

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CONFERENCE
OF LOCAL AND REGIONAL
AUTHORITIES OF EUROPE

CONFÉRENCE
DES POUVOIRS LOCAUX
ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Strassburg, den 19. Oktober 1982

CPL (17) 5
Teil II - B

SIEBZEHNTE TAGUNG
(Strassburg, 19-21 Oktober 1982)

BERICHT ÜBER
DIE LÄNDLICHEN, LANDWIRTSCHAFTLICHEN
UND BERGREGIONEN

(Berichterstatter : die Herren Delorme, Hartmann, Piazzoni)



BEGRÜNDUNG

II Teil betreffend

Die Einflussmöglichkeiten kommunaler und regionaler Körperschaften
im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raumes
(ausgenommen landwirtschaftliche Probleme)

Berichterstatter : Herr U. Hartmann (BRD)

58.603
09.2

THIS DOCUMENT WILL NOT BE
DISTRIBUTED DURING THE MEETING
PLEASE BRING THIS COPY

I. METHODISCHE EINFÜHRUNG

In manchen Ländern Europas öffnet sich die Schere im wirtschaftlichen und zivilisatorischen Zustand zwischen städtischen und ländlichen Regionen immer mehr. Es ist für uns ein Anlass zu ähnlicher Sorge wie die Öffnung der Schere zwischen manchen Ländern Europas gegenüber anderen. Die europäische Kommunalkonferenz ist daher gut beraten und zu geblückwünschen, dass sie sich dieses Themas verstärkt annimmt.

Über die Probleme der Landwirtschaft und die Einstellung Europas zu diesen sind schon Berge von Papier beschrieben worden. Nicht zuletzt wegen der finanziellen Blockade die das zu Lasten etwa des Regionalfonds verursacht. Mein Thema will hierzu keine neuen Gesichtspunkte hinzufügen. Es sollte auch nicht die Aufgabe der Kommunalkonferenz sein, Referate über europäische Landwirtschaftspolitik zu hören oder zu schreiben. Ich habe mich viel mehr eng an den Auftrag gehalten, der uns als Kommunalversammlung aufgetragen ist. Unsere Körperschaften haben uns nach Strassburg geschickt, damit sie als solche, als kommunale Körperschaften Einfluss nehmen können auf die Arbeit der europäischen Organisationen und dass sie untereinander Kontakte austauschen können über ihre Arbeit. Dies soll im folgenden geschehen mit dem Streng feststellten Thema, was Kommunen und Regionen tun können, um die Entwicklung ihrer ländlichen Räume günstig zu beeinflussen, welche Zuständigkeit und welche Finanzmittel sie hierfür haben.

Die Arbeit sollte eigentlich zu einer Darstellung der Mängel und der möglichen Heilmittel von kommunaler Seite führen. Es hat sich im Laufe der Vorarbeiten jedoch gezeigt, dass es für unser Sekretariat ungeheuer schwierig war, aus den verschiedenen Mitgliedsländern das Material zu den spezifischen Fragen zu bekommen. Im wesentlichen fusst die Arbeit deshalb auf Material, das der Berichtserstatter selbst gesammelt hat. Empirisch haben wir also eine gewisse Lücke, vor allem bei den mediterranen Ländern. Vielleicht können sie meine Damen und Herren darüber hinwegsehen, wenn sie finden, dass trotzdem die richtigen Ansätze für die kommunale Politik in den ländlichen Regionen formuliert sind, die finanziellen und administrativen Mittel hierzu genannt sind. In der Beschränkung muss sich also hier der Meister zeigen.

AUFBAU

	<u>Seite</u>
VERBESSERUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN INFRASTRUKTUR	5
1.1 Finanzielle Hilfe (Haushaltsmittel, Subventionen)	5
1.2 Entwicklungsprogramme (besonders für Fremdenverkehr, Wohnbau usw.)	5
1.3 Kredit durch der Kommune nahestehende Kreditinstitute	5
VERBESSERUNG DER KULTURELLEN INFRASTRUKTUR	6
2.1 Grundschulen und weiterführende Schulen	6
2.2 Weiterbildung der Erwachsenen	6
VERBESSERUNG DER TECHNISCHEN INFRASTRUKTUR	7
(Ausstattung)	
3.1 Wasserversorgung	7
3.2 Energieversorgung	8
3.3 Verkehrswege	9
3.4 Subventionierung des öffentlichen Nahverkehrs durch die kommunalen Gebietskörperschaften	9
3.5 Post- und Fernmeldedienste	10
VERBESSERUNG DER KOMMUNALEN UND REGIONALEN VERWALTUNG	10
4.1 Leistungsfähigkeit der kommunalen und regionalen Verwaltungen zur Bereitstellung der örtlichen Dienstleistungen	10
4.2 Der Ausgleich der durch die ländlichen Einheiten getragenen finanziellen Lasten	11
SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN IN NICHTLANDWIRTSCHAFTLICHEN SPARTEN	11
5.1 Hilfsprogramme und finanzielle Erleichterung	11
5.2 Die berufliche Qualifikation und die Probleme der Berufsausbildung	12
5.3 Beurteilung der Resultate der bisher eingesetzten Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Analysen der Gründe die zu ihrem Erfolg oder Misserfolg geführt haben	12
5.4 Massnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Bauern, die - als Folge der Rationalisierung - aus der Landwirtschaft abwandern	12

	<u>Seite</u>
6. REGIONALENTWICKLUNGSPLÄNE	13
(Untersuchung besonderer Hindernisse für die Einführung von Regionalentwicklungspläne)	
6.1 In den benachteiligten ländlichen Gebieten	13
6.2 In den ländlichen Gebieten mit relativ dichter Nichtagrarischer Struktur.....	13
7. UMWELTPROBLEME	13
7.1 Erhaltung der Landschaft mit ländlichem Charakter	13
7.2 Die Bauern als Hüter der Landschaft	14
7.3 Schutz und Aufwertung des ländlichen Charakters des Dorfes	15
7.4 Die wirtschaftlichen und finanziellen Probleme der Landwirtschaft (Bodenpreise, Emissionen, Landverluste) im Verdichtungsgebiet	16
8. KULTUR IM LÄNDLICHEN GEBIET	17
8.1 Die Kommunen	17
8.2 Kirche und Vereine	17

1. VERBESSERUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN INFRASTRUKTUR

1.1 Finanzielle Hilfe durch die Kommunen

Es handelt sich, Länderweise verschieden, um Zuschüsse zur Aussiedlung aus Dorfkernen für landwirtschaftliche Betriebe, um Zuschüsse zur Schaffung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen, um Zuschüsse zur Schaffung von Ressourcen an Wasser, elektrischer Energie, um eine vernünftige Finanzierung des kommunalen Strassenbaus und dergleichen.

