Gemeindeentwicklung (touristisch geprägte Gemeinden)

Den landwirtschaftlich und touristisch geprägten Räumen stehen Gemeinden ohne besondere Entwicklungspotenziale gegenüber (Abb. 5.3-4). Hier werden die Problemlagen durch den demografischen Wandel in Form von Schrumpfung und Überalterung bestimmt. Die Sicherung der kommunalen Finanzen ist zwar von wesentlicher Bedeutung, allerdings nicht so vordergründig wie in den beiden anderen Gemeindetypen. Während weitere wirtschaftliche Themenfelder und Tragfähigkeits- sowie Versorgungsaspekte weniger häufig angeführt werden, stellt die Erhaltung und Sanierung des Ortskernes ebenfalls eine hervorstechende Herausforderung für die Gemeindeentwicklung dar. Als Ursache kann eine enge Assoziation von fehlender dörflicher Attraktivität bzw. Lebensqualität mit dem Verlust von junger Bevölkerung gesehen werden. So ist auch die im Verhältnis häufigste Benennung von Eingriffen in Natur und Landschaft als Problembereich als Bemühen um den Erhalt einer ansprechenden Kulturlandschaft zu sehen. Zusammenfassend sind diese Räume in hohem Maße von den Folgen des demografischen Wandels betroffen und weisen starke Entwicklungsprobleme im Bereich der ländlichen Lebensqualität und Attraktivität auf.

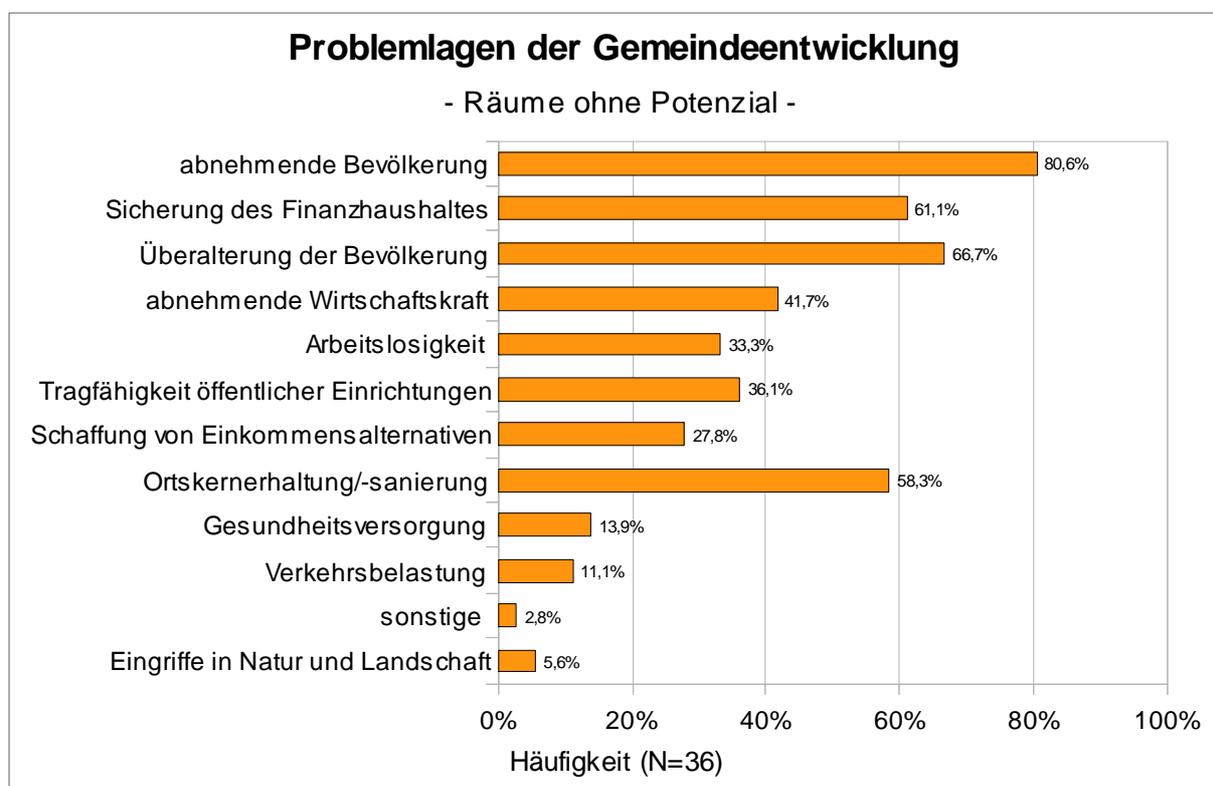


Abb. 5.3-4: Problemlagen der Gemeindeentwicklung (ohne besonderes Potenzial)

Ergänzend lassen sich grundsätzlich auch aus den Landentwicklungsprozessen, die sich derzeit in den Gemeinden vollziehen, kommunale Problemlagen ableiten. Die im Rahmen der Befragung untersuchten Management- und Kernprozesse der ländlichen Entwicklung sind in Abb. 5.3-17 aufgeführt und werden im Kap. 5.3.4 näher analysiert. Im Zusammenhang mit den Problemen strukturschwacher ländlicher Gemeinden ist an dieser Stelle jedoch festzustellen, dass in den Kommunen ein bodenordnerischer Bedarf vor allem zur Realisierung des ländlichen Wegebbaus besteht (betrifft 47,0 % der Gemeinden). In deutlich höherem Umfang werden jedoch Dorferneuerungsvorhaben umgesetzt (69,4 % der Gemeinden). Auch sind Bestrebungen zur Umnutzung von Gebäuden erkennbar (21,6 %).

Allerdings werden diese Aspekte durch die Gemeinden mitunter nur nachrangig als kommunale Herausforderung benannt. So wird beispielsweise die Ortskernerhaltung/-sanierung lediglich von insgesamt weniger als einem Drittel der Kommunen angeführt (vgl. Abb. 5.3-1). Im Detail sehen vor allem Gemeinden mit Potenzialen in der Landwirtschaft bzw. dem Tourismus hier selten eine Problemlage. Demgegenüber werden diese Aspekte in Räumen ohne besondere Entwicklungspotenziale vergleichsweise häufig thematisiert. Auch hierin zeigt sich, dass bei einer Analyse von Problemlagen strukturschwacher ländlicher Gemeinden stets eine differenzierte Betrachtung geboten ist.

5.3.1.2 Kommunale Entwicklungsschwerpunkte

Im Folgenden sollen die aus Sicht der Gemeinden für die zukünftige Gemeindeentwicklung wichtigen Themenfelder, d.h. die jeweils vordringlichen kommunalen Arbeitsschwerpunkte analysiert werden. Dabei wird zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten unterschieden (Abb. 5.3-5 bis 5.3-7).

5.3.1.2.1 Ökonomische Aspekte

Als wirtschaftlicher Entwicklungsschwerpunkt wird durchgängig die Schaffung von Arbeitsplätzen, vor allem in Gemeinden ohne besonderes Entwicklungspotenzial, angeführt. Derzeit sehen die Gemeinden in der Arbeitslosigkeit jedoch überwiegend noch keine besondere Herausforderung für die zukünftige Entwicklung (siehe Abb. 5.3-1). Daher kann diese Benennung des Entwicklungsschwerpunktes als zukunftsorientiertes Handeln interpretiert werden, dass über die Schaffung von Arbeitsplätzen den negativen demografischen und ökonomischen Entwicklungen zu begegnen sucht.

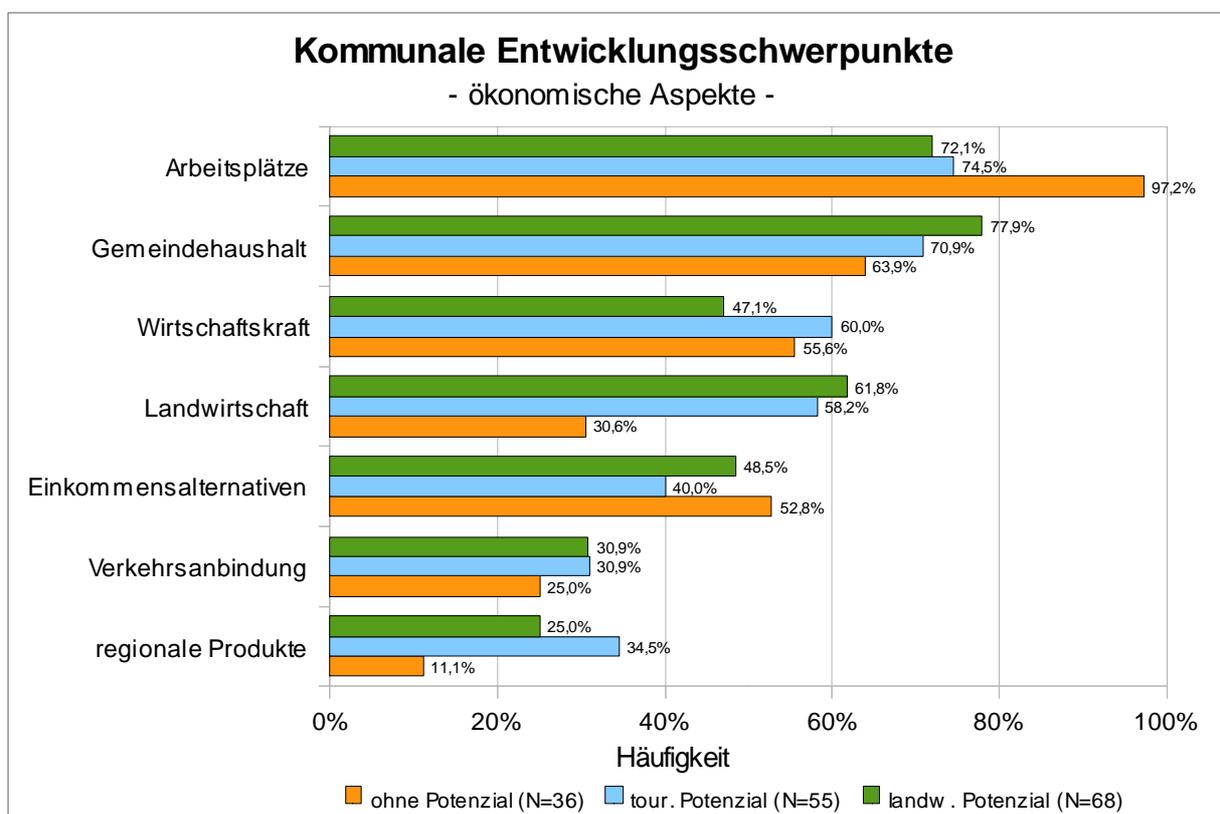


Abb. 5.3-5: Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (ökonomische Aspekte)

Ebenso ist die häufige Benennung der Wirtschaftskraft als Schwerpunkt nachzuvollziehen, wobei in landwirtschaftlichen Gemeinden darunter vorwiegend die Belange der Landwirtschaft zu verstehen sind. Auch in touristischen Gemeinden nimmt die Landwirtschaft eine wichtige Stellung ein. Lediglich in den Räumen ohne Entwicklungspotenzial sieht hier weniger als ein Drittel der Gemeinden Handlungsbedarf und fokussiert sich stärker auf andere Wirtschaftsbereiche. Die Schaffung von Einkommensalternativen wird als kommunaler Arbeitsschwerpunkt insgesamt seltener als die Verbesserung der bisherigen wirtschaftlichen Strukturen thematisiert. Dabei sind landwirtschaftlich orientierte Gemeinden sowie Kommunen ohne besonderes Entwicklungspotenzial hieran häufiger interessiert als die betrachteten Räume mit Potenzialen im Tourismus. Ergänzend stellt zumindest für einen Teil der Gemeinden, besonders bei touristischer Prägung, die Vermarktung regionaler Produkte eine erstrebenswerte Entwicklungsrichtung dar.

Auch die Benennung des kommunalen Finanzhaushaltes als Handlungsfeld für die zukünftige Gemeindeentwicklung korreliert mit den in Kap. 5.3.1.1 dargelegten Problemlagen. Die Sicherung der Gemeindefinanzen wird jeweils durch eine relativ hohe Anzahl an Gemeinden thematisiert und zeigt, dass in diesem kommunalen Interessenbereich erkannte Problemlagen unmittelbar als konkrete Arbeitsschwerpunkte aufgegriffen werden.

Die kommunale Verkehrsanbindung wird nahezu unabhängig vom Potenzial der befragten Kommunen nur nachgeordnet als Entwicklungsschwerpunkt gesehen. Obwohl eine eingeschränkte Verfügbarkeit und fehlende Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs in der wissenschaftlichen Diskussion wiederholt thematisiert wird (vgl. Kap. 3.1.3.4), zählt dieses Handlungsfeld nicht zu den praxisrelevanten Schwerpunkten und scheint für die strukturschwachen ländlichen Gemeinden auch kein vordringliches Entwicklungshemmnis zu beinhalten. Zwar führen der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, z.B. in Form des Anschlusses an eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur oder einer Verbesserung des ländlichen Wegenetzes, zu einer Verbesserung der Lagegunst (vgl. Kap. 3.1.1.2), allerdings ist zu beachten, dass diese Aufgaben nur zum Teil in den Kompetenzbereich der betrachteten Gemeinden fallen. Zumindest für das kommunale Handlungsfeld des ländlichen Wegebbaus zeigt die Untersuchung, dass sich in fast der Hälfte der Kommunen entsprechende Kernprozesse vollziehen (siehe Abb. 5.3-17), hier jedoch vorrangig zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft.

5.3.1.2.2 Soziale Aspekte

Als wichtigster sozialer Aspekt für die zukünftige Entwicklung wird von den meisten Kommunen das Gemeinde- und Vereinsleben benannt. Dem nachgeordnet, aber dennoch von über der Hälfte der Gemeinden thematisiert, sind die Bereiche Bürgerbeteiligung und ehrenamtliche Tätigkeiten. Den internen Kräften wird besonders in den touristischen und landwirtschaftlichen Gemeinden ein hoher Stellenwert eingeräumt, der verdeutlicht, dass in diesen Regionen mit endogenen Entwicklungsimpulsen größere Erwartungen verbunden werden, als mit exogenen. Dagegen scheinen sich Gemeinden ohne besonderes Potenzial in höherem Maße auf externe Impulse zu verlassen, da die interkommunale Zusammenarbeit hier am häufigsten aufgeführt wird.

Eine hohe Bedeutung hat auch das Bevölkerungswachstum für die befragten Gemeinden, insbesondere für landwirtschaftlich und touristisch orientierte Kommunen. Das Wachstumsstreben ist nachvollziehbar, wirkt es sich doch positiv auf wirtschaftliche und soziale Aspekte aus. Hierzu zählt neben dem unmittelbaren Effekt auf die kommunalen Finanzen vor allem die Verbesserung der Wirtschaftskraft der Gemeinden, die u.a. auf einen ansteigenden Konsum und die Verbesserung der Verfügbarkeit von Arbeitskräften (saisonaler Bedarf in Tourismus und Landwirtschaft) zurückzuführen ist. Auch die Tragfähigkeit von Versorgungseinrichtungen und sozialer Infrastruktur verbessert sich durch deren höhere Auslastung. Somit kann durch ein Wachstum der Bevölkerung mehreren kommunalen Problemlagen gleichzeitig begegnet werden.

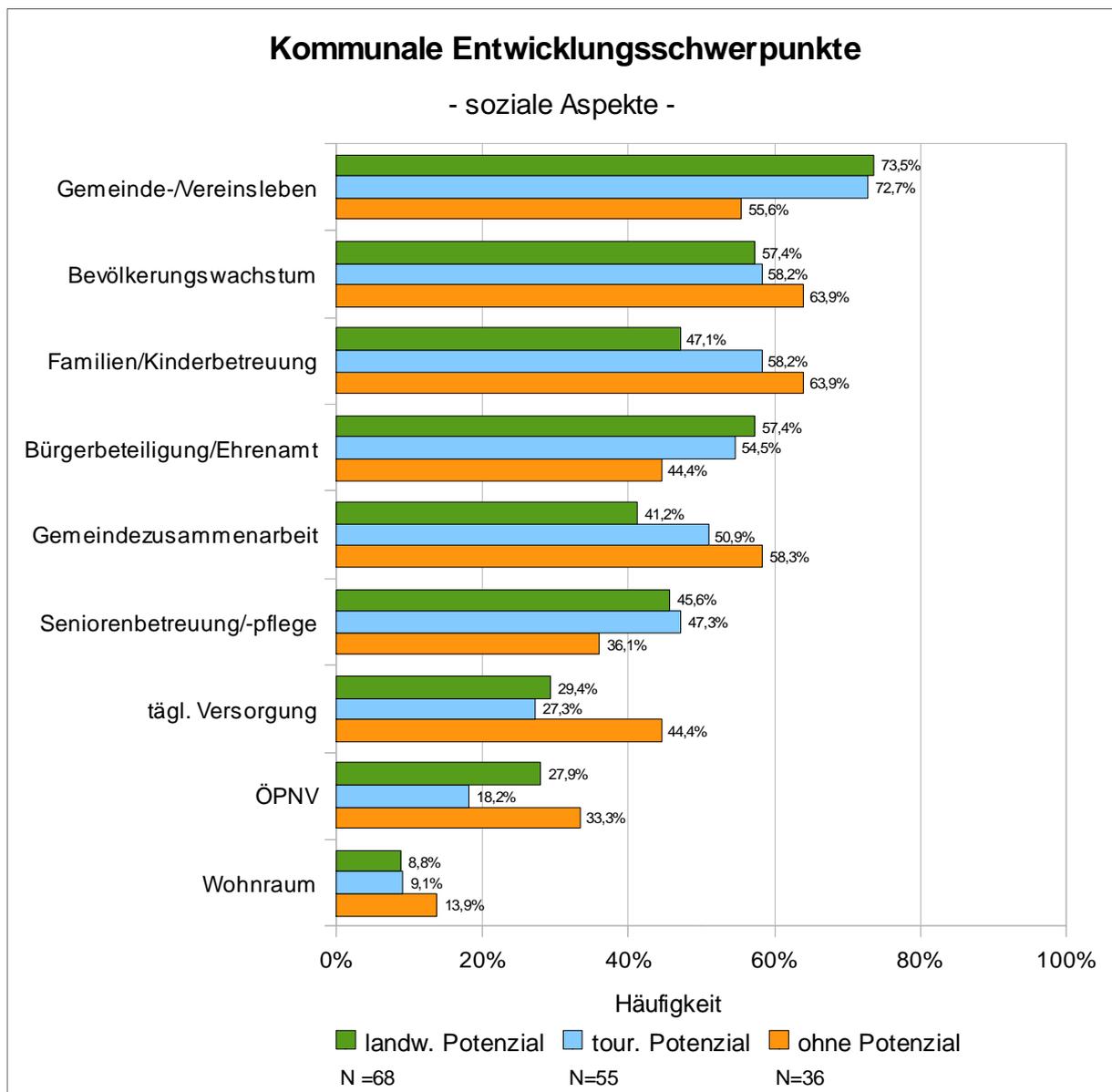


Abb. 5.3-6: Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (soziale Aspekte)

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der Wohnraumvorsorge für die Gemeinden aufschlussreich. Die Verfügbarkeit von adäquatem Wohnraum kann als Voraussetzung sowohl für das Bevölkerungswachstum als auch für das Halten von Einwohnern angesehen

werden. Nur in sehr wenigen der untersuchten Gemeinden ist die Wohnraumversorgung ein kommunaler Entwicklungsschwerpunkt. Dies lässt sich durch ein ausreichendes Angebot an Wohnraum bzw. die verhältnismäßig einfachen Möglichkeiten, Flächen in strukturschwachen ländlichen Räumen für Siedlungszwecke zu mobilisieren, erklären. Darüber hinaus kann darauf geschlossen werden, dass das vorhandene und potenzielle Wohnraumangebot sowohl der geringen Dynamik des Immobilienmarktes als auch der Bevölkerungsentwicklung angemessen ist. Durch diese Zusammenhänge werden entsprechend orientierte Innenentwicklungsstrategien (z.B. Gebäudeumnutzung) hinsichtlich der erzielbaren Wirkungen vor Herausforderungen gestellt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang weiterhin der Umgang mit dem demografischen Wandel. Während einerseits die abnehmende Bevölkerungszahl als grundsätzliches Problem in allen Gemeindetypen anerkannt ist und gleichzeitig auch als zweitwichtigstes Handlungsfeld für die zukünftige Gemeindeentwicklung angeführt wird, stehen die eng damit verbundenen Aspekte der Familien/Kinderbetreuung sowie Seniorenbetreuung und -pflege dahinter z.T. deutlich zurück. Damit werden die demografischen Effekte zwar wahrgenommen, jedoch nicht gezielt als primäres soziales Handlungsfeld angesehen. Im Detail messen Gemeinden ohne besonderes Entwicklungspotenzial der sozialen Infrastrukturausstattung (Daseinsvorsorge, Betreuungseinrichtungen) eine höhere Bedeutung bei.

Ebenfalls auffällig ist die geringe Relevanz des öffentlichen Personennahverkehrs als Entwicklungsschwerpunkt. Ist dieses für touristische Gemeinden noch durch die Annahme eines gut ausgebauten ÖPNV-Systems als Standortmerkmal eines weichen Tourismus zu erklären, so wäre – zumindest der wissenschaftlichen Diskussion folgend (vgl. Kap. 3.1.3.4) – in den übrigen strukturschwachen ländlichen Räumen eine stärkere Schwerpunktsetzung zu erwarten. Tatsächlich führen jedoch weniger als ein Drittel der Gemeinden an, hier einen Entwicklungsschwerpunkt zu setzen. In der Praxis scheint daher die Tendenz eines Rückgangs der Versorgung gut kompensiert werden zu können. Das kann zum einen in entsprechend gegensteuernden Handlungsansätzen (z.B. BMVBS/BBSR 2009) oder in einer Anpassung der Konsum- und Mobilitätsmuster der Bevölkerung begründet liegen.

5.3.1.2.3 Ökologische Aspekte

Bei der Analyse der ökologischen Handlungsfelder ist zu berücksichtigen, dass ökologische Aspekte kaum als kommunale Problemlagen identifiziert wurden (siehe Abb. 5.3-1). Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Antworten stark durch sozial erwünschtes Antwortverhalten verzerrt sein können. Weiterhin ist zu beachten, dass die einzelnen Handlungsfelder – auch bei häufiger Nennung – in ihrer Wichtigkeit für die Gemeinden im Vergleich zu sozialen und besonders ökonomischen Aspekten zurückstehen.

Als wesentliche ökologische Handlungsfelder für eine zukünftige Gemeindeentwicklung werden das Landschaftsbild und die Nutzung regenerativer Energien angeführt. Damit zählen die Gemeinden zwei wichtige Potenziale strukturschwacher ländlicher Räume (vgl. Kap. 3.1.4) zu den vorrangigen ökologischen Entwicklungsschwerpunkten. Zudem eröffnen erneuerbare Energien auch Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Wirtschaft und Diversifizierung von Einkommen und wirken damit über die ökologische Dimension heraus.

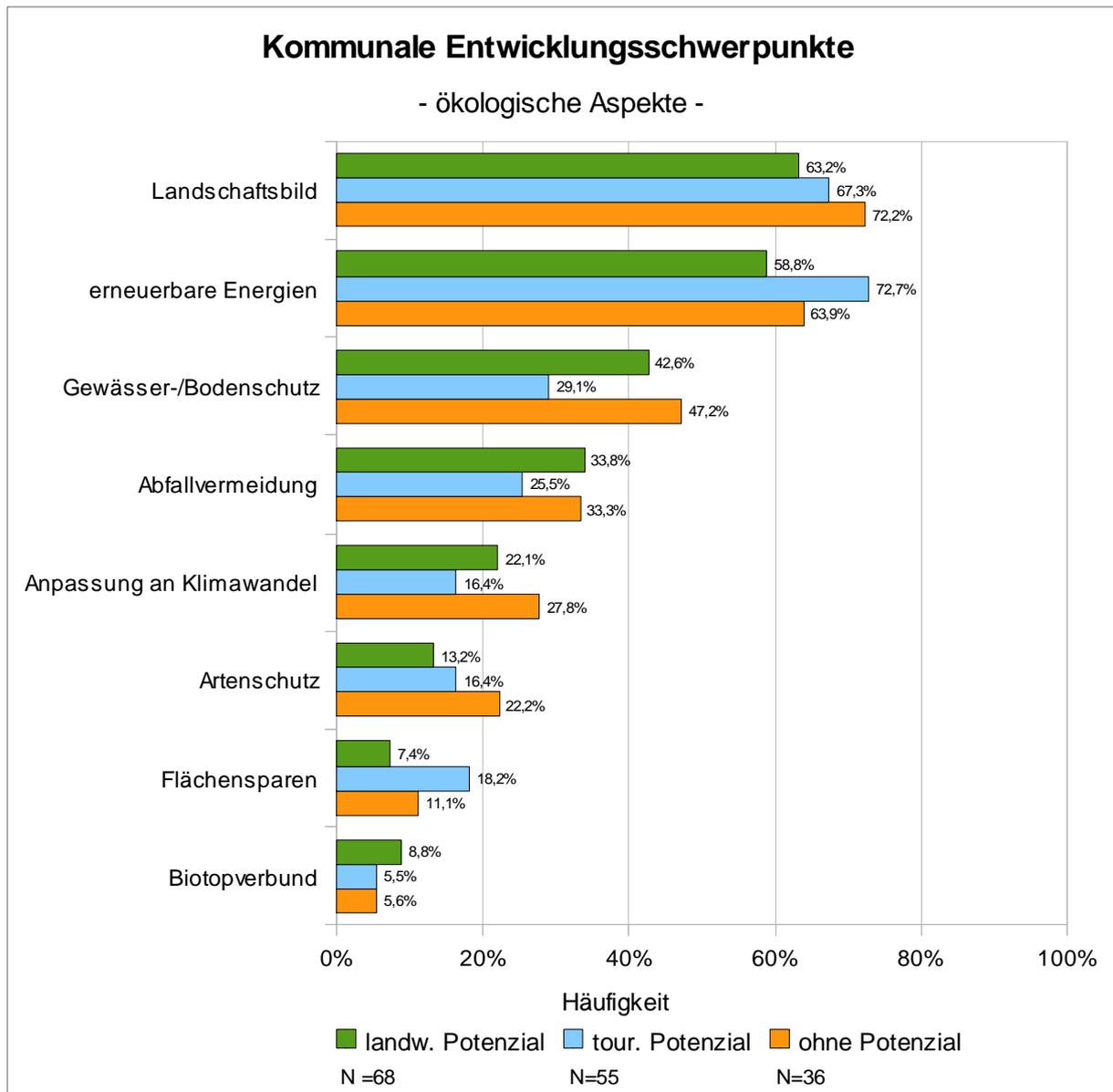


Abb. 5.3-7: Kommunale Entwicklungsschwerpunkte (ökologische Aspekte)

Im Zusammenhang mit dem Antwortverhalten zum Themenfeld der kommunalen Problemlagen erscheint daher eher der ökonomische Nutzen als die ökologischen Erfordernisse für die Gemeinden von höherem Interesse zu sein. Aus diesen Gründen wird offenbar auch einschlägig ökologischen Aspekten (Biotopverbund, Artenschutz, Klimawandel) eine geringe Bedeutung beigemessen. Diese Themen haben keine unmittelbaren kommunalen Auswirkungen und sind daher für die Gemeinden ohne praktische Relevanz. Tendenziell ist besonders in diesem Bereich auf Grund des Effekts der sozialen Erwünschtheit im Antwortverhalten von einem tatsächlich niedrigeren Stellenwert auszugehen. Das gilt auch für die Benennung der Anpassung an den Klimawandel als wichtiges kommunales Handlungsfeld. Es ist zu erkennen, dass das vielfältig wissenschaftlich und politisch diskutierte Thema nur in wenigen strukturschwachen ländlichen Gemeinden einen Entwicklungsschwerpunkt darstellt. Auch hier scheinen die Auswirkungen, vor allem im Verhältnis zu den virulenten Folgen des demografischen Wandels, nicht in besonderem

Maße spürbar zu sein. Eine zukunftsorientierte Begegnung der z.T. bereits jetzt auftretenden Folgen des Klimawandels (vgl. Kap. 3.1.3) ist nicht zu erkennen.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch der nachgeordnete Stellenwert des Flächensparens, der den raumordnerischen Zielsetzungen deutlich entgegensteht. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeinden ihrer natürlichen Potenziale bewusst sind und keine Flächenverknappung wahrgenommen wird.

5.3.2 Kommunale Planungspraxis

Ausgehend von der Analyse der Problemlagen und Entwicklungsschwerpunkte soll im Folgenden die kommunale Planungs- und Abwägungspraxis untersucht werden. Dazu werden zunächst die Herkunft der Entwicklungsziele betrachtet und die Einflussfaktoren auf die Gemeindeentwicklung herausgestellt. Die Aufstellung von kommunalen Plänen zur Entwicklung des Gemeindegebietes und damit verbundene Aspekte der Flächennutzung schließen sich an diese Betrachtungen an, so dass ein zusammenfassender Überblick über die gemeindliche Planungspraxis gegeben werden kann.

5.3.2.1 Herkunft der kommunalen Entwicklungsziele

Neben den gemeindeeigenen Entwicklungszielen haben sich die Kommunen ungeachtet ihrer Planungshoheit auch an die Vorgaben übergeordneter Planungsebenen zu halten. Jeweils ca. ein Drittel der untersuchten Gemeinden bewertet die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung sowie der regionalen Planungsebene als maßgeblich für die eigene Gemeindeentwicklung. Bemerkenswert ist, dass sich die übrigen Gemeinden (66,9 %) nicht an den im Gegenstromprinzip ausgearbeiteten Zielsetzungen (vgl. Kap. 2.3) orientieren, obschon diese eine verbindliche Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass der Einfluss der Raumordnung und Landesplanung sowie der Regionalplanung sehr gering und für den Großteil der strukturschwachen ländlichen Räume eine Entkoppelung der Gemeindeentwicklung von der übergeordneten formellen räumlichen Planung anzunehmen ist.

Demgegenüber orientieren sich die Gemeinden in ihrer Zielfindung verhältnismäßig häufig an den verschiedenen informellen Planungen auf regionaler Ebene. So dienen z.B. ILEK in gleicher Häufigkeit der Ableitung von kommunalen Entwicklungszielen und nehmen damit eine mit der Raumordnung und Landesplanung vergleichbare Lenkungsfunktion ein. In etwas geringerem Umfang wird auf vorhandene Leader-REK zurückgegriffen, obwohl sich hiervon insgesamt eine höhere Anzahl an Prozessen in den betrachteten Gemeinden vollzieht (vgl. dazu Abb. 5.3-17). Ihre Rolle bei der Zielfindung der Kommunen ist daher weniger maßgeblich. Auch die regionalen Entwicklungskonzepte der Planungsregionen bzw. der Landkreise finden geringere Berücksichtigung, gleichwohl handelt es sich bei diesen Prozessen um informelle Handlungsansätze, so dass ein höherer Einfluss auf der kommunalen Ebene nicht zu erwarten ist.

Fast ohne Bedeutung sind lokale Agenda 21-Aktivitäten, die in hohem Maß am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientiertes Handeln und partizipative Elemente integrieren.

Daneben ist auffällig, dass fast ein Drittel aller Gemeinden keine langfristigen Entwicklungsziele formuliert. Dieses kann als starkes Indiz für ein fehlendes zukunftsorientiertes Handeln gewertet werden. Die Gründe für das Fehlen von Zielsetzungen können im Rahmen dieser Untersuchung nicht ermittelt werden. Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass übergeordnete Planungen, hier besonders informelle Entwicklungsprozesse, einen hohen Einfluss auf die strategische Zielrichtung kommunaler Entwicklungen nehmen können. Die Herkunft der kommunalen Entwicklungsziele ist zusammengefasst in Abb. 5.3-8 dargestellt.

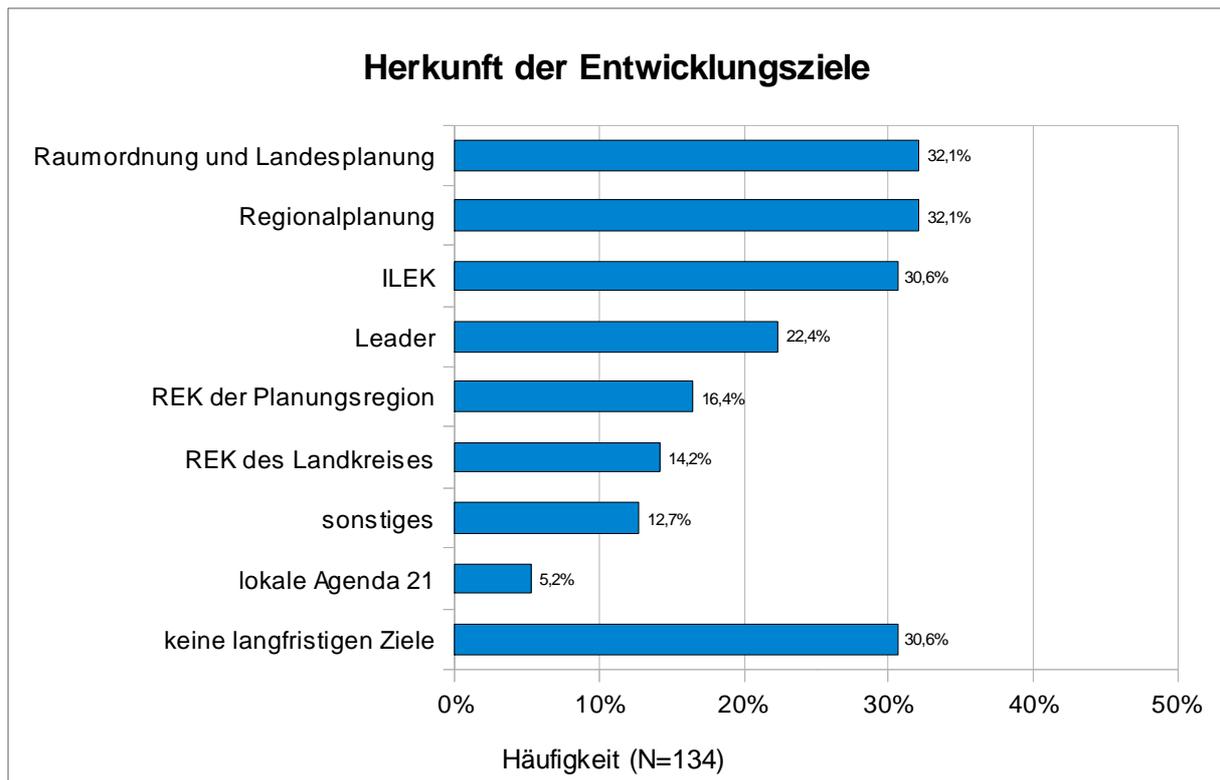


Abb. 5.3-8: Herkunft der kommunalen Entwicklungsziele

5.3.2.2 Berücksichtigte Belange in der Gemeindeentwicklung

Im Folgenden soll im Detail analysiert werden, welche Belange durch die Bürgermeister strukturschwacher ländlicher Gemeinden im Rahmen der Gemeindeentwicklung besonders berücksichtigt werden. Dazu soll zuerst zwischen den verschiedenen Planungsebenen und anschließend im Detail zwischen den ökonomischen Belangen sowie kommunalen Interessenvertretungen und dem einzelnen Bürger unterschieden werden.

Hierfür ist in Abb. 5.3-9 der Umfang der Berücksichtigung von Belangen im ländlichen Raum unabhängig vom jeweiligen Entwicklungspotenzial der Gemeinden dargestellt. In der folgenden detaillierten Analyse wird der Einfluss von Planungs- und Verwaltungsebenen, Wirtschaftsbereichen und verschiedenen Interessenvertretungen eingehend betrachtet.

