

Erklärung des Deutschen Landkreistages

# Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes

## Erklärung des Deutschen Landkreistages

### Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes

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

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

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

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

Der **demografische Wandel** macht aber auch vor den Landkreisen nicht halt. Entscheidend ist, wie sich die Bevölkerungsstruktur vor Ort verändert, welche Güter und Dienstleistungen benötigt werden und wie sie zukünftig bereitgestellt werden können. Lösungen liegen in der **Flexibilisierung, Multifunktionalisierung und Vernetzung der Versorgungsstrukturen**, der Nutzung von Innovationen und der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. In den besonders dünn besiedelten Landkreisen mit weniger als 80 E/km<sup>2</sup> wohnen 3,4 Mio. Menschen. Die Landkreise werden mit der verantwortungsbewussten Wahrnehmung ihrer vielfältigen Aufgaben dazu beitragen, dass es Gebiete mit einer vergessenen, vergreisten und verarmten Restbevölkerung nicht geben wird.

Unbestritten sind die **Vorzüge des Wohnens im Grünen**. Günstige Grundstückspreise, die guten Verkehrsverhältnisse und die Entfernungspauschale ermöglichen es auch Schwellenhaushalten und Familien mit Kindern, im ländlichen Raum Wohneigentum zu bilden. Von den Kernstädten wird die Entfernungspauschale zu Unrecht für Suburba-

nisierung und den Verlust von Einwohnern verantwortlich gemacht. Entscheidend für den Wegzug sind die **naturnahen Wohnbedingungen**, die **geringeren Wohnkosten** und nicht zuletzt die Möglichkeit der **Bildung von Wohneigentum**. Die Entfernungspauschale erleichtert zudem auch großräumiges Pendeln, wo andernfalls Arbeitslosigkeit oder Umzug die Alternative wäre.

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

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

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

Die **Sicherstellung der Daseinsvorsorge** für die Bevölkerung im ländlichen Raum hängt vor allem von der **Erreichbarkeit der Versorgungszentren** ab. Die Erreichbarkeit ist auch der Schlüssel für die Intensität wirtschaftlicher Aktivitäten, die Entwicklung der Arbeitsplätze und der Wohnbevölkerung. Eine ungünstige Lage weisen nicht nur bestimmte Küsten- und Mittelgebirgsregionen auf, sondern auch eine Reihe von Landkreisen in den neuen Ländern. Viele Einwohner dieser Gebiete benötigen z. T. viel länger

als von der Landesplanung vorgesehen, um in das zugehörige Ober- und Mittelzentrum zu gelangen. Mit den im Bundesverkehrswegeplan 2003 vorgesehenen Maßnahmen werden ballungsferne Landkreise vor allem auf der Straße besser angebunden. Allerdings gibt es nach wie vor dünn besiedelte, peripher gelegene Räume in den Höhenlagen der Mittelgebirge, in den Grenzregionen und in den neuen Ländern, deren **Erschließung** durch Bundesfernstraßen **sehr unzureichend** ist. Das gilt auch für die Erschließung durch die Schiene. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie fehlt es in ländlichen strukturschwachen Räumen an breitbandigen Internetzugängen. Das vorhandene Netz von Postfilialen ist auf Grund rückläufiger Auslastung ebenfalls gefährdet.

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

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

Die Nahrungsmittelproduktion ist nach wie vor die wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft. Das **Aufgabenspektrum** hat sich aber erweitert. Die Erhaltung und Pflege der **Kulturlandschaft** sowie die Produktion **nachwachsender Rohstoffe** und die Erzeugung **alternativer Energien**, aber auch der **Tourismus** sind dazu gekommen. Mehr als 1 Mio.

Touristen machen jährlich Urlaub auf dem Bauernhof. Diese Alternativen eröffnen der Landwirtschaft neue Möglichkeiten der Einkommenserzielung, dienen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und leisten somit auch einen Beitrag zur Stabilisierung ländlicher Räume.

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

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

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

Der Rückgang der Schülerzahlen verlangt eine **Anpassung der Schullandschaft**. Die Landkreise haben als Schulträger wirtschaftliche und pädagogische Anforderungen – in der Regel formuliert und verantwortet durch das jeweilige Land – zu beachten, die in Abhängigkeit vom Schultyp eine bestimmte Schülerzahl an einem Schulstandort erforderlich machen. Die Konzentration des Bildungsangebotes steht zudem in Konflikt mit der Erreichbarkeit und den Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Dennoch ist aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten, dass vielfach die Mindestschülerzahlen für den Erhalt eines Schulstandortes nicht erreicht werden. Hier sind innovative regionale

Lösungen zu suchen. Die Landkreise werden bürgernah und verantwortungsvoll zwischen **wirtschaftlichen Notwendigkeiten und den pädagogischen Standards** abwägen. Die Ausbildung wird auch unter schwierigen veränderten Bedingungen gewährleistet. Darüber hinaus bieten die Landkreise ihre Mitarbeit bei einer Verbesserung der Bildungsangebote z. B. in den Kindergärten, bei der Errichtung von Ganztagschulen und der Übernahme der Schulverantwortung gerne an.

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

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

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

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

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

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

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

Berlin, im Januar 2006