Es gibt hier eine erhebliche Verschiedenheit in der Handlungsfreiheit der Gemeinden zwischen jenen in Ländern mit älterer kommunaler Selbstverwaltung, wie England, Beneluxstaaten, Skandinavien, Deutschland und den historisch zentralistisch gegliederten Staaten wie Frankreich und den Mittelmeerländern. In letzteren wird der Nachholbedarf an kommunaler Selbständigkeit inzwischen kräftig aufgearbeitet durch das Entstehen der Regionen als Selbstverwaltungskörper zwischen Gemeinden und Staat. In diesen Ländern haben die Regionen zum Teil jene Zuständigkeit, die in den Ländern mit älterer kommunaler Selbstverwaltung die Gemeinden und Kreise ausüben.

Für beide Gruppen gilt indessen, dass die Ausstattung der finanziellen Ressourcen vom Staat her jeweils abhängt von dem finanziellen Wohlergehen des Staates selbst. Die Staaten neigen verständlicherweise allesamt dazu, mit Hilfe der Kürzung der kommunalen Mittel die Staatshaushalte eher auszugleichen als durch schmerzhaftes Griffen in den Staatshaushalt selbst. Es gilt also, hier auf zussammenstimmende, massstäbliche Programme bei der Budgetierung zu drängen.

1.2 Entwicklungsprogramme

Ihre Zahl hat sich in den letzten 10 Jahren vervielfacht. Selten beziehen sie sämtliche in der ländlichen Welt angesiedelten Funktionen mit ein. Allerdings hängen die Zielsetzungen in den zentralisierten Staaten gelegentlich von den nationalen Prioritäten und Richtlinien ab. Seit 5 oder 6 Jahren liegt der Akzent auf der Förderung des kollektiven Lebens und ländlichen Zusammenhalts.

Im ganzen streben Staat und kollektive Gebietskörperschaften heute die Verbesserung der Beschäftigungslage, den sozialen Wohnungsbau, die Ausgestaltung des Gemeindelebens und die Förderung des Fremdenverkehrs an.

1.3 Kredit durch der Kommune nahestehende Kreditinstitute

Diese Form der Finanzierung der wirtschaftlichen Infrastruktur, aber auch einzelner landwirtschaftlicher und gewerblicher Betriebe auf dem Lande findet sich vor allem in den Ländern mit älterer kommunaler Selbstverwaltung. Es handelt sich dabei um Kreditinstitute die auf genossenschaftlicher Basis und durch den Zusammenschluss von Privatleuten und finanzieller Gewährträferschaft der Kommunen sich gebildet haben. In den zentralistischen Staaten hingegen trennt die Pyramidenförmige Struktur oft den Entleiher von Verleiher, z.B. bei der Hinterlegungs- und Consignationszentralasse (Caisse des dépôts et consignations).

Gemeindenahe Finanzierungsinstitute erlauben eine Kommunalpolitik aus einer Hand. Entscheidungsträger sind gewöhnlich personallidentisch mit den Entscheidungsgremien der Kommunen (Kreise und Gemeinden).

2. VERBESSERUNG DER KULTURELLEN INFRASTRUKTUR

2.1 Grundschulen und Weiterführende Schulen

Der Erweiterung des Bildungswesens wird für eine gründliche Entwicklung der ländlichen Gebiete vorrangige Bedeutung zuerkannt. Doch sind die diesbezüglichen Anstrengungen nur in den industrialisierten Staaten systematischer Art und mit angemessenen finanziellen und materiellen Mitteln sowie Arbeitskräften ausgestattet.

Dabei gibt es in diesen Staaten häufig ein relativ gut strukturiertes Netz von allgemeinbildenden Institutionen. Der Bau von Schulhäusern ist dort keine vordringliche Aufgabe mehr, dagegen ist man bestrebt, die Schülerzahl pro Klasse zu senken. Im Bereich der fortführenden Schulen gilt die pädagogische Bemühung grösstenteils der Anpassung der Programme an die Erfordernisse unserer Zeit und Lebenswelt.

Allerdings wurde gerade in diesen Staaten in den letzten Jahren für die ländlichen Gebiete der verhängnisvolle Fehler gemacht, kleine Grundschulen zu grösseren Schulen in den zentralen Orten zusammenzufassen. Die Dörfer haben dadurch nicht nur ihre Schule, sondern auch ihre Lehrer verloren. Diese Lehrer haben in den Dörfern weithin über ihre Hauptaufgabe hinaus kulturelle Funktionen ausgeübt.

Dagegen hat z.B. in Frankreich die "Verländlichung" des Mittelschulunterrichts zuerst mit den C.E.G. (Allgemeinbildenden höheren Schulen), danach mit den C.E.S. (Höheren Schulen) viel zur Durchbrechung der geistigen Einsamkeit beigetragen und zugleich eine Beachtung des ländlichen Raums in ökonomischer wie in kultureller Hinsicht sowie als Umwelt schlechthin durch seine Bewohner selbst gefördert.

In den nicht oder noch nicht vollindustrialisierten Staaten, vor allem im Mittelmeergebiet, weist der ländliche Raum oft noch mangelhafte Bildungsstrukturen - hinsichtlich sowohl der Zulassungsbedingungen wie auch des Lehrpersonals und der Pädagogik - auf. Die nachschulische Primärausbildung lässt dort zu wünschen übrig. Die Mittelschulausbildung bleibt zu sehr Sache der Städte, und die Demokratisierung des Bildungswesens in ländlicher Umgebung verdiente es, stärker gefördert zu werden.

