

Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte

(Themeneinführung)

0. Zur Dokumentation

In den letzten 25 Jahren vollzog sich in unserer Gesellschaft ein tiefgreifender Strukturwandel, der auch im Erwerbssystem zu erheblichen Veränderungen führte. Fortschritte in Wissenschaft und Technik und veränderte Rahmenbedingungen und Warenbeziehungen führten zu Verschiebungen traditioneller Schwerpunkte. Besonders gravierend waren die Auswirkungen auf die Landwirtschaft und mit ihr auf die ländlichen Räume. Ziel dieses Sonderheftes ist es, diesen bis in die jüngste Gegenwart andauernden Prozeß, der in einer Vielzahl von Publikationen seinen Niederschlag fand, zu dokumentieren. Es werden Monographien, Beiträge in Sammelwerken, Zeitschriftenaufsätze und „graue“ Veröffentlichungen nachgewiesen, die seit Mitte der 70er Jahre erschienen sind. Daneben werden Forschungsprojekte erfaßt, deren Angaben der „Forschungsdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ entnommen wurden. Sie vermitteln einen Überblick über derzeit geplante, laufende und im dokumentierten Zeitraum abgeschlossene Forschungsprojekte. Kriterium für die Aufnahme der Literatur und Forschungsprojektnachweise in das Sonderheft ist dabei der mittel- und unmittelbare Bezug zu Arbeit, Beruf und Qualifikation.

In diesem Kontext versucht die Dokumentation den ländlichen Raum in seiner natur- und kulturräumlichen Vielfalt zu erfassen. Seine Faszination besteht gerade darin, „daß er sich wie ein Bild aus aber tausend (regionalen und lokalen) Mosaiksteinchen zusammensetzt, die alle nur denkbaren Farben und Kontraste enthalten.“¹

Die Dokumentation konzentriert sich überwiegend auf die Bundesrepublik Deutschland. Ausgewählte Nachweise zum ländlichen Raum der ehemaligen DDR befassen sich im wesentlichen mit agrarpolitischen Fragestellungen und den Auswirkungen des wirtschaftlichen, sozialen und besitzrechtlichen Wandels auf die Agrarlandschaft und auf die ländlichen Regionen. Darüber hinaus werden Probleme der ländlichen Räume im europäischen Kontext dargestellt und Entwicklungen in anderen Ländern beispielhaft aufgezeigt.

Die im Anschluß an den Textteil ausgewiesene Institutionenliste gibt einen Überblick über relevante Institutionen und kompetente Ansprechpartner, die sich politisch, wissenschaftlich, administrativ oder interessenverbandlich mit Fragestellungen zum Themenschwerpunkt im Bereich von Arbeitsmarkt und Beruf befassen.

Die Dokumentation erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Wir hoffen, wesentliche Teile erfaßt zu haben und freuen uns über jeden ergänzenden Hinweis.

Das Sonderheft ist thematisch gegliedert. Innerhalb der Gliederungspunkte werden zunächst die Literaturnachweise und anschließend die entsprechenden Forschungsprojekte aufgeführt. Die Sortierung innerhalb der Kapitel erfolgt nach dem Erscheinungsjahr. Neben den bibliographischen Angaben vermitteln Kurzreferate einen Überblick über den Inhalt der Nachweise. Register der Autoren und Forscher, der Titel, der Schlagwörter sowie ein geographisches Register erleichtern den Zugang.

1. Entwicklung und Funktion ländlicher Räume

Der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft hat traditionelle Funktionen dörflicher Strukturen und das sie umgebende räumliche Umfeld nachhaltig verändert. Betrachtet man die Entwicklung der letzten 200 Jahre im Zeitraffer, so ist folgendes geschehen: Die Landwirtschaft als traditioneller Nahrungsmittellieferant wurde zunehmend durch die industrielle Nahrungsmittelproduktion verdrängt. Durch enorme Fortschritte in der Tier- und Pflanzenzüchtung, im Pflanzenschutz und in der Technisierung erhöhte sich die Produktivität drastisch; der personelle Aufwand reduzierte sich dementspre-

¹ Gerhard Henkel: Der ländliche Raum: Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland, Stuttgart: Teubner, 1995, Seite 16

chend. Das gesellschaftliche Interesse an der Landwirtschaft nahm ab. Gewerbliche und industrielle Zentren gewannen aufgrund ihrer Verflechtungs- und Infrastrukturvorteile zunehmend an Bedeutung, nicht zuletzt durch Gebiets- und Verwaltungsreformen. Damit verstärkte sich sowohl der politische als auch der finanzielle Stellenwert dieser Zentren. Die davon ausgehende Sogwirkung schlug sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereiche des ländlichen Raumes in vielfältiger Form nieder. Gewachsene Strukturen und örtliche Kulturkreise veränderten sich grundlegend.