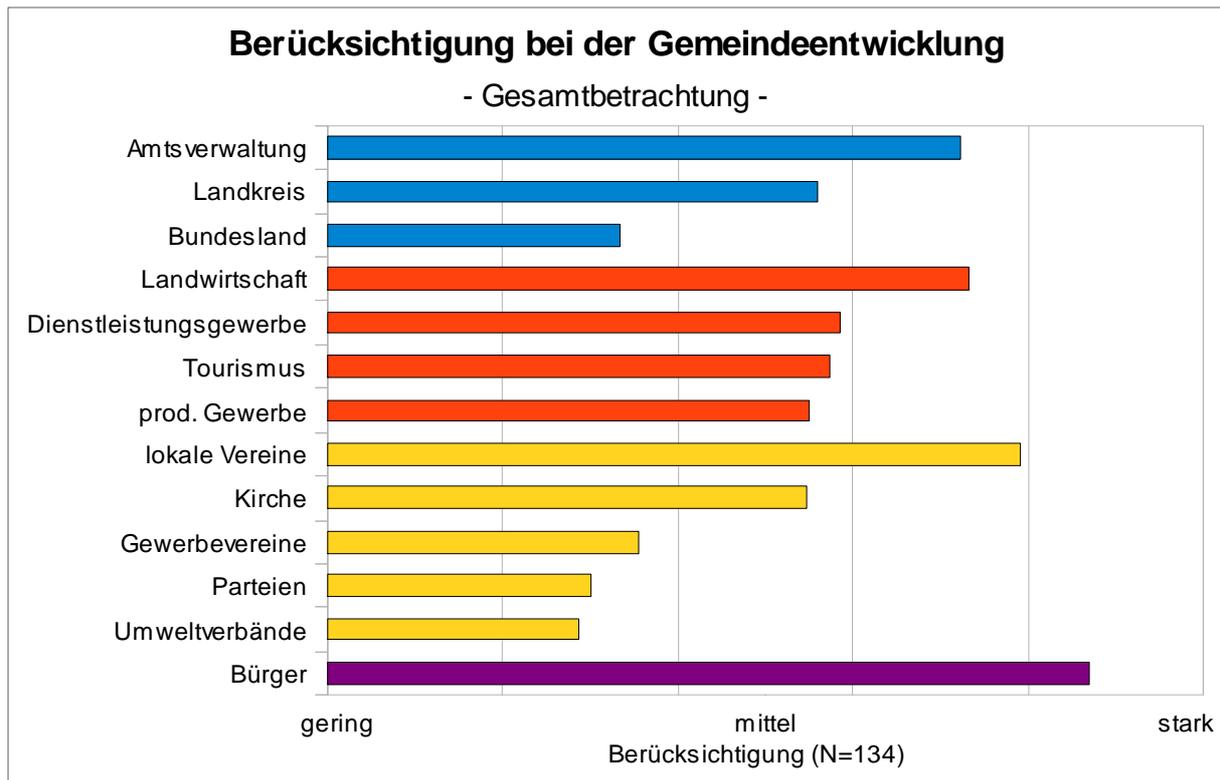


Abb. 5.3-9: Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (Gesamtbetrachtung)

5.3.2.2.1 Berücksichtigung der verschiedenen Planungs- und Verwaltungsebenen

Neben dem Einfluss von übergeordneten Planungen auf die Zielsetzungen der Gemeindeentwicklung ist auch der Einfluss der jeweiligen raumordnerischen Planungsebene auf die weitere Ausgestaltung und Umsetzung von Landentwicklungsprozessen von Interesse. Dabei zeigt sich, dass der Einfluss auf den unteren Planungsebenen zunimmt, Landkreise also in höherem Maße auf die Gemeindeentwicklung einwirken können als die Raumordnung und Landes- sowie Regionalplanung (Abb. 5.3-10). Vergleicht man weiterhin den Einfluss der jeweiligen Planungsebene auf die kommunale Zielfindung (Kap. 5.3.2.1) mit dem auf die Ausgestaltung von Entwicklungsvorhaben in den Gemeinden, so wird ersichtlich, dass übergeordnete Planungsebenen zwar deutlicher auf die Entwicklungsziele in ländlichen Räumen einwirken können, im Bereich der Realisierung aber zu Gunsten der regionalen und kommunalen Ebene an Bedeutung verlieren. Daher können Länder und Kreise nur begrenzt in die Maßnahmengestaltung der ländlichen Entwicklung einwirken, während der Einfluss der unmittelbar übergeordneten Amtsverwaltung (bzw. Verwaltungsgemeinschaft o.ä.) trotz der kommunalen Planungshoheit sehr hoch ist (siehe Abb. 5.3-9). Das ist insofern erstaunlich, da es sich hierbei um informelle Planungsprozesse handelt, zudem ist die Ebene der Amtsverwaltung keine im Rahmen der ländlichen Entwicklung originär eingebundene Planungsinstanz.

Den höchsten Einfluss auf die Gemeindeentwicklung sehen die Bürgermeister der befragten Gemeinden bei sich selbst (siehe Abb. 5.3-10). Das ist auf Grund der kommunalen Planungshoheit auch nachvollziehbar. Es wird aber deutlich, dass ihre Planungshoheit durch den Einfluss anderer Planungsebenen (Landkreis, Planungsregion, Bundesland) spürbar bestimmt wird.

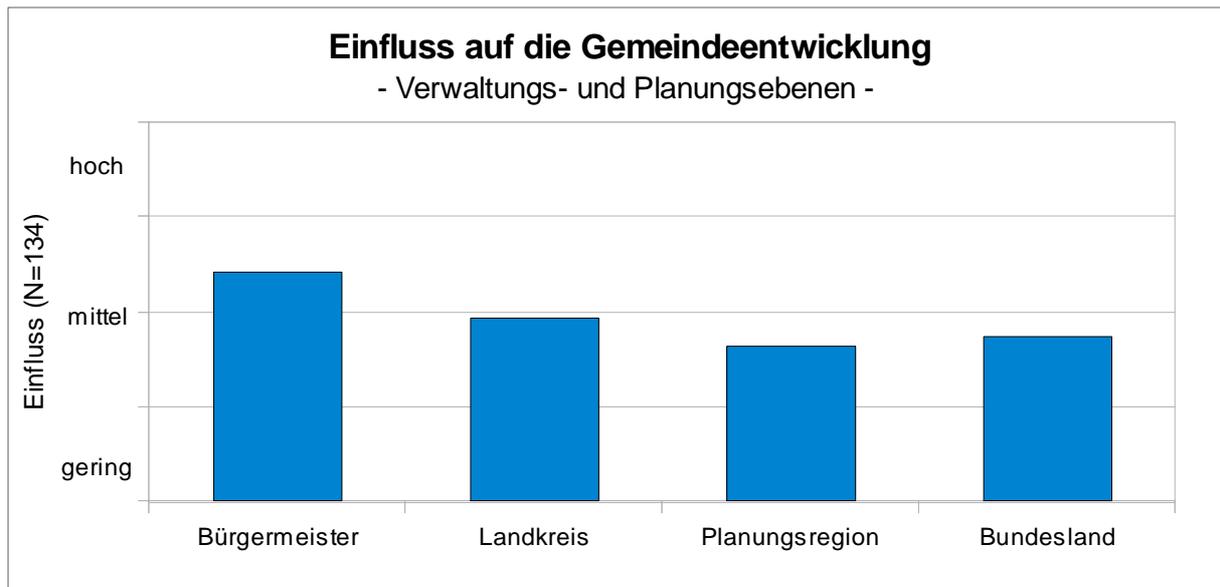


Abb. 5.3-10: Einfluss auf die Gemeindeentwicklung (Planungs- und Verwaltungsebenen)

Dieses Untersuchungsergebnis spiegelt das in Kap. 2 skizzierte komplexe Abhängigkeitsverhältnis der unterschiedlichen Planungsebenen in der ländlichen Entwicklung wider. Es zeigt, dass im Bereich der Zielformulierung und Beeinflussung von Landentwicklungsprozessen die organisatorischen Voraussetzungen für einen Eingang des (operationalisierten) Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung in die kommunale Planung und dessen Umsetzung unter Berücksichtigung der lokalen Erfordernisse in den Gemeinden gegeben sind.

5.3.2.2 Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange

Im wirtschaftlichen Bereich werden – unabhängig vom Entwicklungspotenzial – vor allem die Belange der Landwirtschaft berücksichtigt, die damit als bedeutendste wirtschaftliche Einflussgröße im strukturschwachen ländlichen Raum fungiert. Dem stehen die anderen Wirtschaftsbereiche deutlich nach (Abb. 5.3-9).

Differenziert man diese Betrachtung entsprechend der räumlichen Potenziale der untersuchten Gemeinden, so ist zu erkennen, dass der jeweils das Potenzial bestimmende Wirtschaftsfaktor das höchste Maß an Berücksichtigung erfährt (vgl. Abb. 5.3-11). Dabei wird in landwirtschaftlich orientierten Gemeinden der Dienstleistungssektor stärker als die Belange des touristischen und produzierenden Gewerbes in die Entwicklung der Gemeinde einbezogen. Auch in den Tourismusregionen spielen Dienstleistungen eine große Rolle, allerdings sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren nicht sehr groß. Gerade diese ausgewogene Gesamtheit sichert allerdings die erforderlichen Standortvorteile, die sich aus einem ansprechenden Landschaftsbild (Pflege der Kulturlandschaft durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung), einem adäquaten Dienstleistungsangebot, alternativen Einkommensmöglichkeiten und ggf. dem Angebot regionaler Produkte zusammensetzen.

In Gemeinden ohne besondere Entwicklungspotenziale werden nach der Landwirtschaft das Dienstleistungs- und produzierende Gewerbe, und damit Wirtschaftssektoren mit stärkeren Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen und die Arbeitsplatzsituation in relativ gleichem Maße berücksichtigt.

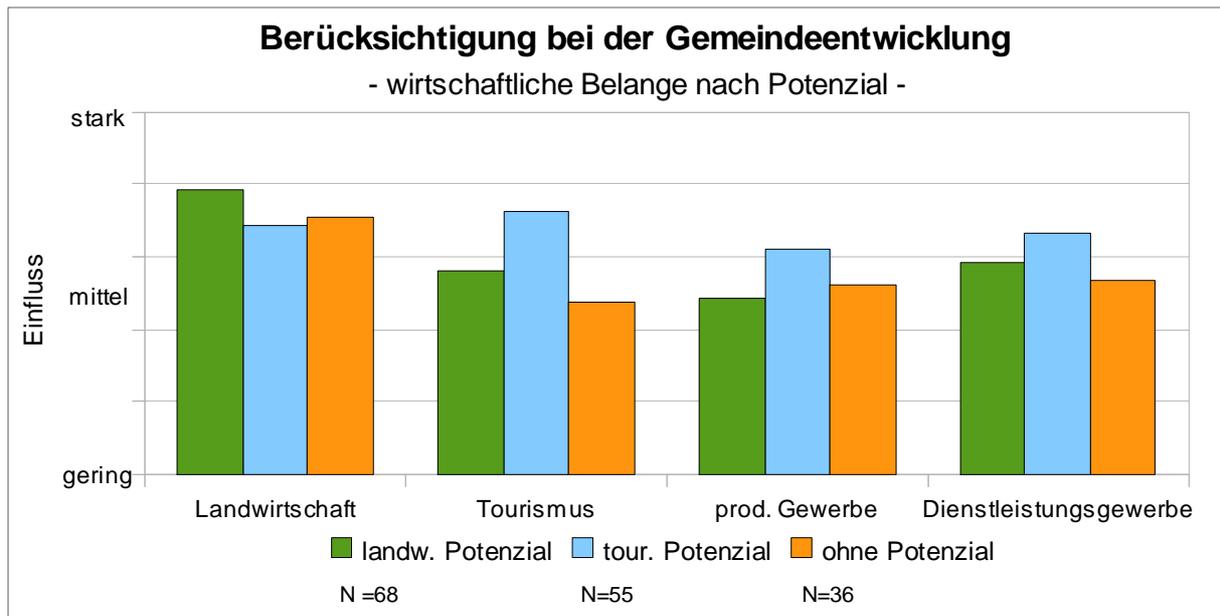


Abb. 5.3-11: Berücksichtigte wirtschaftliche Belange bei der Gemeindeentwicklung

5.3.2.2.3 Berücksichtigung der Belange verschiedener Interessenvertretungen

Die Belange von Interessenvertretungen und sozialen Zusammenschlüssen finden im Gesamtkontext mit Ausnahme der lokalen Vereine eine eher unterdurchschnittliche Berücksichtigung bei der Gemeindeentwicklung. Zwar können sich Kirchen und Gewerbevereine offenbar vergleichsweise intensiver in kommunale Entscheidungen einbringen als Parteien und Umweltverbände, auch sie bleiben aber deutlich hinter dem Einfluss von anderen lokalen Vereinen zurück. Diese stellen die einflussreichste Interessenvertretung auf kommunaler Ebene dar und können damit maßgeblich auf die Gemeindeentwicklung einwirken. Nur der einzelne Bürger findet auf der kommunalen Ebene noch stärkere Beachtung. Zurückzuführen sind diese Einflussverhältnisse auf die machtpolitischen Strukturen im ländlichen Raum, die in hohem Maße auf Bürgernähe und vernetzte soziale Strukturen aufbauen und stark vom Meinungsbild der Bürger abhängen. Daher findet die Erwartungshaltung der Bürger einen direkten Weg in kommunale Entscheidungsprozesse. Insgesamt wird die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Gemeinden also nicht durch parteipolitische Programme oder lokale ökonomische oder soziale Interessenvertretungen, sondern durch die Belange der einzelnen Bürger bzw. der Vereine geprägt. Den geringsten Einfluss auf die Gemeindeentwicklung können Umweltverbände nehmen, da ihre Interessen kaum durch die Bürgermeister berücksichtigt werden.

5.3.2.2.4 Weitergehende Differenzierung

Bei einer detaillierten Gegenüberstellung der Berücksichtigung der einzelnen Belange in großen (> 2000 Ew.) und kleinen Gemeinden (< 500 Ew.) zeigen sich deutlich Unterschiede (Abb. 5.3-12). So werden in kleinen Gemeinden die Planungs- und Verwaltungsebenen oberhalb der Amtsebene deutlich weniger beachtet und es ist eine starke Bindung im lokalen Kontext zu erkennen. Auch wirtschaftliche Belange sowie politische Interessenvertretungen erfahren signifikant weniger Berücksichtigung. Insgesamt finden neben den einzelnen

Bürgern, den lokalen Vereinen und der Landwirtschaft kaum weitere nennenswerte Einflussgrößen Eingang in die Gemeindeentwicklung.

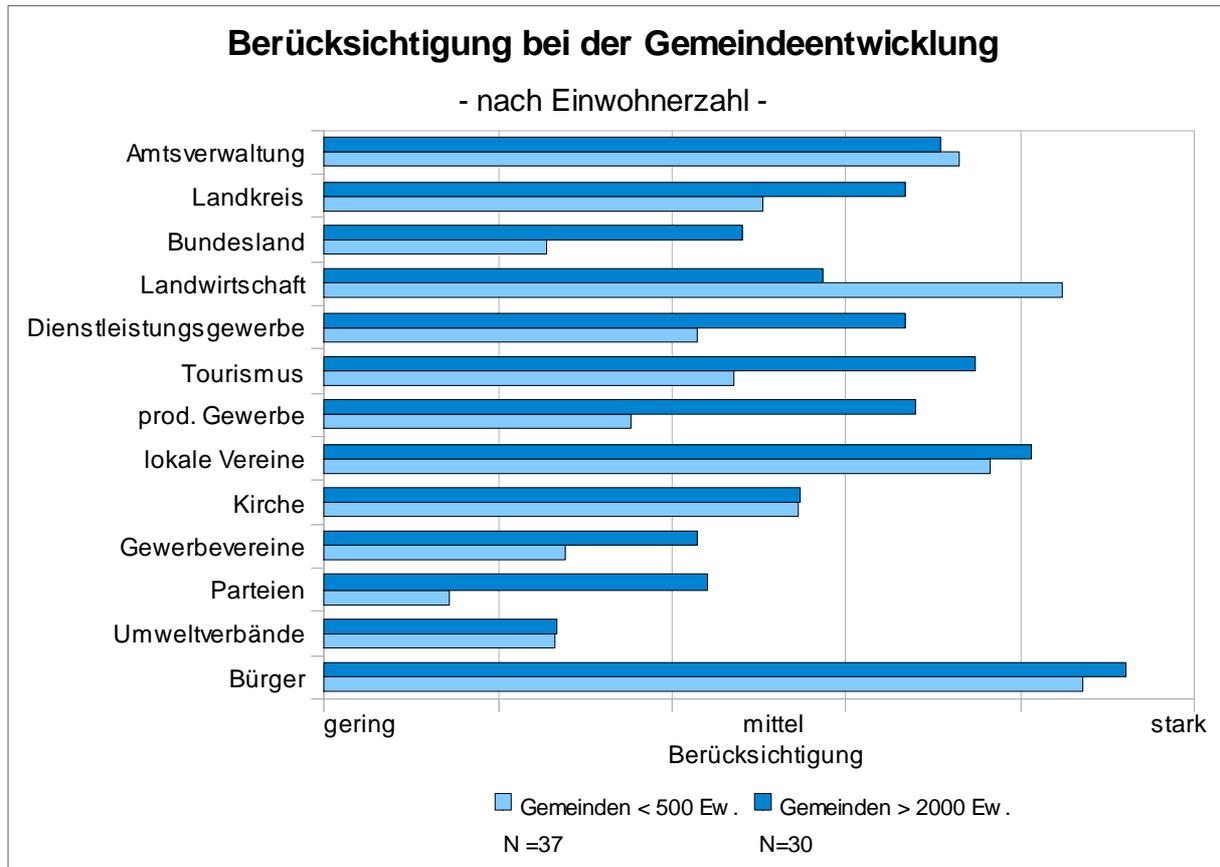


Abb. 5.3-12: Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (nach Einwohnerzahl)

Dagegen ist in größeren Gemeinden die Berücksichtigung von Belangen sowohl quantitativ als auch qualitativ deutlicher ausgeprägt, so dass die Wahrscheinlichkeit für eine ausgewogene und ausgleichende Gemeindeentwicklung größer ist.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn die Gemeinden nach dem Einfluss des Bürgermeisters (vgl. Abb. 5.3-13) differenziert werden. Auch hier wird deutlich, dass Bürgermeister, die ihren eigenen Einfluss auf die kommunale Entwicklung als „gering“ bzw. „sehr gering“ einschätzen, kaum weitere Belange in die Gemeindeentwicklung einbeziehen. Zwar ist der Aspekt der Bürgerbeteiligung (Bürger, lokale Vereine) stark ausgeprägt und auch die Rolle der Landwirtschaft herausragend, daneben existieren allerdings keine besonderen Einflussfaktoren.

Misst der Bürgermeister seinem Einfluss dagegen ein hohes bzw. sehr hohes Gewicht zu, so berücksichtigt er auch wesentlich mehr Belange und Akteure bei der Ausgestaltung der Gemeindeentwicklung. Abgesehen von Umwelt- und Gewerbeverbänden, Parteien und der Ebene der Landesplanung haben alle untersuchten Bereiche einen überdurchschnittlichen Einfluss. Daher sind in diesen Gemeinden die Voraussetzungen für eine angemessene Beachtung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung in höherem Maße gegeben.

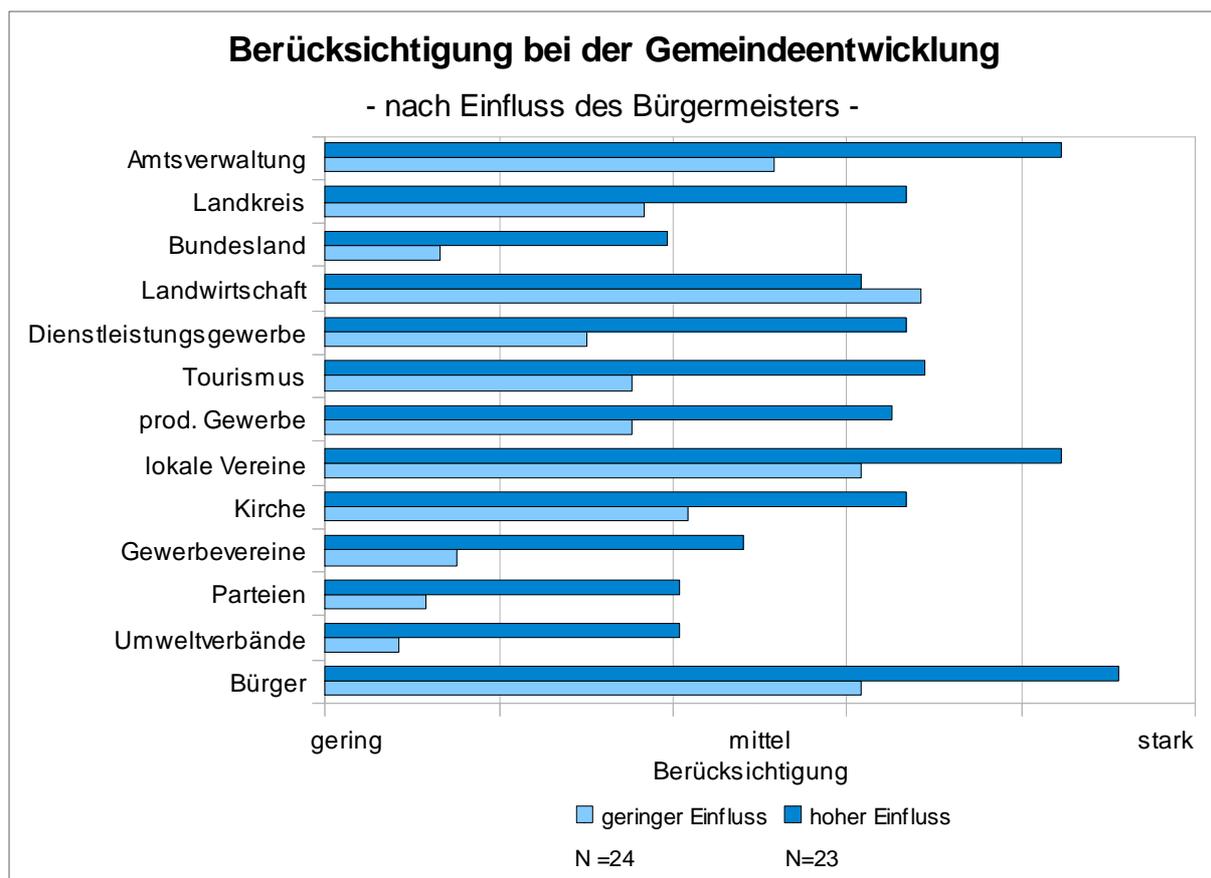


Abb. 5.3-13: Berücksichtigte Belange bei der Gemeindeentwicklung (Einfluss des Bgm.)

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Einwohnerzahl und das Selbstverständnis des Bürgermeisters einen hohen Einfluss auf die Berücksichtigung von verschiedenen Belangen bei der Ausgestaltung der Gemeindeentwicklung haben. Dabei finden zunächst die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung, die in hohem Maße die Zielfindung beeinflussen können, Beachtung. Bei der Umsetzung von Landentwicklungsprozessen gewinnen jedoch die unteren Planungsebenen an Bedeutung. Innerhalb der Gemeinde werden unter Berücksichtigung der jeweiligen Potenziale schließlich vorrangig die Belange der Bürger bzw. der lokalen Vereine sowie der Landwirtschaft beachtet. Daran schließen sich die einzelnen ökonomischen Interessen an, während Umweltverbände und Parteien im strukturschwachen ländlichen Raum nur geringen Einfluss nehmen können.

5.3.2.3 Aufstellung von Plänen

Die Berücksichtigung der lokalen Problemlagen, die Ausgestaltung der relevanten Handlungsfelder und die Maßnahmen zum Erreichen der abgeleiteten Ziele können auf der kommunalen Ebene in verschiedener Form in Plänen festgehalten werden. Im Rahmen der Gemeindebefragung wurde die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bauleitplänen sowie von weiterführenden Gemeindeentwicklungsplänen untersucht.

Mit der Planung der Flächennutzung kann ein steuerndes Interesse der räumlichen Gemeindeentwicklung verbunden werden, an dessen Maßgaben sich die Gemeinde langfristig bindet. Über die Bebauungsplanung findet der kommunale Gestaltungswille in den Teilen der Gemeinde, die eine städtebauliche Entwicklung und Ordnung erfordern, seinen konkreten

Ausdruck. Gemeindeentwicklungspläne integrieren schließlich sämtliche über die Bauleitplanung hinaus reichende Entwicklungsinteressen. Daher können insbesondere diese Entwicklungspläne einen Aufschluss über die Manifestierung der Bemühungen um eine nachhaltige Gemeindeentwicklung geben. Grundsätzlich gilt für alle genannten Pläne, dass eine Aufstellung nicht zwangsläufig zu erfolgen hat, sondern vom konkreten Regelungsbedarf der Gemeinde abhängt.

Von den sich an der Untersuchung beteiligten Gemeinden hat die Mehrheit einen aktuellen (jünger als 5 Jahre) Flächennutzungsplan aufgestellt, nahezu ein Drittel jedoch keine Regelungen zur langfristigen Nutzung der Flächen in dieser Form fixiert (Abb. 5.4-14). Da für die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes die Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 3 BauGB) sowie der von den Planungen betroffenen Behörden und Trägern öffentlicher Belange (§ 4 BauGB) erforderlich ist und die Entwicklung sich zudem an sozialen, ökonomischen und ökologischen Belangen auszurichten hat (§ 1 Abs. 5 BauGB, vgl. Kap. 2.3.6), verfügen Gemeinden mit einem Flächennutzungsplan über bessere Voraussetzungen für die Verwirklichung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung.

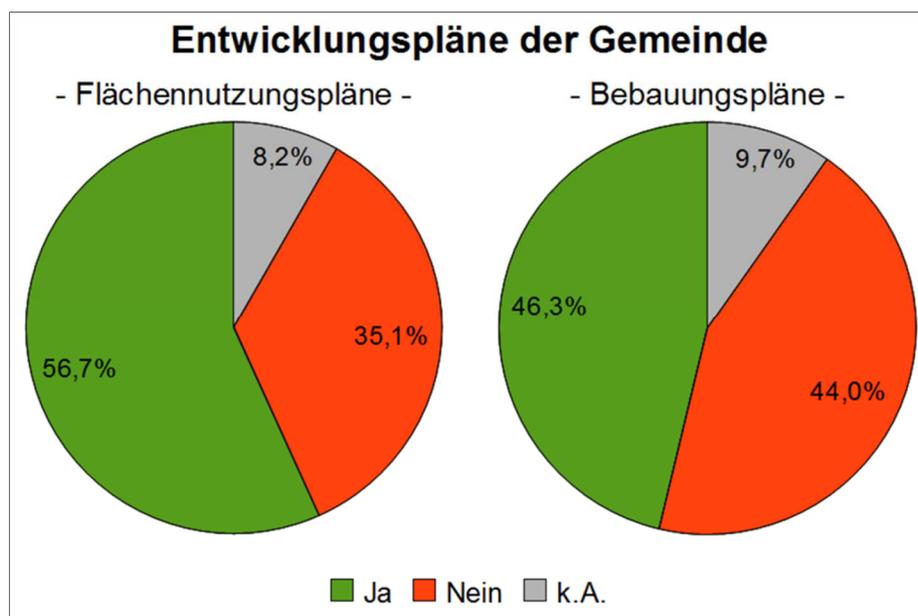


Abb. 5.3-14: Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen

In der gleichen Art ist die Aufstellung von Bebauungsplänen zu interpretieren. Auch wenn diese nur punktuell erfolgt, sind die Gemeinden bei der verbindlichen Regelung von Art und Maß der baulichen Nutzung innerhalb des Gemeindegebietes ebenso an die o.a. Bestimmungen des BauGB gebunden. Bei der Analyse ist zu beachten, dass die Aufstellung eines Bebauungsplanes nicht unbedingt eines Flächennutzungsplanes bedarf (vgl. auch § 8 Abs. 2 BauGB) sowie bauliche Maßnahmen auch ohne Bebauungsplan erfolgen können (§ 34 BauGB). Daher hat das Vorhandensein von Bebauungsplänen nur eine begrenzte Aussagekraft über die Steuerung der baulichen Entwicklung einer Gemeinde, allerdings ist bei ihrem Vorhandensein von einer Berücksichtigung des Grundsatzes einer nachhaltigen Entwicklung auszugehen. Dieses ist bei 46,3 % der befragten Gemeinden der Fall. In nahezu

gleichem Umfang existieren jedoch keine entsprechenden aktuellen Pläne (vgl. hierzu Abb. 5.3-14).

Die Aufstellung von weiteren, über die Bauleitplanung hinausreichenden Gemeindeentwicklungsplänen ist ebenfalls ein Indiz für eine nachhaltige kommunale Planungspraxis, besonders wenn sie eine langfristige Orientierung aufweisen. Die Untersuchung zeigte, dass in ca. einem Viertel der sich an der Untersuchung beteiligenden Kommunen Gemeindeentwicklungspläne existieren, mehr als die Hälfte solche Pläne jedoch nicht führt (Abb. 5.3-15). Insgesamt geben 14,2 % der befragten Gemeinden an, alle drei Arten von Plänen aufgestellt zu haben.

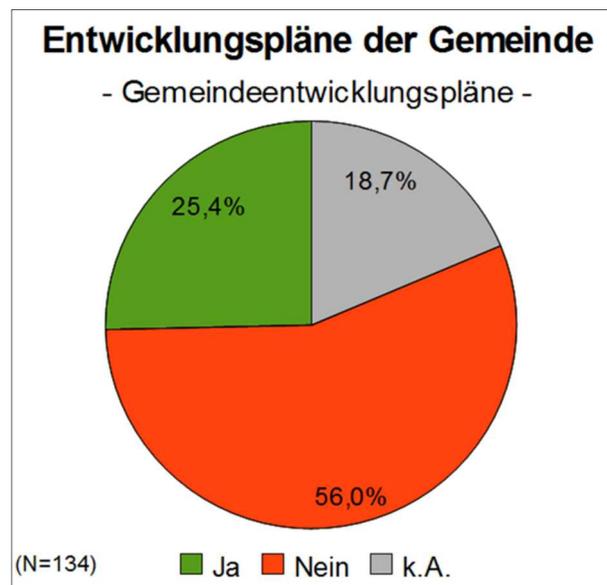


Abb. 5.3-15: Aufstellung von Gemeindeentwicklungsplänen

Es ist daher davon auszugehen, dass über die etablierten Instrumente der Bauleitplanung hinaus kaum weitere Ansätze zur Festlegung von kommunalen Entwicklungszielen auf der Gemeindeebene genutzt werden. Somit ist, abgesehen vom baulichen Bereich, eine Steuerung der Gemeindeentwicklung auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit nur ein nachgeordneter Bestandteil der kommunalen Planungspraxis.

In welchem geringen Maße die von den Gemeinden benannten kommunalen Entwicklungsschwerpunkte (Abb. 5.3-7) z.T. bei der raumwirksamen Realisierung von Entwicklungsvorhaben berücksichtigt werden, wird bei einer Analyse der Ausweisung von Flächen für bauliche Zwecke deutlich. Im Durchschnitt stehen in den strukturschwachen ländlichen Gemeinden ca. 1,1 ‰ der Gemeindefläche für Wohnbauzwecke und 0,9 ‰ als Gewerbebauland zur Verfügung. Von diesen Werten weichen die Gemeinden, in denen „Flächensparen“ als ein für die zukünftige Gemeindeentwicklung wichtiger ökologischer Aspekt benannt wurde, erheblich ab. Hier werden, im Vergleich zu den übrigen Gemeinden, prozentual deutlich mehr Flächen bereitgestellt, insbesondere für die Ansiedlung von Gewerbe (siehe Abb. 5.3-16). Damit wird das ohnehin im strukturschwachen ländlichen Raum niedrig priorisierte Flächensparziel selbst in den sich dazu bekennenden Gemeinden nicht umgesetzt.

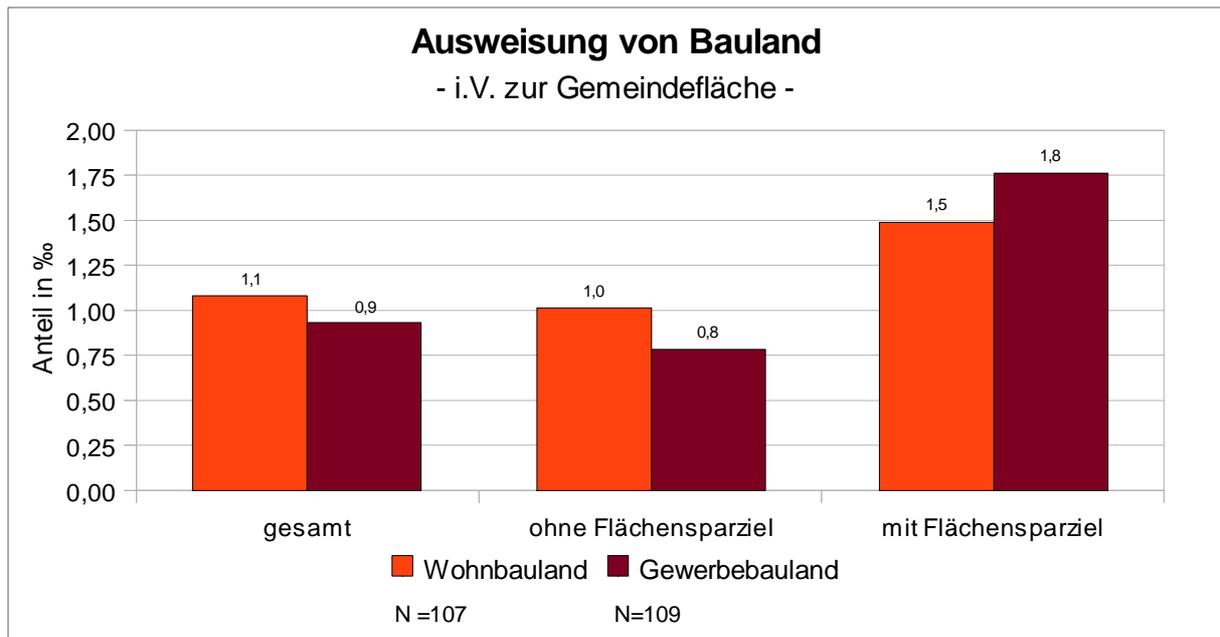


Abb. 5.3-16: Ausweisung von Bauland

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Planung der Gemeindeentwicklung im Bereich der Bauleitplanung an den jeweiligen lokalen Erfordernissen ausgerichtet erscheint und häufig in Form von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen fixiert wird. In allen weiteren kommunalen Planungsfeldern werden entsprechende langfristige Pläne selten aufgestellt. Darüber hinaus ist ersichtlich, dass ausgewählte wesentliche Ziele der Raumordnungs- und Landesplanung (hier: Flächensparziel) trotz der Berücksichtigung der Vorgaben dieser Planungsebene bei der kommunalen Zielfindung keinen umsetzungsrelevanten Eingang in die Planungspraxis der Gemeinden findet. Auf eine selbstverständliche Operationalisierung der Ziele von übergeordneten Planungsebenen kann daher nicht geschlossen werden.

5.3.3 Akteure

Für die Ableitung des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses ist auch von Interesse, welche Akteure bei der Gestaltung der durch die Gemeinde selbst initiierten Entwicklungsprozesse mitwirken. Dabei kann auf den Ergebnissen der Analysen der Kap. 5.3.1 und 5.3.2 aufgebaut werden. Im Folgenden wird zwischen den verschiedenen Prozessschritten (vgl. Abb. 1.4-2) unterschieden. Allen Prozessschritten ist gemein, dass sie maßgeblich durch die Bürgermeister der strukturschwachen ländlichen Gemeinden bestimmt werden, deren Aufgabe entsprechend der jeweiligen Gemeindeordnung in der Vertretung aller Belange der Gemeinde besteht. Gestützt auf die kommunale Planungshoheit obliegt ihnen die Initiierung, Vorbereitung und Umsetzung von Entwicklungsprozessen. Damit ist in der Person und Funktion des Bürgermeisters der wichtigste lokale Akteur auf der kommunalen Planungsebene zu sehen.

Neben dem Bürgermeister gewinnen vor allem im Prozessschritt der Partizipation (siehe Abb. 1.4-1) weitere Akteure Einfluss auf die Gemeindeentwicklung. Hier ist neben der z.T. erforderlichen Beteiligung von Öffentlichkeit, Behörden und Trägern öffentlicher Belange (z.B. im Rahmen der Bauleitplanung) besonders die Integration einzelner Bürger sowie der lokalen Vereine zu benennen. Diese können jeweils als weitere maßgebliche Akteure angesehen werden, da sie bei der Ausgestaltung der Gemeindeentwicklung ein hohes Maß an Berücksichtigung finden (vgl. Abb. 5.3-9). Aber auch andere wirtschaftliche, insbesondere landwirtschaftliche, Akteure sowie die Kirchen stellen wichtige Größen dar, so dass insgesamt in der Phase der Partizipation ein relativ breites Spektrum an Akteuren existiert. Diesem gehören weitere Interessenvertretungen wie z.B. Umwelt- und Gewerbeverbände jedoch nur selten an.

Im Rahmen der Planung von Landentwicklungsprozessen erfolgen die Analyse von Problemlagen, die Ableitung von Zielen und die Operationalisierung der Ziele übergeordneter Planungsebenen. Am häufigsten werden durch die befragten Gemeinden die verschiedenen Planungs- und Verwaltungsinstitutionen der Raumordnung und Landesplanung sowie der entsprechend beteiligten Fachplanung als wichtige Akteure der Zielfindung angeführt (vgl. Abb. 5.3-8). Allerdings zeigt die Untersuchung, dass nur ca. ein Drittel der Kommunen tatsächlich diese bei der Planung der Gemeindeentwicklung berücksichtigt. Es ist daher in diesem Prozessschritt anzunehmen, dass sich das Spektrum der wesentlichen Akteure in gleicher Form wie in der Phase der Partizipation zusammensetzt.

Daneben können jedoch auch nachgeordnete Landentwicklungsbehörden durch die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten (ILEK, Leader) aktiven Einfluss nehmen, andere informelle Gruppierungen (z.B. lokale Agenda 21-Gruppen) dagegen kaum als Akteur wahrgenommen werden.