2.2 Weiterbildung der Erwachsenen

Nur eine kleine Anzahl von Industriestaaten verfügt über ein bedeutendes Fortbildungssystem. Zumeist wird die Fortbildung in Form von Abendkursen betrieben. Sie kann der beruflichen Perfektionierung, aber auch der Befriedigung anderer, persönlicher Interessen dienen. An der Spitze stehen hier die Deutschsprachigen und die Nordwesteuropäischen Länder sowie Skandinavien. Hier kommen sämtliche sozio-professionellen Gruppen auf ihre Kosten, sei es in allgemeinbildenden Veranstaltungen, sei es in Sonderveranstaltungen für die Spezialisten der verschiedenen ländlichen Tätigkeitsbereiche.

Der Ausbildung der Landwirte wird immer besondere Sorgfalt gewidmet. Da jedoch in den ländlichen Gebieten die Auswahl an Beschäftigungsmöglichkeiten notgedrungen viel schmäler ist als in den grossen Städten oder auch nur den Regionen mit höher Bevölkerungsdichte, gibt es hier auch weniger Weiterbildungsmöglichkeiten als in den urbanisierten Zentren. Zuweilen müssen die Interessenten für den Besuch geeigneter Kurse lange Wege auf sich nehmen. Das System der "Volks-Hochschule", wie beispielsweise die Bundesrepublik es heute kennt, scheint den heutigen Anforderungen an Weiterbildung besonders gut nachzukommen, eine Ausdehnung ihres Einflusses auf ländliche Gebiete und eine Intensivierung ihrer Tätigkeit legt sich daher nahe. Der Modus der Bezahlung von drei Seiten - im Gegensatz zu einer Bezahlung durch den Staat allein scheint ebenfalls breite Zustimmung zu finden, danach werden die Ausstattungs- und Betriebskosten vom Land, von den Landkreisen und von den Gemeinden gemeinsam getragen und ergänzt durch die Beiträge der Teilnehmer.

In den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern lässt die allgemeine wie auch die berufliche Erwachsenenbildung sehr zu wünschen übrig. Sie beschränkt sich häufig auf räumlich wie thematisch punktuelle Vorstösse, die abhängig sind von den Zufällen der lokalen und regionalen Initiative, der verfügbaren Gelder und der vorhandenen Lehrkräfte bzw. Berufsvertreter. Allerdings hat sich die Entwicklung in den letzten 10 Jahren beschleunigt und das Netz wird auch hier dichter. Die Bemühungen um eine verstärkte Information der Öffentlichkeit müssen daher fortgesetzt werden. Aber die Erwachsenenbildung bleibt natürlich gebunden an die Strukturen des Bildungswesens allgemein, und je dichter hier das Netz, desto besser kann sich auch die Erwachsenenbildung entfalten. Die Entwicklungsländer haben dies eingesehen und ergreifen entsprechende Massnahmen, die jedoch durch die Finanzschwierigkeiten der öffentlichen Körperschaften in zeitlicher und räumlicher Hinsicht eingeschränkt sind.

3. VERBESSERUNG DER TECHNISCHEN INFRASTRUKTUR

3.1 Wasserversorgung

Die Industrieländer haben im allgemeinen ihre diesbezüglichen Hauptprobleme bereits gelöst, wenn schon zuweilen komplizierte und kostspielige Fernversorgungen notwendig sind, um die Versorgung soweit sie nicht durch die lokalen Reserven gedeckt ist, zu decken. Für die grossen Agglomerationen muss das Wasser von weit und immer weiter herbeigeführt werden, zumal der Wasserverbrauch der Haushalte und des Gewerbes weiter im steigen begriffen ist. In diesen überlasteten Räumen, wo die ländlichen Sektoren, soweit es sie noch gibt, sehr zu kämpfen haben, stellt sich die Frage der Trennung in eine Trink- und eine Brauchwasserversorgung, welche letztere weniger strengen Anforderungen zu genügen hätte. In jedem Fall drängt sich mit steigendem Wasserverbrauch die Erstellung eines neuen Systems für die Zufuhr von Wasser auf, das nicht für den menschlichen Konsum bestimmt ist. Die Trinkwasserversorgung stellt für die ländlichen Regionen eine zunehmende Belastung dar, denn es muss dafür immer mehr Land zur Verfügung gestellt werden, dessen Verwendungsmöglichkeit

für andere Zwecke damit reduziert wird. Die vor allem in malerischen Gegenden verbreitete Erscheinung der Zweitwohnungen, der Wohnüberbauungen allgemein, sowie der Zersiedlung durch Einfamilienhäuser belastet die kommunalen Haushalte schwer, auch und vor allem in den

In den schwach industrialisierten Ländern, d.h. vor allem in der Mittelmeerzone, verursacht das Trinkwasser wie dasjenige für Bewässerungszwecke noch immer oft schwierige Finanzierungs-, Prospektierungs- und Erschliessungsprobleme. Die, angesichts der Knappheit der Mittel oder der Übermacht der Städte und der Industrie, selbst der Fremdenindustrie, an sich schon zaghafte Aktivität, wird hier noch zusätzlich beeinträchtigt durch die von den diversen lokalen Akteuren induzierten Konfliktsituationen. Da die Wasserversorgung in der Regel von den Kommunen betreut wird, hängt ihre Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit somit von der Finanzkraft der betreffenden Kommune ab. Ein föderatives System ist ihr förderlicher als ein zentralisiertes, ein industrialisiertes Land förderlicher als eine Entwicklungsregion.