Mit dem Wandel der Industriegesellschaft in eine Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft setzt sich der ländliche Strukturwandel bis in unsere jüngste Gegenwart fort. Dieser Prozeß verläuft regional sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite lassen sich reiche Agrarlandschaften mit Wanderungsgewinnen, überdurchschnittlicher Beschäftigungsentwicklung, diversifizierter Wirtschaftsstruktur und ausreichender Infrastrukturversorgung, wie beispielsweise das westliche Niedersachsen und östliche Bayern, erkennen. Demgegenüber stehen im Osten Deutschlands zahlreiche Landkreise mit wenig Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb einer großbetrieblich organisierten Landwirtschaft, lückenhaften Infrastrukturen und damit einhergehenden Abwanderungs- und Entleerungstendenzen.²

Die Ursachen hierfür sind nicht zuletzt in den funktionsräumlichen Beziehungen ländlicher Regionen zu finden. Die Funktionen ländlicher Räume können aufgrund ihrer Lage, ihrer klimatischen und geologischen Eigenschaften vielschichtig sein; sie können sich bedingen oder auch ausschließen. So kann ein für Fauna und Flora schützenswerter Lebensraum (ökologische Funktion) gleichermaßen interessant und attraktiv für den Fremdenverkehr (Erholungsfunktion) sein, auf der anderen Seite aber auch zu unüberwindbaren Konflikten führen, die sich aus Natur- und Artenschutzbestimmungen ergeben.³ Zudem werden sich durch den gemeinsamen Binnenmarkt die Tendenzen der Bevölkerungs- und Wirtschaftskonzentration weiter verstärken. Die politischen Entscheidungsstrukturen verlagern sich zunehmend auf die europäische Ebene, andererseits sollen die Regionen in ihrer Eigenständigkeit und Eigenverantwortung (wieder) gestärkt werden.

Aufgabe der Regionalpolitik ist es, einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der die speziellen räumlichen Funktionen sowie die Verflechtungen und Abhängigkeiten der Räume untereinander berücksichtigt. Mit der regionalen Entwicklung wird Einfluß genommen auf die räumliche Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastruktur in Siedlungen verschiedener Art, Größe und Funktion.

Für die Beschreibung der Siedlungsstruktur werden die Kriterien Zentralität und Verdichtung herangezogen. „Von beiden - vom Zentralitätsniveau und von der Siedlungsverdichtung in einer Region - hängt das Angebot von Gütern und Dienstleistungen, hängen Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes, hängen aber auch andere Gegebenheiten ab, die die Lebensbedingungen eines Gebietes, die 'Lebensqualität' ausmachen.“⁴

Nach den Merkmalen Zentralität und Verdichtung werden die siedlungsstrukturellen Raum- und Kreistypen in den folgenden drei Grundtypen, nämlich Agglomerationsräume (Regionen mit großen Verdichtungsräumen), verstädterte Räume (Regionen mit Verdichtungsansätzen) und ländliche Räume (ländlich geprägte Regionen), zusammengefaßt. Abbildung 2 zeigt diese Typisierung im Überblick und macht deutlich, daß der Zentralitäts- und Verdichtungsgrad im Kreistyp 1 am höchsten und im Kreistyp 9 am schwächsten ist.

Abb. 2: Siedlungsstrukturelle Raum- und Kreistypen⁵

Raumtyp	Kreistypen
---------	------------

² Eckhart Neander: Stellungnahme zur ASG-Entschließung „Zukunft des ländlichen Raumes - Nicht länger reden! Endlich anpacken!“ in: Ländlicher Raum, März/April 1997, Seite 44

³ Gerhard Henkel, 1995, Seite 33

⁴ Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume. Thesen und Strategien zu veränderten Rahmenbedingungen, ARL Arbeitsmaterial, Hannover 1993, Nr. 197, Seite 21

⁵ Annette Rudolph, Klaus Müller: Handwerksentwicklung im Spannungsfeld zwischen Stadt und Land. Eine empirische Analyse. Göttinger handwerkliche Studien, Band 56, 1998, Seite 51

Agglomerationsräume (Raumtyp 1)	---> Kernstädte (Kreistyp 1), z.B. Köln, Stuttgart, München ---> Hochverdichtete Kreise (Kreistyp 2), z.B. Böblingen, Neuss, Rhein-Siegkreis, Fürth ---> Verdichtete Kreise (Kreistyp 3), z.B. Erding, Landkreis Hannover ---> Ländliche Kreise (Kreistyp 4), z.B. Landsberg a. Lech, Neckar-Odenwaldkreis, Nienburg
Verstädterte Räume (Raumtyp 2)	---> Kernstädte (Kreistyp 5), z.B. Münster, Wolfsburg, Braunschweig, Ingolstadt, Heilbronn ---> Hochverdichtete Kreise (Kreistyp 6), z.B. Helmstedt, Tübingen, Bamberg, Coesfeld ---> Ländliche Kreise (Kreistyp 7), z.B. Gifhorn, Donau-Ries, Hochsauerlandkreis, Schwäbisch Hall
Ländliche Räume (Raumtyp 3)	---> Ländliche Kreise höherer Dichte (Kreistyp 8) z.B. Oberallgäu, Celle, Bayreuth, Ansbach, Lüneburg ---> Ländliche Kreise geringerer Dichte (Kreistyp 9) z.B. Garmisch-Partenkirchen, Uelzen, Lüchow-Dannenberg, Schwandorf

Quelle: BfLR 1997

Während ländliche Räume im Einzugsbereich großer Verdichtungsräume (z.B. Raum München, Raum Berlin) gemessen an der Bevölkerungsdichte ein höheres Bevölkerungspotential aufweisen, sind ländliche Räume in ländlich geprägten Regionen gering besiedelt. Fast alle Regionen Mecklenburg-Vorpommerns kann man hier einordnen. Diese Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und fehlenden leistungsfähigen Zentren lassen sich durch folgende Merkmale charakterisieren: Benachteiligung beim Zugang zu Märkten, Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und zentralen Einrichtungen; wenig bis fehlende diversifizierte Industriestruktur; geringe Bevölkerungsdichte; verminderte Informations- und Kontaktmöglichkeiten, geringe Ausstattung an hochqualifizierten Fachkräften und höherwertigen wirtschaftsnahen Dienstleistungen.⁶

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Entwicklungsbedingungen wäre es jedoch falsch, ländliche Räume prinzipiell als benachteiligte Regionen zu sehen. Die räumlichen Verflechtungen von Land- und Stadtregionen weisen andere Strukturen als periphere Regionen auf. Deshalb ist z. B. die pauschale Gleichsetzung von ländlich und strukturschwach nicht angebracht. Das Land hat viele Gesichter, die eben beispielsweise auch in der raumordnerischen Typisierung sichtbar werden, weshalb auch nicht von dem ländlichen Raum gesprochen werden kann.