Bei der konkreten Umsetzung von Entwicklungsprozessen im strukturschwachen ländlichen Raum spielen erneut die verschiedenen Verwaltungsebenen eine bestimmende Rolle, insbesondere die Ämter/Verwaltungsgemeinschaften sowie Landkreise (siehe auch Abb. 5.3-9). Weiterhin können die Bürger, lokale Vereine, landwirtschaftliche sowie weitere ökonomisch orientierte Akteure höheren Einfluss nehmen.

Den (ggf. vorläufigen) Abschluss von Landentwicklungsprozessen bildet die Phase der Kontrolle bzw. Bewertung der Prozesse (Abb. 1.4-1; siehe auch Kap. 4). Hier wirken neben dem Bürgermeister bzw. dem Gemeinderat maßgeblich die übergeordneten Planungsebenen sowie Bürger bzw. Bürgervertretungen mit. Eine detaillierte Analyse der an der Bewertung von Landentwicklungsprozessen in strukturschwachen ländlichen Gemeinden Beteiligten wird in Kap. 5.4.3.3 vorgenommen.

Zusammenfassend lässt sich nach einer Analyse der Untersuchungsergebnisse erkennen, dass der Bürgermeister in strukturschwachen ländlichen Gemeinden der einflussreichste Akteur hinsichtlich der zukünftigen Gemeindeentwicklung ist. Weiterhin treten die verschiedenen Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in mehreren Prozessschritten auf.

Daneben hat der einzelne Bürger in allen Phasen eines Landentwicklungsprozesses einen hohen Stellenwert und auch Vertreter der Landwirtschaft und anderer Wirtschaftszweige können in einzelnen Prozessschritten (vornehmlich der Umsetzung) deutlich in Erscheinung treten. Weitere Akteure, von denen in Anlehnung an die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder (vgl. Kap. 3.1.5) zweifelsohne eine große Vielfalt existiert, scheinen

dagegen insgesamt kaum direkt Einfluss nehmen zu können, sofern sie nicht explizit der Kategorie „Bürger“ bzw. „lokaler Verein“ zuzuordnen sind.

Damit entstammen die entscheidenden Akteure einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung einer institutionellen Dimension sowie dem sozialen Bereich, wogegen ökonomische Akteure (mit Ausnahme der Landwirtschaft) nur eine geringere Berücksichtigung erfahren und die ökologische Dimension in den Hintergrund tritt.

5.3.4 Nachhaltigkeitskompetenz und Wissensstand

Unter Nachhaltigkeitskompetenz soll die Fähigkeit verstanden werden, Entwicklungsprozesse am Leitbild der Nachhaltigkeit auszurichten. Sie wird im Folgenden aus den Erfahrungen der Gemeinden in der Planung bzw. Umsetzung von Landentwicklungsprozessen, den kommunalen Entwicklungsschwerpunkten und dem Spektrum der an der Gemeindeentwicklung beteiligten Akteure abgeleitet. Bezüglich der Erfahrungen mit Landentwicklungsprozessen ist es in diesem Zusammenhang nicht von Belang, ob die Gemeinde für die Prozessgestaltung verantwortlich (z.B. Bauleitplanung) ist oder nur mitwirkt (z.B. Flurbereinigung). In beiden Fällen bauen die kommunalen Akteure ihren Wissensstand aus und verbessern damit auch ihre Kompetenz zur nachhaltigen Entwicklung.

Den in Kap. 3.2 aufgeführten Landentwicklungsprozessen liegt grundsätzlich das Leitbild nachhaltiger Entwicklung zu Grunde. Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden erhoben, in welchem Umfang sich diese Prozesse in den Gemeinden vollziehen (Abb. 5.3-17). Im Folgenden wird sowohl auf die relevanten Management-, als auch die Kernprozesse ländlicher Entwicklung eingegangen. Die spezifischen Aspekte der Prozessbewertung (Unterstützungsprozess) werden eingehend in Kap. 5.4. betrachtet.

Im Bereich der Managementprozesse ist die Aufstellung von Flächennutzungsplänen der verbreitetste Ansatz zur zukunftsorientierten Steuerung von Entwicklungen. Zwar handelt es sich hierbei um einen im Rahmen der Regelungen des BauGB verpflichtenden Ansatz, allerdings erfordert er eine intensive Auseinandersetzung mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung (siehe auch Kap. 2.3.6 und Kap. 5.3.2.3) und fördert daher die Nachhaltigkeitskompetenz. Weiterhin sind 51,5 % der sich an der Untersuchung beteiligenden Gemeinden in Leader- und/oder ILE-Prozesse eingebunden, in 15,7 % existieren beide Ansätze parallel. Auch diese Handlungsansätze wirken positiv auf Wissensstand und Kompetenzen der Gemeinden hinsichtlich einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung.

In rund einem Viertel der Gemeinden existieren langfristige kommunale Gemeindeentwicklungspläne (Abb. 5.3-15) und mit nahezu gleicher Häufigkeit werden verschiedene Entwicklungsprozesse mit Wettbewerbscharakter (Abb. 5.3-17) forciert. Demgegenüber sind lokale Agenda 21-Prozesse nur für eine geringe Anzahl an Gemeinden von Interesse. Insgesamt vollzieht sich in 83,6 % der Gemeinden mindestens einer der fünf wichtigsten in Abb. 5.3-17 dargestellten Managementprozesse.

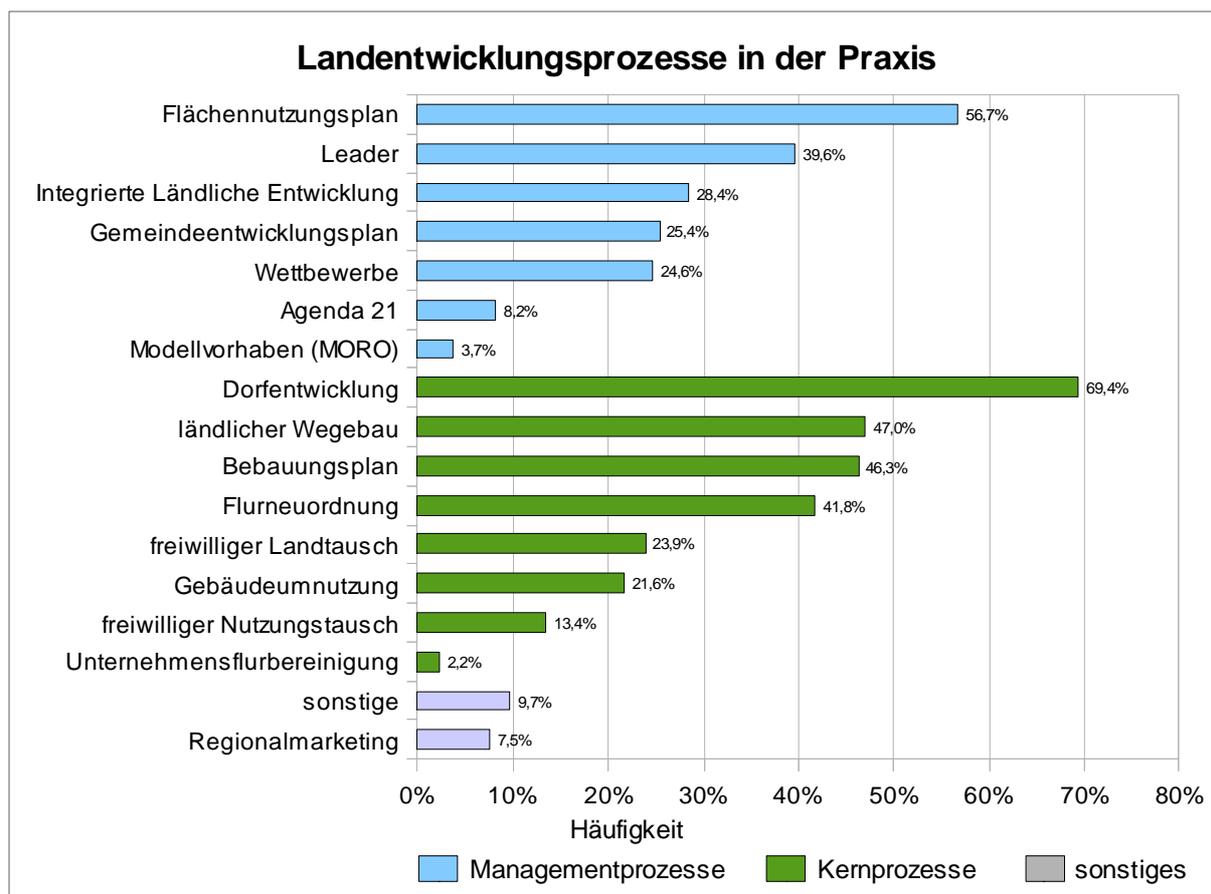


Abb. 5.3-17: Landentwicklungsprozesse in der Praxis

In einer etwas größeren Zahl der Gemeinden werden Maßnahmen innerhalb der Kernprozesse der ländlichen Entwicklung realisiert. In 93,3 % der Gemeinden vollzieht sich mindestens einer der vier bedeutendsten Kernprozesse der ländlichen Entwicklung. Eine auch insgesamt herausragende Bedeutung kommt dabei der Dorferneuerung/Dorfentwicklung zu. In über zwei Dritteln der teilnehmenden Gemeinden laufen entsprechende Verfahren. Der Grund hierfür kann sowohl in der relativ überschaubaren inhaltlichen Gestaltungsaufgabe, in der bevorzugten Förderung angesichts der mehrdimensionalen Wirkung der Maßnahmen sowie dem vergleichsweise überschaubaren Kosten- und Zeitrahmen liegen. Häufig werden diese Verfahren von Bemühungen zur Umnutzung von Gebäuden begleitet, da in der Regel Synergieeffekte genutzt werden können. Nur 27,6 % der Ansätze zur Gebäudeumnutzung erfolgen in Gemeinden ohne Dorferneuerungsprozess. Weiterhin spielen der ländliche Wegebau und die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes eine wichtigere Rolle, die mit dem hohen Stellenwert landwirtschaftlicher Belange korreliert. Maßnahmen wie der freiwillige Land- oder Nutzungstausch sind sowohl von der Häufigkeit als auch vom Umfang der einbezogenen Flächen weniger von Bedeutung.

Auch die Wahl der kommunalen Entwicklungsschwerpunkte lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeitskompetenz der Gemeinden zu. Die Relevanz von ökonomischen, ökologischen und sozialen Handlungsfeldern einer nachhaltigen Entwicklung für die strukturschwachen ländlichen Gemeinden wurde bereits in Kap. 5.3.1.2 analysiert.

In über zwei Drittel der Gemeinden zählen die Arbeitsplatzsituation, das Gemeinde- und Vereinsleben, der Gemeindehaushalt und das Landschaftsbild zu den wichtigsten

kommunalen Entwicklungsschwerpunkten. Überwiegend werden somit Aspekte aus allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen in die Gemeindeentwicklung integriert. Auch das Spektrum an nachgeordneten Entwicklungsschwerpunkten beinhaltet in unterschiedlicher Ausprägung alle Dimensionen und spiegelt im Wesentlichen die in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten Handlungsfelder einer nachhaltigen Landentwicklung wider.

Dementsprechend vielschichtig ist auch die Zusammensetzung der kommunalen Akteure in der Gemeindeentwicklung. In erster Linie hängt die Möglichkeit einer Gemeinde, ihre Entwicklung zukunftsfähig zu gestalten, unmittelbar von deren Wissensstand und Kompetenzen hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung ab. Daneben ist jedoch auch die Integration von Akteuren aller Nachhaltigkeitsdimensionen erforderlich. Bereits dargelegt wurde der unterschiedlich hohe Einfluss der verschiedenen Akteure auf die Gemeindeentwicklung. Die Beteiligung von Bürgern, lokalen Vereinen und anderen sozialen Interessenvertretungen eröffnet den Zugang zur sozialen Nachhaltigkeitsdimension, während durch Vertreter von Landwirtschaft und anderer Wirtschaftszweige ökonomische Belange integriert werden. Auch den für die ländliche Entwicklung zuständigen Planungs- und Verwaltungsinstitutionen kommt eine hohe Bedeutung zu. Wie in Kap. 2.3. dargelegt, ist besonders im Bereich der öffentlichen Verwaltung das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept verankert und für die Gestaltung von Landentwicklungsprozessen maßgeblich. Daher wirkt sich die Einbeziehung von übergeordneten Planungsebenen in der Gemeindeentwicklung positiv auf die kommunale Nachhaltigkeitskompetenz aus. Allerdings begrenzt das Fehlen von der ökologischen Dimension zuzuordnenden Akteuren den Zugang der Gemeinden zu entsprechendem Wissen und Kompetenzen in hohem Maße.

Auf Grund des gesetzlichen, politischen und gesellschaftlichen Auftrages zu einer nachhaltigen Entwicklung (Kap 2.3.8) stehen die strukturschwachen ländlichen Gemeinden in der Pflicht, sich mit den verschiedenen Aspekten des Nachhaltigkeitsleitbildes auseinanderzusetzen. Die Betrachtung der sich vollziehenden Prozesse zeigt, dass sie auch regelmäßig mit den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung konfrontiert werden. In den Gemeinden, die bereits mit der Planung, Umsetzung oder Begleitung von Landentwicklungsprozessen Erfahrungen gesammelt haben, kann somit ein entsprechender Wissensstand vorausgesetzt werden. Daher ist es nachzuvollziehen, dass in einem Großteil der Gemeinden auch Entwicklungsschwerpunkte in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen gesetzt werden. Auch werden Akteure aus dem Bereich der ökonomischen und sozialen Dimension in die Gemeindeentwicklung einbezogen, indessen werden ökologische Belange nicht integriert. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Diskussion nachhaltiger Entwicklung mittlerweile nicht mehr um eine reine Fachdiskussion handelt. Da das Konzept Eingang in verschiedene gesellschaftliche Bereiche erlangt hat (vgl. Kap. 2), verfügen auch breite Kreise der Bevölkerung über eine entsprechende Grundvorstellung bezüglich des Leitbildes. Daher können auch die weiteren Akteure der Gemeindeentwicklung (Bürger, Interessenvertretungen, Wirtschaft) ihr spezifisch reflektiertes Nachhaltigkeitsverständnis in die gemeindliche Entwicklungsarbeit einbringen. Daher sollten in einem Großteil der Gemeinden ausreichende Kenntnisse bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung vorhanden sein.

5.3.5 Zusammenfassende Bewertung des Nachhaltigkeitsverständnisses

Im Rahmen der Untersuchung wurde explizit das Verständnis von Nachhaltigkeit anhand von tatsächlichen bzw. wünschenswerten Handlungsoptionen erfragt. Hierzu wurde die von HARTMUTH (2007, S. 23 f) entworfene Kategorisierung menschlicher Handlungsperspektiven im Kontext der Nachhaltigkeit auf die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Gemeinden bezogen. Als zentrale Momente nachhaltigkeitsbezogenen Handelns bezüglich eines Guts oder Zustandes wird zwischen den Kategorien Wirtschaften/Haushalten, Erhaltung/Schutz, Verbesserung/Optimierung und Reparatur/Wiederherstellung unterschieden. Diese Kategorien können herangezogen werden, um die soziale Repräsentation von Nachhaltigkeit in den Gemeinden herauszustellen (ebd.). Unter sozialer Repräsentation ist in Bezug auf die untersuchten Kommunen dabei das Vorhandensein eines gemeinsamen Verständnisses bezüglich nachhaltiger Entwicklung zu verstehen.

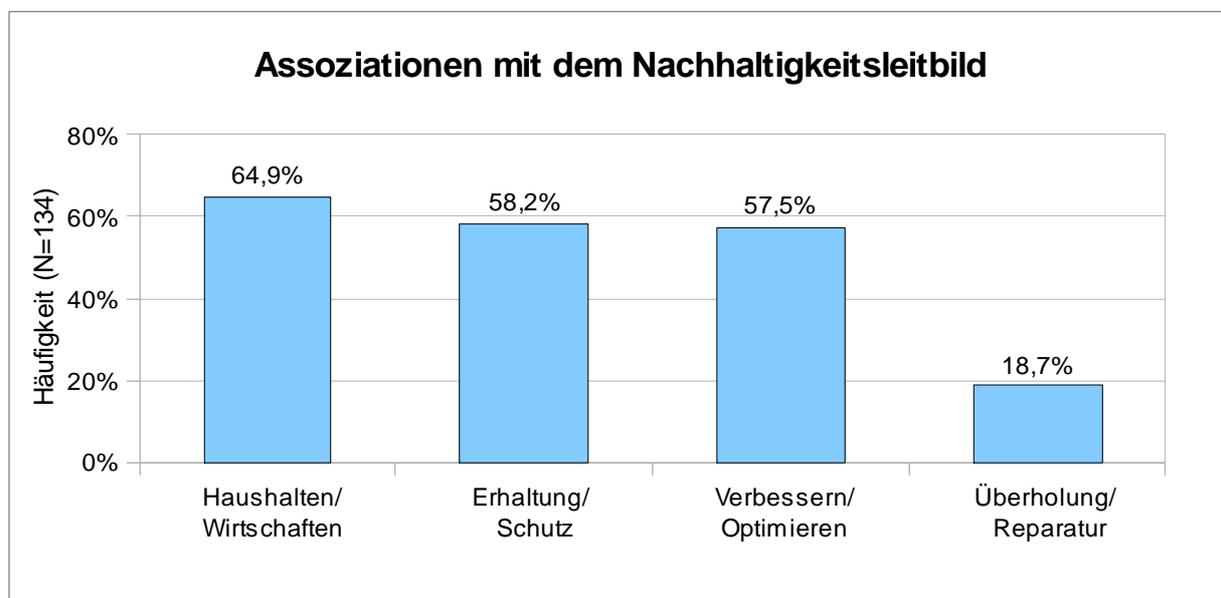


Abb. 5.3-18: Assoziationen der Gemeinden mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung

Aus dem Ergebnis der Befragung lässt sich kein zentrales Verständnis entsprechend der gewählten Kategorien erkennen (Abb. 5.4-18). Zwar dominiert leicht der Gedanke des wirtschaftlich tragfähigen Handelns, allerdings hebt sich dieser nicht signifikant von dem Verständnis von nachhaltiger Entwicklung als Schutzmaßnahme bzw. Optimierungsprozess ab. Die kommunalen Handlungsperspektiven können insgesamt in engem Zusammenhang mit statischen (Haushalten/Wirtschaften, Erhaltung/Schutz), weniger auch mit dynamischen, zukunftsorientierten Handlungsweisen (Verbessern/Optimieren) gesehen werden. Überwiegend nicht mit einer nachhaltigen Entwicklung in Verbindung stehend werden wiederherstellende Handlungsansätze gesehen.

Das in strukturschwachen ländlichen Räumen präsente Nachhaltigkeitskonzept wird weiterhin durch die Dimensionen bestimmt, in denen sich die Zieloperationalisierung, Umsetzung von Maßnahmen und Beteiligung der Akteure vollziehen.

Da nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden kann, dass einzelne Zielvorstellungen höherer Planungsebenen auch in den Gemeinden verfolgt und umgesetzt werden (vgl. Handlungsfeld „Flächensparen“), steht auch das im Bereich der Verwaltung etablierte dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept auf der lokalen Ebene zur Debatte. De facto ist die Integration verschiedener Dimensionen von dem jeweiligen Entwicklungsprozess abhängig. So kann z.B. auf Grund des hohen Einflusses der regionalen Planungsebene auf die Gestaltung gemeindeübergreifender Entwicklungsprozesse (ILE, Leader, REK; vgl. Kap. 5.3.2) bei diesen auf eine stärkere Berücksichtigung des zu Grunde liegenden dreidimensionalen Nachhaltigkeitskonzepts geschlossen werden. Für gemeindeinterne Handlungsansätze (z.B. Gemeindeentwicklungsplanung) ist dagegen von einer Unterrepräsentation der ökologischen Dimension auszugehen.

Das Untersuchungsergebnis zeigt, dass sich der Zielbereich nachhaltiger ländlicher Entwicklung, d.h. die Gesamtheit der bestimmenden Handlungsfelder, in ökonomische, soziale und ökologische Belange untergliedern lässt und damit dem dreidimensionalen Ansatz entspricht (s.o.). Allerdings ist zunächst nicht ersichtlich, ob und in welcher Form schließlich doch eine Priorisierung der Dimensionen innerhalb der Gemeinden erfolgt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass originär auf die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtete Ansätze (lokale Agenda 21) z.T. weder bei der Gestaltung noch der Bewertung von Entwicklungsprozessen zu funktionieren scheinen (vgl. Abb. 5.3-8, Abb. 5.3-17). Daher sind auch die Dimensionen der bei der Gemeindeentwicklung berücksichtigten Belange zu betrachten.

Diese umfassen vorrangig die Interessen der Bürger, lokalen Vereine sowie der Landwirtschaft und, in Abhängigkeit vom Entwicklungspotenzial der Gemeinden, weiterhin ökonomische Interessen und bilden damit besonders die soziale und ökonomische Dimension ab. Dem wiederum entspricht auch das Spektrum der entscheidenden Akteure, die vorrangig aus dem sozialen Bereich, der Landwirtschaft und den Verwaltungs- und Planungsbehörden stammen. Daher repräsentieren sie ebenfalls die soziale und ökonomische Dimension und ergänzen diese um institutionelle Aspekte.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Gemeinden auf einem mehrdimensionalen Nachhaltigkeitskonzept basiert. In diesem nehmen die ökonomische und die soziale Dimension eine vorrangige Stellung ein. Daneben ist in Anbetracht der geringen Berücksichtigung von umweltbezogenen Belangen auch eine ökologische Dimension vorhanden, deren Ausprägung jedoch nur ansatzweise zu erkennen ist. Gegen eine weitere institutionelle Dimension, wie sie in der wissenschaftlichen Diskussion im Zusammenhang mit mehrdimensionalen Nachhaltigkeitskonzepten thematisiert wird (vgl. JÖRISSEN 2005, S. 19; FISCHER 2000, S. 21; GRUNWALD/KOPFMÜLLER 2006, S. 46), spricht der nur schwach ausgeprägte theoretische sowie der fehlende praktische Zugang zu dieser Dimension. Ohnehin lässt sich aus der organisatorischen und inhaltlichen Strukturierung der räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland keine eigenständige, in die gängigen Systemvorstellungen von Nachhaltigkeit zu integrierende, Nachhaltigkeitsdimension ableiten.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen jedoch auch, dass in der Praxis die Dimensionen sehr selektiv betrachtet und differenziert priorisiert werden. So orientieren sich kommunale Entwicklungsschwerpunkte nur begrenzt an einem aus drei gleichwertigen Dimensionen bestehenden Nachhaltigkeitskonzept. Im Einzelfall resultiert aus der Auswahl von Handlungsfeldern, Belangen und Akteuren eine Entwicklung, die in ihrer Gesamtheit nicht den Anforderungen des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung entspricht (vgl. Kap. 2). Daher scheinen bezüglich der Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene Defizite zu bestehen, die u.a. auf

- Sachzwänge,
- spezifische Problemlagen,
- lokale Entwicklungspotenziale,
- wissensbasierte Kompetenzen,
- technische und organisatorische Rahmenbedingungen,
- und politische Zyklen

zurückgeführt werden können. Diese zunächst limitierenden Faktoren sind jedoch feste Einflussgrößen des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses und maßgeblich für dessen Ausprägung und weitere Entwicklung.

5.4 Analyse der Bewertung von Landentwicklungsprozessen

Nach der Ableitung des kommunalen Nachhaltigkeitsverständnisses wird im Folgenden untersucht, in welcher Form die Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene in der Praxis erfolgt. Hierzu werden die Ergebnisse der Gemeindebefragung zunächst hinsichtlich der gewählten Bewertungsmethoden, der damit verbundenen Zielsetzungen und der inhaltlichen Bereiche der Indikatorenutzung ausgewertet. Anschließend wird eine Analyse der Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen in den Kommunen vorgenommen, d.h. der Umfang von Indikatorensystemen, die Häufigkeit der Erhebung sowie die in die Bewertung der Gemeindeentwicklung involvierten Akteure betrachtet. Hieraus sollen Erkenntnisse bezüglich der Bedeutung und Praxisrelevanz von indikatorengestützten Verfahren für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf der kommunalen Ebene gewonnen werden. Die entsprechenden Untersuchungsaspekte sind in Tab. 5.4-1 aufgeführt.

Untersuchungsaspekt	Frage
(6) Form der Bewertung von Landentwicklungsprozessen	11, 12
(7) Bereiche der Indikatorenutzung	13,
(8) Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen	14, 15, 16, 18
(9) Akteure der Bewertung	17, 19

Tabelle 5.4-1: Untersuchungsaspekte zur Prozessbewertung

5.4.1 Form der Bewertung von Landentwicklungsprozessen

In der wissenschaftlichen Diskussion zur Bewertung von Prozessen und Entwicklungen sind besonders indikatorengestützte Monitoring-, Controlling- und Evaluationsverfahren gängige Instrumente und hinsichtlich ihrer Eignung im Bereich der ländlichen Entwicklung bereits mehrfach erprobt (vgl. Kap. 4). Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurde die tatsächliche Nutzung dieser Bewertungsverfahren auf kommunaler Ebene näher hinterfragt.

5.4.1.1 Nutzung von Bewertungsverfahren

Von den sich an der Erhebung beteiligten Gemeinden nutzen 80,6 % ein oder mehrere Verfahren zur Verfolgung bzw. Bewertung der Gemeindeentwicklung. Das schließt sowohl pflichtgemäße als auch freiwillige Analysen und Bewertungen qualitativer und quantitativer Natur ein. Für die überwiegende Zahl der strukturschwachen ländlichen Gemeinden ist daher die Bewertung ihrer Entwicklungen und die Verfügbarkeit entsprechend geeigneter kommunalen Bewertungsverfahren von Relevanz. Dass in einer Vielzahl der Kommunen eine Verfolgung und Bewertung von Landentwicklungsprozessen vorgenommen wird, steht damit außer Frage – allerdings sind in diesem Zusammenhang auch Quantität und Qualität der Bewertung von Bedeutung. Diese Aspekte werden in Kap. 5.4.3 analysiert.

Aus der Befragung ergibt sich jedoch auch, dass nahezu ein Fünftel der strukturschwachen ländlichen Gemeinden ihre eigene Entwicklung nicht verfolgt bzw. bewertet. Es werden in diesen Kommunen weder qualitative noch quantitative Methoden zur Beobachtung, Analyse oder Steuerung von sich vollziehenden Landentwicklungsprozessen angewendet. Zwar wird ein Teil dieser durch übergeordnete Planungsebenen gelenkt (z.B. ILE), allerdings ist von einem ungesteuerten Verlauf besonders der gemeindeintern initiierten Prozesse auszugehen. Vor dem Hintergrund, dass diese Kommunen zugleich eine im Durchschnitt höhere Anzahl an Problemlagen aufführen, ist der Anteil der entsprechenden Gemeinden als hoch zu bewerten.

Bei einer Reduzierung der Betrachtung auf die Bewertungsverfahren Monitoring, Controlling und Evaluation ergibt sich ein nahezu identisches Bild. 78,4 % der Kommunen greifen auf mindestens einen dieser Ansätze zur Verfolgung und Bewertung der Gemeindeentwicklung zurück, 10,4 % geben an, alle drei Verfahren implementiert zu haben. Sonstige Ansätze werden nur von 2,2 % der befragten Gemeinden aufgeführt und stellen damit eher die Ausnahme dar. Bei diesen nicht näher benannten Bewertungsverfahren nehmen die Gemeinden vorwiegend eine unterstützende Funktion im Zusammenhang mit der Bewertung durch übergeordnete Planungsebenen ein. Allerdings sind weder Methodik noch Orientierung dieser weiteren Verfahren (Beobachtung, Bewertung, Steuerung) ersichtlich, so dass keine Zuordnung zu den übrigen Kategorien erfolgen kann.

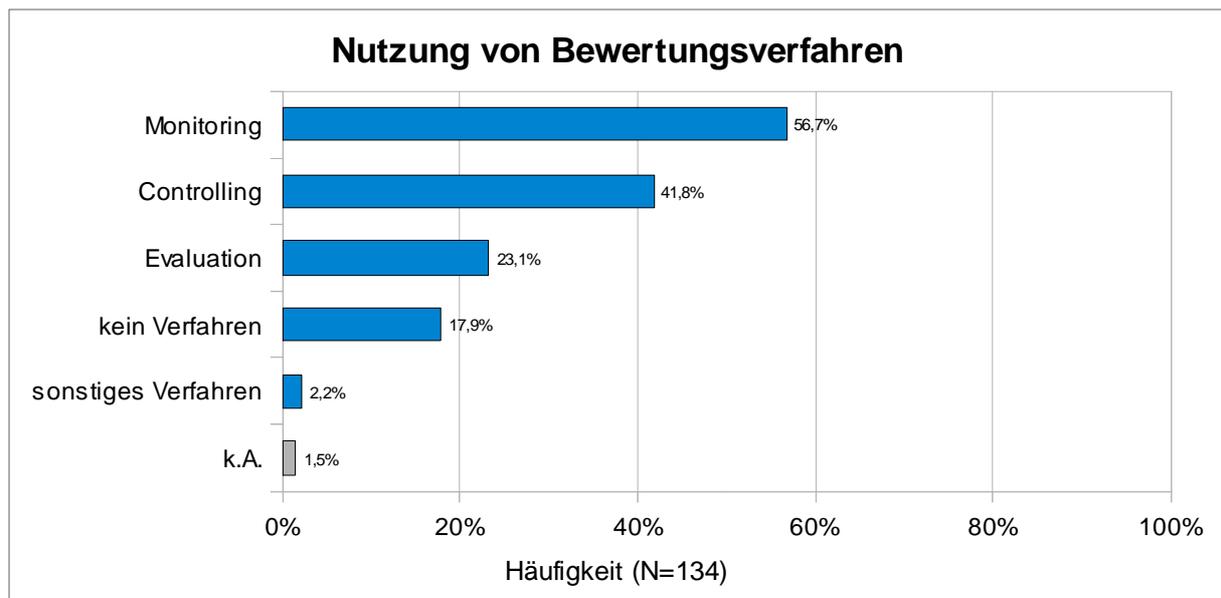


Abb. 5.4-1: Nutzung von Bewertungsverfahren

Im Detail gestalten sich die Form der Entwicklungserfassung und -bewertung und damit auch deren Zielsetzung unterschiedlich (Abb. 5.4-1). In den meisten Gemeinden (56,7 %) wird ein Monitoring der Gemeindeentwicklung betrieben. Zwar wird der Maßstab der Betrachtungen, der von einer reinen Raubeobachtung bis zu einer kleinmaßstäbigen und detaillierten Erfassung von Maßnahmenvollzug bzw. -wirksamkeit reichen kann, nicht deutlich. Dennoch ist ersichtlich, dass der überwiegende Teil der Bewertungen von Landentwicklungsprozessen deskriptiv ohne einen direkten Eingriff in laufende Maßnahmen erfolgt. Die Gemeinden sind damit sehr an einer begleitenden Beobachtung von Umsetzungsprozessen bzw. deren unmittelbaren Ergebnissen interessiert. Weiterhin stellen die im Rahmen des Monitorings erfassten Informationen die Grundlage für eine kontinuierliche Steuerung oder auch die Evaluation von Landentwicklungsprozessen dar. So werden in über der Hälfte (55,3 %) der ein Monitoring betreibenden Gemeinden ebenfalls Controlling- und/oder Evaluationsansätze verfolgt. In diesem zweifachen Anwendungsbereich des Monitorings sowohl als eigenständiges Beobachtungsverfahren als auch als Voraussetzung für weiterführende Bewertungsverfahren liegt auch die relativ hohe Häufigkeit der Nutzung begründet. Der hohe Anteil an Monitoringverfahren ergibt sich allerdings aus allgemeinen statistischen Berichtspflichten (z.B. Bevölkerungszahlen, Beschäftigung), die in der Wahrnehmung der Gemeinden als Monitoring aufgefasst werden könnten, ohne dass eine inhaltliche Erfassung von entwicklungsrelevanten Kenngrößen erfolgt.

In deutlich geringerem Umfang nehmen strukturschwache ländliche Gemeinden eine Evaluation von Entwicklungsprozessen vor. Weniger als ein Viertel (23,1 %) der befragten Kommunen geben an, Verfahren zur Überprüfung der Gemeindeentwicklung anzuwenden. Auch wäre in Anbetracht der hohen Anzahl an kommunalen Landentwicklungsprozessen (z.B. Dorferneuerung, Bauleitplanung, vgl. Abb. 5.3-17) eine häufigere Nutzung von Evaluationen zur Vollzugs-, Wirksamkeits- und Zielerreichungskontrolle zu erwarten, zudem einmalige bzw. sequentiell rückblickende Bewertungen weniger kosten- und personalintensiv als kontinuierliche Monitoring- und Controllingansätze sind. Zwar vollzieht sich besonders

bei gemeindeübergreifenden Landentwicklungsprozessen (z.B. Leader, ILE) die maßgebliche Prozesssteuerung außerhalb der kommunalen Ebene, so dass darin eine Ursache für die geringe Anzahl an evaluierenden Gemeinden gesehen werden kann. Auf die gemeindeintern initiierten Entwicklungsprozesse kann diese Begründung allerdings nicht übertragen werden. Somit scheint es, dass vor allem Landentwicklungsprozesse auf der kommunalen Ebene eher selten in Form einer Evaluation bewertet werden und andere Verfahren Vorrang haben. Gestützt wird diese Annahme durch die geringe Zahl an Gemeinden, die ausschließlich Evaluationen zur Bewertung von Entwicklungen nutzt (ca. 2,2 %). In der kommunalen Praxis werden Evaluationen fast ausschließlich mit anderen Bewertungsverfahren kombiniert.

Als weiteres Verfahren für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen stehen steuernde Controllingansätze zur Verfügung. Diese setzen die Beherrschung der Prozesse voraus und sind durch einen aktiven, regelnden Charakter gekennzeichnet. Parallel zu Zielformulierung, Planung, Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen erlauben sie es, die Gemeindeentwicklung zielorientiert zu koordinieren, stellen dabei aber die im Vergleich höchsten Ansprüche an die Bewertungskompetenz. Insgesamt gaben 41,8 % der befragten Gemeinden an, ein Controlling der Gemeindeentwicklung zu betreiben, wobei keine explizite Unterscheidung zwischen operativem und strategischem Controlling vorgenommen wurde. In etwa zwei Fünfteln (42,9 %) dieser Gemeinden wird daneben kein weiteres Bewertungsverfahren genutzt.

In welchem Umfang tatsächlich ein Controlling der Landentwicklungsprozesse betrieben wird, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Zwar weicht das Spektrum der in Controllingverfahren einbezogenen Bereiche der Gemeindeentwicklung nicht sehr stark von der Auswahl der Indikatoren anderer Gemeinden ab. Auffällig ist jedoch, dass in den ein Controlling betreibenden Gemeinden die herangezogenen Indikatorensysteme im Durchschnitt eher kleiner dimensioniert sind und die einzelnen Indikatoren seltener erhoben werden (durchschnittlich alle 8,9 Monate im Vergleich zu 7,9 Monaten). Es scheint, dass das Verständnis von Controlling als ein auch außerhalb betriebswirtschaftlicher Anwendungen gängiges Bewertungsverfahren und die hierfür erforderlichen Kompetenzen auf der Gemeindeebene nur schwach ausgeprägt sind. Für eine diesbezüglich vertiefende Interpretation ist aber eine konkrete Analyse der jeweiligen Controllingverfahren in den Gemeinden erforderlich, die jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein kann.

5.4.1.2 Nutzung von Indikatoren

In Kap. 4 wurde bereits herausgestellt, dass sich Bewertungsverfahren auf quantitative Kenngrößen oder beschreibende Werte gründen. Besonders für die Darstellung der komplexen Zusammenhänge in Landentwicklungsprozessen sind Indikatoren geeignet. Zudem erfüllen sie eine Vielzahl weiterer spezifischer Funktionen (vgl. Abb. 4.3-1), die ihren Einsatz über ein deskriptives Monitoring hinaus im Rahmen von Evaluationen und für Controllingaufgaben empfehlen.

Von den im Rahmen der empirischen Untersuchung analysierten ländlichen Kommunen greift ca. ein Drittel (34,3 %) auf Indikatoren in Form von Messwerten oder beschreibenden Werten zur Bewertung der Gemeindeentwicklung zurück und wendet somit quantitative, auf

numerischer Darstellung beruhende Verfahren an. Die Mehrzahl nutzt keine Indikatoren, insgesamt sind dies 65,7 % der strukturschwachen Landgemeinden (Abb. 5.4-2).