3.2. Energieversorgung

Diesbezüglich war die Elektrizität die wichtigste Errungenschaft für die gesamte ländliche Welt. Vor allem in den Industrieländern ist sie allgegenwärtig, während ihre Verbreitung in den benachteiligten Gebieten der Mittelmeerzone zufolge der den realen Erfordernissen der Entwicklung unangepassten Finanzkraft von Gemeinden und Regionen noch ungenügend ist. Doch kristallisieren sich in diesen Regionen Prioritäten heraus, innerhalb deren die Energieversorgung einen hohen Rang einnimmt. Erdölkrise und Energieverteuerung benachteiligen allerdings die ländlichen Gebiete im Vergleich zur Stadt, dies umso mehr, je weniger fortgeschritten hier die Urbanisierung und je ausgesprochener der ländliche Charakter ist. Aufgrund ihres relativ geringen Steueraufkommens sind die Verantwortungsträger hier also zu drakonischen Sparmassnahmen gezwungen. Dieses Handicap wirkt sich weiter auf die Niederlassung neuer Unternehmen aus, die Bedenken haben, ihre allgemeinen Belastungen durch die Übersiedlung an einen nicht so leicht erreichbaren, ländlichen Standort zu erhöhen, so bremst oder stoppt die Verbindung von Energiekrise und allgemeiner Krise des Wirtschaftswachstums mehr oder weniger überall die industrielle Dezentralisierung, beziehungsweise die Entstehung ländlicher Industrien.

Wie auch immer, die Elektrizität bleibt heute die Hauptversorgungsquelle, deshalb muss heute der Akzent, angesichts der Schwierigkeiten, auf Atomkraftwerke verlegt werden. Die Atomenergie ist allerdings in allen liberalen Industrieländern umstritten. Fernheizsysteme bedienen nur gewisse Stadtrandgebiete, doch beginnt man sich mit der Energiezufuhr durch Gas zu befassen in gewissen Gemeinden, welche in Gebieten wo Gas-Feeder liegen oder gelegt werden sollen, eine ganze Reihe vorbereitender Massnahmen zur Schaffung eines entsprechenden Verteilernetzes ergreifen. Vor allem in Zentraleuropa gewährt der Staat den betreffenden Gemeinden Subventionen hierfür.

Im übrigen wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich der ländliche Raum aufgrund seiner schwächeren Bevölkerungsdichte und seines entsprechend schwächeren Energiekonsums für die Erprobung alternativer Energiequellen - auch besser eignet. So können der ländliche Raum und die Landwirtschaft u.a. viel beitragen zur Erzeugung von Energie und Biomasse. Hier ist nach den bisherigen Erfahrungen aber kein Wunder zu erwarten.

3.3. Verkehrswege

In den Verdichtungsgebieten und ihren Übergängen in den ländlichen Raum ist das Strassennetz im allgemeinen befriedigend. Anders liegt dies weithin im ländlichen Raum und extreme Schwierigkeiten bieten naturgemäss die Bergregionen. Gewiss hat die Erstellung eines starken Netzes von Nationalstrassen und Autobahnen seit Kriegsende den Abstand zwischen dem städtischen und ländlichen Raume verringert. Die Insuffizienz zu Lasten des ländlichen Raumes wird noch verstärkt durch die Aufhebung zahlreicher Eisenbahnlinien. Am Strassennetz in den ländlichen Gebieten ist die finanzielle Ausstattung der kommunalen Körperschaften (Provinzen, Départements, County, Landkreise, usw.) sehr deutlich abzulesen. Strasseninvestitionen sollten, ihrer Multiplikationswirkung wegen, Priorität haben.

3.4. Subventionierung des öffentlichen Nahverkehrs durch die kommunalen Gebietskörperschaften.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sehen sich in zunehmendem Mass veranlasst, sich um den öffentlichen Nahverkehr, aber auch um Schul- und Krankentransporte und die tägliche Beförderung der Arbeitskräfte zu kümmern.

Um den ländlichen Gebieten die Aufrechterhaltung einer einigermaßen hinreichenden Funktionsfähigkeit zu ermöglichen, hat der Staat im Verein mit den kommunalen Gebietskörperschaften die gesetzliche Grundlage geschaffen, mit welcher das Prinzip der direkten oder indirekten Unterstützung defizitärer öffentlicher und privater Transportunternehmen eingeführt wurde. Die lokalen Gebietskörperschaften werfen dem Staat jedoch vor, sich seiner finanziellen Zuständigkeit zu Lasten der kommunalen Ebene zu entledigen, die nach öffentlichem Recht eigentlich nicht gehalten ist auf diesem Gebiet tätig zu werden.

Die Übertragung von Verantwortlichkeiten erfordert überall eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, die noch längst nicht abgeschlossen ist. In Grossbritannien, z.B. wurde mit dem 'Transport Act' von 1978 ein entsprechendes Gesetz geschaffen, in der Bundesrepublik Deutschland wird der Wunsch geäussert, die Landkreise administrativ und finanziell mit dieser Aufgabe, bei angemessenem Finanzausgleich, zu betreiben. Inzwischen hat die Macht der Fakten die Gemeinden vielerorts bewogen, vorgehend bereits zu handeln, um nicht allzu sehr unter den Unzulänglichkeiten des öffentlichen Nahverkehrs zu leiden. Hier wie anderswo sind wiederum die steuerschwachen Gemeinden - Gemeinden im Mittelmeergebiet oder schwache mit peripherem Status in industrialisierten Ländern - in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt, umso mehr, als auf staatliche Hilfe, im Allgemeinen nicht, und auf die regionalen Instanzen, die in diesem Falle selbst Budgetprobleme haben, wenig zu zählen ist.

3.5 Post- und Fernmeldewesen

Die ländlichen Gemeinden widersetzen sich mehrheitlich der in Europa gängigen Praxis, die Dienststellen der Post in den Zentrumsdörfern zu konzentrieren und infolgedessen eine Anzahl lokaler Postbüros zu schliessen. Sie sind auch bestrebt, nach und nach die grundsätzliche Annahme einer Revision der Taxierung von Telefongesprächen herbeizuführen, da diese nach der gegenwärtigen Konzeption die entfernt gelegenen Gemeinden "bestraft". Ein neues, dem städtischen angepasstes Taxierungssystem beginnt denn auch, wennschon schüchtern, sich durchzusetzen. So besitzt Deutschland seit diesem Jahr einen Lokaltarif, der je nach Siedlungsdichte 50 - 200 Orte umfasst.