Eine wirtschaftsgeographische und ökonomische Sichtweise, die strukturschwache ländliche Räume jedoch nur als „Restkategorie“ und wirtschaftliches Notstandsgebiet sieht, verkennt die hier historisch gewachsenen Formen menschlicher Gesellschaft. Schließlich ist schon in der Lex Alemannorum (um 715 n. Chr.), das „dorp“ (das Dorf) als Gemeinde, als Republik verstanden worden. Wenn auch diese übergreifende Auffassung von dörflichem Zusammenleben nicht mehr durchgängig anzutreffen ist, bleibt die Dorfgemeinschaft Träger endogener Potentiale, also der Kräfte - alteingesessener wie zugewanderter -, die für den Fortbestand lebenswerter Bedingungen in ländlichen Räumen unverzichtbar sind.

2. Arbeits- und Lebensbereiche in ländlichen Räumen

Wohl jeder - gerade auch der Städter - möchte die wünschenswerten Vorzüge des Lebens und Erholens in ländlichen Räumen bewahren. Aber ländliche Räume sind weder Museen noch Ferien-Clubs. Die Traditionspflege alter Handwerks- und Produktionstechniken kann ebensowenig alleiniges Wir-

⁶ Rudolf Dujmovits: Eigenständige Entwicklung in ländlich-peripheren Regionen: Erfahrungen, Ansätze und Erfolgsbedingungen, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Lang, 1996, Seite 34/35

kungsfeld der Landbevölkerung sein wie die zum Lande beziehungslose und ausschließlich touristische Vermarktung der Landschaft. Zukunft für ländliche Räume ist verbunden mit der Entwicklung und Unterstützung der Landbewirtschaftung, mit einer verbesserten Infrastruktur und der wirtschaftlichen Belebung in den ländlichen Gemeinden. Das schließt die Schaffung sozial-ökonomischer und sozial-kultureller Voraussetzungen für die Freisetzung ländlicher Lebensqualitäten ein. Dabei liegt der Schwerpunkt bei der Gestaltung regionaler Lebenschancen für Jugendliche, um deren ökonomischen und sozokulturellen Lebensmittelpunkt zu stärken und zu fördern.⁷ Ländliche Räume sind auch Arbeitsräume, sind Regionen, in denen die Lebensgrundlagen ihrer Bewohner erarbeitet werden können und müssen.

Bis in unsere Zeit prägen ökonomische, soziale und architektonische Agrarstrukturen ländliche Regionen. Ganz im Sinne dieser traditionellen Wahrnehmung gilt heute noch die Landwirtschaft als Basis ländlicher Räume, auch wenn sie ihre dominante wirtschaftliche Position eingebüßt hat und die veränderte Bevölkerungszusammensetzung der ehemals nur von der Agrarproduktion bestimmten Dörfer mitunter Irritationen im sozialen Kontext der Bewohner bewirkt. Immer noch bewirtschaften die Land- und Forstwirte über 80 Prozent der Fläche. Über die Nahrungsmittelproduktion hinaus erfüllen sie gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Gruppen eine Vielzahl weiterer Aufgaben, wie die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen, um so ländliche Räume als Lebens- und Erholungsräume zu bewahren.⁸

Während westliche Agrarstrukturen vorwiegend durch klein- und mittelbäuerliche Betriebe gekennzeichnet sind, spielten die ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) als Gestalter der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Räumen der neuen Bundesländer eine große Rolle. War zu Beginn des ostdeutschen Transformationsprozesses das Überleben von LPG-Nachfolgeunternehmen vor allem rationalen Anpassungen an veränderte Bedingungen infolge des staatlichen Zusammenschlusses geschuldet, so beruht der Erhalt dieser Organisationsstrukturen auf im Verlaufe der Transformation erlangten Unternehmensfähigkeiten, die darauf zielen, die „größenbedingten Vorteile in den Bereichen Marketing, Einkauf, Informationsverarbeitung und Risikomanagement zu nutzen und die technische und allokativen Effizienz zu verbessern.“⁹ Neben der Konsolidierung der LPG-Nachfolgeunternehmen stellen die Personalgesellschaften mit ihrer Rechtsform als Gesellschaften des bürgerlichen Rechts hinsichtlich ihrer Struktur und durchschnittlichen Betriebsgröße eine wesentliche Innovation im Landwirtschaftssektor dar. Spielen diese beiden Unternehmensformen in den westlichen Bundesländern mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von nur 3,8 Prozent eine unbedeutende Rolle, dominieren sie in den östlichen Ländern mit einem Flächenanteil von 78 Prozent (vgl. Tabelle 1)¹⁰.