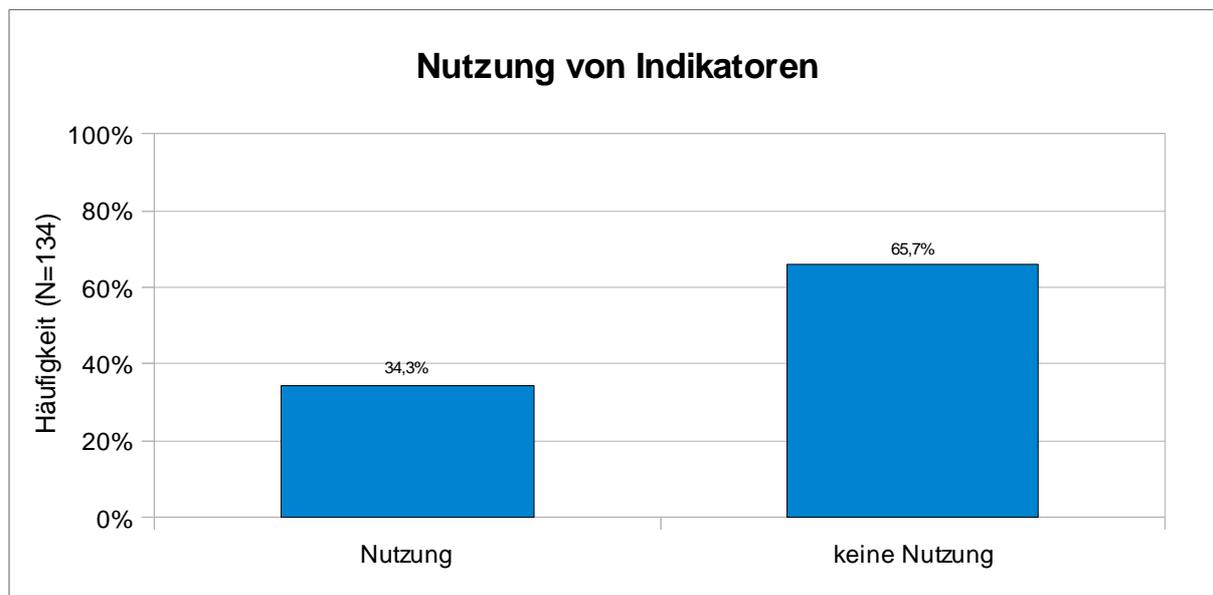


Abb. 5.4-2: Nutzung von Indikatoren

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass der Großteil der Kommunen für die Erfassung und Bewertung ihrer Entwicklung auf qualitative Methoden, d.h. verbal-argumentative Vorgehensweisen zurückgreift. Als Grund dafür kommen neben den in Kap. 4.3.5 und 4.4.4 aufgeführten Grenzen des Indikatorenansatzes und den explizit im Rahmen der Befragung genannten Argumenten (siehe Kap. 5.5) auch die verfahrensspezifischen Erfordernisse in Betracht. So ist der Einsatz von quantitativen Kenngrößen für Monitoring, Evaluation und Controlling jeweils in unterschiedlichem Umfang erforderlich.

Besonders für Monitoringverfahren ist das Vorhandensein von Indikatoren unabdingbar, um Aussagen über das betreffende Indikandum treffen und darstellen zu können. Auch bei der Durchführung eines Controllings findet die Analyse und Bewertung von Kenngrößen unmittelbaren Eingang in die Iterationsschritte der Prozesssteuerung. Von den Gemeinden, die angeben, kontinuierlich steuernd in ihre Entwicklung einzugreifen (Controlling), verwenden dazu lediglich 48,2 % Indikatoren, beim Monitoring werden sie nur von 43,4 % eingesetzt (Abb. 5.4-3). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass in über der Hälfte der die jeweiligen Verfahren nutzenden Kommunen kein den gängigen methodischen Ansätzen entsprechendes Monitoring bzw. Controlling betrieben wird, mithin Bewertungen nicht vorgenommen werden können. Lediglich im Rahmen von Evaluationen sind Ansätze ohne die Nutzung quantitativer Daten praktikabel. Zwar werden sie für Effizienz- und Zielerreichungskontrollen benötigt, ihre Erhebung kann aber z.B. bei Vollzugskontrollen entfallen. Daher ist die Häufigkeit der Nutzung von Indikatoren für Zwecke der Evaluation (51,9 %) nicht auffällig.

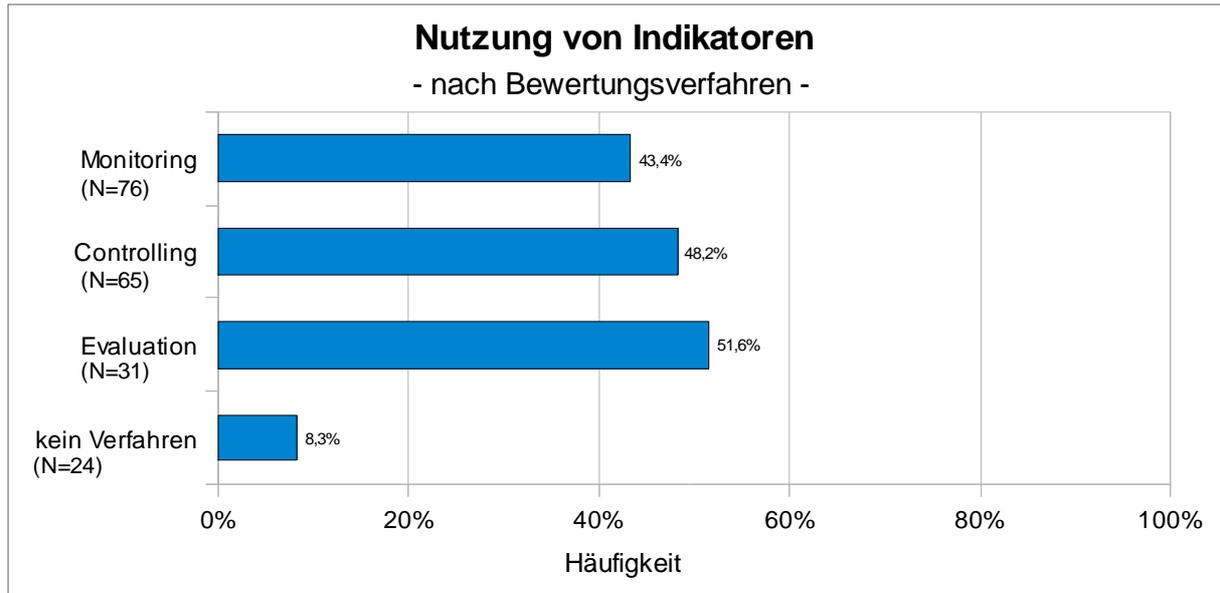


Abb. 5.4-3: Nutzung von Indikatoren nach Bewertungsverfahren

Insgesamt ist der Anteil an Gemeinden, die für ihre Entwicklungsbewertung keine Indikatoren nutzen zu hoch, um durch verfahrensspezifische Erfordernisse erklärt zu werden. Selbst bei den Gemeinden, die alle drei Bewertungsansätze verfolgen (10,4 % der befragten Gemeinden, siehe Abb. 5.4-1), greifen weniger als zwei Drittel (64,3 %) auf Messwerte bzw. beschreibende Werte zurück. Somit nimmt zwar mit steigender Komplexität der Methodik zur Erfassung der kommunalen Entwicklung die Häufigkeit der Indikatorennutzung zu, zeigt aber dennoch, dass auch die Bewertungsverfahren, die zwingend quantifizierte Kenngrößen erfordern, ohne diese vollzogen werden. Da im Rahmen der Befragung in keinem Fall methodische bzw. anwendungsbezogene Aspekte (z.B. Schwierigkeiten bei der Erhebung, fehlende Quantifizierbarkeit; vgl. Kap. 4.3.5 und 4.4.4) als Begründung für die Bewertung der Gemeindeentwicklung ohne die Nutzung von Indikatoren aufgeführt wurden, scheinen diese in der wissenschaftliche Diskussion erörterten Schwierigkeiten durch die Gemeinden nicht wahrgenommen zu werden. Daher kann bei den befragten Kommunen, die für Monitoring- und Controllingverfahren keine Indikatoren nutzen, nicht von einer den organisatorischen und wissenschaftlichen Anforderungen genügenden Durchführung der Bewertung der Gemeindeentwicklung ausgegangen werden. Das trifft auf insgesamt 59,3 % der entsprechenden Gemeinden zu.

Neben der Anzahl der verschiedenen Bewertungsmethoden in einer Gemeinde lässt sich auch zwischen der Fläche der Gebietskörperschaft bzw. ihrer Einwohnerzahl und der jeweiligen Indikatorennutzung ein Zusammenhang herstellen (Abb. 5.4-4 und Abb. 5.4-5). Tendenziell greifen größere Gemeinden häufiger auf Kenngrößen zurück, während besonders kleine (< 20 km²) diese verhältnismäßig selten anwenden. Auch ländliche Gemeinden mit sehr wenigen Einwohnern nutzen keine Indikatoren. Am häufigsten werden Kenngrößen in Kommunen mit 3000–4000 Einwohnern bzw. einer Fläche von über 50 km² eingesetzt. Diese Kriterien treffen kombiniert allerdings nur auf 2,2 % der befragten Gemeinden zu.

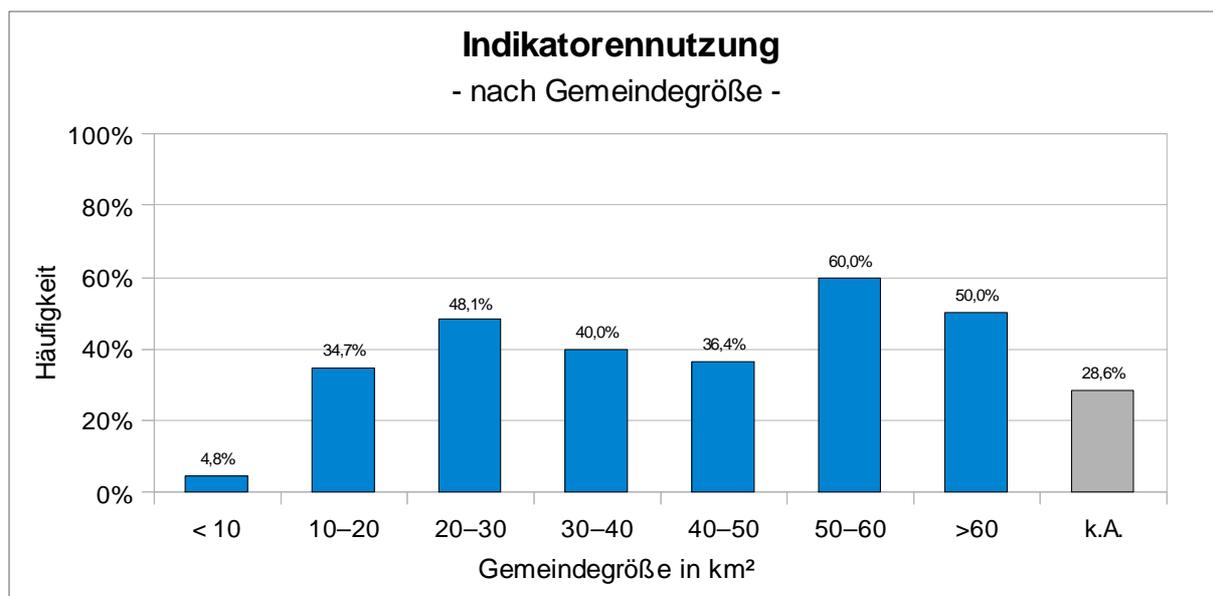


Abb. 5.4-4: Nutzung von Indikatoren (nach Gemeindegröße)

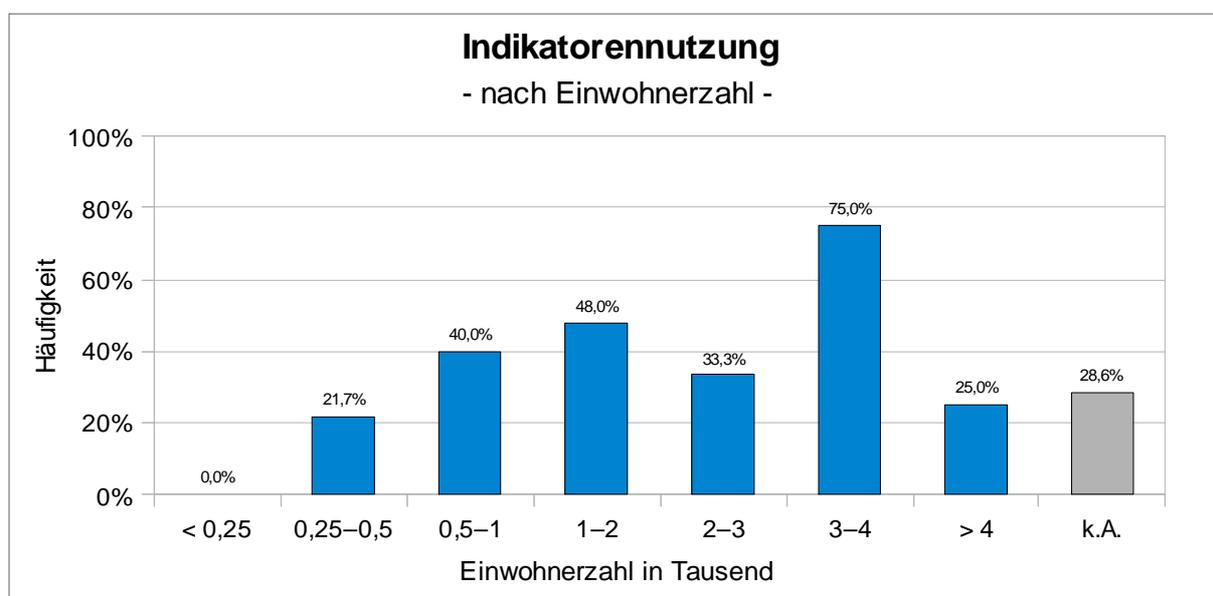


Abb. 5.4-5: Nutzung von Indikatoren (nach Einwohnerzahl)

Auf Grund der aufgezeigten Bedeutung der Erhebung von Kenngrößen für die Erfassung und Bewertung der Gemeindeentwicklung werden in den weiteren Analysen der Kap. 5.4 und 5.5 lediglich die Gemeinden betrachtet, die hierfür auf Indikatoren zurückgreifen. Insgesamt handelt es sich dabei um 46 Kommunen (34,3 % des verwertbaren Rücklaufs). Um eine verzerrende Reduzierung des Stichprobenumfangs zu vermeiden, wird überdies zumeist von einer bivarianten Auswertung der Umfrage abgesehen.

5.4.2 Thematische Bereiche der Indikatorenutzung

Für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen sowie deren Nachhaltigkeit existiert eine Vielzahl an kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren, deren Einsatz wissenschaftlich untersucht und praktisch erprobt ist (vgl. Kap 4.4.5). Im Rahmen der Befragung der

strukturschwachen ländlichen Gemeinden wurde die Nutzung von Indikatoren in einigen der gängigsten Bereiche der Bewertung von Gemeindeentwicklung und Landentwicklungsprozessen ermittelt. Darüber hinaus wurden die Kommunen um Benennung weiterer für sie relevanter Aspekte gebeten. In Abb. 5.4-6 ist die Häufigkeit der Nutzung der entsprechenden Kenngrößen Gemeinden nach den Dimensionen der Nachhaltigkeit differenziert aufgeführt. Bereits auf den ersten Blick sind die ausgeprägten Unterschiede in der Einbeziehung einzelner Bereiche in die Bewertung von Entwicklungsprozessen deutlich zu erkennen.

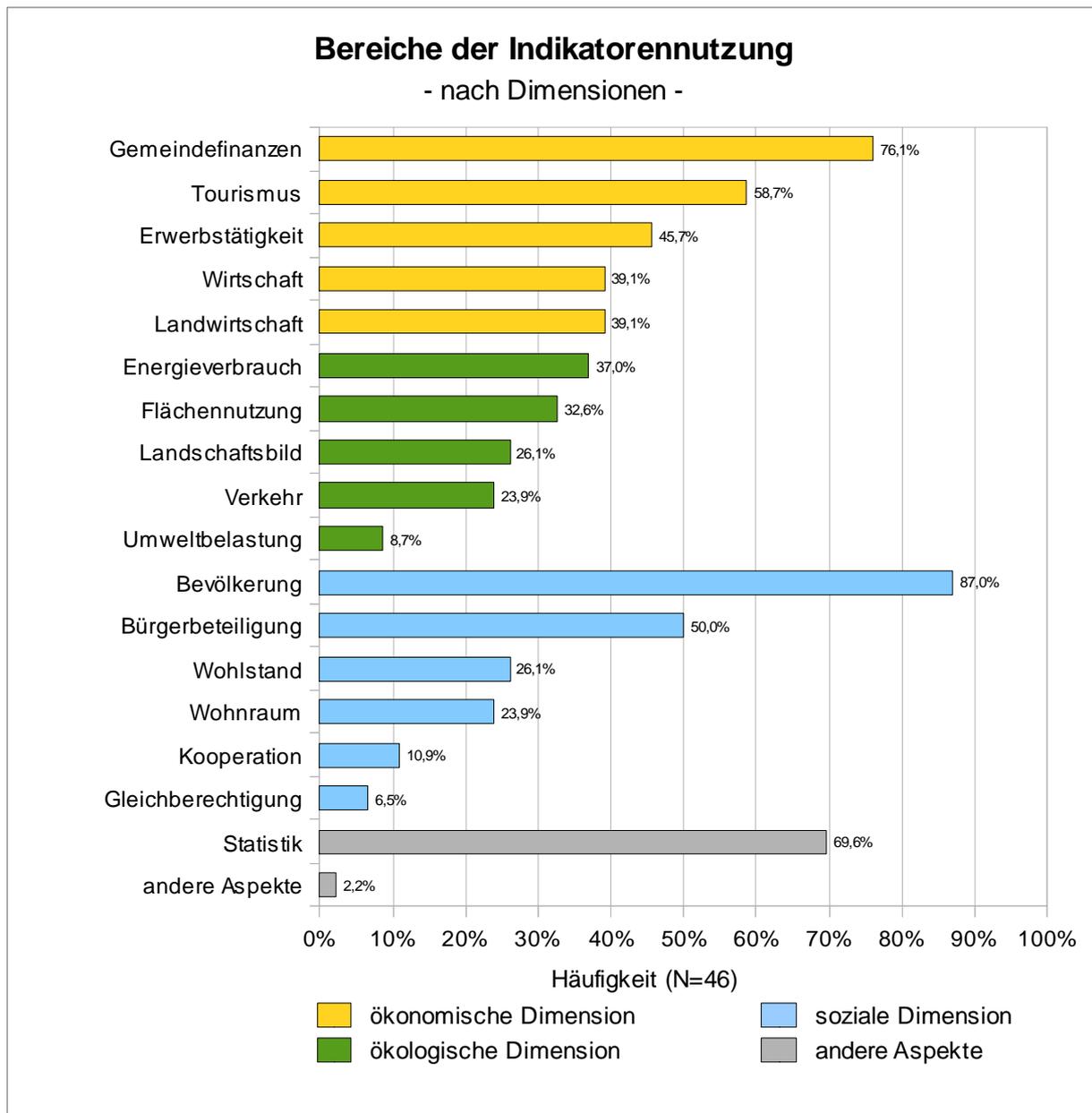


Abb. 5.4-6: Bereiche der Indikatorenutzung (nach Dimensionen)

Im Bereich der ökonomischen Indikatoren spielt die Erhebung von Kenngrößen der Gemeindefinanzen eine besondere Rolle. Deren herausragende Stellung für die Kommunen wurde bereits im Zusammenhang mit den Herausforderungen für die zukünftige Gemeindeentwicklung und deren Schwerpunktsetzung dargelegt. Auch im Hinblick auf die

kommunale Finanzhoheit (Art. 28 GG) ist es nachvollziehbar, dass die Gemeinden hier in besonderem Maße an der Verfügbarkeit von aussagekräftigen Informationen interessiert sind. Darüber hinaus lassen sich gerade in wirtschaftlichen Handlungsfeldern die benötigten Daten häufig einfach quantifizieren, so dass sich sowohl deren Erhebung als auch spätere Verwendung und Berücksichtigung wenig problematisch gestaltet. Daher werden ökonomische Indikatoren auch weitaus häufiger erhoben, als die Kenngrößen der anderen Nachhaltigkeitsdimensionen.

Soziale Indikatoren werden in geringem Umfang erhoben. Zwar sind in Abb. 5.4-6 die Indikatoren zur Bevölkerung (insgesamt werden diese am häufigsten erfasst) der sozialen Dimension zugeordnet. In Abhängigkeit der konkreten Kenngröße wäre aber auch eine Subsummierung im Bereich der Erhebung allgemeiner statistischer Daten (z.B. die Einwohnerzahl für das amtliche Gemeindeverzeichnis) möglich gewesen. Unabhängig davon werden soziale Indikatoren insgesamt nicht sehr häufig erhoben. Eine Schwierigkeit bei der Arbeit mit ihnen ist mitunter die fehlende Möglichkeit einer adäquaten Operationalisierung und Quantifizierung, vor allem bei abstrakten Begriffen wie z.B. Wohlstand und Gleichberechtigung. Dementsprechend werden diese Aspekte nachhaltiger Prozessgestaltung auch seltener in Bewertungsverfahren einbezogen.

Ebenfalls schwer zu quantifizieren ist ein Teil der ökologischen Indikatoren. Zwar existieren bereits seit langem entsprechende Bemühungen (z.B. BAUER/FRANCKE/GÄTSCHENBERGER 1979), allerdings hat sich eine non-verbale Beschreibung einiger Aspekte (z.B. Landschaftsbild) nicht allgemein durchgesetzt. Doch auch quantitative Indikatoren werden von den befragten Gemeinden nur nachrangig verwendet, so dass der ökologischen Dimension insgesamt der geringste Stellenwert in der indikatorengestützten Bewertung von Landentwicklungsprozessen zukommt. Dies korreliert mit der Gewichtung umweltbezogener Belange im kommunalen Nachhaltigkeitsverständnis (vgl. Kap. 5.3).

Zusammengefasst entspricht die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsdimension im Bereich der Indikatorenutzung dem kommunalen Nachhaltigkeitsverständnis. Fokussiert werden ökonomische und soziale Aspekte, während umweltbezogene Belange nur eine untergeordnete Beachtung erfahren. Neben den im Fragebogen als Antwortmöglichkeiten vorgegebenen Bereichen wurden durch die befragten Gemeinden auch keine weiteren Aspekte als Bestandteil ihrer Bewertungsverfahren benannt (Ausnahme: eine Gemeinde führt die Erfassung der Baulandpreise gesondert auf). Infolge der ohnehin nicht stark ausgeprägten Indikatorenutzung in den Bewertungsverfahren der Gemeinden (siehe Abb. 5.4-3) lässt sich aus der Analyse der Bereiche des Indikatoreneinsatzes erkennen, dass viele kommunale Handlungsfelder kaum bei der Bewertung von Landentwicklungsprozessen berücksichtigt werden. Eine umfassende Ausrichtung der Prozesse und deren Bewertung am Leitbild der Nachhaltigkeit erfolgt somit im strukturschwachen ländlichen Raum nicht.

5.4.3. Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen

Im Folgenden sollen die organisatorischen Rahmenbedingungen der Nutzung von Indikatoren in strukturschwachen ländlichen Gemeinden analysiert werden, um die Art und Weise der Gestaltung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen in der Praxis abzuleiten. Kenntnisse über die Gestaltung und Nutzung von Indikatorensystemen erlauben Rückschlüsse auf deren Effektivität, Qualität und Quantität. Dazu wird im Folgenden der Aufbau der Indikatorensysteme dargelegt und der Arbeitsstand der Kommunen bei deren Erarbeitung ermittelt. Weiterhin werden die Einsatzbereiche von indikatorengestützten Bewertungsverfahren in der Gemeindearbeit sowie die maßgeblichen Akteure der Bewertung von Landentwicklungsprozessen herausgestellt.

5.4.3.1 Aufbau der Indikatorensysteme

In Kap. 4.4.5 wurde auf die gängigen Möglichkeiten und vielfachen erprobten Ansätze zur Gestaltung kommunaler (Nachhaltigkeits-)Indikatorensysteme eingegangen. Im Ergebnis ist zu erkennen, dass sich regelmäßig ein modularer Aufbau des Indikatorensystems als zweckmäßig erweist. Dieser impliziert ein gewisses Maß an Strukturierung und Differenzierung der verschiedenen Ebenen von Kenngrößen.

Zwar stammen die Indikatoren der befragten Kommunen insgesamt aus verschiedenen gemeindeinternen und -externen Quellen (siehe Abb. 5.4-12), lassen jedoch bereits bei der Betrachtung der Anzahl von Indikatoren in den jeweiligen Systemen erkennen, dass eine adäquate Abbildung relevanter Aspekte nachhaltiger Gemeindeentwicklung auf Grundlage eines modularen Ansatzes nicht möglich ist. Hierzu wären neben Indikatoren von allgemeinem Interesse (als Kernindikatoren) auch spezifische, lokal angepasste Kenngrößen erforderlich, womit Komplexität und Umfang des Gesamtsystems erfahrungsgemäß stark ansteigen.

Im Durchschnitt verfügen die Indikatorensysteme der befragten Kommunen über weniger als sieben einzelne Kenngrößen, keine der Gemeinden nutzt mehr als 15 verschiedene Indikatoren (Abb. 5.4-7). Im Detail ist dies auch von der Verfahrensart abhängig. Beim Monitoring und für Evaluationen werden in der Praxis tendenziell mehr Indikatoren eingesetzt, in Controllingverfahren eher weniger. Damit wird selbst die im Rahmen der Befragung als Antwortmöglichkeit dargebotene Auswahl an gängigen Einsatzbereichen in keinem Fall vollständig abgedeckt. In der Regel kann in strukturschwachen ländlichen Gemeinden lediglich von sehr kleinen, die Komplexität der Realität nur ansatzweise erfassenden und vereinfacht abbildenden Indikatorensystemen ausgegangen werden.

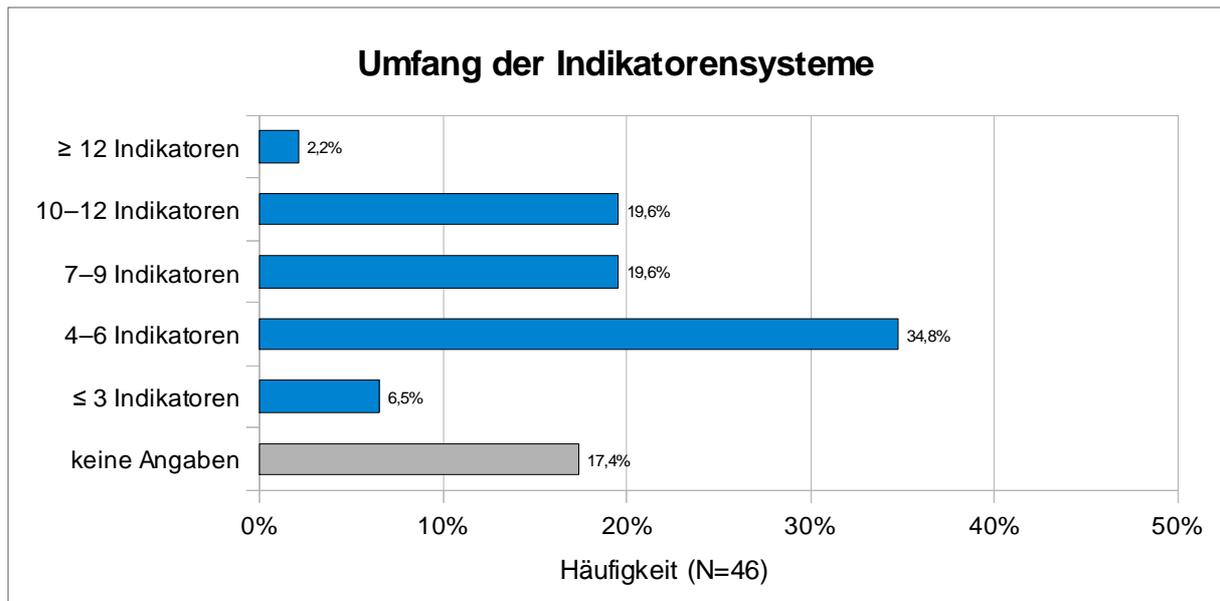


Abb. 5.4-7: Umfang der Indikatorensysteme

Zudem nutzen ca. 28,3 % der befragten Kommunen Indikatorensysteme, die weniger Kenngrößen als zu erfassende Themenfelder enthalten und nur 30,3 % erfassen Aspekte der Entwicklungsprozesse umfangreicher (Abb. 5.4-8). Das bedeutet, dass im Einzelfall interessierende Bereiche nicht erfasst werden. Ob sich die verwendeten Indikatoren dabei auch jeweils auf verschiedene Beobachtungsbereiche beziehen, wird nicht deutlich.

Eine umfassende indikatorengestützte Bewertung von sich vollziehenden Prozessen der ländlichen und kommunalen Entwicklung ist mit Systemen in dieser Größenordnung nicht möglich, da keine vollständige Erfassung der notwendigerweise zu beobachtenden Bewertungsgegenstände erfolgen kann.

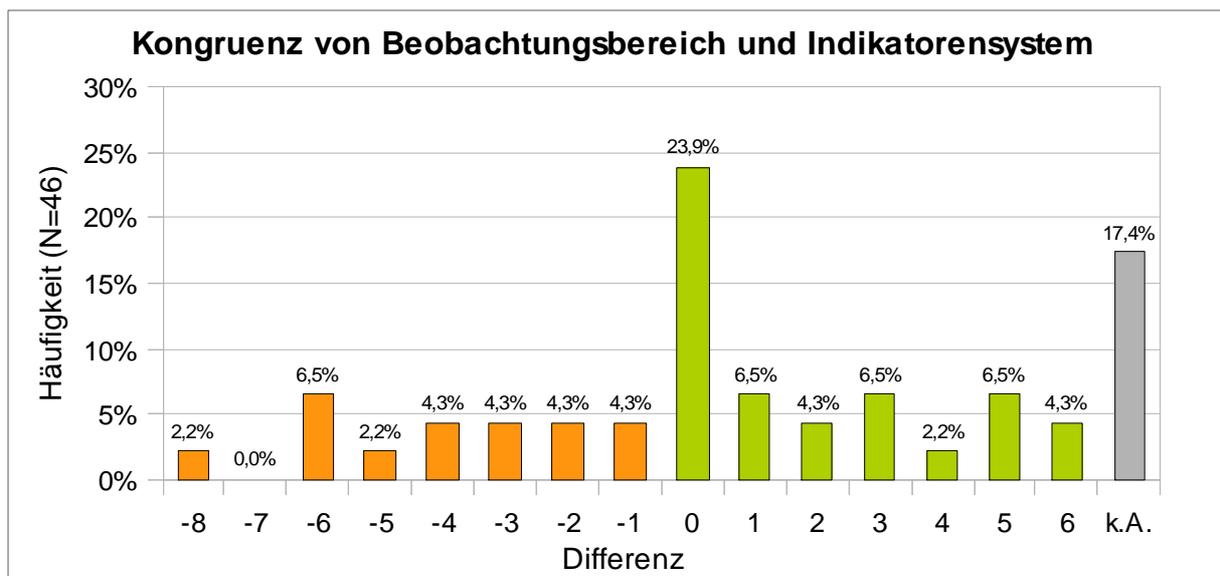


Abb. 5.4-8: Kongruenz von Beobachtungsbereich und Indikatorensystem

Häufigkeit des Auftretens einer Differenz zwischen der benannten Anzahl an Bereichen der Indikatorenutzung und der Anzahl an Indikatoren im kommunalen Bewertungssystem. Negative Werte bedeuten, dass nicht in allen Bereichen Kenngrößen erhoben werden.

Neben dem Design des Indikatorensystems ist auch die Häufigkeit der Erhebung der Indikatoren ein wichtiges Kriterium, um Aussagen über die Qualität der Durchführung der entsprechenden Bewertungsverfahren treffen zu können. Die Hälfte der befragten Gemeinden aktualisiert ihr Indikatorensystem jährlich, einige Kommunen sogar seltener, während ein Drittel die benötigten Kenngrößen in einem halbjährigen oder kürzeren Rhythmus erfasst. Die Herausforderung für die Gemeinden liegt in der Findung eines Kompromisses zwischen ausreichender gegenwartsbezogener Aussagekraft und hierfür vertretbarem Aufwand an Personal und Finanzmitteln. Daher erheben die befragten Kommunen mit verhältnismäßig umfangreicheren Indikatorensystemen diese seltener als Gemeinden mit weniger Kenngrößen (≥ 10 Indikatoren: Erhebung durchschnittlich alle 10,7 Monate; ≤ 6 Indikatoren: Erhebung durchschnittlich alle 9,4 Monate). Dabei ist zu beachten, dass einige Bewertungsmethoden eine häufige Indikatorenerfassung bedingen (Controlling), andere mit weniger Daten auskommen (ex-post Evaluation). Demzufolge werden die Kenngrößen für Controllingverfahren im Durchschnitt alle 8,6 Monate, die für Evaluationen alle 9,6 Monate erhoben. Die Erfassung der Beobachtungsgrößen im Monitoring erfolgt ca. alle 8,9 Monate.

Die Untersuchung zeigt, dass unterjährige Erhebungen weniger häufig praktiziert werden (Abb. 5.4-9). In Anbetracht der Langwierigkeit von Landentwicklungsprozessen und besonders ihrer Wirkungen verspricht eine höherfrequente Erfassung von Messwerten bzw. beschreibenden Werten keine Steigerung der Qualität der Bewertung. Eher besteht die Gefahr der Fehlinterpretation kurzfristiger Entwicklungstrends bzw. der Übersteuerung der beobachteten Prozesse. Ebenso ist eine sehr seltene Aktualisierung des Indikatorensystems nicht zielführend. In der Praxis sind daher Verfahren mit sehr kleinen sowie sehr großen Aktualisierungszeiträumen nahezu ohne Bedeutung.

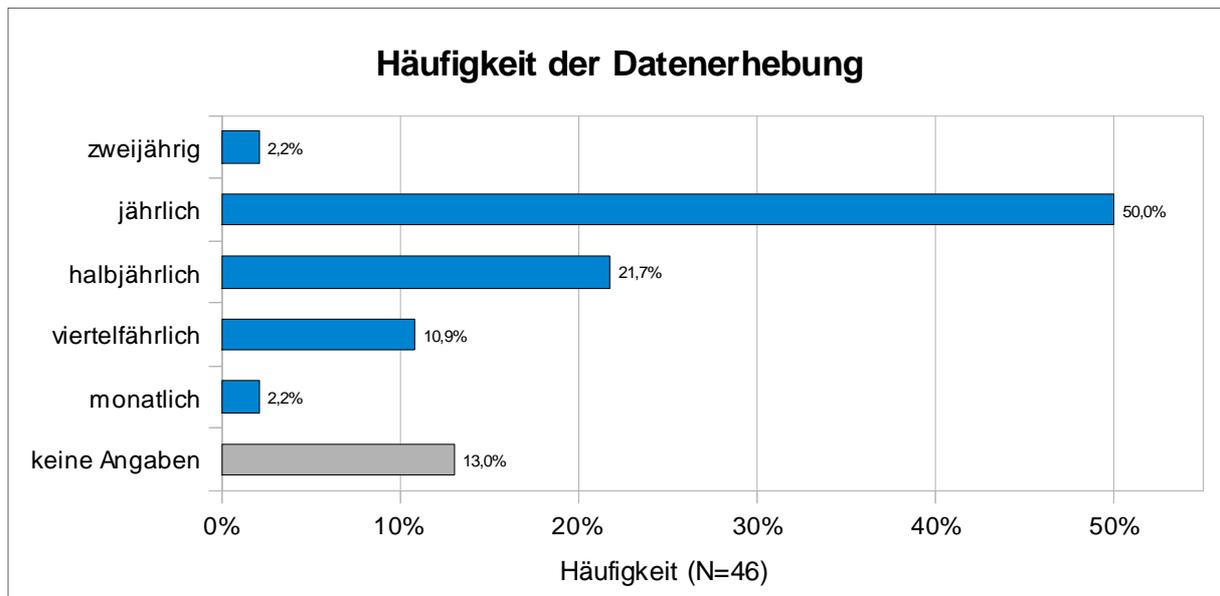


Abb. 5.4-9: Häufigkeit der Datenerhebung

Im Hinblick auf den organisatorischen Aufbau und die inhaltliche Zusammensetzung der kommunalen Indikatorensysteme zur Bewertung von Entwicklungsprozessen sowie die Häufigkeit der Erhebung der interessierenden Kenngrößen wird deutlich, dass in vielen

Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum keine erfolgversprechende Methodik zur Entwicklungsbewertung implementiert ist. Ein Blick auf den Arbeitsstand der befragten Kommunen bei der Nutzung der Indikatoren stützt diese Erkenntnis (Abb. 5.4-10).

Hier geben 34,8 % an, eine Auswahl an für sie relevanten Indikatoren getroffen zu haben. Die inhaltliche Zielrichtung der Entwicklungsbewertung ist in diesen Gemeinden damit festgelegt. Als nächster Schritt ist eine erste Datenerhebung zu sehen, mit der der Ist-Zustand als Referenz für die weitere Bewertung erfasst wird. In Abhängigkeit des gewählten Bewertungsverfahrens sind eine oder mehrere Folgeerhebungen erforderlich. Elementar für diesen Arbeitsschritt ist jedoch die vorhergehende Indikatorenauswahl. In der kommunalen Praxis haben zwar bereits 63,0 % der Gemeinden die Erhebungs- und Auswertephase durchlaufen, von diesen arbeitet jedoch der Großteil (62,1 %) auf einer nicht ersichtlichen Grundlage (keine Indikatorenauswahl getroffen). Es ist daher davon auszugehen, dass nur die Kenngrößen erhoben und berücksichtigt werden, deren Nutzung bereits vorgegeben wurde (vgl. Abb. 5.4-12) bzw. die ohnehin im Rahmen der Maßnahmendurchführung ermittelt werden müssen (z.B. Kostenaspekte).