Die Perfektionierung der Glasfasern hat das Fernmeldewesen vollständig verändert. Die Verkabelung spielt bereits eine grosse Rolle, vor allem in Pilotprojekten des Kabelfernsehens. Vorläufig warten die Staaten noch den Abschluss der laufenden Erfahrungen ab, bevor sie zu einer Erweiterung des Kabelnetzes Stellung nehmen. Für die ländlichen Gebiete ist die Verkabelung von unleugbarem Interesse: die mit ihr gegebene Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten wird die Stellung des ländlichen Raumes gegenüber den grossen Agglomerationen, die, so meint man, dann nicht mehr über so entscheidende Vorteile verfügen werden wie bisher - verbessern. Einen entscheidenden Akt der zivilisatorischen Gleichstellung von Stadt und Land hat die Television in unsere Welt gebracht. Hier sind die Gemeinden allenfalls berührt durch die Finanzierung von sogenannten Fühlsendern, um den Empfang in abgelegenen und topographisch ungünstigen Regionen zu verbessern.

4. VERBESSERUNG DER KOMMUNALEN UND REGIONALEN VERWALTUNG

4.1 Leistungsfähigkeit der kommunalen und regionalen Verwaltungen zur Bereitstellung der örtlichen Dienstleistungen.

In einem Land mit dezentralisierter Verwaltung und Politik ist die lokal- und Regionalverwaltung besser imstande, diese Aufgaben wahrzunehmen, als in einem zentralisierten System, wo räumliche und geistige Distanzen die Effizienzen am Ort beeinträchtigen. Bezüglich der Bundesdeutschen Verhältnisse wird beispielsweise gesagt: "mit der gegenwärtigen Aufteilung in lokale Einheiten, Bezirke, Kreisgemeinden und kreisfreie Städte, verfügen wir über ein dezentralisiertes und lockeres Netz von so hocheffizienten Verwaltungseinheiten, dass es schwierig erscheint, sie noch zu verbessern".

Man weist jedoch auf die Masslosigkeit kürzlich durchgeführter Verwaltungsreformen hin, die auf niedriger Ebene zentralisieren und die Bürger dadurch von der Verwaltung fernhalten: "... es ist zu beklagen, dass aufgrund der leider übermässigen Grösse der neuen Kommunen und Kreise die Nähe des Bürgers zu der Verwaltung, die bisher die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland gekennzeichnet hatte, nicht mehr ist, was sie früher einmal war".

Der Ausbildung und Effizienz des Verwaltungspersonals ist da und dort mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Je mehr Handlungsfreiheit die kommunalen Ebenen besitzen, je mehr brauchen sie qualifiziertes Personal. Umgekehrt aber werden sie im selben Masse auch attraktiv sein für solche Leute.

4.2 Der Ausgleich der durch die ländlichen Einheiten getragenen finanziellen Lasten.

Der angemessenste Finanzausgleich scheint in föderativen Staaten praktiziert zu werden. Er beruht auf verschiedenen Schlüsseln, einzeln und doch kombiniert. Steuerkraft pro Kopf des Einwohners, Verschuldung der Gemeinde, Einwohnerzahl, Gemeindetyp. Der oft bedauerte Umstand, dass diese Art des Finanzausgleichs nivellierend wirkt unter den Gemeinden und daher die spontane Gestaltungsfreudigkeit einst prosperierender Gemeinden behindern könnte, wirkt sich unter unserem Thema, dem der ländlichen Gemeinden, umgekehrt aus. Neben dieser Art des Finanzausgleichs werden von den zentralen- oder Teilstaaten noch gezielte Subventionen gewährt für einzelne Investitionen wie Schulen, Strassen, Krankenhäuser, Altenheime und dergl. Es wird aber auch die Möglichkeit praktiziert, gewisse Gebiete in anbetracht einer strukturellen Problemlage oder einer aktuellen Krise besonders in den Genuss von Zuwendungen zu bringen (Grenzgebiete, strukturell besonders schwache Gebiete, Förderung des Fremdenverkehrs).

5. Schaffung von Arbeitsplätzen in nichtlandwirtschaftlichen Sparten.

5.1. Hilfsprogramme und finanzielle Erleichterung

Die Europäischen Gemeinschaften haben für ihre Mitglieder eine Zielsetzung formuliert wonach, gestützt auf ein Programm der Investitionshilfen in Form von Prämien, "die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" angestrebt werden soll. Es wird versucht, mit Hilfe der Ansiedlung von Unternehmen in den ländlichen und peripheren Gebieten neue Arbeitsplätze zu schaffen. Da sich aber die Ansiedlung neuer Unternehmen als immer schwieriger erweist, verlagern sich die Bemühungen nun auf die Erweiterung bestehender Unternehmen. Die betroffenen Staaten unterstützen diese Politik in finanzieller Hinsicht und erklären sich sogar mit der Erhebung von Sondersteuern zu diesem Zweck einverstanden. Ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft werden analoge Massnahmen ergriffen. In den dezentralisierten Industrieländern entwickelt sich auch durchaus eine gewisse Durchschlagskraft. In diesen Ländern besteht im übrigen Gefahr, dass mangels passender Beschäftigungen am Ort, qualifizierte Arbeitskräfte verstärkt abwandern. Die erwähnten Massnahmen - angesichts dessen was auf dem Spiel steht erscheinen sie nicht übermässig kostspielig - sind dazu angetan, den "brain drain", die Abwanderung befähigter Leute, einzudämmen. In den peripheren Regionen wo sich das Problem des Überschusses an unqualifizierten Arbeitskräften durch deren Abwanderung löst, gilt diese Überlegung nicht in gleichem Masse. Die geforderten Massnahmen sind allerdings nicht überall von den erforderlichen technischen und finanziellen Mitteln flankiert.