Im Prozeß der wirtschaftlichen Umwälzung von der Agrar- zur Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft hat sich die Erwerbsstruktur in Deutschland deutlich verändert. So sank „der Anteil der Land- und Forstwirtschaft, die traditionell den ländlichen Raum definiert hat, von ca. 80 Prozent im Jahre 1800 auf ca. 35 Prozent im Jahre 1900 und schließlich auf unter 4 Prozent im Jahre 1987“.¹¹

Dieser Anteil verringerte sich kontinuierlich weiter und lag 1996 für das vereinte Deutschland bei 2,8 Prozent, für Westdeutschland bei rund 2,7 Prozent und bei 3,3 Prozent für Ostdeutschland (vgl. Tabelle 2). Der Trend setzt sich in der Entwicklung der Arbeitsplätze fort. Für die Land- und Forstwirtschaft erwartet PROGNOSE für den Zeitraum 1991 bis 2010 eine Halbierung der Anzahl der Arbeitsplätze (vgl. Tabelle 3).

Tab. 1: Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechtsformen¹²

Rechtsform	Zahl der Be-	Anteil in % der	Anteil in % an der	Durchschnittliche
------------	--------------	-----------------	--------------------	-------------------

⁷ Lothar Böhnisch, Heide Funk: Jugend im Abseits? Zur Lebenslage Jugendlicher im ländlichen Raum. DJI Materialien, 1989, Seite 54

⁸ Agrarbericht 1998: Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9823 vom 11.02.1998, Seite 78

⁹ Ralf Clasen: Die Transformation der Landwirtschaft in Ostdeutschland und ihre Folgen für die Agrarpolitik und die berufständische Interessenvertretung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 108, 1997, Seite 416

¹⁰ ebenda, Seite 418

¹¹ Gerhard Henkel, 1995, Seite 79

¹² Vorläufige Ergebnisse für Betriebe ab 1 ha, ohne Stadtstaaten. Fehlende Angaben zu 100 % entsprechen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

	etriebe		Betriebe		landwirtschaftl. genutzten Fläche		Betriebsgröße in ha	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Einzelunternehmen	25.033	498.494	81,1	98,2	21,7	95,8	48	22
Personengesellschaft	2.820	6.868	9,1	1,4	22,2	3,3	437	56
Juristische Personen des privaten Rechts ¹³	2.888	1.081	9,4	0,2	55,9	0,5	1.07	52

Quelle: Materialband zum Agrarbericht 1997 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/6869, Seite 14

Tab.2: Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft 1960 - 1996¹⁴

Jahr	Jahresdurchschnitt in 1000			Anteil an allen Erwerbstätigen in %		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
1960	3.581			13,47		
1970	2.262			8,52		
1980	1.403			5,20		
1985	1.196			4,52		
1989	1.028	976	2.004	3,72	10,01	5,36
1990	995	781	1.776	3,49	8,85	4,76
1991	970	454	1.424	3,32	6,20	3,90
1992	930	282	1.212	3,16	4,42	3,38
1993	882	233	1.115	3,04	3,75	3,17
1994	840	227	1.067	2,93	3,60	3,05
1995	801	225	1.026	2,81	3,52	2,94
1996	755	210	965	2,68	3,34	2,80

Tab. 3: Entwicklung der Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft in Deutschland (in Tausend)¹⁵

Jahr	Arbeitsplätze
1991	1.424
1995	1.026
2010	692

Während der Strukturwandel in der westdeutschen Landwirtschaft seit Jahrzehnten verläuft, sind die neuen Bundesländer von Arbeitsplatzabbau und Massenentlassungen in einem wesentlich kürzeren Zeitraum betroffen. Auch im Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen vollzog sich hier der Arbeitskräfteabbau in der Landwirtschaft deutlich schneller. „Produktionsrückführung und notwendige Lohnkostensenkung bewirkten in der primären Produktion einen Arbeitsplatzabbau auf ca. ein Drittel der Ausgangssituation. Es ist davon auszugehen, daß seit Beginn des Wirtschaftsjahres 1993/94 nur noch rund 180.000 Personen (160.000 Arbeitskräfteeinheiten¹⁶) in landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen der neuen Bundesländer beschäftigt sind.“¹⁷

¹³ Häufigste Rechtsformen sind: eingetragene Genossenschaft, GmbH, Aktiengesellschaft, LPG in Liquidation

¹⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zahlen-Fibel, BeitrAB 101, Ausgabe 1997, Seite 30 / 32

¹⁵ PROGNOSE: Prognos World Report '98. Industrial Countries 1996-2002-2010. Analyses and Forecasts for 20 Countries and 3 Regions up to 2002 and 2010. Basel 1997, Seite 178

¹⁶ Umrechnung auf Vollzeitkräfte

¹⁷ Forschungsgesellschaft Agrarökonomie: Erwerbstätigenentwicklung in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum der neuen Bundesländer, Berlin, 1994, Seite 21/22

In allen Regionen Deutschlands hat sich seit Ende 1991 das Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich erhöht. Im Westen waren vor allem die Regionen mit großen Verdichtungsräumen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, im Osten die ländlich strukturierten Arbeitsmarktregionen des Nordens sowie zahlreiche Regionen im Süden, insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt.¹⁸ Seit Ende 1993 verteilen sich die regionalen Zentren der Arbeitslosigkeit jedoch mehr und mehr über das gesamte Bundesgebiet. Die Ursache hierfür wird in der Entwicklung regionaler Disparitäten auf den ost- und westdeutschen Arbeitsmärkten gesehen. „Während sich in den neuen Ländern die regionalen Disparitäten seit Ende 1991 verringert haben, d.h. in den Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote fiel der Anstieg der Arbeitslosenquote relativ geringer aus, war im Westen genau das Gegenteil der Fall. Hier wiesen die Verdichtungsräume - also die Regionen mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote - auch den höchsten Anstieg der Arbeitslosenquote auf.“¹⁹