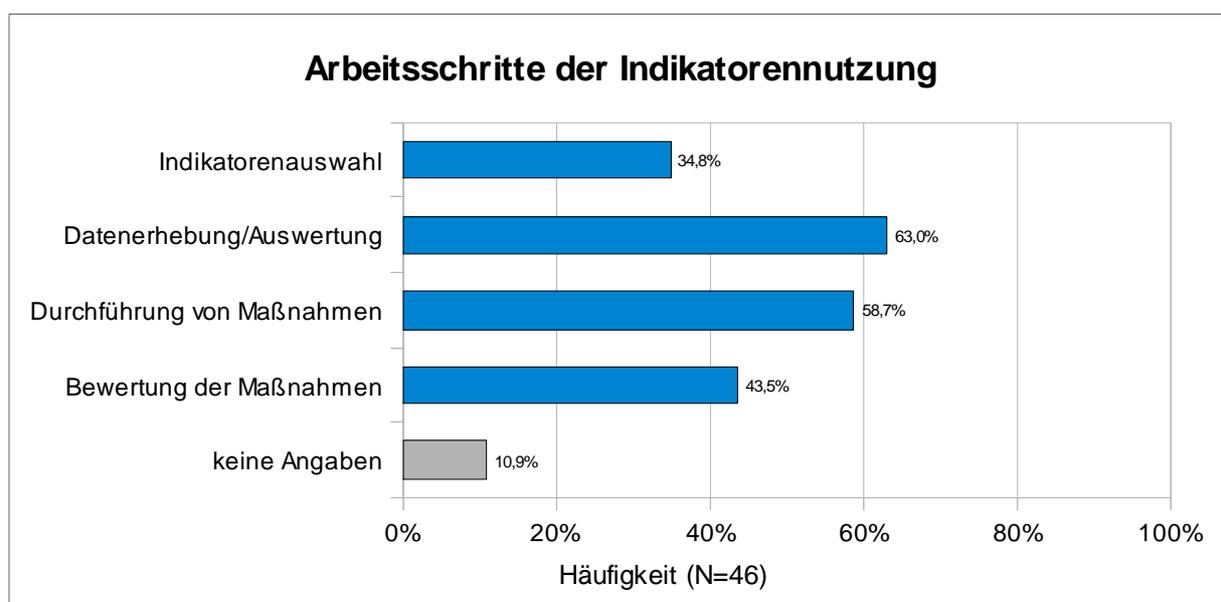


Abb. 5.4-10: Arbeitsschritte der Indikatorenutzung

Die Phase der Durchführung der Maßnahmen vollzieht sich im Idealfall erst nach einer ersten Datenerhebung. Daneben können aber auch Maßnahmen bewertet werden, die schon vor der Implementierung eines Bewertungsverfahrens begonnen wurden. In diesem Fall wäre ein Rückgriff auf vorhandene Informationen für die erste Datenerhebung und eine erneute Erhebung nach Auswahl der Indikatoren erforderlich. Von den betrachteten Gemeinden führen 58,7 % zu bewertende Entwicklungsmaßnahmen durch. Da diese Zahl die Häufigkeit der Festlegung von Indikatorensatz (34,9 %) übersteigt, ist von eben diesem Fall des verzögerten Beginns des Bewertungsprozesses auszugehen. Das trifft auf ca. die Hälfte der untersuchten Kommunen zu (51,9 %).

Die Bewertung abgeschlossen haben 43,5 % der befragten Gemeinden, davon wiederum 60,0 % ohne vorherige Indikatorenauswahl. Aus diesen Zahlen lässt sich ableiten, dass auch bei Vorhandensein eines Indikatorensystems eine große Differenz zwischen dem kommunalen Bewertungsanspruch und der tatsächlichen Umsetzung existiert. De facto verläuft die überwiegende Zahl der Verfahren zur Bewertung von ländlichen Entwicklungsprozessen ohne eine fundierte, z.T. ohne sachlogische Grundlage mit dem Resultat, dass die Bewertung und deren Ergebnisse keinen Bezug zu einem hierfür erforderlichen (und durch die Kommunen explizit gewünschten, vgl. Kap. 5.4.1.2) Indikatorensystem aufweist. Dem elementaren Bestandteil indikatorengestützter Bewertungsverfahren, den Kenngrößen an sich, kommt in den Gemeinden kein besonderes Augenmerk zu, was sich im geringen Umfang der Indikatorensysteme, der begrenzten Berücksichtigung sowohl von lokalen als auch von übergeordneten Aspekten und dem geringen Einfluss der Indikatoren auf die Analyse von Entwicklungen zeigt. Damit ist bei einer Vielzahl der Bewertungsbemühungen von einer unsystematischen bis hin zur fehlerhaften Umsetzung auszugehen.

5.4.3.2 Verwendung von Indikatoren in den Gemeinden

Nach dieser eingehenden Analyse der organisatorischen Rahmenbedingungen der kommunalen Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen soll im Folgenden geklärt werden, welche Zielsetzung die Gemeinden konkret verfolgen, d.h. wofür die erhobenen Indikatoren bzw. deren Interpretation in der Gemeindefarbeit verwendet werden. Grundsätzlich können sie im gesamten Spektrum der Planung und Umsetzung von Landentwicklungsprozessen eingesetzt werden und dabei eine Vielzahl von Funktionen erfüllen (vgl. Kap. 4.3.2). Im Rahmen der Untersuchung sind besonders die Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung von Interesse, die sich mit der Bewertung von Landentwicklungsprozessen auseinandersetzen. In Abb. 5.4-11 ist die Häufigkeit des jeweiligen Einsatzes von Indikatoren dargestellt. Dabei lassen sich im Einzelnen große Unterschiede zwischen strategischen Aufgaben, Prozessbewertungen und der Nutzung in der täglichen Gemeindefarbeit erkennen.

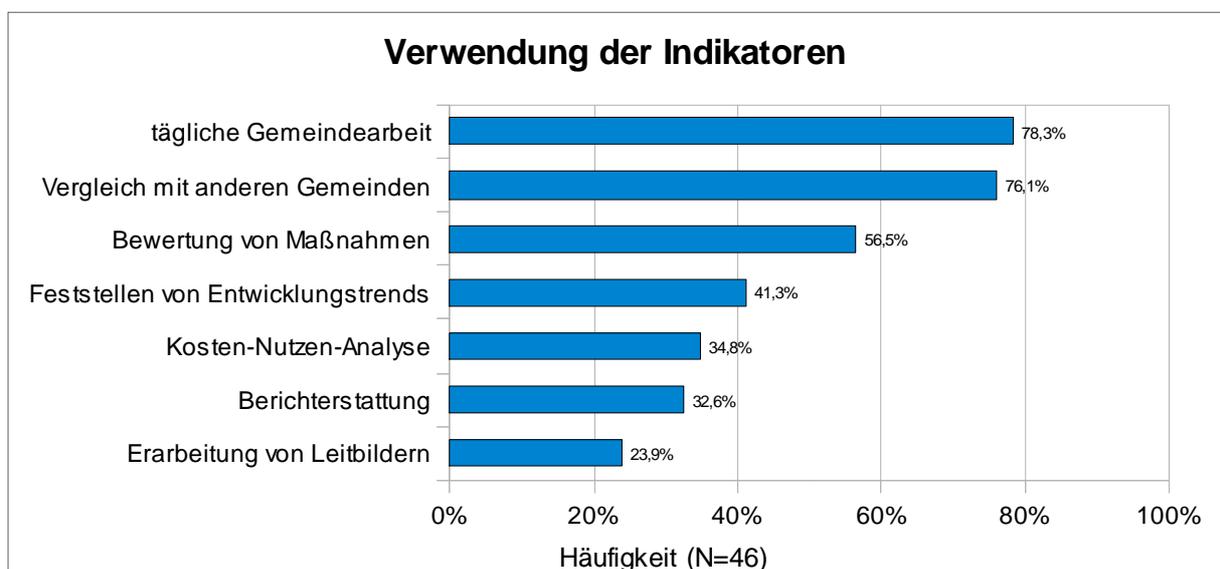


Abb. 5.4-11: Verwendung der Indikatoren

Nahezu 80 % der befragten Gemeinden greifen in der täglichen Gemeindearbeit auf ihre Indikatoren zurück. Damit kommt den erhobenen und somit verfügbaren Kenngrößen eine hohe Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde zu, die sich über die ausschließliche Verwendung im Rahmen von Prozessbewertungen hinaus erstreckt. Fehler im Indikatorensystem bzw. dessen Interpretation wirken sich naturgemäß ebenfalls stark aus. In Anbetracht der fehlenden Redundanzen in den kommunalen Indikatorensets (Abb. 5.4-7 und 5.4-8) bestehen zudem kaum Möglichkeiten, diese zu entdecken.

Für Aspekte der Erfassung und Analyse von Entwicklungsprozessen und deren Wirkung werden ebenfalls Indikatoren verwendet, besonders im Zusammenhang mit der Bewertung von Maßnahmen (56,5 %). Vor allem für Verfahren des Controllings und der Evaluation (Kosten-Nutzen-Analysen, Berichterstattungen) werden in der Praxis selten Indikatoren verwendet. Dies steht in keinem Widerspruch zu der Erkenntnis, dass die Analyse der Gemeindefinanzen ein wesentlicher Einsatzbereich von kommunalen Indikatoren ist (Abb. 5.4-7). Die für die Gemeinde relevanten Kostenaspekte werden im Zusammenhang mit der täglichen Gemeindearbeit erörtert. Weiterführende maßnahmenbezogene Analysen finden dagegen selten statt (Indikatorenutzung zur Kosten-Nutzen-Analyse: 34,8 %). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ohnehin kaum wissenschaftlich fundierte Kosten-Nutzen-Analysen von Landentwicklungsprozessen existieren (vgl. Kap. 3.2.4). Die fehlende Erfassung auf der kommunalen Ebene, u.a. durch die Komplexität der Aufgabe begründet, trägt nicht zu einer Verbesserung des diesbezüglichen kollektiven Erfahrungsschatzes bei. Für die Mehrzahl der Gemeinden, ebenso wie für die übergeordneten raumordnerischen Planungsebenen, bedeutet dies, dass keine Erkenntnisse über die betriebswirtschaftliche Effizienz von Landentwicklungsprozessen und die Effektivität des Einsatzes der intensiv beobachteten Haushaltsmittel gewonnen werden können.

Bezüglich des strategischen Einsatzes von Indikatoren zur Feststellung von Entwicklungstrends und der Erarbeitung von Leitbildern für die zukünftige Gemeindeentwicklung ist ebenfalls nur eine geringe Nutzungshäufigkeit zu erkennen, obschon besonders im Hinblick auf das Leitbild nachhaltiger Entwicklung eine langfristige Orientierung der Gemeindeentwicklung geboten ist. Werden hierbei aufschlussreiche Kenngrößen nicht erhoben bzw. eingesetzt, können auch keine Entwicklungstendenzen prognostiziert und als Grundlage für die Gestaltung der derzeitigen Landentwicklungsprozesse herangezogen werden. Dementsprechend muss auf einen z.T. ungesteuerten bzw. nicht vollständig anhand indikatorengestützter Leitbildanalysen operationalisierten Verlauf der Landentwicklungsprozesse in strukturschwachen ländlichen Räumen geschlossen werden.

Insgesamt lässt sich hinsichtlich des Indikatorenansatzes feststellen, dass neben der Verfügbarkeit von akkuraten und zielorientierten Indikatoren auch deren adäquate Berücksichtigung für die Steuerung und Bewertung von Landentwicklungsprozessen von hoher Wichtigkeit ist. Die Untersuchung zeigt, dass in strukturschwachen ländlichen Gemeinden die Indikatoren in hohem Maße für kurz- und mittelfristige kommunale Aufgaben

herangezogen, jedoch nicht zur nachhaltigen Gestaltung von Landentwicklungsprozessen eingesetzt werden.

5.4.3.3 Akteure der Bewertung

Im letzten Schritt der Analyse der Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene sollen die maßgeblich involvierten Akteure betrachtet werden. Dabei kommen, neben den an der eigentlichen Prozessbewertung beteiligten, auch die in der Erarbeitung der Indikatorensysteme einbezogenen Stellen und Personengruppen in Betracht.

Die Erarbeitung der Indikatoren (Abb. 5.4-12) ist in den Gemeinden unterschiedlich geregelt. In 47,8 % der Kommunen sind mehrere Akteure in diesen Arbeitsschritt einbezogen. Am häufigsten werden die benötigten Kenngrößen direkt durch den Gemeinderat aufgestellt. In 21,7 % der Gemeinden ist dieser das einzige involvierte Gremium, dementsprechend fließen auch nur dessen Kompetenzen und Zielsetzungen in das Indikatorensystem ein. Davon unbenommen verspricht der hohe Einfluss der Gemeindevertreter eine ausgeprägte Berücksichtigung lokaler Belange und Erfordernisse.

Diesem Anspruch können der Gemeinde vorgegebene Indikatorensets nur begrenzt gerecht werden. Zwar lässt deren Nutzung (in insgesamt 43,5 % der Gemeinden) in Kombination mit lokalen Kenngrößen einen modularen Aufbau des Indikatorensystems vermuten, allerdings trifft dies nur auf 10,9 % der Kommunen zu, deren Indikatorensysteme im Durchschnitt auch nur über 6,5 Elemente verfügen – ein lokal bestangepasster und in übergeordnete Systeme integrierter Ansatz scheint daher nicht vorzuliegen.

Nachrangigen Einfluss auf die Gestaltung des kommunalen Bewertungssystems haben ökonomische oder ökologische Interessenvertretungen sowie die um eine nachhaltige Entwicklung bemühten lokalen Agenda 21-Gruppierungen. Da auch verhältnismäßig selten externe Planungsbüros mit der Erarbeitung von Indikatoren beauftragt werden, gründen sich die Indikatorensysteme in den strukturschwachen ländlichen Gemeinden überwiegend auf die kommunalen Kompetenzen und die Vorgaben übergeordneter Planungsebenen.

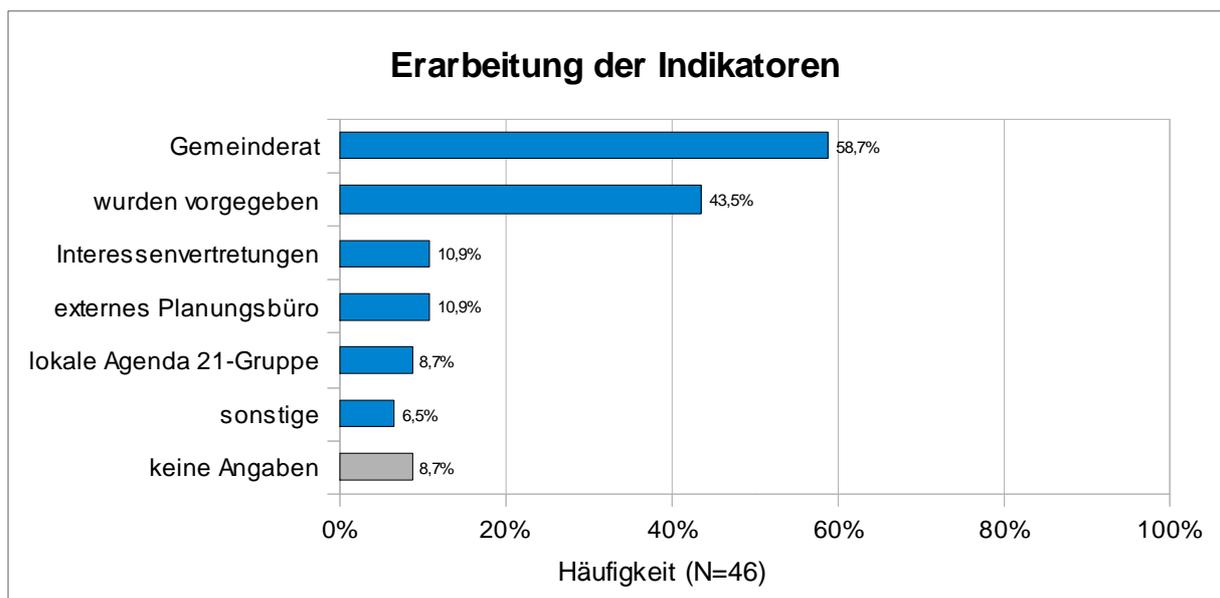


Abb. 5.4-12: Erarbeitung der Indikatoren

Ein vergleichbares Bild zeigt sich auch in der Durchführung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen (Abb. 5.4-13). In nahezu allen Gemeinden sind der Gemeinderat bzw. der Bürgermeister daran beteiligt, in abgestufter Häufigkeit werden die übergeordneten Planungs- und Verwaltungsebenen (Amt/VG o.ä., Landkreis) involviert. In 13,0 % der Kommunen werden allerdings keine weiteren Akteure berücksichtigt. Im Kontext der Berücksichtigung, die die gemeindeinternen und -externen Planungs- bzw. Verwaltungsebenen sowohl bei der Gemeindeentwicklung (vgl. Abb. 5.3-9) als auch bei der soeben erörterten Auswahl der Indikatoren erfahren, ist deren Rolle bei der Durchführung der Bewertung nachvollziehbar. Auch die nachgeordnete Stellung von sonstigen Interessenvertretungen entspricht deren allgemein geringer Integration in die kommunale Entwicklungsgestaltung.

Auffällig selten wird das Regionalmanagement von ILE- bzw. Leader-Ansätzen in die kommunale Bewertung von Landentwicklungsprozessen einbezogen. Nur 7,2 % der Gemeinden, in denen sich diese Kernprozesse der ländlichen Entwicklung vollziehen, integrieren diese Stellen in ihre eigenen Bewertungsverfahren (15,2 % der Indikatoren nutzenden Kommunen). Damit gehen ihnen wichtige Informationen, z.B. in Form existierender Indikatoren oder Analysen, verloren bzw. werden redundant erhoben. In der Praxis scheint diesbezüglich in der Regel keine Schnittstelle für einen Informationsaustausch zwischen der lokalen und regionalen Prozessebene etabliert zu sein.

Insgesamt vollzieht sich damit die Bewertung von Landentwicklungsprozessen überwiegend in der Gemeindeverwaltung unter Beteiligung der übergeordneten Verwaltungsebenen.

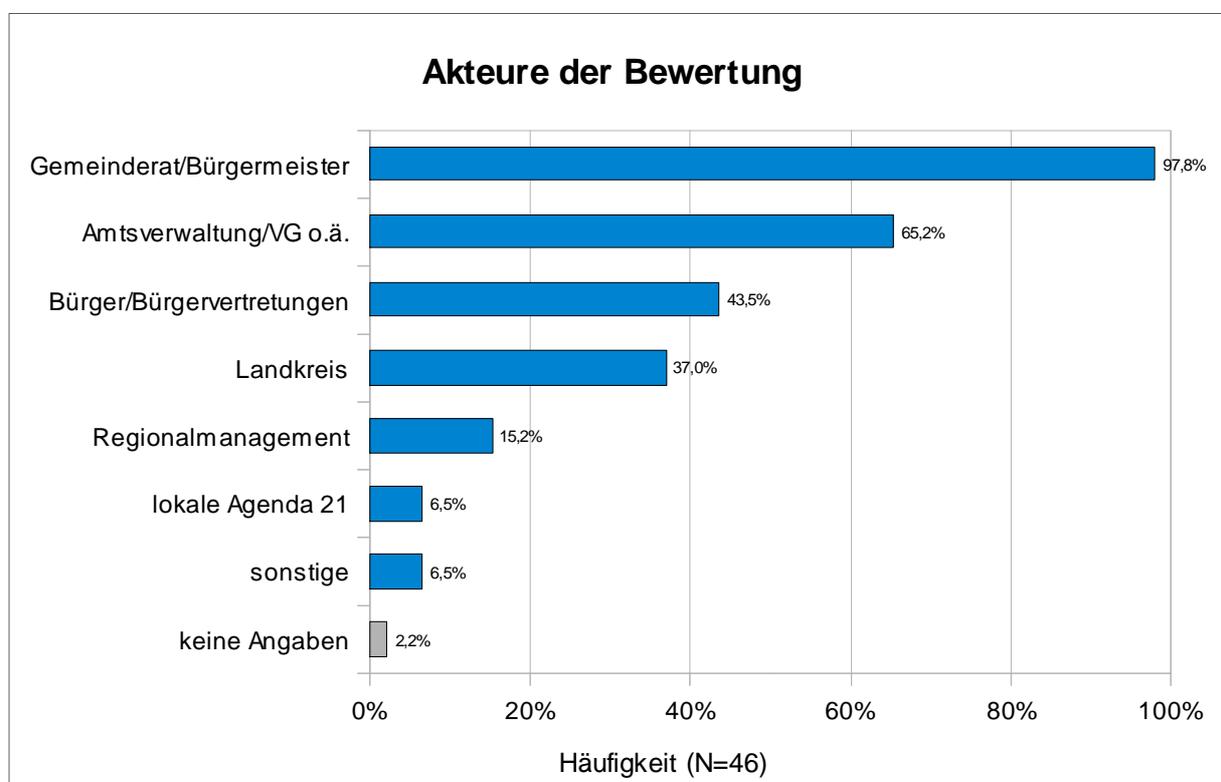


Abb. 5.4-13: Akteure der Bewertung

Zusammengefasst spricht das dargelegte Gefüge der maßgeblich involvierten Akteure einerseits für das Bestreben der Gemeinden, die Bewertung der Entwicklungsprozesse an

ihren eigenen Interessen und Erfordernissen auszurichten. Dagegen werden verfügbare Kompetenzen, die für eine inhaltliche Aufwertung der Bewertungsgrundlagen – auch im Hinblick auf einen alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung abdeckenden Ansatz – sowie dessen professionelle Ausgestaltung hilfreich sind, nur selten integriert.

5.4.4 Charakteristik der Bewertung von Landentwicklungsprozessen

Im Ergebnis der Betrachtungen wird deutlich, dass die strukturschwachen ländlichen Gemeinden besonders an einer begleitenden Beobachtung von Landentwicklungsprozessen interessiert sind. Dabei steht die längerfristige Erfassung, Darstellung und Interpretation von Zuständen im Vordergrund vor einem steuernden Eingriff in aktuelle Prozesse. Dennoch werden die erfassten Informationen mitunter auch als Grundlage für eine kontinuierliche Steuerung oder auch die Evaluation von Landentwicklungsprozessen herangezogen. Die Bewertungsverfahren im ländlichen Raum sind dabei von einem Methodenpluralismus gekennzeichnet. Überwiegend wird auf qualitative Methoden zurückgegriffen, nur ein Teil der Gemeinden setzt Indikatoren ein. Deren Nutzung ist von verschiedenen Faktoren abhängig, zu denen neben der Bewertungsmethodik auch die Gemeindegröße und Einwohnerzahl zählen.

Inhaltlich spiegelt sich das kommunale Nachhaltigkeitsverständnis in den Bereichen der Indikatorenutzung sowie den maßgeblich an der Bewertung beteiligten Akteuren wider. Es dominieren ökonomische und soziale Aspekte, während umweltbezogene Belange eine weniger bedeutende Rolle spielen. Aus institutioneller Sicht ist für die Bewertung von Landentwicklungsprozessen vorrangig die Gemeindeebene (Bürgermeister, Gemeinderat) von Relevanz, wobei im Gegensatz zu externen Interessenvertretungen auch andere Planungs- und Verwaltungsebenen Einfluss nehmen können.

Bezüglich der Methodik der indikatorengestützten Erfassung und Bewertung von Landentwicklungsprozessen sind auf der kommunalen Ebene vielfältige Defizite festzustellen. Diese betreffen besonders den Umfang der Indikatorensysteme und deren Eignung, die relevanten Interessenbereiche der zukünftigen Gemeindeentwicklung adäquat abzubilden.

Die Analyse der vollzogenen Arbeitsschritte in der Prozessbewertung zeigt schließlich, dass z.T. erhebliche Differenzen zwischen der wissenschaftlichen und sachlogischen Vorgehensweise bei Bewertungsverfahren und der jeweils implementierten Methodik auf kommunaler Ebene existieren, die eine zielführende Erfassung und Analyse von Entwicklungen und deren Zukunftsfähigkeit unmöglich machen. Dennoch ist ersichtlich, dass die Gemeinden intensiv mit den ihnen vorliegenden Indikatoren arbeiten, vorrangig im Rahmen der täglichen Gemeindegemeinschaftsarbeit, weniger in der zukunftsorientierten Analyse von Entwicklungstrends und -prozessen. Da hierbei zumeist auf gemeindeinterne Ressourcen und Kompetenzen zurückgegriffen wird, bleiben Potenziale des indikatorengestützten Bewertungsansatzes ungenutzt.

5.5 Analyse der Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Bewertungsansätze

Nach der Analyse der konkreten Umsetzung von indikatorengestützten Bewertungsverfahren auf der kommunalen Ebene werden im Folgenden die Möglichkeiten der Bewertung von Landentwicklungsprozessen, aber auch deren Grenzen aus Sicht der Gemeinden erörtert. Dazu erfolgt zunächst eine Betrachtung des Umgangs mit den positiven, d.h. intendierten, und negativen Wirkungen von Landentwicklungsprozessen. Anschließend werden die von den Kommunen angeführten Gründe für die Nutzung von Indikatoren, die damit verbundenen Einschränkungen sowie die Einschätzung des Nutzens von Kenngrößen untersucht. Tab. 5.5-1 enthält die hierfür relevanten Untersuchungsaspekte.

Untersuchungsaspekt	Frage
(10) Umgang mit Wirkungen von Landentwicklungsprozessen	20, 14
(11) Grenzen für den Einsatz lokaler Indikatoren	12, 21
(12) Einschätzung des Nutzens von Indikatoren aus Sicht der Gemeinden	22

Tabelle 5.5-1: Untersuchungsaspekte zu den Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Bewertungsansätze

5.5.1 Umgang mit Wirkungen

Um den Einfluss der analysierten Bewertungsverfahren auf die Durchführung und Gestaltung von Landentwicklungsprozessen einzuschätzen, soll ergänzend zu dem bereits in Kap. 5.4.3 herausgestellten Nutzungsverhalten der Umgang im Hinblick auf die festgestellten Wirkungen betrachtet werden. Dazu wird die Reaktion der Gemeinden beim Erkennen von positiven bzw. negativen Prozessverläufen bzw. -resultaten untersucht. Eine weitergehende Unterscheidung in intendierte Wirkungen und als Nebenwirkung auftretende Effekte wird in diesem Zusammenhang nicht vorgenommen, da in beiden Fällen die Kommunen gleichermaßen angemessen reagieren müssen.

Grundsätzlich ist zwischen spezifischen maßnahmebezogenen Reaktionen und dem Ergreifen von allgemeinen Folgemaßnahmen zu unterscheiden. Unter maßnahmebezogenen Reaktionen sind die Beendigung sowie die Fortsetzung der Entwicklungsprozesse sowie die Initiierung weiterer Maßnahmen mit gleicher Zielsetzung zu verstehen. Folgemaßnahmen umfassen alle Aktivitäten, die unabhängig von der Wirkung der Entwicklungsprozesse begonnen werden (z.B. Information der Gemeinde, Kostenanalyse).

5.5.1.1 Spezifische maßnahmenbezogene Reaktionen

Im Bereich der maßnahmenbezogenen Reaktionen entspricht der Umgang der Gemeinden mit positiven und negativen Wirkungen von Landentwicklungsprozessen einem ohne weiteres eingänglichen Muster (siehe hierzu Abb. 5.5-1 und 5.5-2). Zeigen sich in der Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen die erwünschten Resultate, so werden die Maßnahmen in der Hälfte der Gemeinden fortgesetzt und/oder durch weitere Maßnahmen gestützt (58,7 %). Dabei

setzen ca. 50,0 % der Gemeinden die Maßnahmen ohne deren Anpassung fort, während eine etwas geringere Anzahl weitere Entwicklungsprozesse initiiert (41,3 %), was als ein steuernder Eingriff in die Gemeindeentwicklung interpretiert werden kann. Da allerdings neben den erfassten Wirkungen auch andere Aspekte den Verlauf von Landentwicklungsprozessen beeinflussen (z.B. Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln, Prozesssteuerung durch übergeordnete Planungsebenen), ist auch die Beendigung von Maßnahmen trotz erkennbarer Erfolge nachzuvollziehen.

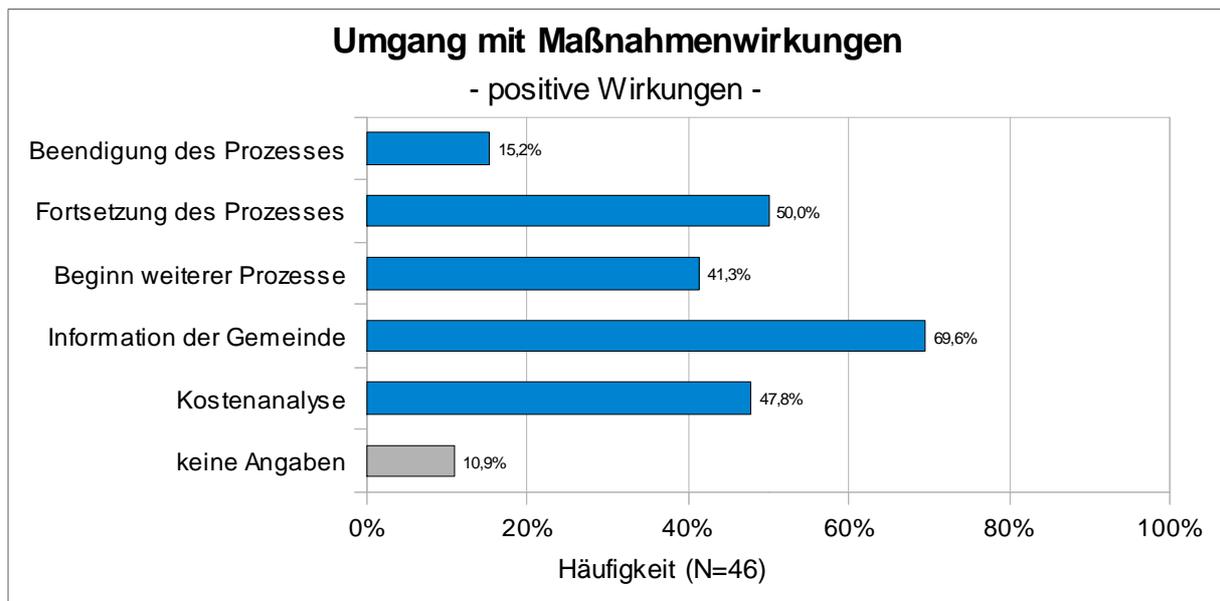


Abb. 5.5-1: Umgang mit positiven Wirkungen

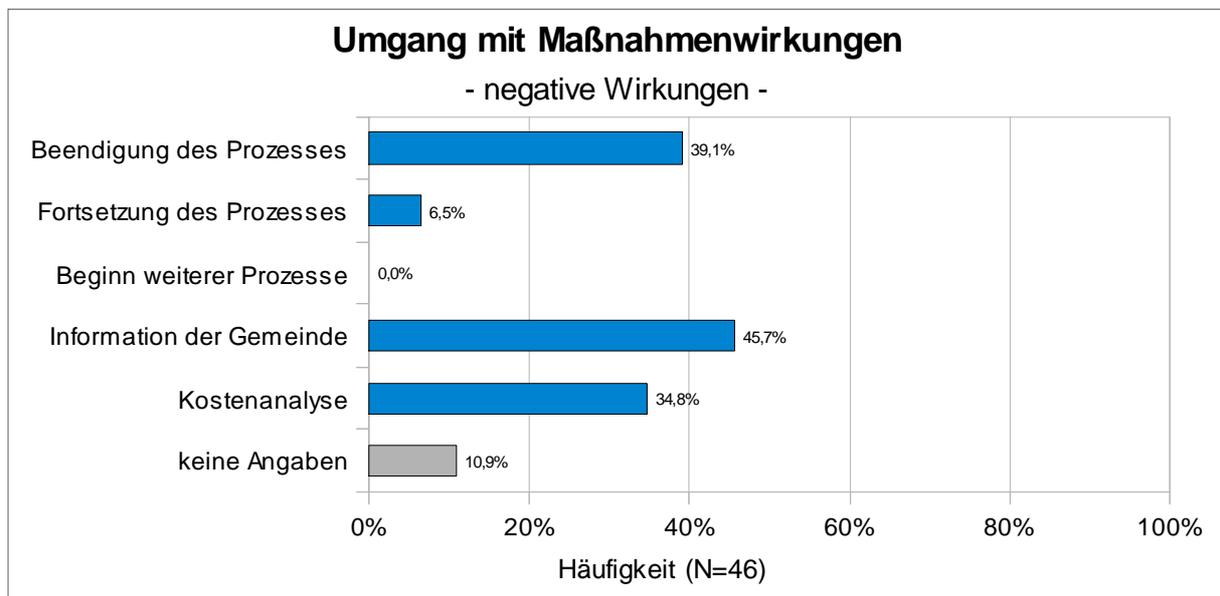


Abb. 5.5-2: Umgang mit negativen Wirkungen

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass mitunter auch bei erfolgreich durchgeführten Entwicklungsmaßnahmen keine weiteren Maßnahmen erforderlich oder zweckmäßig sind (z.B. Ausweisung eines Gewerbegebietes). Auch eine Weiterführung von Maßnahmen trotz nachteiliger bzw. unzureichender Wirkung (6,5% der Gemeinden, Abb. 5.5-2) kann auf den

o.g. Sachzwängen beruhen. Dennoch ist zu erkennen, dass in den Kommunen situationsgerecht auf erkannte Trends reagiert wird, somit in der Folge negative Entwicklungen in keinem Fall forciert, sondern eher vorzeitig beendet werden (39,1 %; siehe Abb. 5.5-2).

Diesen Ergebnissen der Befragung folgend, ist anzunehmen, dass zumindest in einem Teil der strukturschwachen ländlichen Gemeinden – ungeachtet der Analysen des Kap. 5.4. – ein Controlling der Entwicklungsprozesse durchgeführt wird. Dabei fällt eine Reaktion auf positive Wirkungen offenbar einfacher als auf negative. So geben 65,2 % der Gemeinden an, auf positive Wirkungen zu reagieren, dagegen handeln nur 45,7 % der Kommunen im Falle von negativen Effekten. Allerdings kann im Rahmen dieser Untersuchung keine Aussage über die Zweckmäßigkeit der jeweiligen Reaktion getroffen werden. Hierzu wäre eine eingehende Analyse der Entscheidungen der Gemeinden erforderlich. In der Wahrnehmung der Kommunen scheint allerdings eine Steuerung der Gemeindeentwicklung möglich zu sein.

5.5.1.2 Allgemeine Reaktionen

Im Folgenden sollen zwei ausgewählte Bereiche der allgemeinen, maßnahmenunabhängigen Reaktionen auf die Wirkung von Entwicklungsprozessen analysiert werden: die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen und die Information der Gemeinde.

Die Untersuchung zeigt, dass rund 70 % der Indikatoren verwendenden Gemeinden weitere kommunale Akteure (Gemeindeverwaltung, Bürger, Interessenvertretungen) über die Feststellung positiver Wirkungen von Landentwicklungsprozessen in Kenntnis setzt. In geringerem Umfang wird über negative Effekte berichtet (45,7 %). Insgesamt stellt die Information der Gemeinde die am häufigsten ergriffene Maßnahme in Folge von Landentwicklungsprozessen dar (siehe Abb. 5.5-1 und 5.5-2). Damit kommt auf der kommunalen Ebene der Informations- und Kommunikationsfunktion ein insgesamt sehr hoher Stellenwert zu. Dies liegt auch in gemeindlichen Rechenschaftspflichten begründet. Zudem werden durch Informationsarbeit die Partizipation und das Bürgerengagement auf lokaler Ebene unterstützt. Indikatorengestützte Bewertungsverfahren scheinen daher besonders für Information und Bewusstseinsbildung geeignet und auch erfolgreich anwendbar zu sein. Dabei werden sie sowohl mit Orientierung auf die Gemeinde (tägliche Gemeindegemeinschaft, Maßnahmenbewertung), als auch in Bezug auf andere Kommunen angewendet (Vergleich mit anderen Gemeinden; vgl. Abb. 5.4-11). Für komplexe Landentwicklungsprozesse erfordert ein vergleichender Einsatz zwar horizontal abgestimmte Indikatorensysteme (siehe Kap. 4.4.5), allerdings beinhalten die Indikatorensysteme der befragten Gemeinden kaum spezifische Indikatoren, die eine Koordinierung erfordern würden. Insofern kann auch die Wettbewerbsfunktion erfüllt werden.