5.2 Die berufliche Qualifikation und die Probleme der Berufsausbildung.

Die Berufsausbildungsanstalten befinden sich seit jeher zum wesentlichen Teil in den Städten. Sie werden von den ländlichen Gebieten, zumal wenn diese enge nachbarschaftliche Beziehungen zur Stadt pflegen, eifrig genutzt. Das platte Land allerdings, wie auch die schwach urbanisierten Regionen, nimmt diesbezüglich die Rolle des armen Verwandten ein. Während die ländlichen Sektoren in den verdichteten Gebieten selbst über ein Netz von berufsbildenden Einrichtungen verfügen, sind die übrigen Sektoren nahezu ausschliesslich auf die Städte angewiesen. Selbst in den günstigsten Fällen rechtfertigt die schwache Bevölkerungsdichte auf dem Lande nur die Einrichtung allgemeinbildender Anstalten; für spezifische Bildungsangebote reicht das Rekrutierungsfeld nicht aus.

Das ländliche Milieu bleibt damit hinsichtlich der beruflichen Ausbildung hinter der Stadt zurück umso mehr als in der nachindustriellen Epoche zahlreiche Tätigkeiten, manche Berufe, ein ganzer Komplex von Fertigkeiten auf denen eine erneuerte Berufsausbildung hätte aufgebaut werden können, verschwunden sind. Es versteht sich, dass diese Krise sich in dem Masse verstärkt, in dem man sich den Gebieten geringerer Verdichtung und den Mittelmeerländern zuwendet.

5.3 Beurteilung der Resultate der bisher eingesetzten Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Analysen der Gründe, die zu ihrem Erfolg oder Misserfolg geführt haben.

Gelegentlich leiden diese Bemühungen an einem Mangel an Erfolgskontrolle. Dadurch werden gemachte Fehler nicht erkannt und können sich fortsetzen. Mangel an Erfolgskontrolle ist vor allem dort zu beobachten, wo Arbeitsprogramme politisch kurzschlüssig aus der Hüfte geschossen worden sind. Die Resultate hängen in erster Linie von der Beachtung des wirtschaftlichen Bedarfs und der soliden Finanzierung ab. Je lückenloser diese beiden Faktoren und weitere Komponenten - Verfügbarkeit der Arbeitskraft, der Verkehrsmittel, Ausbildung, der Freizeitqualität und andere - berücksichtigt sind, je grösser die Wirksamkeit. Es überrascht nicht, dass auch hier die dezentralisierten Industrieländer natürlicherweise etwas mehr Erfolg haben können.

5.4 Massnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Bauern die, als Folge der Rationalisierung - aus der Landwirtschaft abwandern.

Die wirkungsvollsten Massnahmen sind verhältnismässig neueren Datums da der Abwanderung aus der Landwirtschaft lange keine eigentliche Politik des Einsatzes der auf diese Weise freigewordenen Arbeitskräfte entgegenstand. Heute gelangen sozusagen alle Regionen in den Genuss öffentlicher Beihilfen zur vorrangigen Schaffung von Arbeitsplätzen für Landwirte auf der Suche nach einer neuen Tätigkeit, zur

Umschulung und zur Wiedereingliederung. Diese Hilfe wird vor allem vom Staat, in bescheidenerem Masse auch von Institutionen, geleistet. In den schwach industrialisierten Staaten finden sich im übrigen - bei an sich grossem Bedarf - die konkreten Aktionen eingeschränkt durch die Knappheit der finanziellen und technischen Mittel.

6. REGIONALENTWICKLUNGSPLÄNE

(Untersuchung besonderer Hindernisse für die Einführung von regionalen Entwicklungsplänen)

6.1 In den benachteiligten ländlichen Gebieten

Die Pläne sehen vor allem die verkehrsmässige Erschliessung vor und legen den Akzent auf die Verbindungswege sowie auf die Stärkung des Konzepts von Zentrumsdörfern die in der Lage sind vielfältige Funktionen an sich zu binden und allmählich zu Faktoren sozio-ökonomischer Anregung zu werden. Doch erschweren die steilen Alterspyramiden zusammen mit der Schwäche der beruflichen Qualifikation sowie einer recht langen, alle Sektoren betreffenden Vernachlässigung in der Vergangenheit ein Neuankurbeln. Noch komplexer wird die Aufgabe angesichts des gewaltigen Abstandes, der sich finanziell zwischen Wunsch und Wirklichkeit auftut. Eine Bilanz zeigt heute zwar sichtbare Fortschritte in peripheren Regionen dezentralisierter und industrialisierter Staaten, bleibt aber für die Mittelmeerregionen schwach.

6.2 In den ländlichen Gebieten mit relativ dichter nichtagrarischer Struktur.

In diesen Gebieten weist der Ausbau im allgemeinen deutliche Fortschritte auf, doch reagieren die nichtagrarischen Sektoren manchmal so rasch, dass die Pläne dadurch etwas ins Wanken kommen und die Interessen der Landwirtschaft bedroht sind. Ausserdem führen hier die Bodenpreise dazu, dass Landwirte deshalb ihren Betrieb aufgeben, was ebenfalls die Verwirklichung der Pläne erschwert.

Es entstehen auch Konfliktsituationen durch eine sehr betonte Entwicklung des Fremdenverkehrs in Sektoren mit bereits empfindlicher Landwirtschaft, statt die Landwirtschaft zu stützen, stellt hier der Fremdenverkehr vielmehr eine ernste Bedrohung dar, die sich infolge der "Durchlöcherung" des Raumes durch Zweitwohnsitze und die Anziehungskraft anderer Berufe (Restaurants, Gasthöfe, Hotels in Bauernhöfen, Bergführer usw.) und die anziehenden Bodenpreise noch verschärft.