Die Struktur der Arbeitslosigkeit nach siedlungsstrukturellen Raumtypen für Ost- und Westdeutschland zeigt die Tabelle 4. Geschlechtsspezifische Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit lassen sich im Westen nur gering festmachen. Ende September 1997 lag die Arbeitslosenquote westdeutscher Frauen mit 10,7 Prozent leicht über der der westdeutschen Männer mit 10,6 Prozent. Dagegen fällt die Arbeitslosenquote ostdeutscher Frauen zum gleichen Zeitpunkt mit 23,6 Prozent (ostdeutsche Männer: 15,9 Prozent) mehr als doppelt so hoch aus, wie die der westdeutschen Frauen.²⁰ Während die Arbeitslosenquote westdeutscher Frauen nach Regionstypen nur geringfügige Unterschiede aufweist, sind arbeitslose Frauen in Ostdeutschland häufiger außerhalb der Agglomerationsräume anzutreffen.

Tab. 4: Struktur der Arbeitslosigkeit im Dezember 1995 nach Regionstypen ²¹

Regionstyp	Arbeitslose			
	in 1.000	je 100 abhängige Erwerbspersonen		Index 12/91=100
		gesamt	Frauen	
Alte Länder	2.536	9.5	4.0	150
Agglomerationsräume	1.420	9.8	4.0	150
	742	9.4	4.1	154
	374	8.7	3.8	145
Neue Länder incl. Berlin (Westteil)	1.255	15.7	9.2	135
	623	14.9	8.4	134
	387	16.6	10.1	144
Agglomerationsräume	245	16.6	9.9	127
Verstädterte Räume				
Ländliche Räume				

Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR

Der zunehmend enger werdende Arbeitsmarkt läßt weniger Ausgleichsmöglichkeiten für die Abnahme der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft zu. In früheren Jahren konnten andere Wirtschaftszweige zusätzliche Arbeitskräfte aufnehmen. Dies ist wegen der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Branchen (z.B. Bau- und Textilindustrie) gegenwärtig problematisch. Die traditionellen Existenzsicherungsstrategien sind die Nebenerwerbslandwirtschaft, die gegenwärtig von nahezu der Hälfte aller bäuerlichen Höfe betrieben wird, sowie die Hinzunahme weiterer Einkommensmöglichkeiten, wie beispielsweise Tourismus, Veredlung und Vermarktung hofeigener Produkte, Dienstleistungen, landschaftspflegerische und ökotechnische Leistungen. Für bestimmte Gebiete in ländlichen Räumen Westdeutschlands sind Arbeitsplätze zudem durch den Wegfall der Grenzlandförderung und Produktions-

¹⁸ Franziska Hirschenauer: Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit in den west- und ostdeutschen Arbeitsmarktregionen. in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 1997, Seite 68

¹⁹ Steffen Maretzke: Regionale Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Mitteilungen und Informationen der BfLR, Heft 1, 1996, Seite 7

²⁰ Ute Tischer, Gabriele Doering: Arbeitsmarkt für Frauen. Aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Überblick in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 8, 1998, Seite 520

²¹ ebenda, Seite 6

verlagerungen verloren gegangen. In den neuen Bundesländern war ein Ausgleich wegen des globalen Umbruchs von Beginn des Arbeitsplatzabbaus an kaum möglich. Die Situation wird hier - vor allem in peripheren Gebieten - durch bestehende infrastrukturelle Mängel verschärft. Längerfristig ist mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung in der ostdeutschen Landwirtschaft auf etwa 100.000 bis 120.000 Vollbeschäftigte (Arbeitskräfteeinheiten) zu rechnen.²²

Außerdem darf die Nachwuchssicherung für die Landwirtschaft nicht übersehen werden. In den alten Bundesländern werden zahlreiche Unternehmen geschlossen, weil der Hofnachfolger fehlt. In den neuen Bundesländern kann - bei vorhandenen Ausbildungsplätzen - der zukünftige Bedarf an Fachkräften in der Landwirtschaft infolge fehlender Auszubildender nicht gedeckt werden.

Die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Räumen der alten Bundesländer verlief zugunsten des Dienstleistungsbereiches und des verarbeitenden Gewerbes. Mitte 1992 waren rund 42 Prozent der Beschäftigten in ländlichen Regionen im Dienstleistungsbereich tätig. Gemessen am Durchschnitt der alten Bundesländer (Mitte 1992: 189 Beschäftigte im Dienstleistungsbereich auf 1.000 Einwohner) ist der Dienstleistungsbesatz der ländlichen Räume zwischen 130 und 151 Beschäftigten je 1.000 Einwohner aber nach wie vor unterdurchschnittlich. Eine günstige Entwicklung verzeichnet das verarbeitende Gewerbe. Fast jedes zweite sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, das seit 1983 in den ländlichen Kreisen der alten Bundesländer neu entstand, entfiel auf diesen Bereich. Im Durchschnitt der alten Länder insgesamt war es dagegen nur jedes fünfte.²³