Eine weitere Reaktion auf positive sowie negative Wirkungen von Landentwicklungsprozessen ist die Analyse der Maßnahmekosten. Fast die Hälfte der Indikatoren nutzenden Kommunen (47,8 %) führt nach erfolgreichem Abschluss von Entwicklungsvorhaben entsprechende Betrachtungen durch. Bei nicht intendierten Resultaten sind es noch 34,8 % dieser Gemeinden. Im Zusammenhang mit dem Einsatzzweck von Indikatoren (Abb. 5.4-11) führten ebenfalls 34,8 % der Kommunen an, eine Kosten-Nutzen-

Analyse zu betreiben. Damit ist insgesamt keine explizite Bevorzugung von indikatorengestützten Verfahren zur ökonomischen Bewertung der Wirkungen von Entwicklungsprozessen zu erkennen. Es ist anzunehmen, dass sich nicht allen strukturschwachen ländlichen Gemeinden ein entsprechender Nutzen erschließt.

Die Vermutung einer generellen Nichteignung von Kenngrößen für die Wirtschaftlichkeitsbewertung von Landentwicklungsprozessen ist jedoch nicht naheliegend. Insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen bedingen das Vorhandensein von quantitativen Indikatoren (vgl. Kap. 4.2.2). Daher ist auch für diesen Aspekt der Untersuchung – auch bei Berücksichtigung der Verzerrung von Antworten durch soziale Erwünschtheit – von einem eingeschränkten Verständnis ökonomischer Bewertungsverfahren auf der Gemeindeebene auszugehen.

5.5.2 Limitierende Faktoren der Indikatorennutzung

Nachdem die Befragung der strukturschwachen ländlichen Gemeinden besonders hinsichtlich des Einsatzes von Indikatoren analysiert wurde, sollen im Folgenden die Gründe, aus denen Gemeinden von der Nutzung von Kenngrößen absehen sowie die Schwierigkeiten, die bei ihrem Einsatz festgestellt wurden, näher betrachtet werden.

5.5.2.1 Gründe für den Verzicht auf Indikatoren

Insgesamt geben 17,9 % der untersuchten Kommunen an, ihre Entwicklung nicht zu verfolgen bzw. zu bewerten. Von den Gemeinden, die ein Bewertungsverfahren implementiert haben, verzichten 59,3 % auf Indikatoren. Damit ist der Einsatz von Indikatoren zur Erfassung und Bewertung von Entwicklungsprozessen eher die Ausnahme als die Regel. Als Ursachen werden in der wissenschaftlichen Diskussion vielfältige gemeindeexterne, -interne, indikatorenbezogene und psychologische Aspekte aufgeführt (siehe Tab. 4.4-2). Ein Teil hiervon ist im Rahmen der empirischen Untersuchung betrachtet worden (Abb. 5.5-3).

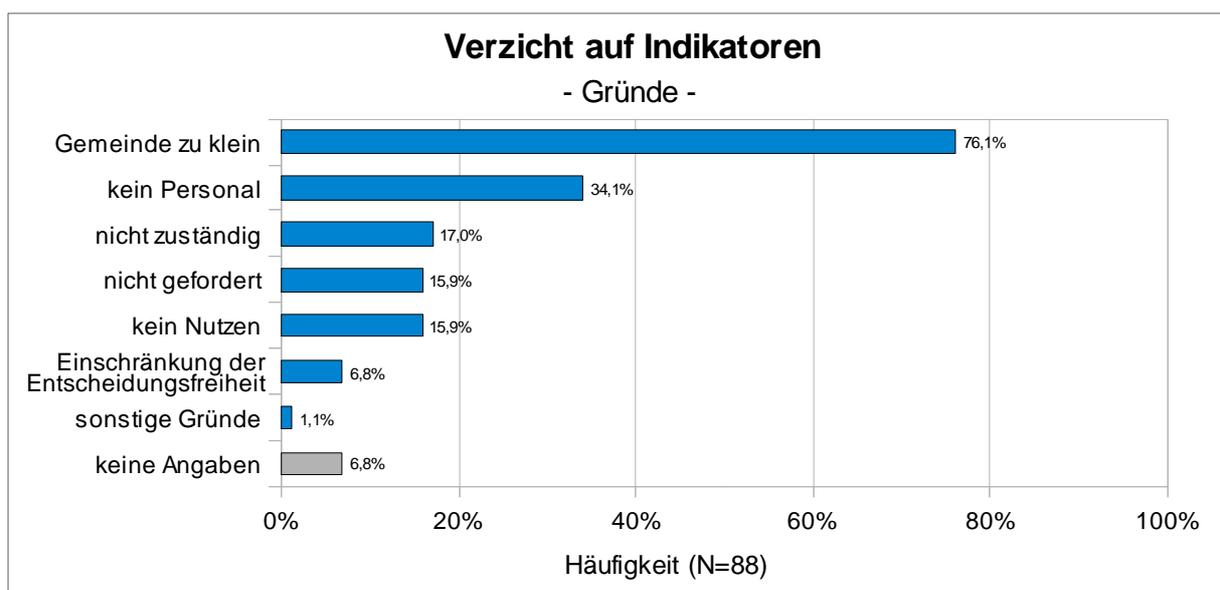


Abb. 5.5-3: Gründe für den Verzicht auf die Nutzung von Indikatoren

Als Hauptargument gegen die Aufstellung eines Indikatorensystems zur Entwicklungsbewertung wird hauptsächlich eine zu geringe Gemeindegröße angeführt (76,1 %). Daher werden auch in kleinen Gemeinden signifikant seltener Indikatoren eingesetzt (vgl. Abb. 5.4-4 und Abb. 5.4-5). Allerdings besteht kein aus der Theorie heraus begründbarer Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Nutzung von indikatorengestützten Bewertungsverfahren. Unabhängig von der Fläche bzw. Einwohnerzahl der Kommunen ist die Erfassung und Analyse von Entwicklungsprozessen aus wissenschaftlicher Sicht möglich (vgl. Kap. 4) und wird auch nicht durch politische, gesellschaftliche oder rechtliche Vorgaben eingeschränkt (vgl. Kap. 2.3).

Die Ablehnung beruht daher auf psychologischen Ursachen (vgl. Tab. 4.4-2), die u.a. sowohl in einer fehlenden thematischen Auseinandersetzung mit den Anforderungen und Möglichkeiten der Bewertungsverfahren in den Gemeinden, als auch in einer scheinbaren Aufwandsverringerung begründet liegen können. Tatsächlich erfordert die Erarbeitung und fortlaufende Erhebung von Indikatoren die Bereitstellung kommunaler Ressourcen, erweist sich jedoch langfristig als nützlich (vgl. auch Abb. 5.5-5).

Somit stellt das prägnanteste Hemmnis einer verbreiteten Nutzung von kommunalen Indikatoren kein auf systemimmanente Einschränkungen oder limitierenden gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen beruhendes Moment dar. Vielmehr eröffnet gerade die nicht auf Sachzwängen gründende Argumentation Ansatzpunkte für eine Optimierung des Einsatzes von (Nachhaltigkeits-)Indikatoren.

Ein weiterer wichtiger Grund für den Verzicht auf Indikatoren, jedoch weniger häufig thematisiert, sind fehlende personelle Ressourcen (34,1 %). Für die Erfüllung der zusätzlichen Aufgabe einer koordinierten Entwicklungsbewertung sind diese entweder nicht verfügbar bzw. qualifiziert oder auch nicht vorhanden. Letzteres trifft vor allem auf kleinere Gemeinden mit ehrenamtlichem Personal zu. Es sehen jedoch nur 17,2 % der Kommunen einen Zusammenhang zwischen ihrer Größe und dem zusätzlichen Personalbedarf. Daher ist vornehmlich von eingeschränkten Möglichkeiten der Kommunen, ihr Verwaltungspersonal für die zusätzliche und mitunter durch die Gemeinden nicht überschaubare Aufgabe der Erarbeitung und Erhebung von Indikatoren einzusetzen, auszugehen.

Als weitere Argumente werden durch die Gemeinden die fehlende Zuständigkeit für die Arbeit mit Indikatoren (17,0 %) sowie ein fehlender Auftrag zu deren Erhebung und Nutzung (15,9 %) benannt. Auch diesem Antwortverhalten liegt ein fehlendes Verständnis von indikatorengestützten Ansätzen zu Grunde. Wie in Kap. 4 aus der wissenschaftlichen Diskussion abgeleitet, bieten (Nachhaltigkeits-)Indikatoren unabhängig von konkreten Zuständigkeitsregelungen für die einzelne Gemeinde Vorteile in der quantitativen und qualitativen Bewertung von Landentwicklungsprozessen. Zwar kann die Erhebung von Kenngrößen regionaler Landentwicklungsprozesse durchaus oberhalb der Gemeindeebene erfolgen, dennoch impliziert diese Annahme nicht, dass darüber hinaus durch die Kommunen keine weiteren lokalen Indikatoren genutzt werden können. Auch wenn keine explizite Zuständigkeit benannt bzw. die Erhebung von Kenngrößen eingefordert wird, haben die strukturschwachen ländlichen Gemeinden dennoch in Ausfüllung ihrer kommunalen Planungshoheit die Handlungsoption, indikatorengestützte Bewertungsverfahren zu

implementieren. Ohnehin sollte das größte Interesse an der Beurteilung von laufenden Entwicklungsprozessen auf dieser Ebene liegen. Eine Berufung auf fehlende Zuständigkeiten bzw. Verpflichtungen ist nicht angezeigt.

Weiterhin lehnen 15,9 % der ihre Entwicklungsprozesse bewertenden Gemeinden den Einsatz von Indikatoren ab, da sie hieraus keinen Nutzen für die Gemeindeentwicklung erzielen. Die Mehrzahl dieser Kommunen (78,6 %) führt allerdings auch weitere Argumente gegen eine Indikatorenutzung an. Daher scheint auch das kumulierende Auftreten verschiedener Schwierigkeiten zu einer Ablehnung von indikatorengestützten Verfahren zu führen. Die in der wissenschaftlichen Betrachtung von kommunalen Indikatoren dargelegte Befürchtung einer Einschränkung der Entscheidungsfreiheit bei Erhebung und Nutzung von Kenngrößen (siehe Kap. 4.3.5 und Kap. 4.4.6) wird dagegen in den strukturschwachen ländlichen Gemeinden nur in geringem Maße (6,8 %) wahrgenommen.

Eine Analyse der Einschätzung des Nutzens von Kenngrößen durch die befragten Gemeinden wird in Kap. 5.5.2.3 vorgenommen.

5.5.2.2 Schwierigkeiten bei der Nutzung von Indikatoren

Gemeinden, die trotz der im vorherigen Kapitel genannten Gründe im Rahmen der Bewertung ihrer Entwicklung auf Indikatoren zurückgreifen, sehen sich dabei in unterschiedlichem Maße mit Schwierigkeiten konfrontiert (vgl. Kap. 4.3.5; Kap. 4.4.4). Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden die Gemeinden, die bereits Erfahrung mit der Nutzung von Kenngrößen haben, hierzu befragt (siehe Abb. 5.5-4).

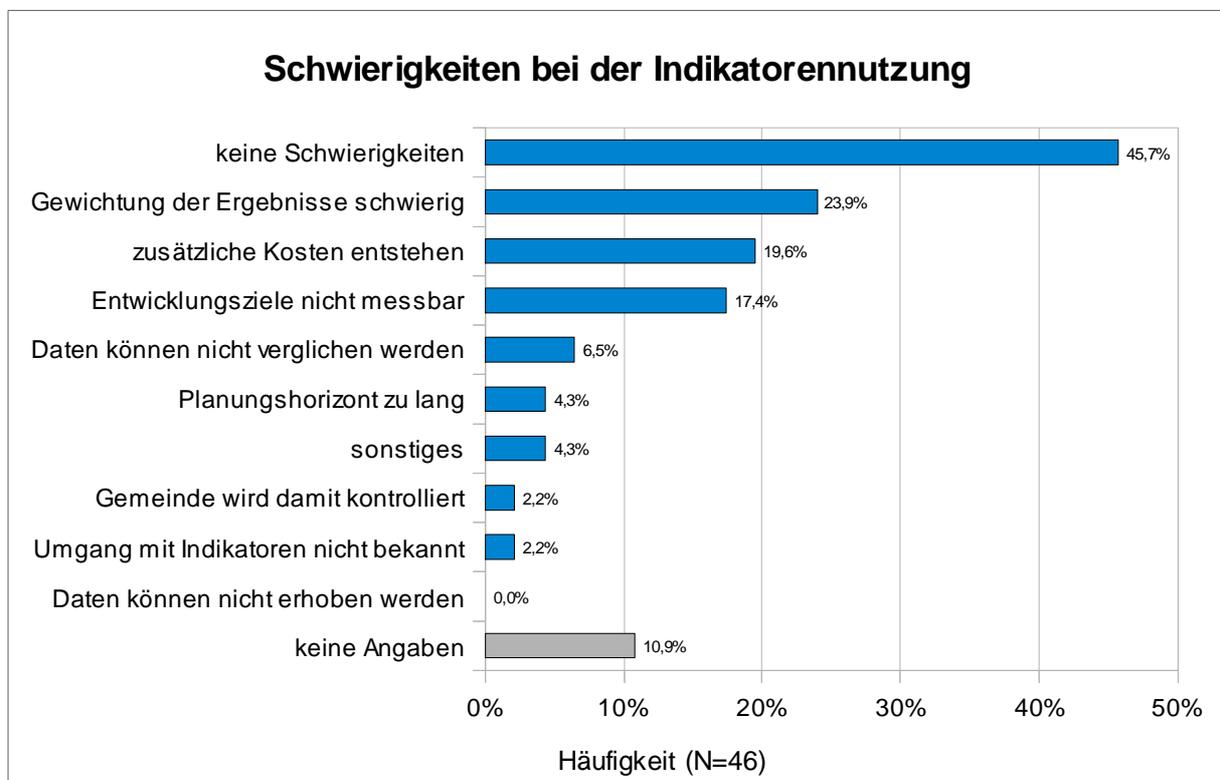


Abb. 5.5-4: Schwierigkeiten bei der Indikatorenutzung

Es zeigt sich, dass nahezu die Hälfte dieser Gemeinden (45,7 %) im Umgang mit Indikatoren keine Schwierigkeiten hat. Daher scheint deren Anwendung auf der kommunalen Ebene nicht zwangsläufig mit Hemmnissen verbunden zu sein, wobei bei den befragten Gemeinden lediglich einfach strukturierte Indikatorensysteme implementiert sind. Dennoch müssen mitunter sowohl in organisatorischer als auch inhaltlicher Hinsicht Herausforderungen überwunden werden.

Zu den inhaltlichen Schwierigkeiten zählen die Gewichtung von Ergebnissen, die Messbarkeit von Entwicklungszielen und nachrangig die Vergleichbarkeit der Daten (siehe Abb. 5.5-4). Vor allem die erstgenannten Aspekte sind eng miteinander verbunden. Ohne ein entsprechend den lokalen Gegebenheiten operationalisiertes Zielsystem (vgl. Kap. 4.1.2) ist weder die Quantifizierung von kommunalen Entwicklungszielen, noch die Gewichtung von Resultaten möglich. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich die häufigsten Schwierigkeiten der Gemeinden. Das verdeutlicht die Wichtigkeit einer fundierten Zieloperationalisierung als Voraussetzung für die Bewertung von Entwicklungen.

Weiterhin sind vielfach soziale und ökologische Aspekte schwer zu quantifizieren, dennoch zeigt das Ergebnis, dass nur 17,5 % der Gemeinden darin tatsächlich eine Problemlage sehen, obschon bei dieser Interpretation zu beachten ist, dass diese Nachhaltigkeitsdimensionen insgesamt nur in geringem Umfang durch die Kommunen berücksichtigt werden (siehe Analyse in Kap. 5.3). Zudem kann stets auch der Rückgriff auf qualitative Bewertungsmethoden (z.B. mit deskriptiven Indikatoren) in Erwägung gezogen werden. Auch aus diesem Grund wirkt sich die in der wissenschaftlichen Diskussion häufig aufgeführte Schwierigkeit der nur eingeschränkten Messbarkeit kommunaler Entwicklungen in der Praxis weniger stark aus.

Aus organisatorischer Sicht wird in erster Linie das Entstehen zusätzlicher Kosten angeführt. Diese resultieren besonders aus dem erforderlichen Personaleinsatz und treten vor allem in der Anfangsphase der Erarbeitung und Implementierung von Indikatoren in den Vordergrund. Insgesamt sehen 19,6 % der bereits Kenngrößen nutzenden Gemeinden hierin eine Schwierigkeit. Im Vergleich dazu führen 34,1 % der keine Indikatoren nutzenden Gemeinden hierfür das Fehlen personeller Ressourcen an (siehe Abb. 5.5-3). Daher scheint die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen für die praktische Umsetzung von indikatorengestützten Bewertungsverfahren weniger von Bedeutung zu sein, als im Allgemeinen durch die Gemeinden angenommen. Dennoch ist nachvollziehbar, dass in Anbetracht der grundsätzlichen finanziellen Problemlagen der strukturschwachen ländlichen Gemeinden (vgl. Kap. 3.1.3.4 und Kap. 5.3.1.1) jegliches zusätzliches Kostenaufkommen als Schwierigkeit angesehen wird, so dass der Unterstreichung des Nutzen von Indikatoren in der Praxis eine hohe Bedeutung zukommt.

Die weiteren organisatorischen Schwierigkeiten in der Nutzung von Indikatoren nehmen jeweils eine nachgeordnete Stellung ein. Nur ein geringer Teil der befragten Gemeinden thematisiert die Langwierigkeit von Entwicklungsprozessen. Auch die in der wissenschaftlichen Diskussion angenommene Befürchtung einer Kontrolle der kommunalen Planungen (siehe Kap. 4.3.5) durch den Einsatz von Kenngrößen wird durch die empirische

Untersuchung nicht bestätigt. Die weiterhin angeführten Grenzen von Indikatoren durch eine geringe Datenverfügbarkeit erweisen sich zunächst ebenfalls als nicht relevant. Keine der befragten Gemeinden sieht hier Schwierigkeiten, gleichwohl liegt dies natürlich auch in der überwiegend sehr kompakten Strukturierung der Indikatorensysteme begründet.

Insgesamt ist zu erkennen, dass in der Praxis nur sehr wenige und vorrangig inhaltliche Schwierigkeiten bei der Nutzung von Indikatoren durch die Gemeinden benannt werden. Abgesehen von haushalterischen Einschränkungen werden zudem organisatorische Hemmnisse nur in geringem Umfang angeführt. Daher scheinen zumindest einfach gelagerte Indikatorensysteme in der Praxis durchaus anwendbar zu sein, ohne die Gemeinde zu überfordern. Darauf lässt auch die Häufigkeit der Benennung von fehlendem Wissen im Umgang mit Indikatoren schließen (lediglich 2,2 %). Aber auch diese Zahl ist vor dem Hintergrund der eingeschränkten thematischen Bandbreite der Indikatoren sowie deren vorrangig deskriptiven Nutzung (vgl. Kap. 5.3 und 5.4) kritisch zu betrachten und keinesfalls als Referenz für die Ausprägung kommunaler Bewertungskompetenzen zu interpretieren.

5.5.2.3 Einschätzung des Nutzens von Indikatoren

Vor dem Hintergrund der geringen Verbreitung von Kennzahlen und der zumeist inhaltlichen Schwierigkeiten in ihrer Anwendung ist die kommunale Erwartungshaltung gegenüber indikatorengestützten Bewertungsverfahren von Interesse. Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden dazu alle Gemeinden um eine Einschätzung hinsichtlich des Nutzens von Indikatoren für eine zukunftsfähige Gemeindeentwicklung gebeten (Abb. 5.5-5). In der Analyse soll zwischen den Kommunen, die bereits Erfahrung im Einsatz von Kenngrößen haben und denen, die bisher von deren Verwendung abgesehen haben, unterschieden werden.

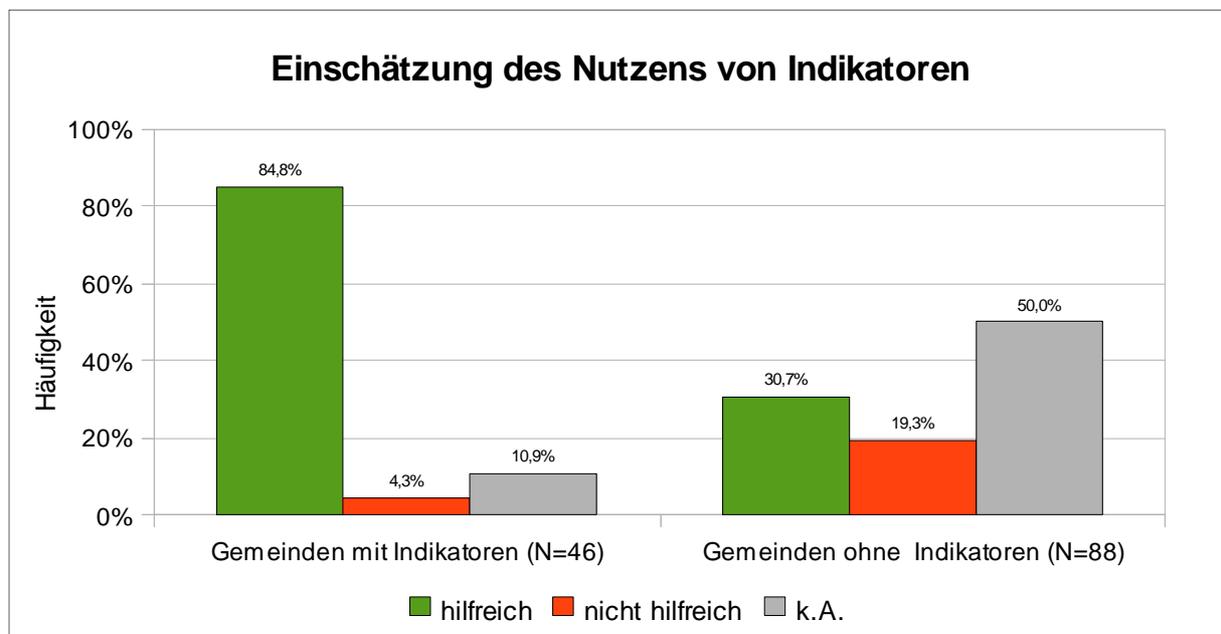


Abb. 5.5-5: Einschätzung des Nutzens von Indikatoren

Die überwiegende Zahl (84,8 %) der Indikatoren nutzenden Kommunen beurteilt diese als hilfreich für die zukunftsfähige Gestaltung ihrer Entwicklung. Nur ein sehr geringer Teil bekundet eine gegenteilige Einschätzung. Von den Gemeinden, die zurzeit zur Bewertung ihrer Entwicklung nicht auf Kenngrößen zurückgreifen, ist fast ein Drittel von deren Nutzen überzeugt. Auch hier steht ein geringerer Prozentsatz Indikatoren skeptisch gegenüber, der allerdings signifikant höher ausfällt, als in der ersten Fallgruppe. Auffällig hoch ist der Anteil an Enthaltungen bei der Beantwortung dieser Frage. Insgesamt haben 36,6 % der sich an der Befragung beteiligten Gemeinden keine Einschätzung zum Nutzen von Indikatoren konstatiert, davon haben 89,8 % im Untersuchungszeitraum keine Kenngrößen eingesetzt.

Diese Verteilung erlaubt Rückschlüsse auf den Zusammenhang zwischen der Indikatorenutzung und den bereits damit gesammelten Erfahrungen. Es ist ersichtlich, dass die fehlende Kenntnis über indikatorengestützte Bewertungsverfahren einerseits zu deren bewussten Ablehnung führen kann (19,3 %, siehe Abb. 5.5-5), in höherem Maße jedoch diese Möglichkeiten zur Prozessbewertung nicht wahrgenommen werden. Daher ist auch 50,0 % der entsprechenden Gemeinden eine Einschätzung des Nutzens unmöglich.

Insgesamt steht nur eine Minderheit (14,2 %) der strukturschwachen ländlichen Gemeinden Indikatoren zur Bewertung ihrer Entwicklung prinzipiell ablehnend gegenüber. Das bedeutet, dass indikatorengestützte Verfahren zur Erfassung und Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit in der Praxis der Gemeinden als praktikabel angesehen werden und die Auffassung besteht, dass sie einen positiven Beitrag zu deren zukunftsfähigen Entwicklung leisten können.

6 Schlussfolgerungen

Die Auswertung der empirischen Untersuchung zeigt, dass zwischen den in der wissenschaftlichen Diskussion erörterten methodischen Ansätzen und Möglichkeiten ländliche Entwicklungsprozesse zu bewerten und dem tatsächlichen Handeln der Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen erhebliche Divergenzen bestehen. Diese betreffen sowohl das kommunale Nachhaltigkeitsverständnis als auch die Anwendung von Bewertungsverfahren und den Einsatz von Indikatoren. Auch hinsichtlich der Möglichkeiten der Gemeinden, tatsächlich die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklung zu erfassen, ergibt sich unter Berücksichtigung der spezifischen Kriterien für Nachhaltigkeitsindikatoren ein eindeutiges Bild.

Zunächst ist ein Strategiebezug des Bewertungsverfahrens erforderlich. In den strukturschwachen ländlichen Gemeinden ist dieser derzeit allerdings nicht ausgeprägt, das Leitbild Nachhaltigkeit ist in der gängigen dreidimensionalen Form nicht etabliert.

Auch ist die grundlegende Problemabbildung weder vollständig noch überschneidungsfrei. Die nur begrenzte Indikatorenauswahl an Hand des eigenen Nachhaltigkeitsverständnisses, die fehlende Möglichkeit, komplexe Zusammenhänge abzubilden bzw. die Ausblendung gemeindeübergreifender Aspekte, lassen eine angemessene Abbildung realer Entwicklungsprozesse mit den bisherigen Ansätzen nicht zu.

Ferner erfordert die Erfassung und Bewertung von Entwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit neben dem Vorhandensein von Qualitätszielen auch eine enge Verbindung der entsprechenden Indikatoren zu operationalisierten Handlungszielen. Zwar existieren diese in einigen ländlichen Gemeinden, die diese sowohl aus den Vorgaben übergeordneter Planungsebenen als auch den kommunalen Problemlagen ableiten, jedoch tragen die Indikatorensysteme dem überwiegend nicht Rechnung. So besteht auch nicht zwangsläufig ein Zusammenhang zwischen der Formulierung von Qualitätszielen und tatsächlichem Handeln.

Als weitere Anforderung an Nachhaltigkeitsindikatoren werden deren räumliche und zeitliche Übertragbarkeit, ihre Darstellbarkeit und die Möglichkeit der Nutzung vorhandener Statistiken angeführt. Zwar basieren die derzeit in den Gemeinden eingeführten Bewertungsverfahren auf vorhandenen statistischen Daten. Da sie jedoch auf Grund ihres Designs Landentwicklungsprozesse und deren Wirkungen nicht adäquat erfassen können, sind Übertragbarkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht gegeben. Gleichfalls sind sie nicht an übergeordnete Systeme zur Nachhaltigkeitsbewertung angebunden.

Die Gegenüberstellung der wissenschaftlichen Anforderungen an Nachhaltigkeitsindikatoren mit den Eigenschaften der in der Praxis verwendeten kommunalen Indikatorensysteme lässt deutlich erkennen, dass die Gemeinden mit ihrer aktuellen Bewertungsmethodik die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklungsprozesse nicht erfassen, erheben, messen oder prognostizieren können.

Um eine erfolgreiche Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf der kommunalen Ebene vornehmen zu können, bedarf es in den Gemeinden grundsätzlich funktionierender Bewertungsverfahren, die auch komplexe Zusammenhänge widerspruchsfrei abbilden können. Weiterhin sind dazu neben einem eindeutigen Nachhaltigkeitsverständnis auch operationalisierte Handlungsziele und entsprechende strategiebezogene Indikatoren erforderlich. Die derzeit praktikablen Bewertungsverfahren sind daher langfristig weiterzuentwickeln und zu erweitern und auf alle Nachhaltigkeitsdimensionen zu beziehen.

In diesem Sinne sollen die folgenden Ausführungen Strategien und Lösungswege zur Förderung und Optimierung der Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit als auch der Gemeindeentwicklung im Allgemeinen vorstellen.

6.1 Kommunales Nachhaltigkeitsverständnis

Das kommunale Nachhaltigkeitsverständnis weist grundsätzlich einen mehrdimensionalen Charakter auf und integriert dabei ökologische, ökonomische und soziale Aspekte. Dennoch entspricht es nicht den gängigen dreidimensionalen Konzepten. Die Divergenz zwischen dem raumordnerischen Leitbild nachhaltiger Entwicklung und dem Nachhaltigkeitskonzept strukturschwacher ländlicher Gemeinden ist insbesondere bei der Wahrnehmung von Problemlagen, der Wahl von Entwicklungsschwerpunkten und der Einbeziehung von Akteuren zu erkennen und äußert sich in einer selektiven Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange. Im Ganzen ist festzustellen, dass sich die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume nicht am raumordnerischen Nachhaltigkeitsleitbild orientiert.

Der Umfang der Integration der einzelnen Dimensionen wird allerdings auch durch den jeweiligen Landentwicklungsprozess selbst bestimmt. Unabhängig vom Nachhaltigkeitsverständnis finden einzelne übergeordnete Leitbilder und Zielformulierungen Eingang in die kommunale Planungspraxis. Das gilt in höherem Maße für Landentwicklungsprozesse, die sich zwar in den Gemeinden vollziehen, jedoch nicht durch diese initiiert werden. In einigen gemeindeinternen Entwicklungsprozessen findet das Leitbild nachhaltiger Entwicklung mitunter über gesetzliche Regelungen Eingang in die Planungspraxis, für einen Teil der Prozesse oder auch die Wahl der Entwicklungsschwerpunkte trifft dies jedoch nicht zu. Zudem ist die Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsleitbildes auch von den lokalen Gegebenheiten, Problemlagen und Entwicklungspotenzialen abhängig.

Die daraus resultierenden kommunalen Handlungsperspektiven und -optionen hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Entwicklung liegen in der Wahrnehmung der Gemeinden schließlich im Bereich des Haushaltens sowie des Schutzes und der Optimierung vorhandener Güter bzw. Zustände und sind damit eher statisch ausgerichtet. Auch dies ist nicht mit dem dynamischen Konzept einer zukunftsfähigen Entwicklung in Einklang zu bringen.

Folgerung 1**Das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept ist auf die Gemeindeebene zu übertragen.**

Die kommunale Vorstellung nachhaltiger Entwicklung entspricht nicht dem in der deutschen Planungskultur verankerten dreidimensionalen Konzept. Dennoch sind Überlegungen hinsichtlich einer Anpassung des Leitbildes entsprechend den planerischen Möglichkeiten der kommunalen Ebene nicht geboten. Maßstab und Anspruch einer nachhaltigen Entwicklung ergeben sich aus dem intra- und intergenerationalen Gerechtigkeitspostulat. Diese Grundvorstellung wird von einer globalen Zielsetzung bis auf die kommunale Ebene operationalisiert. Eine Anpassung, z.B. in Form einer geringeren Gewichtung ökologischer Aspekte auf lokaler Ebene, läuft dem Operationalisierungsgedanken entgegen und entspricht einer vollständigen Abkehr von der gesellschaftlich und politisch getragenen Nachhaltigkeitsvorstellung. Daher muss es auch für die kommunale Ebene weiterhin Anspruch sein, ökologische, ökonomische und soziale Aspekte in Einklang zu bringen.

Folgerung 2**Das ganzheitliche Problembewusstsein ist auf kommunaler Ebene zu schärfen.**

Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Entwicklung ist es daher wichtig, das kommunale Problembewusstsein auch auf bisher unterrepräsentierte Belange nachhaltiger Entwicklung zu lenken. Dafür kommen sowohl gemeindeinterne als auch -externe Motoren in Betracht. Zum einen sind lokale Akteure in einem höheren Maße an der strategischen Ausrichtung der Gemeindeentwicklung zu beteiligen, zum anderen ist jedoch auch der Einfluss übergeordneter Planungsebenen zu erhöhen.

Bezüglich der Integration der Akteure zeigt sich, dass bisherige partizipative Ansätze zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung in strukturschwachen ländlichen Räumen auf kommunaler Ebene nicht zuverlässig funktionieren. Hier sind geeignete Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung und Partizipation auch außerhalb von Landentwicklungsprozessen zu implementieren und grundsätzlich in die Gemeindeentwicklung einzubinden. Gleichwohl sind zudem Akteure, deren Interessenbereich außerhalb der landwirtschaftlichen bzw. touristischen Entwicklungspotenziale der Gemeinde liegt, zu berücksichtigen, da die Beteiligung eines breiten Spektrums an Akteuren den Zugang zu bisher weniger integrierten Nachhaltigkeitsdimensionen eröffnet.

Der Einfluss von Akteuren ist stark vom Selbstverständnis des Bürgermeisters abhängig. Dessen Planungspraxis wird durch die Bevölkerung demokratisch legitimiert. Daher ist auch in der Schärfung des Problembewusstseins der Bevölkerung ein Ansatzpunkt zur Verankerung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene zu sehen.

Folgerung 3**Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit ist zu intensivieren.**

Zwar sind in einem Teil der Gemeinden ausreichende Kenntnisse bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung vorhanden, deutlich ausgeprägter sind diese jedoch in den übergeordneten Planungsebenen. Dementsprechend sind die vertikale, ebenenübergreifende Zusammenarbeit zu intensivieren und geeignete Schnittstellen auszubauen. Auch gemeindeübergreifende Prozesse haben einen hohen Einfluss auf die kommunalen Entwicklungsziele und sind besonders geeignet, das dreidimensionale Nachhaltigkeitskonzept

auf die Gemeindeebene zu tragen. Daher sind diese Ansätze zu fördern. Für die horizontale Integration bieten sich besonders informelle Prozesse der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit (ILE, Leader) an. Mit ihnen kann zugleich die Akzeptanz von Entwicklungsleitbildern und -zielvorstellungen erhöht und ein dreidimensionales Nachhaltigkeitskonzept umgesetzt werden.

Folgerung 4

Die Rolle der Landentwicklungsverwaltungen ist zu stärken und auszubauen.

Für die Umsetzung von Landentwicklungsprozessen und deren Bewertung sind derzeit – in Abhängigkeit des Prozesses – mehrere Stellen verantwortlich: u.a. die Ebene der Landes- und Regionalplanung, Planungsverbände, Landentwicklungsverwaltungen, Landkreise, Amtsverwaltungen (o.ä.) und die einzelnen Gemeinden. Durch die Parallelität von Entwicklungsprozessen gehen dabei Synergien verloren, Prozesse und Prozesswirkungen können nicht in ihrer Gesamtheit erfasst und daher auch keiner validen Bewertung unterzogen werden. Es gilt daher, eine zentrale Stelle zur Koordination von Prozessen und Belangen herauszustellen. Hierfür bieten sich, auf Grund der bereits vorhandenen Nachhaltigkeits- und Bewertungskompetenzen, der Nähe sowohl zur Ebene der Landes- und Regionalplanung als auch zu den Gemeinden sowie der verfügbaren formellen und informellen Planungsinstrumente die jeweils zuständigen Landentwicklungsverwaltungen an.

Die Landentwicklungsverwaltungen müssen in erster Linie ihre Rolle als Koordinator für sämtliche Landentwicklungsprozesse stärken. In Bezug auf die Gemeindeebene ist darunter die Sicherstellung der horizontalen und vertikalen Integration der Gemeindeentwicklung zu verstehen. Die Landentwicklungsverwaltungen sollten dabei auch als Ansprechpartner zur Etablierung des dreidimensionalen Nachhaltigkeitsverständnisses auf der kommunalen Ebene fungieren. Weiterhin besteht ihre Aufgabe in der Gewährleistung einer ganzheitlichen Beteiligung sowohl lokaler Akteure als auch übergeordneter Planungsebenen an einer zukunftsorientierten Gemeindeentwicklung. Im Fokus der Anstrengungen haben dabei die Bürgermeister, aber auch die Bevölkerung und deren Interessenvertretungen zu stehen, um das Problembewusstsein und Prozessverständnis zu fördern.

6.2 Anwendung von Bewertungsverfahren

Die Analysen ergeben, dass es mit allen betrachteten Bewertungsverfahren möglich ist, Landentwicklungsprozesse zu erfassen und zu bewerten und dabei den wesentlichen wissenschaftlichen Gütekriterien gerecht zu werden. In der Praxis ergeben sich jedoch Unterschiede in der Nutzung, denen eine bessere Eignung einiger Verfahren zu Grunde liegt. Als bestimmende Größen dafür können die Zielsetzung des Verfahrens, der zeitliche Horizont und verfahrensspezifische Anforderungen angesehen werden.

Vor allem Monitoringansätze sind für die Gemeinden von Interesse und können auch erfolgreich betrieben werden. Es handelt sich dabei um das vergleichsweise am einfachsten zu betreibende Bewertungsverfahren, das wenig methodische Kompetenzen erfordert. Daneben

ist es besonders flexibel und erlaubt eine fortwährende Erweiterung oder Eingrenzung der Beobachtungs- und Bewertungsbereiche. Die Möglichkeit, auch mit wenigen Indikatoren und größeren Aktualisierungszeiträumen zu arbeiten, spricht dafür, ebenso wie der handhabbare deskriptive Ansatz. Die Ergebnisse sind zudem in verschiedener Form, z.B. auch in weiteren Controlling- und Evaluationsansätzen, verwendbar.