7. UMWELTPROBLEME

7.1 Erhaltung der Landschaft mit ländlichem Charakter

Beides, die Ausblutung verarmender ländlicher Gebiete, wie auch die Prosperität verdichtungsnahe, industrialisierter und zersiedelter ländlicher Gebiete, gefährden die Erhaltung der Landschaft, bringen den Verlust von Heimat für die Menschen und die

Gefährdung des ökologischen Gleichgewichts. Aber auch neben diesen beiden Problemgebieten kann die Landwirtschaft sowohl Opfer wie auch Verursacher ökologischer Probleme sein.

Ein verantwortungsbewusstes Zusammenspiel von kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Administration hat auf folgende konkrete Punkte besonders zu achten :

- eine sinnvolle Flurberreinigung, die keine Plantagen technischer Art schafft, sondern angemessen Rücksicht nimmt auf Erhaltung der standortgemässen Pflanzen und der Kleinlebewesen wie auch des Aussehens der Landschaft ;

Änderungsverbote für besonders exponierte Gebiete :

- erlaubt ist die herkömmliche landwirtschaftliche Nutzung. Verboten ist etwa der Umbruch von Wiesen, die Begradigung von Bächen, übermässige chemische Düngung und dergl.

- die Schaffung von Naturschutzgebieten bei besonders einzigartigen oder empfindlichen Landschaften.

- die Steuerung touristischer und erholungsorientierter Aktivitäten, die dem ökologischen Gleichgewicht oder den landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen schaden könnten.

- Aufklärung über die Folgen der in den Industrieländern seit langem gehandhabten übertriebenen chemischen Düngung

- die Pflege der herkömmlichen landwirtschaftlichen Siedlungsweise

- Erschwerung der Zersiedlung der Landschaft, zurückhaltung bei der Aussiedlung von landwirtschaftlichen Betrieben.

- Massnahmen gegen Bodenspekulationen und wildes Bauen

7.2 Die Bauern als Hüter der Landschaft.

Abgelegene Gebiete oder benachteiligte ländliche Regionen weisen nicht unbedingt hin auf eine unberührte Landschaft - ganz im Gegenteil. Tatsächlich ist ein Landschaftsschutz ohne aktive, ihrerseits das ökologische Gleichgewicht respektierende Landwirtschaft undenkbar. Es muss deshalb vermieden werden, die peripheren ländlichen Gebiete unter dem Vorwand dass die Landwirtschaft jener Gebiete nicht wettbewerbsfähig sei, fallen zu lassen. Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften sowie der Nationalstaaten ruft in dieser Hinsicht zahlreiche Befürchtungen bei den betroffenen Landbevölkerungen hervor. Selbst im Fall, dass die Einkommen der Landwirte in den peripheren Regionen "... so stark abnehmen würden, dass ihnen der Unterhalt einer Familie nicht mehr möglich wäre"..., schreibt beispielsweise der Deutsche Landkreistag, müsste "ein neues Ausgleichssystem gefunden werden".

Die Bauernverbände betonen, dass die Flurbereinigungen, zumal wenn sie grossflächige Gebiete betreffen, dem landwirtschaftlichen Gleichgewicht Sorge tragen müssen, ein Minimum an Landschaftspflege muss vorgeschrieben sein. Die landwirtschaftlichen Fachverbände sind der Ansicht, dass ein zweckdienliches, durch Wälder und bestelltes Land gelegtes Strassennetz zwar unverzichtbar ist, warnen aber vor der Anlage übermässig vieler Wege oder geteilter Strassen in empfindlichem Gebiet. Dagegen fordern sie, dass sich die betreffende Gebietskörperschaft jener Landschaften annimmt die agrarisch nicht genutzt oder nicht nutzbar sind - sei es, dass einige Bauern die Rolle von "Landschaftsgärtnern" übernehmen, sei es, dass Gemeindeangestellte oder ein spezialisiertes Unternehmen das unbebaute Gelände unterhalten. Sie verweisen auf gewisse Berggegenden oder Talböden, wo der Boden brach liegt: diese Gebiete müssten durch neue Initiativen wie Aufforstung, Vewirtschaft oder spezifische Anbaulösungen umgewandelt werden.

Gelegentlich zu beobachtende Ansammlung beider Zuständigkeiten, in einer behördlichen Hand, nämlich die Pflege der landwirtschaftlichen Produktion und die Pflege der Umwelt, hat Sonnen- und Schattenseiten.

7.3 Schutz und Aufwertung des ländlichen Charakters des Dorfes

Eine Gesetzgebung die den Schutz der Dörfer zum Ziel hat und die sie als bestimmende Elemente des ethnologischen, archäologischen und technologischen Erbes der ländlichen Welt verstanden wissen will, verstärkt und präzisiert sich vor allem seit den siebziger Jahren (s. z.B. das 'Town and Country Planning Act', 1971 im Vereinigten Königreich. Zu recht ist dabei die Forderung nach "Dorfplanung" statt Stadtplanung auf dem Lande laut geworden.

Die oft radikale Wesensveränderung der menschlichen und wirtschaftlichen Realität des Dorfes hat zu tiefgreifenden Wandlungen geführt. Soweit sie sich vom landwirtschaftlichen Produktionsprozess entfernten, verlieren die Dorfzentren, deren Bestimmung von jeher wesentlich landwirtschaftlicher Art gewesen war, ihre Funktionen. Die Leere ihrer beruflichen Bestimmungen beraubten Gebäude - Ställe, Scheunen - unterstrichen noch durch die Verlagerung des Wohnens in Neubauten, weckte immer dringlichere Gelüste bei den Städtern... Ein Schutz drängt sich umso mehr auf, als grosse private Gelder weiterhin auf die Aneignung der in Schwierigkeiten befindlichen ländlichen Welt warten.

Es erstaunt deshalb nicht, dass die Industriestaaten, vor allem in Nordwest- und Zentraleuropa sowie Skandinavien - die ersten waren, die eine Gesetzgebung für den Schutz und die Erneuerung des ländlichen Erbes in die Wege leiteten. Gemessen an der riesigen Aufgabe die vor ihnen stand, gelang es auch diesen Ländern nicht allen Notwendigkeiten Genüge zu tun, aber die Programme sind zahlreich und vielfältig. Für die Auslösung eines Prozesses der Erneuerung oder des Schutzes ist die aktive Rolle der Gemeinderogierungen und der Bürger entscheidend - die Region und der Zentralstaat beteiligen sich im allgemeinen erst in einer späteren Phase, in der Finanzierung und technische Hilfe nötig werden.