Für die neuen Länder besitzt die Landwirtschaft immer noch eine im Vergleich zu den alten Ländern größere beschäftigungspolitische Bedeutung. Der Beschäftigungsbesatz in der Land- und Forstwirtschaft der neuen Bundesländer lag 1996 bei 14 Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner (Westdeutschland: 11 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner).²⁴ Daneben spielt das Handwerk eine bedeutende Rolle. Heute kann eingeschätzt werden, daß das ostdeutsche Handwerk das zum Zeitpunkt der Vereinigung ausgewiesene Defizit ausgeglichen hat. In den „neuen Ländern besitzt das Handwerk mittlerweile sogar eine etwas höhere Beschäftigten- und Betriebsdichte, die Unternehmen sind im Durchschnitt größer als im westdeutschen Handwerk und auch der Grad der Marktdurchdringung (Umsatz pro Kopf) ist mit dem früheren Bundesgebiet durchaus vergleichbar.“²⁵ Die Entwicklung des Baugewerbes und der wirtschaftsnahen Dienstleistungen spiegelt diesen Prozeß wider. Im Baugewerbe der neuen Bundesländer war 1996 die Zahl der Erwerbstätigen mit 67 je 1.000 Einwohner fast dreimal so hoch wie in den alten Bundesländern (28 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner). Im Dienstleistungssektor hat sich die Zahl der Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner (88) an die der alten Länder (98) angenähert.²⁶

Die Analyse regionaler Unterschiede handwerklicher Strukturen läßt deutlich einen ländlichen Struktureffekt erkennen. So haben ländlich geprägte Regionen günstigere Existenzbedingungen für Handwerksunternehmen als Verdichtungsräume. Insbesondere für die produzierenden Handwerkszweige einschließlich der Nahrungsmittelhandwerke und für die Bauhandwerke ist der Handwerksbesatz²⁷ auf dem Lande größer. Die gleiche Analyse zeigt anhand der Gründungsquote²⁸, daß in ländlichen Regionen mehr Handwerksgründungen vorgenommen werden als in den Kernstädten. Diese Quote ist immer dann hoch, wenn das Handwerk bereits stark besetzt ist, das heißt, eine kleinbetriebliche Struktur vorliegt, wenn Arbeitslosenquote, Industriedichte und Bruttoinlandprodukt je Kopf gering sind und wenn die Bevölkerungsentwicklung expansiv verläuft und das Produktivitätsniveau hoch ist.²⁹

3. Politik für ländliche Räume

Die zukünftigen Möglichkeiten der Telekommunikation, die besseren Voraussetzungen, ökologische Techniken zu verwirklichen, ebenso aber steigende Probleme in den Ballungszentren lassen die Wirt-

²² Forschungsgesellschaft Agrarökonomie, 1994, Seite 98

²³ Gerhard Henkel (Hrsg.): Außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Essener Geographische Arbeiten 26, 1995, Seite 17

²⁴ Knut Emmerich, Ulrich Walwei: Arbeitsmarkt Ostdeutschland. Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem in: IABkurzbericht, Nr. 11 / 28.4.1998, Seite 5

²⁵ Annette Rudolf, Klaus Müller, 1998, Seite 41

²⁶ Knut Emmerich, Ulrich Walwei, 1998, Seite 5

²⁷ Beschäftigte im Handwerk je 1.000 Einwohner

²⁸ Gründungen in einem Zeitraum bezogen auf die Anzahl der Erwerbspersonen (Zugänge je 10.000 Erwerbspersonen)

²⁹ Annette Rudolf, Klaus Müller, 1998, Seite 138 - 142

schafts- und Lebensräume „Land“ attraktiv werden. Deshalb gilt Wohnen im Dorf heute nicht mehr als rückständig, sondern erfährt eine positive Einschätzung und damit Aufwertung. Naturerhaltung als Lebensqualität ist eine wichtige Bedingung. So gehen Projektionen in die Zukunft davon aus, daß auch ländliche Räume eine „postindustrielle Lebensweise“ auszeichnen wird. Erfolg und Mißerfolg dieser Entwicklung hängen nicht unwesentlich von der Politik in und für ländliche Räume ab.

Zunehmend weltweiter Wettbewerb von Produktionsstandorten um Absatzmärkte für Güter und Dienstleistungen, abnehmende Beschäftigungspotentiale, insbesondere im produzierenden Gewerbe, veränderte Konkurrenzbedingungen durch die EU-Erweiterung nach Osten sowie knappe Haushaltsmittel auf allen staatlichen Ebenen werden den Wettbewerb der Regionen in Deutschland weiter verschärfen. In Regionen, in denen die Landwirtschaft dominiert, werden Beschäftigungsverluste infolge der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft erwartet.³⁰

Politisches Handeln, das sich an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen orientiert, muß die Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Wirtschaftsstandort für Haushalte und Unternehmen bewahren und auf folgende Faktoren Einfluß nehmen:

Arbeitsplatzangebot (quantitativ und qualitativ) und -nachfrage (Bevölkerungsstruktur), soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsstruktur, Verfügbarkeit von Bauland, kommunale Abgaben und Steuern, Freizeit, Erholung und Umweltbedingungen.³¹