Auch Evaluationen sind in strukturschwachen ländlichen Gemeinden grundsätzlich praktikabel, werden allerdings kaum betrieben. Dieser methodische Ansatz wird auf der kommunalen Ebene fast ausschließlich mit anderen Verfahren kombiniert und gewinnt erst auf der regionalen Planungsebene im Zusammenhang mit der Bewertung von Entwicklungs- und Förderprogrammen an Bedeutung. Für kommunale Entwicklungsprozesse wird in der Regel von den mit höheren methodischen Ansprüchen verbundenen Evaluationen abgesehen, allerdings leisten die Kommunen durch die Erhebung von Indikatoren Beiträge zu übergeordneten rückblickenden Bewertungsverfahren.

Für den Bereich des Controllings einer (nachhaltigen) Gemeindeentwicklung lässt sich feststellen, dass dieses in der Wahrnehmung der Kommunen durchaus vorgenommen wird, Entwicklungen tatsächlich jedoch nur in Ansätzen gesteuert werden. Zwar ist von einer Steuerungsabsicht der Gemeinden auszugehen, die Voraussetzung für ein erfolgreiches Controlling können dagegen überwiegend nicht erfüllt werden. Insbesondere sind in der kommunalen Praxis auf Grund der fehlenden Kenntnis relevanter Stellgrößen und des unzureichenden Designs der Indikatorensysteme faktisch keine Steuerungsmöglichkeiten vorhanden. Darüber hinaus verfügen die wenigsten ländlichen Kommunen über die erforderlichen langfristigen Zielformulierungen, die als Referenz für strategische Eingriffe in Landentwicklungsprozesse herangezogen werden könnten. Für ein kurzfristig orientiertes, operatives Controlling, dessen zeitlicher Horizont im Bereich von bis zu fünf Jahren liegt, sind die Voraussetzungen dagegen per se nicht gegeben, da hierfür zeitnahe Prozesswirkungen erforderlich sind. Daher ist derzeit eine derartige Prozesssteuerung in ländlichen Räumen nicht möglich.

Im Ergebnis der Untersuchung zeigt sich, dass besonders die indikatorengestützten Monitoringverfahren und Evaluationen in strukturschwachen ländlichen Gemeinden praktikabel sind, deren kommunikativer und dokumentierender Charakter überwiegt.

Folgerung 5

Es sind langfristige kommunale Entwicklungsziele zu formulieren.

Die kommunale Zielformulierung ist derzeit durch eine kurzfristige Orientierung gekennzeichnet. Die Aufstellung von Entwicklungsplänen ist in den strukturschwachen ländlichen Gemeinden nicht die Regel, so dass für eine Vielzahl von kommunalen Entwicklungsschwerpunkten keine langfristigen Ziele existieren. Damit ist keine Referenz für die Bewertung von Entwicklungsprozessen vorhanden. Ferner ist ein Abgleich von Entwicklungstendenzen mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung nicht möglich.

Demzufolge ist als wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung von Bewertungsverfahren die Aufstellung von kommunalen Entwicklungszielen erforderlich.

Diese Ziele sollten nicht statisch ausgerichtet sein, sondern müssen entsprechend den Veränderungen lokaler Erfordernisse angepasst werden können. Sie haben zwar Vorgaben übergeordneter Planungsebenen einzubeziehen, müssen jedoch den tatsächlichen kommunalen Rahmenbedingungen gerecht werden. Daher ist grundsätzlich auch eine kurzfristige Betonung z.B. ökonomischer Aspekte zulässig. Langfristig kann aber nur auf Grundlage eines klaren Nachhaltigkeitsverständnisses sowie gefestigter Zielvorstellungen die Berücksichtigung aller Dimensionen gewährleistet werden.

Folgerung 6

Es sind Verfahren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen zu etablieren.

Auf Grund der Vorteile, die Bewertungsverfahren in allen Prozessschritten bieten, ist es naheliegend, diese als festen Bestandteil von Landentwicklungsprozessen zu etablieren und das Verständnis für Bewertungsverfahren zu stärken. Hierzu ist es erforderlich, die kommunalen Zielsetzungen messbar bzw. erfassbar zu gestalten. Indikatoren gestützte quantitative Methoden bieten sich derzeit besonders für einfach gelagerte Sachverhalte an. Dabei sind der zeitliche Horizont der Maßnahmen und ihrer Bewertung übersichtlich zu gestalten und dementsprechend frühzeitig verbindliche Bewertungszeitpunkte festzulegen. Daneben kann auf der Gemeindeebene bei komplexeren Kausalzusammenhängen auch auf qualitative Methoden ausgewichen werden.

Unabhängig davon sind die Kommunen in der Bewertung ihrer Entwicklungen kontinuierlich zu unterstützen, ohne kontrollierend einzugreifen (siehe auch Kap. 6.1). Diese Unterstützung hat sich sowohl auf die Bewertung von Landentwicklungsprozessen (z.B. Zielerreichung, Effektivität, Effizienz) als auch auf die Gemeindeentwicklung im Allgemeinen (Problemlagen, Entwicklungstrends) zu erstrecken. Zugleich sind die kommunalen Bewertungsverfahren horizontal und vertikal abzustimmen. Die koordinierende Aufgabe kann dabei, wie im Zusammenhang mit der Etablierung des Nachhaltigkeitsverständnisses dargelegt, den jeweiligen Landentwicklungsverwaltungen zukommen, die stärker Top-Down-Ansätze informeller Art in Form von Bildungs- und Überzeugungsarbeit einbinden sollten.

Folgerung 7

Der Mehrwert und die Synergien von Bewertungsverfahren sind herauszustellen.

Unabhängig von den zur Verfügung stehenden und praktikablen Bewertungsverfahren muss mit deren Anwendung ein Nutzen für die Gemeindeentwicklung verbunden sein. Bewertungsverfahren, an deren Erarbeitung, Umsetzung und Analyse die Gemeinden nicht beteiligt sind, verursachen auf der kommunalen Ebene Aufwand, schaffen aber keinen Mehrwert für die Gemeindeentwicklung. Daher sind sie den kommunalen Ansprüchen, Entwicklungszielen und Entwicklungsschwerpunkten anzupassen.

Die Gemeinden haben derzeit besonders an Controllingverfahren ein hohes Interesse. Um den Nutzen für die Kommunen zu erhöhen und damit auch die Akzeptanz von Bewertungsverfahren zu stärken, sind Landentwicklungsprozesse so zu konzipieren, dass nicht nur marginale Steuerungsmöglichkeiten auf der Gemeindeebene vorhanden sind. In gemeindeintern initiierten Prozessen (z.B. Flächennutzungsplänen) ist dies bereits jetzt der Fall. Demgegenüber ist der kommunale Einfluss auf Entwicklungsprozesse übergeordneter Planungsebenen bzw. anderer Fachbehörden nur schwach ausgeprägt. Hier ist die Rolle der

Kommunen dementsprechend zu stärken. Der Ausgleich zwischen gegenläufigen Belangen obliegt weiterhin den übergeordneten Planungsebenen.

Neben dem Nutzen für die Gemeinde ergeben sich aus einer Bewertung von Entwicklungen im ländlichen Raum auch für übergeordnete Planungsebenen Vorteile, die es hervorzuheben gilt. So können sie auf eine größere, valide Datenbasis zurückgreifen und frühzeitig Entwicklungstendenzen und -defizite erkennen. Zudem ist es ihnen möglich, die eigenen Entwicklungsprozesse entsprechend den kommunalen Zielen und Fortschritten auszurichten, Synergieeffekte zu nutzen und damit kosteneffizient zu arbeiten. Weiterhin kann die Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung besser eingeschätzt werden. Nicht zuletzt gewinnen auch die übergeordneten Planungsebenen Erfahrung in der Entwicklungsbewertung und können sich folglich als Akteur kompetent einbringen.

Folgerung 8

Die Gemeinden sind bei der Entwicklungsbewertung zu unterstützen.

Auf der kommunalen Ebene sind derzeit nicht alle Bewertungsverfahren in gleichem Maße erfolgreich umzusetzen. Zwar ist es den Gemeinden möglich, ihre Entwicklung begleitend zu beobachten (Monitoring), dagegen können weiterführende Bewertungen (Evaluationen, Controlling) auf der kommunalen Ebene nur eingeschränkt erfolgen. Wird daher eine konsequente Bewertung von Landentwicklungsprozessen gefordert, bedürfen die Kommunen eines Rückgriffs auf externe Kompetenzen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Planung und Durchführung der Bewertungsverfahren als auch für das Design des Indikatorensystems.

Infolgedessen ist eine kompetente Begleitung von Evaluations- und Controllingverfahren durch gemeindeexterne Stellen geboten, um funktionierende Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene zu entwickeln und zu implementieren, ohne die Kommunen mit dieser Aufgabe zu überlasten. Für diese Begleitung bieten sich wiederum besonders die Landentwicklungsbehörden an, da sie ohnehin in die zukunftsfähige Gestaltung der Gemeindeentwicklung einbezogen werden müssen (vgl. auch Kap. 6.1). Zudem verfügen sie neben der erforderlichen Nachhaltigkeitskompetenz bereits an Erfahrung in der Entwicklungsbewertung. Die inhaltliche Arbeit, d.h. die Operationalisierung von Zielen, die Wahl von Entwicklungsschwerpunkten und die Interpretation von erkannten Entwicklungstrends, bleibt allerdings unverändert eine kommunale Aufgabe. Insgesamt kann jedoch erst auf lange Sicht davon ausgegangen werden, dass ländliche Kommunen ihre Entwicklung selbstständig in vollem Umfang erfolgreich bewerten und steuern können.

Folgerung 9

Die kommunale Bewertungskompetenz ist schrittweise aufzubauen.

Zu den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Bewertung von Landentwicklungsprozessen zählen die methodischen Herausforderungen, die sich u.a. aus der Subjektivität von Bewertungen und der schweren Erfassbarkeit insbesondere sozialer Auswirkungen ergeben. Weiterhin erschweren die zeitlichen Verzögerungen zwischen den konkreten Maßnahmen und dem Einsetzen ihrer Wirkung sowie Unsicherheiten in der Zuordnung von beobachteten Wirkungen zu einzelnen Entwicklungsprozessen die Bewertung von Entwicklungen.

Da sich vor allem kompakte Indikatorensysteme und deren Aktualisierung in überschaubaren Intervallen als machbar erwiesen haben, sind dementsprechend zunächst nur einfache Bewertungsverfahren zu implementieren, deren Umfang sukzessive ausgeweitet werden kann. Mit den gewonnenen Erfahrungen kann das Bewertungssystem dann schrittweise sowohl methodisch (aus Monitoring wird Controlling) als auch inhaltlich (durch Einbeziehung weiterer Entwicklungsschwerpunkte) ausgebaut werden.

Daher können kurzfristig keine hohen Erwartungen an die Qualität der kommunalen Bewertung von Entwicklungsprozessen gestellt werden. Vielmehr gilt es, das Verständnis für Einflussgrößen, Steuerungsgrößen und Wirkungen – somit das Prozessverständnis – zu entwickeln, um darauf aufbauend langfristig eine erfolgreiche Entwicklungsbewertung implementieren zu können.

Folgerung 10

In die Bewertung der Gemeindeentwicklung sind alle relevanten Akteure einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau von Kompetenzen zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen ist auch die Integration der verschiedenen kommunalen Akteure zu sehen. Da eine valide Bewertung von Sachverhalten auch eines soliden fachlichen Hintergrundes bedarf, ist zur Erfassung und Interpretation der Gemeindeentwicklung ein möglichst breites Spektrum an Interessenvertretern einzubeziehen.

Der wichtigste Akteur in der Gemeindeentwicklung ist der Bürgermeister, daneben haben allerdings auch die Bürger, lokale Vereine, wirtschaftliche Akteure sowie die unmittelbar übergeordnete Planungs- und Verwaltungsebene (Amt, VG u.ä.) einen hohen Einfluss auf Landentwicklungsprozesse. Diesen Kern von Akteuren gilt es in allen Prozessschritten sowohl zur vollständigen Abbildung aller Nachhaltigkeitsdimensionen als auch hinsichtlich der Gestaltung und Bewertung der Gemeindeentwicklung um weitere relevante Akteure zu erweitern. Dazu zählen neben politischen Einflussgrößen (z.B. Parteien; diese können Beiträge zur Operationalisierung von Zielen leisten) besonders kommunale Interessenvertretungen und informelle Gruppierungen (Umwelt-, Wohlfahrtsverbände).

6.3 Einsatz von Indikatoren

Die zweckmäßigen Bereiche der Indikatorenutzung auf kommunaler Ebene leiten sich aus verschiedenen Aspekten ab. Zunächst müssen die erforderlichen Daten verfügbar und erhebbar sein und überdies dem kommunalen Nachhaltigkeitsverständnis entsprechen, da ihre Nutzung anderenfalls nicht im Interessenbereich der Gemeinden liegt. Damit bieten sich besonders ökonomische Aspekte (z.B. Gemeindefinanzen, Erwerbstätigkeit, wirtschaftliche Entwicklung) an. Weiterhin ist die Bevölkerungsentwicklung für die Gemeinden von Interesse, darüber hinaus Aspekte der Bürgerbeteiligung. Es handelt sich somit überwiegend um allgemeine statistische Daten, die die Gemeinden ohnehin erfassen. Als praktikabel hat sich derzeit vorrangig die Nutzung von einfach zu quantifizierenden Informationen erwiesen. Weniger von Interesse für die Kommunen sind abstrakte Bewertungsgegenstände (Gleichberechtigung, Kooperation) sowie gemeinde- oder regionenübergreifende Aspekte (Landschaftsbild, Umweltbelastung).

Doch nicht alle Belange werden auf der kommunalen Planungsebene in gleichem Maße erfasst. Da die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension eher virulente lokale Aspekte und Problemlagen thematisiert, findet diese derzeit eine vorrangige Berücksichtigung. Die ökologische Dimension beinhaltet vorwiegend gemeindeübergreifende, die soziale Dimension vor allem abstrakte Inhalte. Zwar ist die Integration aller Bereiche in ein kommunales Bewertungssystem möglich, erfordert jedoch ein mehrdimensionales Indikatorenset, das die Abbildung komplexer Zusammenhänge erlaubt. In der Praxis werden indessen überwiegend einfach strukturierte Kennzahlensysteme verwendet.

Für die erfolgreiche Nutzung von Indikatoren ist auch das Design der Indikatorensysteme von Bedeutung. In der Praxis scheinen derzeit ein geringer Umfang, ein geringer Erhebungsaufwand sowie ein lokaler Bezugsrahmen wichtig zu sein. Daher ergeben sich auch unter diesem Gesichtspunkt gute Nutzungsmöglichkeiten für lokale ökonomische Indikatoren, einfache Kausalzusammenhänge und quantifizierbare Kenngrößen. Die Integration von gemeindeübergreifenden Zusammenhängen, abstrakten Bewertungsgegenständen und komplexen Entwicklungsprozessen ist dagegen mit Schwierigkeiten verbunden, ebenso wie die Nutzung von noch zu quantifizierenden Kenngrößen (s.o.). Mit den derzeitigen Ansätzen können komplexe Landentwicklungsprozesse kaum hinreichend bewertet werden.

Bezieht man die aus der Gemeindebefragung abgeleiteten Anforderungen an praktikable Bewertungsverfahren auf die Funktionen von Kenngrößen, so lässt sich erkennen, dass nicht alle Funktionen erfüllt werden können. Auf Grund der fehlenden Aussagekraft der erhobenen Indikatoren über die tatsächliche Prozessstruktur kann derzeit keine Steuerung von Entwicklungen erfolgen, auch wird das Prozessverständnis nicht gefördert. Daher kommt der Bewusstseinsbildungsfunktion, aber auch der Lenkungsfunktion, wie bereits in der wissenschaftlichen Diskussion thematisiert, regelmäßig keine Bedeutung zu.

In begrenztem Umfang können die Prognose- und Entscheidungsunterstützungsfunktion erfüllt werden. Die erhobenen Daten erlauben bei ausreichender Datengrundlage eine Trendanalyse, allerdings versagen die Indikatorensysteme schon auf Grund ihrer geringen Kenngrößenzahl bei komplexen Zusammenhängen. Demzufolge können nur wenige kommunale Entscheidungen auf der Prozessanalyse aufbauen.

Gut geeignet sind kommunale Indikatoren im Rahmen ihrer Informations- und Kommunikationsfunktion, da die erfassten Kenngrößen und deren Analysen sowohl gemeindeintern als auch -extern Verwendung finden (vgl. Abb. 6.3-1).

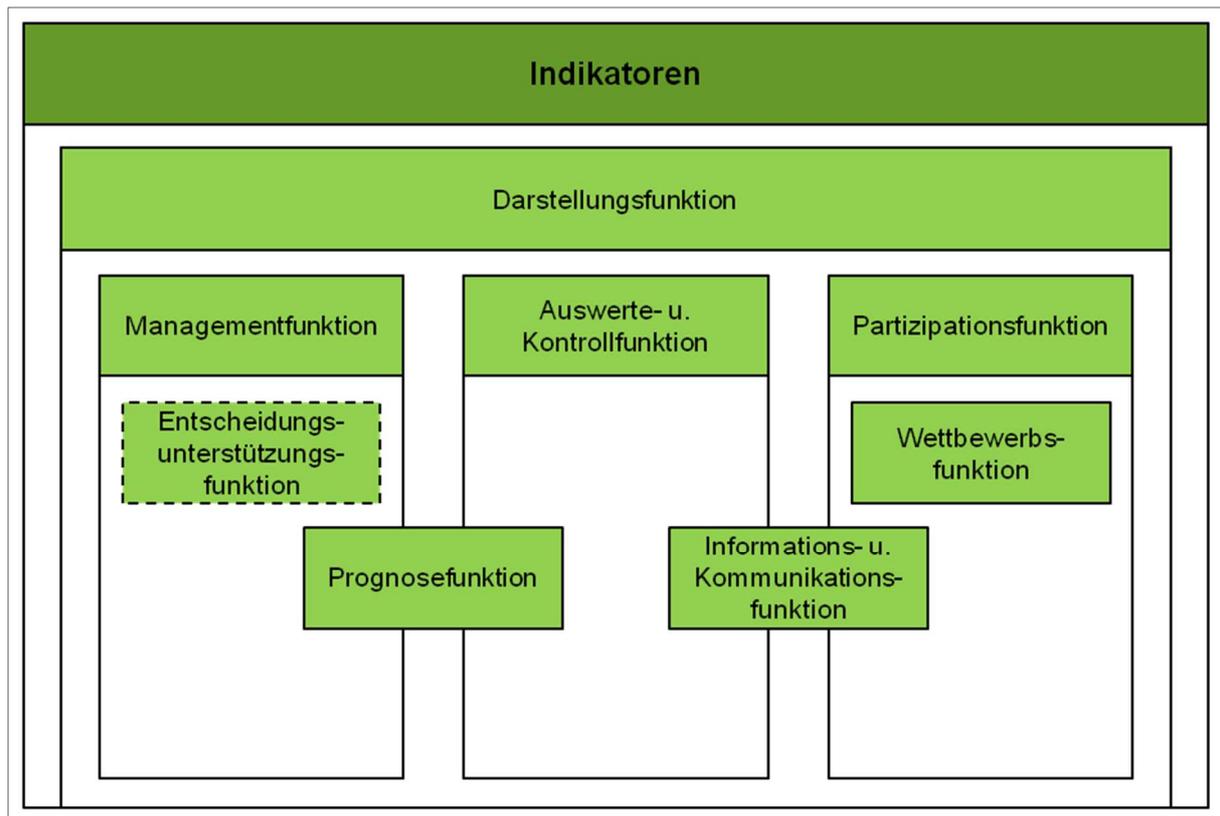


Abb. 6.3-1: Derzeit praktikable Funktionen von Indikatoren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen auf kommunaler Ebene

Folgerung 11

Es sind praktikable Funktionen auszuwählen.

Für den erfolgreichen Einsatz von indikatorengestützten Bewertungsverfahren ist somit die Fokussierung auf praktikable Bewertungsgegenstände erforderlich. Nur so kann sowohl das Interesse der Gemeinden geweckt als auch die Kontinuität der Bewertung gesichert werden. Als praktikabel können derzeit alle Einsatzbereiche angesehen werden, die

- einfache Kausalzusammenhänge beschreiben,
- bereits quantifiziert sind,
- im Schwerpunkt der kommunalen Entwicklungen liegen,
- bisher ebenfalls erfasst wurden.

Dabei sind stets alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung integriert zu betrachten. Die erforderlichen Daten müssen auf der kommunalen Ebene erhoben werden können und für die Gemeindeentwicklung von Relevanz sein. Weiterhin sollte der räumliche Einzugsbereich der Indikatoren die Größe der Gemeinde nicht überschreiten.

Bereits erläutert wurde, dass Indikatoren in strukturschwachen ländlichen Gemeinden nicht alle Funktionen quantitativer Kenngrößen abdecken können. Besonders für einfache Zusammenhänge kann jedoch die Prognose- und Entscheidungsunterstützungsfunktion gut erfüllt werden. Hier können auf Grundlage der erhobenen Indikatoren Entwicklungstrends extrapoliert, Handlungsalternativen erarbeitet und in die vorsorgeorientierte Planung der

Gemeinde einbezogen werden. Zudem bilden sie auch für kurzfristig anstehenden Regelungsbedarf eine gute Entscheidungsgrundlage. Dementsprechend sind allerdings die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden zunächst lediglich auf einfache Kausalzusammenhänge beschränkt.

Als praktikabel erweist sich zudem ein Einsatz von Indikatoren auf Grund ihrer Informations- und Kommunikationsfunktion sowohl für die gemeindeinterne als auch -externe Nutzung. Der Mehrwert kommunaler Bewertungsverfahren erstreckt sich damit über die Gemeinde hinaus auch auf übergeordnete Planungsebenen und Fachplanungen.

Insgesamt ist, wie auch im Zusammenhang mit der generellen Nutzung von Bewertungsverfahren dargelegt (siehe Kap. 6.2), ein stufenweiser Ansatz zu wählen. Dieser erlaubt es den Gemeinden bereits jetzt in geringem Umfang ihre Entwicklung zu erfassen und zu bewerten. Der strategische Aufbau von Bewertungskompetenzen in Verbindung mit einer langfristigen Weiterentwicklung des Indikatorenansatzes eröffnet den Kommunen zukünftig den gesamten Funktionsbereich von Indikatoren und erlaubt damit eine am Leitbild der Nachhaltigkeit ausgerichtete ländliche Entwicklung.

Folgerung 12

Psychologische Hemmnisse sind abzubauen.

Wie auch hinsichtlich der Praktikabilität von Bewertungsverfahren angeführt, gilt es auch für den erfolgreichen Einsatz von Indikatoren verschiedene Schwierigkeiten zu umgehen. Dazu sind neben einer Stärkung der Akzeptanz indikatorengestützter Bewertungsansätze auf der kommunalen Ebene auch deren Einsatzmöglichkeiten zur Erfassung und Bewertung der Nachhaltigkeit von Landentwicklungsprozessen zu verdeutlichen (vgl. Kap. 6.2). Weiterhin sind besonders die psychologischen Hemmnisse in den Gemeinden durch die Entwicklung von kommunalen Bewertungskompetenzen abzubauen. Es gilt u.a. den Befürchtungen eines übermäßigen Personaleinsatzes, inhaltlicher Überforderung der Gemeindeverwaltung, eines fehlenden Nutzens sowie finanzieller Einbußen entgegenzuwirken.

Unabhängig von diesen Folgerungen in Bezug auf die Indikatorennutzung ist zu berücksichtigen, dass neben den quantitativen Methoden auch qualitative Verfahren für die Gemeinden von hoher Bedeutung sind. Mit diesen können wichtige Bereiche erschlossen werden, für die keine quantitativen Kenngrößen zu Verfügung stehen. Besonders im Bereich der sozialen und auch ökologischen Dimension weisen diese Ansätze Stärken auf.

7 Zusammenfassung

Die ländlichen Räume der Bundesrepublik Deutschland stehen vor vielfältigen Problemen. Diese resultieren aus dem demografischen und wirtschaftlichen Wandel und treten in nahezu allen kommunalen Handlungsfeldern virulent zu Tage. Neben der Bevölkerungsentwicklung und der gesamtwirtschaftlichen Basis sind auch die technische und soziale Infrastruktur, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die ländliche Kultur von negativen Trends betroffen. In strukturschwachen ländlichen Räumen kumulieren die vielfältigen Problemlagen und verstärken sich wechselseitig, so dass hier – trotz der mitunter vorhandenen Potenziale – die insgesamt nur geringen Entwicklungschancen die gesamtgesellschaftliche Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährden. In diesen Räumen ist daher in besonderem Maße eine zukunftsfähige Gestaltung von Entwicklungsprozessen geboten. Für die betroffenen Gemeinden gilt es, diese zu erfassen, zu analysieren und auch hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit zu bewerten. Hierzu bedarf es neben einem grundsätzlichen Verständnis nachhaltiger Entwicklung auch eines geeigneten Instrumentariums. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit die derzeitigen Ansätze zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit auf der kommunalen Planungsebene.

Die Analyse der Nachhaltigkeitsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass diese kontrovers geführt wird, so dass in den unterschiedlichen fachlichen Disziplinen jeweils spezifische Interpretationen und Begriffsbestimmungen existieren. Eine exakte Definition von nachhaltiger Entwicklung lässt sich daher nach heutigem Verständnis nicht abschließend finden, mithin ist dem Begriff ein dynamischer Charakter immanent. Dementsprechend ist eine Vielzahl von Nachhaltigkeitskonzepten aufgestellt worden. In ihnen finden die spezifischen Belange und Interessen von Akteuren durch die unterschiedliche Ausgestaltung von Dimensionen oder Zielen einer zukunftsfähigen Entwicklung Berücksichtigung. In der räumlichen Planung hat sich ein dreidimensionaler Ansatz, der wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte gleichwertig integriert, durchgesetzt und bildet die konzeptionelle Grundlage für Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Er findet seinen Ausdruck in einem gesellschaftlichen und politischen Auftrag zur nachhaltigen Gestaltung von Entwicklungen sowie einem für alle räumlichen Planungsebenen bindenden gesetzlichen Auftrag.

Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung hat in eine Vielzahl an Prozessen zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume Eingang gefunden. Deren Wirksamkeit ist wissenschaftlich untersucht und bestätigt, so dass sich den Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, ihre Entwicklung an diesem Leitbild auszurichten. Um diese adäquat zu erfassen und zu bewerten, können die Kommunen auf ein Instrumentarium an quantitativen und qualitativen Bewertungsmethoden zurückgreifen. Diesbezügliche indikatorengestützte Monitoring-, Controlling- und Evaluationsansätze erlauben die Prozessbewertung und unterstützen eine effektive und effiziente Gestaltung ländlicher Entwicklungen. In Form von Nachhaltigkeitsindikatoren können sie zur Erfassung der Nachhaltigkeit eingesetzt werden. In

der Vergangenheit ist bereits eine Vielzahl entsprechender Indikatorensysteme entwickelt und auch auf der kommunalen Planungsebene praktisch erprobt worden, so dass den Gemeinden grundsätzlich valide Bewertungen möglich sind.

Die empirische Untersuchung strukturschwacher Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass zwischen dem etablierten dreidimensionalen Nachhaltigkeitskonzept sowie den wissenschaftlich und praktisch erprobten Handlungsansätzen zur Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsbewertung und der kommunalen Planungspraxis tiefgreifende Divergenzen existieren. Das kommunale Nachhaltigkeitsverständnis weist grundsätzlich einen mehrdimensionalen Charakter auf, entspricht jedoch nicht dem aus dem gesetzlichen Auftrag abgeleiteten dreidimensionalen Leitbild. Im Gegensatz dazu ist es durch eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Dimensionen gekennzeichnet. Während vorrangig ökonomische und auch soziale Belange in kommunale Planungen einbezogen werden, finden ökologische Aspekte kaum Beachtung. Dies äußert sich sowohl in der Wahrnehmung von Problemlagen, der Wahl von Entwicklungsschwerpunkten und dem Spektrum der einbezogenen Akteure. Die konkrete Berücksichtigung von Belangen in der Planungspraxis ist dabei sowohl vom jeweiligen Entwicklungsprozess, als auch lokalen Gegebenheiten, Defiziten und Potenzialen abhängig.

Es ist zu erkennen, dass der Großteil der strukturschwachen ländlichen Gemeinden an einer Erfassung und Bewertung ihrer Entwicklung interessiert ist und ein entsprechendes Verfahren eingerichtet hat. Zum Einsatz kommen dabei vorrangig deskriptive Monitoringansätze, wobei vorzugsweise ökonomische Aspekte von hohem Interesse für die Gemeindeentwicklung sind. Allerdings zeigt die empirische Untersuchung, dass in den Gemeinden keine funktionierenden Bewertungsverfahren etabliert sind. Die bisherigen methodischen Ansätze erlauben lediglich die Erfassung einfacher Zusammenhänge, so dass der Nutzen für die Gemeinden derzeit als gering angesehen werden kann. Insbesondere eine zielgerichtete Steuerung von Landentwicklungsprozessen im Sinne eines Controllings findet in der Praxis de facto nicht statt. Die Ursachen für diese Defizite sind vielfältig, vorrangig wirken sich fehlende kommunale Nachhaltigkeits- und Bewertungskompetenzen sowie der nur kurzfristig orientierte Planungshorizont hemmend aus. Deutlich zu erkennen ist, dass die Gemeinden mit ihrer aktuellen Bewertungsmethodik insbesondere die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklungsprozesse nicht bewerten können.

Aus diesen Erkenntnissen können Optimierungsvorschläge, vor allem in den Bereichen der kommunalen Nachhaltigkeitskompetenz, der Verfahren zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und der Nutzung von Indikatoren auf der kommunalen Planungsebene abgeleitet werden. Hieraus ist mittel- bis langfristig eine Verbesserung der Möglichkeiten zur Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit zu erwarten.

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. – Verlag der ARL, Hannover.

Aulig, G.; Bäuml, N.; Karlstetter, M. (2009): Werkzeuge für die nachhaltigkeitsorientierte Steuerung von Projekten der Ländlichen Entwicklung in Bayern – Das System LENA. – ZfV 134, S. 340–347.

Auweck, F.; Jahnke, P. (2001): Regionale Landentwicklung – Zur Methodik eines neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raumes. – Landnutzung und Landentwicklung 42, S. 36–43.

Backhaus, R.; Weiers, S. (2000): Der Raumbezug von Nachhaltigkeitsindikatoren. – TA-Datenbank-Nachrichten 9, Heft 2, S. 53–56.

Bäuml, N. (2009): Strategien einer nachhaltigen Landnutzung. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 61, S. 471–485.

Bauer, F.; Francke, J.; Gätschenberger, K. (1979): Flurbereinigung und Erholungslandschaft – Empirische Studie zur Wirkung der Flurbereinigung auf den Erholungswert einer Landschaft. – Schriftenreihe des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Heft 68, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.

Baumgart, S.; Schlegelmilch, F.; Stefansky, A. (2007): Neue Impulse für interkommunale Interaktionen – Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“. – RaumPlanung, Heft 134, S. 189–193.

Bayerische Akademie Ländlicher Raum (2004): Dokumentation der Sondertagung der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Gemeindetag und der Kreissparkasse Miesbach-Tegernsee am 5. November 2003 in Elbach/Leitzachtal. – Tagungsberichte, Heft 36, München.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. – Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages, Berlin, Link: <http://www.berlin-institut.org/studien/gutachten-zum-demografischen-wandel-im-land-brandenburg.html>, Zugriff vom 28.07.2010.

Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung – Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. – Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Regio spezial 2, Dortmund.

Böcher, M.; Krott, M. (2004): Politikwissenschaftliche Begleitanalyse von Prozessen nachhaltiger Regionalentwicklung in 6 LEADER+-Regionen. – Forschungsprojekt 00HS051 der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Endbericht, Link: <http://download.ble.de/00HS051.pdf>, Zugriff vom 10.07.2009.

Böcher, M.; Tränkner S. (2008): Erfolgsfaktoren integrierter ländlicher Entwicklung. – In: **Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.) (2008):** Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben "Regionen Aktiv". – VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 109–150.

Boele-Keimer, G. A. (2008): Kommunales Kennzahlenmanagement am Beispiel von Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen. – Dissertation, Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Heft 11, Bonn.

Borchard, K. (2007): Quo vadetis ländliche Räume. – FuB 69, S. 1–11.

Born, M.; Kreuzer, K. (2002): Nachhaltigkeit Lokal – Lokale Agenda 21 in Deutschland. Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio. – Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.), Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Bonn.

Brake, K. (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung – Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten der Globalisierung. – RuR 65, S. 175–185.

Breuer, T.; Holm-Müller, K. (2006): Entwicklungschancen für den ländlichen Raum: Standortfaktoren der Produktion biogener Kraftstoffe in Deutschland. – IzR, Heft 1 u. 2/2008, S. 55–65.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Arbeitsmarkt in Zahlen, Kreisreport Februar 2010, Landkreis Demmin. – Link: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/q.html>, Zugriff vom 17.03.2010.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000. – Berichte, Band 7, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Raumstruktur. – Karte der Raumstrukturtypen, Link: http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumstrukturtypen/download__Karte__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_Karte_pdf.pdf, Zugriff vom 19.10.2010.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005a): Raumordnungsbericht 2005. – Berichte, Band 21, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005b): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. – Werkstatt: Praxis Heft 38, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. – Berichte, Band 23, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Raumtypen ROB 2010. – Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen, Link: http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_103086/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/Raumtypen2010.html, Zugriff vom 19.10.2010.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2009a): ELER-Finanzierung in den Ländern – Stand Dez. 2009. – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Link: http://www.netzwerk-laendlicherraum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Umsetzung/ELER-Finanzien-ppt_Stand_Dez_2009.pdf, Zugriff vom 09.03.2010.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2009b): LEADER-Regionen in Deutschland 2007–2013. – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Link: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Bilder/03_Publikationen/karte_leaderregionen.pdf, Zugriff vom 09.03.2010.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Raumordnungsprognose 2025/2050. – Berichte, Band 29, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013. – Überarbeitete Fassung vom 05.09.2009, Link: http://www.bmelv.de/cln_182/cae/servlet/contentblob/383168/publicationFile/49945/Strategiepapier.pdf, Zugriff vom 07.03.2010.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009b): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. – Link: http://www.bmelv.de/cln_172/sid_16EFC245804DBAA8F3F5CE99B9FB823B/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff vom 30.07.2010.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2010): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010–2013 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009–2025). – Link: http://www.bmelv.de/cln_172/cae/servlet/contentblob/1159412/publicationFile/91476/Rahmenplan2010-2013.pdf, Zugriff vom 30.07.2010.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. – Dokumente, Agenda 21, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2009. – Link: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_hintergrund_2009.pdf, Zugriff vom 31.07.2010.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Link: http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_22550/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL__Leitbilder,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_Leitbilder.pdf, Zugriff vom 09.07.2009.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Regionale Daseinsvorsorge – Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. – Werkstatt: Praxis, Heft 64, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Umbau statt Zuwachs – Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. – Link: http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_187756/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL__UmbauZuwachs,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_UmbauZuwachs.pdf, Zugriff vom 16.02.2010.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. – BBSR-Online-Publikation 10/2009, urn:nbn:de:0093-ON1009R150, Zugriff vom 28.07.2009.

Bundesregierung (2001): Rat für nachhaltige Entwicklung bei der Bundesregierung. – Pressemitteilung Nr. 75/01 des Bundeskanzlers v. 21.02.2001, Stand 05.04.2001, Berlin.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Rat für Nachhaltige Entwicklung, Link: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/strategie/strategie-2002/?size=2>, Zugriff vom 14.06.2006.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Für ein nachhaltiges Deutschland. – Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.

BUND/Misereor (Hrsg.) (1997): Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. – Birkhäuser, Frankfurt.

Carlowitz, H. C. v. (2000): Sylvicultura oeconomica – Anweisung zur wilden Baum-Zucht. – Reprint der Ausgabe Leipzig, 1713. – Veröffentlichungen der Bibliothek "G. Agricola" der TU Bergakademie Freiberg, Nr. 135, Technischen Universität Bergakademie Freiberg, Freiberg.

Coenen, R. (2000): Konzeptionelle Aspekte von Nachhaltigkeitsindikatorensystemen. – TA-Datenbank-Nachrichten 9, Heft 2, S. 47–53.

Czommer, P. (2007): Von der Konkurrenz zur Kooperation in Kommunalen Allianzen. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 59, S. 439–448.

Dehne, P. (2009): Politik für periphere, ländliche Regionen – Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. – FuB 71, S. 49–55.

Deutsche Landeskulturgesellschaft (2006): Ländlicher Raum auf Roter Liste – Der Beitrag der integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland. – Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft, Sonderheft 1, Müncheberg.

Deutsche Landeskulturgesellschaft (2009): Dörfer ohne Menschen?! Zwischen Abriss, Umnutzung und Vitalisierung. – Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft, Sonderheft 2, Müncheberg.