Dabei muss aber unbedingt darauf geachtet werden, dass sich nicht eine Welle von Spekulation erhebt, die das Unternehmen seinem Ziel entfremdet. Und weiter dürfen auch nicht nur die durch ihre zentrale Lage begünstigten Dörfer erhalten werden.

Die Finanzierungsquellen diversifizieren sich im Laufe der Jahre da zahlreiche Behörden schliesslich dazu kommen sich für die Probleme zu interessieren. Zuweilen fördern die Raumordnungsbehörden durch die Aufstellung von Plänen oder den Abschluss von Verträgen, wie im Falle der französischen 'Landesverträge' ('contrats du pays'), eine globale Sicht der Dinge, zuweilen werden Planung und Ausführung von den Gemeinden auch in die Hände öffentlicher oder privater Generalunternehmer gelegt.

Die meisten Äusserungen unterstreichen, dass das ganze Unternehmen unvollständig wäre, wenn man die Landwirtschaft als bestimmendes Element des ländlichen Raumes nicht in den Vordergrund stellen würde. Als Folge eines allzu grossen städtischen Einflusses wurde dieser Aspekt in der Tat manchmal vernachlässigt, aber die Landbewohner, und vor allem die Bauern, sind heute anspruchsvoller geworden. Zu recht verlangen sie, auch für ihren Alltag, den heute üblichen grösseren Komfort. Dies kann jedoch oft auch durch wohldurchdachte aus-, um- oder Anbauten erzielt werden, die den ländlichen Charakter eines Dorfes nicht antasten.

Die geschilderte Politik regt die allgemeine Diskussion über ökologische und Umweltfragen an. Die Probleme, die sich in der Praxis stellen und die gesetzgeberischen Schwierigkeiten die überwunden werden müssen, fordern ein einverständliches Vorgehen innerhalb der Gemeinden und auf nationaler Ebene eine Anpassung an die Umweltanfordernisse. Häufig bleiben allerdings Konfliktsituationen bestehen um sich dann im gegebenen Moment anlässlich von Wahlen auszuwirken.

7.4. Die wirtschaftlichen und finanziellen Probleme der Landwirtschaft (Bodenpreise, Emissionen, Landverluste) im Verdichtungsgebiet.

A. Das Preisbild bei landwirtschaftlichem Gelände kommt dort sofort ins rutschen wo Boden für nicht landwirtschaftliche Benützung erworben wird. Die kauf- und Pachtpreise für Boden landwirtschaftlicher Nutzung ist ausserordentlich empfindlich eingependelt, die geringe Gewinnmarge erlaubt grosse Schwankungen nicht. Der landwirtschaftliche Bedarf fällt also aus einer Preiskonkurrenz mit nichtlandwirtschaftlichem Bedarf sofort heraus.

B. Das massierte Wohnen nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung im ländlichen Gebiet bringt vordergründig Geld ins Land; in weiterer Sicht belastet es das Fortbestehen der Landwirtschaft, z.B. durch ökologische Hypotheken, durch Emissionen, durch die Schmutzbelastung der Vorfluter, durch massierten Verkehr.

C. Vorteile genießt die Landwirtschaft in solcher Lage, wenn sie durch Intensivkulturen die Nähe der grossen Märkte nützen kann (Gemüse, Salate, Heilmittel, Obst).

D. Schlafdörfer insbesondere bringen folgende Risiken :

- einen erheblichen Ertragsausfall für die betreffende Gemeinde,
- ein Brachliegen lebenswichtiger Gemeindefunktionen,
- die fortschreitende Verödung der Felder,
- eine Verarmung der Gemeindeorganisation,
- der Verfall der lokalen Identität, da exogene Elemente bald trachten, die Oberhand über die endogenen Elemente zu gewinnen.

8. KULTUR IM LÄNDLICHEN GEBIET

8.1 Die Kommunen

Die Gemeinde erfährt zunehmend Beachtung und wird als eine kulturelle Einheit im Rahmen der Region angesehen. Seit etwa zehn Jahren bemühen sich vor allem die zentraleren Orte um die Rolle eines Katalysators des kommunalen Kulturlebens; von den gewährten Subventionen ist ein ständig wachsender Anteil kulturellen Verwendungszwecken zugedacht, zumal der Einfluss der Bildung und der Anspruch auf Gleichbehandlung den Druck auf mehr Kultur hin noch verstärken.

In gewissen Staaten, so in der Bundesrepublik Deutschland, geltet Landkreis und Stadt als die den Problemen unserer Zeit angemessene kulturelle Handlungseinheit. In der Schweiz spielt in dieser Hinsicht der Kanton eine Rolle.

8.2 Kirche und Vereine

Zwar ist der Einfluss der Kirche - oder der Kirchen - nicht mehr so stark wie früher, dennoch nimmt sie in den meisten Staaten noch immer einen verhältnismässig festen Platz ein - ausgenommen in jenen Regionen Europas, wo Staat und Kirche sich voneinander getrennt haben und wo eine Distanz zu dem Leben der politischen Gemeinde mehr oder weniger eingetreten ist; diese Regionen bilden aber in Europa eine Ausnahme.

Dagegen kennt das Vereinsleben nach einer Periode des Niedergangs in den fünfziger und sechziger Jahren heute einen neuen Aufschwung - unterstützt durch die kommunalen Behörden. Ein reges Gemeindeleben pflegt unmittelbar einherzugehen mit einer lebhaften Vereinstätigkeit, diese ist in ländlichen peripheren Gebieten oft genau so ausdrucksfreudig wie im verdichteten ländlichen Raum, allerdings pflegt die sozio-ökonomische Dynamik ihre Auswirkungen auf die Intensität des Vereinslebens zu haben.