Das erfordert eine verantwortungsbewußte Abstimmung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Land- und Forstwirtschaft auf der einen Seite und den Lebensansprüchen ihrer Bewohner auf der anderen Seite. Die Bundesregierung geht in ihrem Agrarbericht 1998 davon aus, daß die Entwicklung der Landwirtschaft und der Agrarstruktur sowie die Verbesserung der Infrastruktur und des Arbeitsplatzangebots im Vordergrund der Strukturpolitik im ländlichen Raum stehen. „Die Agrarstrukturpolitik ist darauf gerichtet, die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe zu stärken, um dauerhafte Arbeitsplätze in der Agrarwirtschaft zu erhalten bzw. zu schaffen. Zugleich leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse und zur Erhaltung natürlicher Ressourcen in ländlichen Räumen.“³²

4. Konzepte zur Überwindung arbeitsmarktlicher Problemlagen in ländlichen Räumen

Angesichts des tiefgreifenden strukturellen Wandels bedarf es neben der offensiven politischen auch einer finanziellen Unterstützung in Form von eigenständig regionalspezifisch ausgestalteten Förderkonzepten. Bund und Länder unterstützen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewerbliche Investitionen und die Schaffung und Verbesserung wirtschaftsnaher Infrastruktur. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ fördert die Erhöhung der Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und die Erschließung alternativer Einkommensquellen.

Die beitragsfinanzierten Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung - sind (im Regelfall) für einen Arbeitnehmerkreis vorgesehen, der sozialversicherungspflichtig abhängig beschäftigt ist und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet hat. Für die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei betrug der Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Ende Juni 1996) in Westdeutschland 199.976 Personen und in Ostdeutschland 172.511 Personen. Demzufolge spielen die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsförderung in den Förderpolitiken der ländlichen Räume nicht die wichtigste Rolle. Auf der anderen Seite ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundlegenden beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen. Dennoch können arbeitsmarktpolitische Instrumente den landwirtschaftlichen Strukturwandel abfedern und Beschäftigungswirkungen unterstützen.

³⁰ Markus Eltges: Die Abgrenzung ländlicher Räume im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Materialien zur Raumentwicklung, Heft 54, Bonn 1993, Seite 29

³¹ Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Beschlußempfehlung und Bericht, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9707 vom 27.01.1998, Seite 4

³² Agrarbericht 1998, Seite 78

Da Beschäftigungspolitik für ländliche Räume im allgemeinen gerade nicht auf große privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben setzen kann, kommt es vielmehr auf die Mobilisierung der endogenen Potentiale an. Projekte, in denen engagierte und kreative Menschen gemeinsam neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschließen, bedürfen der gezielten Unterstützung. Dafür sind gemeinsame Arbeitsmarktstrategien der regionalen Akteure gefragt, die mit Hilfe der Programme und Instrumente der Europäischen Gemeinschaft sowie des Bundes, der Länder und der Kommunen verwirklicht werden können. Die „Verzahnung“ von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik wird schon deshalb notwendig, weil Finanzierungsstrategien seit Anfang der 90er Jahre in Richtung Kofinanzierung gehen. Am deutlichsten zeigt sich das beim Instrument der produktiven Arbeitsförderung (AFG §§ 242s und 249h) durch Einführung der pauschalierten Lohnkostenzuschüsse.³³

Es ist durchaus konsequent, wenn Nutznießer von Maßnahmen in deren Finanzierung eingebunden werden. Die Förderstrategien der EU, der Länder und Kommunen verfolgen dieses Prinzip, so daß kooperative Arbeitsmarktpolitik auf das Zusammenführen der verschiedenen Finanzmittel angewiesen ist. Dafür gibt es viele erfolgreiche Beispiele in ländlichen Räumen. Beispielsweise hat das Land Brandenburg die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit Mitteln der Arbeitsförderung kombinierbar gemacht. Im niedersächsischen Bäuerinnenprojekt „Neue Wege sehen - neue Wege gehen“ sind EU- mit Bundes- und Landesmitteln verknüpft.³⁴

Neue Ansätze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit werden auch mit dem BMA-Programm „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ zur Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entwickelt, dessen Durchführung teilweise der Bundesanstalt für Arbeit übertragen wurde.³⁵ Die auf Zielgruppen orientierten Projektschwerpunkte liegen im Bereich des Telelearning, der Telearbeit, der Gründung von Dienstleistungsagenturen und der Unterstützung von Existenzgründungen. Die Konzepte werden vor Ort zusammen mit den lokalen Akteuren verwirklicht. Seit 1995 sind in rund 65 Modellarbeitsamtsregionen ca. 120 Projekte gefördert worden, darunter einige in ländlichen Räumen. Stichworte dazu sind: Jugendwerkstatt, ländlicher Dienstleistungsservice, Mobilitätshilfen für Frauen auf dem Lande, nachwachsende Rohstoffe, regionale Gehölze, Vermarktung, traditionelle Handwerke usw.

Für ländliche Räume, in denen Handwerk und Gewerbe angesiedelt sind, sind die Modellvorhaben der Stellvertreterregelung (job-rotation) interessant. Hier werden EU-Mittel (ADAPT) mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und der Länder kombiniert, um eine Weiterbildung für Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen mit der Förderung von Langzeitarbeitslosen zu koppeln. Modellprojekte in Thüringen³⁶, im ländlichen Umland Berlins und in Nordrhein-Westfalen sind beispielgebend.³⁷ Unter dem Aspekt, Arbeitsplätze in ländlichen Räumen für aus der Landwirtschaft ausscheidende Personen zu schaffen, kommt den Klein- und Mittelbetrieben eine besondere Bedeutung zu. Ihre Entwicklung trägt gerade in diesen Regionen nicht unwesentlich zu wirtschaftlicher und sozialer Stabilität und Aufwertung bei. So werden beispielsweise über die Programme der EU berufliches Training, Informationen über Absatzmöglichkeiten, gesetzliche, ideelle und finanzielle Hilfen bei der Gründung gefördert.