Deutscher Bundestag (1998): Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. – Bundestagsdrucksache 13/11200 vom 26.06.1998.

Dickhaut, W. (1996): Möglichkeiten und Grenzen der Erarbeitung von Umweltqualitätszielkonzepten in kooperativen Planungsprozessen – Durchführung und Evaluierung von Projekten. – Verein zur Förderung des Instituts Wasserversorgung, Abwassertechnik, Abfalltechnik, Industrielle Stoffkreisläufe, Umwelt- und Raumplanung (WAR) (Hrsg.), Schriftenreihe WAR 94, Darmstadt.

Diekmann, A. (2007): Empirische Sozialforschung – Grundlagen, Methoden, Anwendung. – Rowohlt's enzyklopädie, Bd. 55678, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg.

Dippoldsmann, P. (2000): Umsetzung des Leitbildes Sustainable Development auf lokalgemeinschaftlicher Ebene. – TA-Datenbank-Nachrichten 9, Heft 2, S. 25–29.

Ekardt, F. (2009): Nachhaltigkeit und Recht – Eine kurze Anmerkung zu Smeddinck, Tomerius/Magsig und anderen juristischen Ansätzen. – ZfU 32, S. 223–238.

Erdmann, K.-H. (2008): Nachhaltigkeit als Leitbild der Natur- und Umweltschutzpolitik. – In: **Erdmann, K.-H., Löffler, J.; Roscher, S. (Bearb.):** Naturschutz im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung – Ansätze, Konzepte, Strategien. – Naturschutz und biologische Vielfalt 67, Landwirtschaftsverlag, Bonn-Bad Godesberg, S. 7–30.

Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Hrsg.) (1994): Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Ålborg). – Link: http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_german.pdf, Zugriff vom 21.02.2010.

Europäische Kommission (2001): Ein Konzept für Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen einer nachhaltigen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums. – Generaldirektion Landwirtschaft, Link: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sustain/index_de.pdf, Zugriff vom 30.08.2010.

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. – Sondertagung des Europäischen Rates vom 23.–24.03.2000 in Lissabon, Link: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, Zugriff vom 02.10.2010.

Fiedler, R. (2001): Einführung in das Controlling. – Oldenbourg, München.

Fischer, W. (2000): Nachhaltigkeit und Praxis: Ernüchternd, aber nicht entmutigend – Ein Resümee. – TA-Datenbank-Nachrichten 9, Heft 2, S. 20–22.

Foißner, P. (2000): Endogene Entwicklung in peripheren Regionen: Möglichkeiten der Aktivierung endogener Potenziale in der Region Vorpommern. – RuR 58, S. 297–306.

Fürst, D.; Scholles, F. (2008): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. – In: **Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. – Verlag Dorothea Rohn, Dortmund, S. 70–99.

Fröhlich, K.; Lämmlin B. (2009): Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland – Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise. – Discussion Paper 01/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Gawron, T. (2008): Zentrale Orte und Schrumpfung – Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung in den ostdeutschen Bundesländern – Ausgangslage und Anpassungsperspektiven unter besonderer Berücksichtigung der grundzentralen Bereiche. – Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ, UFZ-Bericht 02/2008, Leipzig.

Gehrlein, U. (2003a): Von Nachhaltigkeitsindikatoren zum kommunalen Nachhaltigkeitscontrolling – Grundzüge eines strategischen Nachhaltigkeitscontrollings. – UVP-Report 17, S. 216–221.

Gehrlein, Ulrich (2003b): Gestaltungskriterien für kommunale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme – Modulare Indikatorensysteme zur Steuerung der gesamtstädtischen bzw. regionalen Entwicklung. – UVP-Report 17, S. 207–211.

Gehrlein, Ulrich (2003c): Nachhaltigkeitsindikatoren in der kommunalen Praxis – Probleme und Hemmnisse eines effizienten Einsatzes. – RaumPlanung, Heft 110, S. 1–5.

Gehrlein, Ulrich (2005): Integrierte ländliche Entwicklung – Umsetzungsstand und Perspektiven. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 57, S. 365 – 379.

Gehrlein, U.; Krug, K. (2001): Stand und Erfahrungen bei der Erarbeitung und Verwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Städten, Gemeinden und Landkreisen – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. – Zentrum für Interdisziplinäre Technikforschung, ZiT-Publik 17/2001, Darmstadt.

Geierhos, M. et al. (2007): Integrierte ländliche Entwicklung und Leader: Durch Verknüpfung zu Synergien und Mehrwert für die ländlichen Räume. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 59, S. 155–167.

Geierhos, M.; Ewald, W. G.; Jahnke, P. (2005): Integrierte ländliche Entwicklung – Ein ganzheitlicher Ansatz zur Entwicklung ländlicher Räume. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern, S. 345–359.

Geierhos, M.; Ewald, W. G., Schlosser, F. (2006): Nachhaltige Landentwicklung – Antworten der Arge Landentwicklung auf aktuelle Herausforderungen im ländlichen Raum. – ZfV 131, S. 242–250.

Geißendörfer, M. (2005): Evaluation von Programmen und Konzepten der ländlichen Strukturentwicklung dargestellt am Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER. – Dissertation, Technische Universität München, Link: <http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn:nbn:de:bvb:91-diss20060313-1506323781>, Zugriff vom 27.07.2009.

Gnest, H. (2008): Monitoring. – In: **Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. – Verlag Dorothea Rohn, Dortmund, S. 617–628.

Grabski-Kieron, U.; Altgott, C. (2003): Abschlussbericht Modellvorhaben „Nachhaltige ländliche Entwicklung durch Umnutzung funktionsloser landwirtschaftlicher Gebäude“ im Rahmen des „Integrierten Modellansatzes zur Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen im ländlichen Raum“ des BMVEL. – Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVEL, Stand 2003, Link: http://www.modellprojekt-umnutzung.de/download/Modellprojekt_Abschlussbericht.pdf, Zugriff vom 23.10.2009.

Gorrissen, G. (2009): Die Bedeutung der Breitbandentwicklung und die Rolle der Kreise. – Der Landkreis 79, S. 143–144.

Greif, M. (2000): Von der lokalen zur regionalen Nachhaltigkeit. – BIS-Verlag, Oldenburg.

Grunwald, A. (2004): Die gesellschaftliche Wahrnehmung von Nachhaltigkeitsproblemen und die Rolle der Wissenschaften. – In: **Ipsen, D.; Schmidt, J. C. (Hrsg.) (2004):** Dynamiken der Nachhaltigkeit. – Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 53, Metropolis-Verlag, Marburg, S. 313–341.

Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2006): Nachhaltigkeit. – Campus Verlag, Frankfurt.

Gustedt, E.; Kanning, H.; Weih, A. (1998): Nachhaltige Regionalentwicklung – Kriterien zur Beurteilung der Erfolgsaussichten von regionalen Entwicklungsprojekten. – Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 55, Hannover.

Haber, W. (1972): Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung. – Innere Kolonisation 24, S. 294–298.

Hahne, U.; Glatthaar, M. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft – Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf. – RaumPlanung, Heft 124, S. 5–10.

Hartmuth, G. (2007): Langfristig die Umwelt schützen – Nachhaltigkeitsverständnisse von Wissenschaftlern am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ. – Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ, UFZ-Bericht 03/2007 Leipzig.

Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Eggenkamp-Verlag, Greven.

Heiland, S. et al. (2003a): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme – Anspruch, Eignung, Wirksamkeit – Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. – UVP-Report 17, S. 202–206.

Heiland, S. et al. (2003b): Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21 – Forschungsbericht 200 16 107. – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Texte, 67/2003, Berlin.

Heins, B. (1997): Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft. – Angewandte Umweltforschung 8, Analytica, Berlin.

Held, M.; Kümmerer K. (2004): Rhythmen und Resilienz – Nachhaltige Entwicklung in zeitlicher Perspektive. – In: **Ipsen, D.; Schmidt, J. C. (Hrsg.) (2004):** Dynamiken der Nachhaltigkeit. – Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 53, Metropolis-Verlag, Marburg, S. 113–150.

Henkel, G. (2010): Stärken und Schwächen unserer Dörfer – Wie könnte ein Fitnessprogramm für die Zukunft aussehen? – FuB 72, S. 54–61.

Holz-Rau, C. (2009): Raum, Mobilität und Erreichbarkeit – (Infra-)Strukturen umgestalten? – IzR, Heft 12/2009, S. 797–804.

Hoppe, W. (2008): "Nachhaltige Raumentwicklung" und gelungene Neufassung des "Abwägungsgebots" im Regierungsentwurf zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27, S. 936 - 938.

Horváth, P. (1998): Controlling. – Verlag Franz Vahlen, München.

Hummelbrunner, R.; Lukesch, R.; Baumfeld, L. (2002): Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung – Endbericht. – ÖAR-Regionalberatung GmbH, Forschungsauftrag des Bundeskanzleramts Abt. IV/4, Graz.

Ipsen, D.; Schmidt, J. C. (2004): Dynamische Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung – Eine einleitende Skizze. – In: **Ipsen, D.; Schmidt, J. C. (Hrsg.) (2004):** Dynamiken der Nachhaltigkeit. – Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 53, Metropolis-Verlag, Marburg, S. 7–22.

International Union for Conservation of Natur and Natural Resources (1980): World conservation strategie – Living resource conservation for sustainable development. – International Union for Conservation of Natur and Natural Resources, Gland.

Jacoby, C. (2007): Aufgabe und Funktion eines Monitoring im Prozess räumlicher Planung. – In: **Weick, T; Jacoby, C.; Germer, S. M. (Hrsg.) (2007):** Monitoring in der Raumordnung – Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 336, Hannover, S. 4–11.

Jacoby C.; Graf, D. (2007): Rechtliche Anforderungen. – In: **Weick, T; Jacoby, C.; Germer, S. M. (Hrsg.) (2007):** Monitoring in der Raumordnung – Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 336, Hannover, S. 12 - 28.

Jenssen, T.; Karakoyun, E. (2006): Zwischen Schrumpfung und Wachstum: Welche Wirkungen haben Infrastrukturkosten? – FuB 68, S. 134–140.

Jörissen, J. (2005): Konzepte von Nachhaltigkeit im Vergleich – Grundlinien, Konfliktpunkte, Weichenstellungen. – In: **Rink, D.; Hartmuth, G.; Huber, K. (Hrsg.) (2005):** Raum für Nachhaltigkeit. Zur Kontextualisierung des Leitbilds. – Global zukunftsfähige Entwicklung – Nachhaltigkeitsforschung in der Helmholtz-Gemeinschaft 11, edition sigma, Berlin, S. 11–35.

-
- Kemper, F.-J. (2005):** Sozialgeographie. – In: **Schenk, W.; Schliephake, K. (Hrsg.) (2005):** Allgemeine Anthropogeographie. – Klett-Perthes, Gotha, S. 145–211.
- Klärle, M. (2008):** Dörfer beleben, Flächen sparen – der Leitfaden DORF KOMM! Aus Baden-Württemberg. – FuB 70, S. 64–70.
- Klare, K. et al. (2005):** Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen. – Institut für ländliche Räume, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 01/2005, Braunschweig.
- Klaus, M. (2003):** Nachhaltigkeit durch Landentwicklung – Stand und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung. – Dissertation, Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München, Heft 29, München.
- Klaus, M. (2004):** Integrierte Landentwicklung – Auftrag zur Erstellung eines räumlichen Konzepts zur Landentwicklung? – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 56, S. 517–529.
- Klebel, C. (2005):** Nachhaltigkeit und Umweltbewusstsein in Bayern – Möglichkeiten und Grenzen einer Umsetzung von Umweltwissen in Umwelthandeln unter dem Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung in Bayern. – Selbstverlag Christoph Klebel, München.
- Kocks, M. (2003):** Demografischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? – IzR, Heft 12/2003, S. I–V.
- Kösters, W. (1997):** Umweltpolitik. – Günter Olzog Verlag, München.
- Kötter, T. (2004):** Leitlinien Landentwicklung – aktuelle Aufgaben und künftige Herausforderungen in den ländlichen Räumen – Anmerkungen zur strategischen Ausrichtung aus wissenschaftlicher Sicht. – ZfV 129, S. 123–129.
- Kötter, T. (2008):** Von der Dorferneuerung zum Dorfumbau – Neue Herausforderungen für Planung und Flächenmanagement in den Dörfern. – FuB 70, S. 56–63.
- Kötter, T.; Friesecke, F. (2008):** Flächenmanagement und Bodenordnung in den neuen Ländern – eine Bilanz für die Zeit nach der Wende. – FuB 70, S. 105–116.
- Kötter, T.; Weigt, D. (2006):** Flächen intelligent nutzen – ein marktwirtschaftlicher Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement. – FuB 68, S. 49–55.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001):** Vorschlag der Kommission für eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung. – Vorschlag vom 27.03.2001, angenommen am 15.05.2001, Link: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/consultation_paper_en.pdf, Zugriff vom 30.05.201
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009):** Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009. – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 24.7.2009, Link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:DE:PDF>, Zugriff vom 02.10.2010.
-

Kopfmüller, J. et al. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet – Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. – Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland, edition sigma, Berlin.

Kramp, A.; Geißendörfer M.; Häfner M. (2008): Effizienz staatliche geförderter Flurneuordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) – Bewertung der Flurneuordnung an Fallbeispielen aus Bayern und Rheinland-Pfalz. – Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf, Weidenbach-Triesdorf.

Krönert, R. (1997): Schlussfolgerungen aus der Landschaftsbewertung für die Landschafts- bzw. Landnutzungsplanung. – In: **Feldmann, R. et al. (Hrsg.) (1997):** Regeneration und nachhaltige Landnutzung – Konzepte für belastete Regionen. – Springer-Verlag, Berlin, S. 244–247.

Kuhn, S. (2002): Reden ist Silber... – Von der "Local Agenda 21" zur "Local Action 21". – In: **BUND/Misereor (Hrsg.) (2002):** Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland. – One earth spirit, Riemann, München, S. 174–180.

Kurz, R. (2002): Ethisches Konzept statt Modewort – Nachhaltigkeit: Leitbild einer zukunftsfähigen Entwicklung. – In: **BUND/Misereor (Hrsg.) (2002):** Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland. – One earth spirit, Riemann, München, S. 90–96.

Lang, A. (2003a): Ist Nachhaltigkeit messbar? – Eine Gegenüberstellung von Indikatoren und Kriterien zur Bewertung nachhaltiger Entwicklung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Deutschland und Frankreich. – Dissertation, ibidem-Verlag, Stuttgart.

Lang, A. (2003b): Ist Nachhaltigkeit messbar? – Überlegungen auf der Basis eines Vergleichs von Nachhaltigkeitsindikatoren. – UVP-Report 17, S. 212–215.

Lee, Y. H. (2000): Nachhaltige Entwicklung – Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt und Bodenschutz. – FAGUS Schriften, Technische Universität Berlin, Berlin.

Liepach, K.; Sixt, J.; Irrek W. (2003): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren – Vom Datenfriedhof zur zentralen Steuerungsinformation. – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal Papers No. 138, Wuppertal.

Maretzke, S.; Weiß W. (2009): Demografische Herausforderung ländlichster Räume. – In: **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009):** Ländliche Räume im demografischen Wandel. – BBSR-Online-Publikation 34/2009, urn:nbn:de:0093-ON3409R142, S. 33–44, Zugriff vom 16.02.2010.

Meadows, D. et al. (1972): Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. – dva informativ, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.

Meyer, T. (2008): Flurneuordnung in ländlich geprägten Orten. – Mitteilungsblatt DVW Baden-Württemberg 55, Heft 2, S. 52–61.

Mönnecke, M. (2000): Evaluationsansätze für die örtliche Landschaftsplanung – Grundlegung, Konzipierung und Anwendung. – Dissertation, Universität Hannover, Link: <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e002/322882494.pdf>, Zugriff vom 02.07.2009.

Mönnecke, M. (2008): Evaluation in der Planung. – In: **Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. – Verlag Dorothea Rohn, Dortmund, S. 602–616.

Ninck, M. (1997): Zauberwort Nachhaltigkeit. – vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.

Ott, K. (2003): Zu einer Konzeption „starker Nachhaltigkeit“. – In: **Bobbert, M.; Düwell, M.; Jax, K. (Hrsg.) (2003):** Umwelt – Ethik – Recht. – Ethik in den Wissenschaften, Band 13, Francke Verlag, Tübingen/Basel, S. 202–229.

Ott, K.; Döring, R. (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. – Metropolis-Verlag, Marburg.

Peithmann, O.; Zeck, H. (Hrsg.) (2005): Integration landwirtschaftlicher Funktionen in die Raumplanung. – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 314, Hannover.

Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge – Wie viele zentrale Orte sind erforderlich? – IzR, Heft 6 u. 7/2006, S. 337–344.

Raab, A. (2006): Nachfrageorientierte Innenentwicklung und Flächenmanagement – Zukunftsaufgabe beim Stadt- und Dorfbau. – Mitteilungsblatt DVW-Bayern 58, S. 547–563.

Rat der Europäischen Union (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013). – Amtsblatt der Europäischen Union L 55/20 v. 25.02.2006.

Reicher, H. (2005): Die Planung eines Forschungsprojekts – Überlegungen zur Methodenauswahl. – In: **Stigler, H.; Reicher, H. (Hrsg.) (2005):** Praxisbuch empirische Sozialforschung in den Erziehungs- und Bildungswissenschaften. – Studien Verlag, Innsbruck/Wien/Bozen, S. 85–104.

Rill, L. (2006): Vitale Dörfer - vitale ländliche Räume. – FuB 68, S. 167–169.

Rütz, H. (2009): Vorstellung der konsensualen integrierten Baulandentwicklung. – Forum 35, Heft 1, S. 16–17.

Runkel, P. (1998): Das neue Raumordnungsgesetz und das Umweltrecht. – Natur und Recht 20, S. 449–454.

Schäuble, D. (2007): Nutzungstausch auf Pachtbasis als neues Instrument der Bodenordnung. – Dissertation, Schriftenreihe des Studiengangs Vermessungswesen der Universität der Bundeswehr München, Heft 82, Neubiberg.

Schaloske, M. (2004): Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz – Eine Herausforderung für die ländliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. – FuB 66, S. 271–278.

Scheffran, J. (2004): Vom Konflikt zur Kooperation bei der Nutzung natürlicher Ressourcen. – In: **Ipsen, D.; Schmidt, J. C. (Hrsg.) (2004):** Dynamiken der Nachhaltigkeit. – Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 53, Metropolis-Verlag, Marburg, S. 177–208.

Schlömer, C.; Spangenberg, M. (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze. – In: **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009):** Ländliche Räume im demografischen Wandel. – BBSR-Online-Publikation 34/2009, urn:nbn:de:0093-ON3409R142, S. 17–32, Zugriff vom 16.02.2010.

Schlosser, F. (1999): Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit – Zielsetzungen und Wirkungen. – Dissertation, Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München, Heft 21/1999, München.

Schöfl, G.; Schöfl, M.; Speidel, S. (2009): Kommunales Flächenmanagement im ländlichen Raum – Die Aktivierung ungenutzter Gebäude und Bauflächen am Beispiel MELAP. – FuB 71, S. 271–276.

Scholles, F. (2008): Messung, Indikation. – In: **Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. – Verlag Dorothea Rohn, Dortmund, S. 317–323.

Seyer, G. et al. (2008): Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsbeiträge durch Dorfentwicklungsverfahren. – FuB 70, S. 71–76.

Siedentop, S. (2003): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung? – FuB 65, S. 89–98.

Spangenberg, J. H. (2003): Vision 2020 – Arbeit, Umwelt, Gerechtigkeit – Strategien für ein zukunftsfähiges Deutschland. – In: **Spangenberg, J. H. (Hrsg.) (2003):** Vision 2020 – Arbeit, Umwelt, Gerechtigkeit – Strategien für ein zukunftsfähiges Deutschland. – Ökom-Verlag, München, S. 19–144.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2010): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2010. – Link: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/UmweltoekonomisheGesamtrechnungen/Indikatorenbericht2010,property=file.pdf>, Zugriff vom 06.09.2010.

Stigler, H.; Reicher, H. (2005): Von der Exploration zum inferenzstatistischen Schluss – Angewandtes Basiswissen zur sozialwissenschaftlichen Analyse. – In: **Stigler, H.; Reicher, H. (Hrsg.) (2005):** Praxisbuch empirische Sozialforschung in den Erziehungs- und Bildungswissenschaften. – Studien Verlag, Innsbruck/Wien/Bozen, S. 239–272.

Stockmann, R. (2006): Evaluation und Qualitätsmanagement – Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. – Waxmann-Verlag, Münster.

Teichert, V. (2000): Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21. – TA-Datenbank-Nachrichten 9, Heft 2, S. 92–96.

Thiel, F. (2008): Strategisches Landmanagement – Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information. – Books an demand, Norderstedt.

Thiemann, K.-H. (2003): Zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume im Sinne des Leitbilds der nachhaltigen Raumordnung. – AVN 110, S. 322–327.

Thiemann, K.-H. (2006): Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als zentrales Förderinstrument der ländlichen Entwicklung in Deutschland. – Mitteilungsblatt DVW Baden-Württemberg 53, Heft 2, S. 44–55.

Thiemann, K.-H. (2007a): Bodenordnungsbedarf trotz Flächengroßbewirtschaftung? – AVN 114, S. 28–33.

Thiemann, K.-H. (2007b): Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte ILEK – Ein Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume. – FuB 69, S. 12–21.

Thiemann, K.-H. (2009): Charakteristika und Schwerpunkte der ländlichen Bodenordnung in Deutschland. – AVN 116, S. 356–362.

Thöne, K.-F. (2008): Von der Landwirtschaftsanpassung in Wendezeiten zur Integrierten Ländlichen Entwicklung in den neuen Ländern. – ZfV 133, S. 71–78.

Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. – IzR, Heft 12/2003, S. 709–717.

Thomas, J. (2009): Entwicklung ländlicher Räume. – In: **Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.) (2009):** Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2010. – Herbert Wichmann-Verlag, Heidelberg, S. 379–419.

Tomerius, S.; Magsig, B.-O. (2007): Taugt „Nachhaltige Entwicklung“ als Leitbild oder Rechtsprinzip? – ZfU 30, S. 431–455.

Tremmel, J. (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie – Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. – Ökom-Verlag, München.

Umweltbundesamt (2000): Ziele für die Umweltpolitik – Eine Bestandsaufnahme. – Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.

Umweltbundesamt (2002): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten. – Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.

Umweltbundesamt (2009): Die Ressource „Fläche“ sparsam und intelligent bewirtschaften – Neue Forschungsergebnisse. – Umwelt, Heft 11/2009, S. 805–807.

Weber, A.; Klingholz R. (2009): Demografischer Wandel – Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. – Gutachten erstellt vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Link: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Demografischer_Wandel.pdf, Zugriff vom 28.07.2010.

Weber, J. (2004): Einführung in das Controlling. – Schäffer-Poeschel-Verlag, Stuttgart.

Weber, G. (2009): Der ländliche Raum – Mythos und Fakten – Dargestellt am Beispiel Österreich. – FuB 71, S. 169–173.

Weiland, U. (1994): Strukturierte Bewertung in der Bauleitplan-UVP – Ein Konzept zur Rechnerunterstützung der Bewertungsdurchführung. – UVP-Spezial 9, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.

Weiß, W. (2002): Der ländlichste Raum – regional-demographische Perspektiven, Probleme von Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. – Der Landkreis 72, S. 15–19.

Werheit, M. (2002): Monitoring einer nachhaltigen Stadtentwicklung. – Dortmunder Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe 113, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.

Wilden, R. (2008): Integrale Flurbereinigung – Ein Ansatz zur Erfüllung der Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes. – ZfV 133, S. 79–84.

Winkel, R. (2008): Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwandel. – IzR, Heft 1 u. 2/2008, S. 41–47.

Winkler, M. (2007): Flächensparsame Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig“ verfolgtes Ziel? – Eine Zwischenbilanz am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Wien. – RaumPlanung, Heft 132/133, S. 119–124.

Winkler-Kühlken, B. (2003): Voneinander lernen – Bevölkerungsrückgang und Strukturanpassung in ländlichen Regionen Europas. – IzR, Heft 12/2003, S. 779–787.

World Commission on Environment and Development (1987): Our common future. – Oxford University Press, Oxford.

Zeck, H. (1999): Spezielle Aufgaben der Planung – Grundriss der Landes- und Regionalplanung. – Verlag der ARL, Hannover.

Zeck, H. (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. – IzR, Heft 12/2003, S. 725–733.

Rechtsquellen

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

EAGFL-VO – Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, ABl. L 160/80 v. 26.06.1999.

ELER-VO – Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Amtsblatt der Europäischen Union, ABl. L 277/1 v. 21. 10.2005.

Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

GAKG – GAK-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. 07. 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 189 der Verordnung vom 31. 10. 2006 (BGBl. I S. 2407).

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

LwAnpG – Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juli 1991 (BGBl. I S. 1418), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 45 des Gesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1149).

ROG – Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833).

ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001, ABl. L 270 vom 21.10.2003.

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 340 vom 10.11.1997.

Anhang

Erhebungsbogen der schriftlichen Befragung strukturschwacher ländlicher Gemeinden

Erhebungsbogen zur Gemeindeentwicklung

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen durch Ankreuzen (☒). Sie können bei jeder Frage mehrere Kreuze setzen. Sollten Sie sich vertan haben, so können Sie Ihre Auswahl durch Überschreiben korrigieren (✖). Nutzen Sie bitte auch den verfügbaren Platz für weitere Anmerkungen: Sonstiges: eigene Anmerkung.

Teil 1: Gemeindeentwicklung

1. Welches sind die größten Herausforderungen für die Entwicklung Ihrer Gemeinde?

<input type="checkbox"/> Abnehmende Wirtschaftskraft	<input type="checkbox"/> Abnehmende Bevölkerung
<input type="checkbox"/> Arbeitslosigkeit	<input type="checkbox"/> Überalterung der Bevölkerung
<input type="checkbox"/> Schaffung von Einkommensalternativen	<input type="checkbox"/> Verkehrsbelastung
<input type="checkbox"/> Sicherung des Finanzhaushaltes	<input type="checkbox"/> Eingriffe in Natur und Landschaft
<input type="checkbox"/> Tragfähigkeit öffentlicher Einrichtungen	<input type="checkbox"/> Gesundheitsversorgung
<input type="checkbox"/> Ortskernerhaltung / -sanierung	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

2. Was ist Ihnen für die zukunftsfähige Entwicklung Ihrer Gemeinde wichtig?

Wirtschaftliche Aspekte:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Arbeitsplätze | <input type="checkbox"/> Wirtschaftskraft |
| <input type="checkbox"/> Regionale Produkte | <input type="checkbox"/> Einkommensalternativen |
| <input type="checkbox"/> Verkehrsanbindung | <input type="checkbox"/> Landwirtschaft |

Soziale Aspekte:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Bevölkerungswachstum | <input type="checkbox"/> Wohnraum |
| <input type="checkbox"/> Gemeindehaushalt | <input type="checkbox"/> Familien / Kinderbetreuung |
| <input type="checkbox"/> Bürgerbeteiligung u. Ehrenamt | <input type="checkbox"/> Versorgung mit tägl. Bedarf |
| <input type="checkbox"/> Gemeindeleben / Vereinsleben | <input type="checkbox"/> Seniorenbetreuung / -pflege |
| <input type="checkbox"/> Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden | <input type="checkbox"/> öffentlicher Nahverkehr |

Umweltaspekte:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Flächensparen | <input type="checkbox"/> Erneuerbare Energien |
| <input type="checkbox"/> Biotopverbund | <input type="checkbox"/> Anpassung an den Klimawandel |
| <input type="checkbox"/> Landschaftsbild | <input type="checkbox"/> Gewässer- / Bodenschutz |
| <input type="checkbox"/> Artenschutz | <input type="checkbox"/> Abfallvermeidung |

3. Wie hoch schätzen Sie den jeweiligen Einfluss auf die Gemeindeentwicklung ein?

	sehr hoch	hoch	mittel	gering	sehr gering
Ihr Einfluss	<input type="checkbox"/>				
Landkreis	<input type="checkbox"/>				
Planungsregion	<input type="checkbox"/>				
Bundesland	<input type="checkbox"/>				

4. Wen berücksichtigen Sie bei der Entwicklung Ihrer Gemeinde?

	stärker	mittel	weniger
<u>Verwaltungsbereich:</u>			
Bundesland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landkreis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Amtsverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<u>Wirtschaft:</u>			
Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tourismus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Produzierendes Gewerbe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstleistungsgewerbe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<u>Verbände und Vereine:</u>			
Umweltverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerbevereine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale Vereine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<u>Sonstige:</u>			
Kirche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parteien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Wie viel Bauland steht in Ihrer Gemeinde zur Verfügung?

Für Wohnungsbau ca. _____ ha. Für Gewerbe ca. _____ ha.

6. Existieren in Ihrer Gemeinde....

	Ja	Nein	Keine Angabe
...aktuelle (< 5 Jahre) Flächennutzungspläne?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...aktuelle (< 5 Jahre) Bebauungspläne?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...langfristige (> 10 Jahre) Entwicklungspläne?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Woher stammen die langfristigen Entwicklungsziele?

<input type="checkbox"/> langfristige Ziele sind nicht formuliert	<input type="checkbox"/> Regionale Entwicklungskonzepte
<input type="checkbox"/> Raumordnung u. Landesplanung	<input type="checkbox"/> der Planungsregion
<input type="checkbox"/> Regionalplanung	<input type="checkbox"/> des Landkreises
<input type="checkbox"/> LEADER	<input type="checkbox"/> der ländlichen Entwicklung (ILE)
<input type="checkbox"/> Agenda 21-Arbeitsgruppe	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

8. Welche dieser Entwicklungen vollziehen sich in Ihrer Gemeinde?

<input type="checkbox"/> Flurbereinigung / Flurneuordnung	<input type="checkbox"/> Dorferneuerung / Dorfentwicklung
<input type="checkbox"/> Unternehmensflurbereinigung	<input type="checkbox"/> Ländlicher Wirtschaftswegebau
<input type="checkbox"/> Freiwilliger Landtausch	<input type="checkbox"/> Umnutzung landwirtschaftl. Gebäude
<input type="checkbox"/> Freiwilliger Nutzungstausch	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

9. Welche dieser Initiativen und Programme existieren in Ihrer Gemeinde?

<input type="checkbox"/> LEADER	<input type="checkbox"/> ILE (Integrierte ländliche Entwicklung)
<input type="checkbox"/> lokale Agenda 21	<input type="checkbox"/> Wettbewerbe
<input type="checkbox"/> Modellregion der Raumordnung	(z.B. „Unser Dorf hat Zukunft“)
<input type="checkbox"/> Regionalmarketing	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

10. Was verbinden Sie mit „Nachhaltiger Entwicklung“?

<input type="checkbox"/> Erhaltung / Schutz
<input type="checkbox"/> Haushalten / Wirtschaften
<input type="checkbox"/> Wiederherstellung / Reparatur
<input type="checkbox"/> Verbesserung / Optimierung

Bitte beantworten Sie nun den 2. Teil des Erhebungsbogens.

Teil 2: Bewertung von Entwicklungen und Trends

11. In welcher Form verfolgen bzw. bewerten Sie die Entwicklung Ihrer Gemeinde?

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> durch begleitende Beobachtung (= Monitoring) |
| <input type="checkbox"/> durch rückblickende Bewertung (= Evaluation) |
| <input type="checkbox"/> durch kontinuierliche Steuerung (= Controlling) |
| <input type="checkbox"/> gar nicht |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: _____ |

12. Nutzen Sie Indikatoren (Kenngrößen) zur Bewertung der Entwicklung Ihrer Gemeinde?

Indikatoren sind Messwerte und beschreibende Werte, die den Zustand eines Sachverhaltes darstellen.
Beispiele: Die „Feinstaubbelastung“ ist ein Indikator für die Umweltbelastung, der Indikator „Anteil des ökologischen Landbaus“ gibt Auskunft über die Landbewirtschaftung und die „Erwerbstätigenquote“ beschreibt die Beschäftigungssituation.

Ja

Bitte beantworten Sie auch die folgenden Fragen.

Nein

Bitte geben Sie die Gründe dafür an:

- kein Nutzen für die Gemeinde
- es wird nicht gefordert
- Gemeinde ist zu klein
- kein Personal verfügbar
- wird durch andere Stellen erledigt
- Entscheidungsfreiheit der Gemeinde wird beeinträchtigt.
- Sonstige Gründe: _____

(Bitte beantworten Sie noch die Fragen 22 + 23)

13. In welchen Bereichen nutzen Sie Indikatoren?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Statistik (allgemein) | <input type="checkbox"/> Bevölkerung |
| <input type="checkbox"/> Flächennutzung | <input type="checkbox"/> Erwerbstätigkeit |
| <input type="checkbox"/> Verkehr | <input type="checkbox"/> Tourismus |
| <input type="checkbox"/> Wirtschaft | <input type="checkbox"/> Wohnraum |
| <input type="checkbox"/> Landwirtschaft | <input type="checkbox"/> Gemeindefinanzen |
| <input type="checkbox"/> Landschaftsbild | <input type="checkbox"/> Lebenszufriedenheit / Wohlstand |
| <input type="checkbox"/> Umweltbelastung | <input type="checkbox"/> Bürgerbeteiligung |
| <input type="checkbox"/> Energieverbrauch | <input type="checkbox"/> Gleichberechtigung |
| <input type="checkbox"/> Kooperation | <input type="checkbox"/> Sonstiges: _____ |

14. Wofür nutzen Sie diese Indikatoren?

<input type="checkbox"/> Erarbeitung von Leitbildern	<input type="checkbox"/> Feststellen von Entwicklungstrends
<input type="checkbox"/> Bewertung von Maßnahmen	<input type="checkbox"/> Berichterstattung
<input type="checkbox"/> Kosten-Nutzen-Analysen	<input type="checkbox"/> Vergleich mit anderen Gemeinden
<input type="checkbox"/> tägliche Gemeindearbeit	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

15. Wie viele Indikatoren umfasst Ihr Indikatorensystem?

Insgesamt ca. _____ Indikatoren.

16. Wie häufig werden diese Indikatoren erhoben?

Im Durchschnitt alle _____ Monate.

17. Wer hat Ihre Indikatoren erarbeitet?

<input type="checkbox"/> wurden vorgegeben	<input type="checkbox"/> Agenda 21-Arbeitsgruppe
<input type="checkbox"/> Gemeinderat	<input type="checkbox"/> externes Planungsbüro
<input type="checkbox"/> Interessenvertretungen (Gewerbe / Umwelt)	<input type="checkbox"/> Sonstige: _____

18. Welche Arbeitsschritte zur Indikatorennutzung wurden bisher durchlaufen?

<input type="checkbox"/> Auswahl von Indikatoren
<input type="checkbox"/> Datenerhebung / Auswertung
<input type="checkbox"/> Durchführung von Maßnahmen
<input type="checkbox"/> Bewertung der Maßnahmen

19. Wer wirkt an der Bewertung der Gemeindeentwicklung mit?

<input type="checkbox"/> Landkreis	<input type="checkbox"/> Agenda 21-Arbeitsgruppe
<input type="checkbox"/> Amtsverwaltung / VG	<input type="checkbox"/> Regionalmanagement
<input type="checkbox"/> Bürgermeister	<input type="checkbox"/> einzelne Bürger / Bürgervertretungen
<input type="checkbox"/> Gemeinderat	<input type="checkbox"/> Sonstige: _____

20. Wie gehen Sie mit den Bewertungen von Entwicklungsmaßnahmen um?		
	Bei positiven Wirkungen....	Bei negativen Wirkungen....
Die Maßnahmen werden beendet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Maßnahmen werden unverändert fortgesetzt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weitere Maßnahmen werden im gleichen Bereich begonnen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Gemeinde wird informiert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Maßnahmekosten werden analysiert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges: _____		

21. Welche Schwierigkeiten bereitet die Nutzung von Indikatoren in Ihrer Gemeinde?	
<input type="checkbox"/> keine	<input type="checkbox"/> Daten können nicht erhoben werden
<input type="checkbox"/> Entwicklungsziele nicht messbar	<input type="checkbox"/> Daten können nicht verglichen werden
<input type="checkbox"/> Planungshorizont ist zu lang	<input type="checkbox"/> zusätzliche Kosten entstehen
<input type="checkbox"/> Umgang mit Indikatoren nicht bekannt	<input type="checkbox"/> Gewichtung der Ergebnisse schwierig
<input type="checkbox"/> Gemeinde wird damit kontrolliert	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____

22. Halten Sie Indikatoren für eine zukunftsfähige Gemeindeentwicklung hilfreich?		
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> keine Angabe

23. Angaben zu Ihrer Gemeinde	
Ihre Angaben werden selbstverständlich <u>vertraulich</u> behandelt. Es wird kein direkter Bezug zu Ihrer Gemeinde hergestellt. Durch die Beantwortung dieser Frage erleichtern Sie jedoch die wissenschaftliche Auswertung und Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere ländliche Gemeinden.	
Landkreis: _____	Gemeinde: _____

Vielen Dank für die vollständige Bearbeitung des Erhebungsbogens.

Bitte senden Sie den Erhebungsbogen bis zum 30. November 2009 mit beiliegendem Briefcouvert zurück.