Die Verbindung der Arbeitsmarkt- mit regionaler Strukturpolitik ist schwierig zu realisieren. Damit nicht der „kleinste gemeinsame Nenner“ nur die unzureichende Basis für solche Vorhaben ist, werden u.a. „Regionale Koordinierungsstellen“ neben bestimmten Transferregelungen und der Stärkung der Selbstverwaltung gefordert.³⁸ Gerade die regionalen Entwicklungsteams sind von großer Bedeutung. Kooperationen der lokalen Akteure führen zu Ideen und der Entwicklung von bottom up - Projekten, in denen Konzepte und Strategien für die eigene Region entworfen werden. Verbündete werden gesucht, Allianzen gebildet, und die Akteure verwirklichen zusammen - zeitlich begrenzt - die Arbeitsmarktinitia-

³³ Ab 1998 als Strukturanpassungsmaßnahmen im Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) zusammengefaßt.

³⁴ z. B.: Entstehung des Sozialen Betriebes der „Landdienste GmbH“ im Weser-Ems-Land als Ergebnis des niedersächsischen Bäuerinnenprojektes „Neue Wege sehen - neue Wege gehen“; zur Zielgruppe gehören langzeitarbeitslose Frauen und Berufsrückkehrerinnen. Vgl. u. a. Gunter Bonn: Soziale Betriebe in Niedersachsen. In: WSI Mitteilungen 10/1996, Seite 642 ff.

³⁵ Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg, Aktuelle Informationen 2/1997.

³⁶ Job-Rotation in der Stahlwerk Thüringen GmbH in Unterwellenborn, in: Arbeitsmarktpolitik in Thüringen und Europa, Nr. 9, IV. Jahrgang, 1. Ausgabe '98, Seite 16 - 18

³⁷ B. Uhrig: Das SPI-ADAPT-Projekt Stellvertretung / Jobrotation, in: Arbeit und Arbeitsrecht 12/1996.

³⁸ Günther Schmid: Reform der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, Seite 629 ff.

tiven.³⁹ Diesen Ansatz verfolgt das EU-Förderprogramm der Gemeinschaftsinitiative LEADER⁴⁰, das von seiner Zielrichtung direkt in den ländlich-peripheren Regionen Europas wirkt. Die Grundidee des Programms besteht darin, „durch eine exogene Stimulierung Prozesse der diversifizierenden Selbstentwicklung von ländlichen Räumen mittels regionaler Netzwerke, die alle Bevölkerungsgruppen erfassen sollen, anzuregen.“⁴¹ Damit orientiert dieses Programm auf eine integrative ländliche Entwicklung und deren Diversifizierung. Auf der Grundlage regionaler Bedürfnislagen und aktueller Forschungsergebnisse können so neue Instrumente und Mittel in den ländlichen Regionen erprobt und weiterentwickelt werden.

Es wird deutlich, daß sich die Anforderungen an eine effiziente Strukturpolitik nachhaltig geändert haben. Das „Aktionbündnis ländlicher Raum“⁴² stellt in seiner Abschlußdiskussion anläßlich einer Klausurtagung zum Thema „Chancen und Risiken für die ländlichen Räume unter künftigen Rahmenbedingungen“ fest, daß eine rein sektorale Förderung zumindest in Teilbereichen überholt ist und man sich zukünftig auf einen räumlichen Ansatz konzentrieren muß. „Weiterhin ist ein effizientes Förderkonzept mit transparenten, beherrschbaren Instrumenten notwendig. Das agrarstrukturelle Instrumentarium bietet dafür im ländlichen Raum durchaus eine gute Grundlage, es muß jedoch um die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von Infrastrukturmaßnahmen ergänzt werden. Hierbei sollte auch der Aspekt der Standorttreue berücksichtigt werden. Insgesamt sollte angestrebt werden, den gesamten ländlichen Raum unter einem Ziel, z.B. der nachhaltigen, integrierten Entwicklung zu fördern. Die Regionen legen selbst fest, welche Aspekte darunter zu subsumieren sind.“⁴³

³⁹ Dies ist eine weitere Variante der Beschäftigungsinitiativen (neben der sozialen/kommunalen und der betrieblichen B., vgl. Walwai, U./Werner, H.: Beschäftigungsinitiativen in Deutschland, 1997).

⁴⁰ Liaison entre actions de developpement de l' economie rurale

⁴¹ Liane Stöhr, Winfried Schenk: Die Umsetzung des EU-Förderprogramms LEADER. in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6 (November/Dezember), 1997, Seite 421

⁴² Das „Aktionbündnis ländlicher Raum“ versteht sich als Forum, in dem auf Probleme der ländlichen Räume aufmerksam gemacht wird und Ideen zu ihrer Bewältigung aufgezeigt werden. Die Partner des seit 1993 bestehenden Bündnisses sind die Agrarsoziale Gesellschaft (ASG), der Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), die Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) und der Deutsche Landkreistag (DLT).

⁴³ Aktionsbündnis ländlicher Raum: Chancen und Risiken für die ländlichen Räume unter künftigen Rahmenbedingungen. Klausurtagung am 05./06. März 1997 in Würzburg, in: DLG Arbeitsunterlagen, Seite 160