

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine **НОВАГА**

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/05/2021

Kommentierung des „Konzepts der ländlichen Entwicklung bis 2030“

Thomas Herzfeld

September 2021

Durchgeführt von



Ansprechspartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01030 Kiew
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Über das Projekt “Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog” (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2021 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Thomas Herzfeld

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

INHALTVERZEICHNIS

1. VORBEMERKUNG	4
2. REVIEW UND HINWEISE ZUR STRUKTUR DER STRATEGIE	5
2.1. EINLEITENDE BESTANDSAUFNAHME: ABSCHNITT „ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN“	6
2.2. IDENTIFIKATION DES HANDLUNGSBEDARFS: ABSCHNITTE „ZIELE UND UMSETZUNGSFRIST“ UND „ZU LÖSENDE PROBLEME“	8
2.3. ABSCHNITT „LÖSUNGSWEGE“	8
2.4. ABSCHNITT „ERWARTETE ERGEBNISSE“	9
2.5. ADMINISTRATIVE UNTERSETZUNG DES KONZEPTE: ABSCHNITTE „FINANZIELLE SICHERUNG“ UND „ORGANISATORISCHE SICHERUNG“	10
3. ANALYSE DES PROZESSES DER ERARBEITUNG DER STRATEGIE (EINBEZIEHUNG DER RELEVANTEN INTERESSENGRUPPEN)	11
4. PEER REVIEW DER RELEVANTEN KAPITEL IM ÄNDERUNGSMODUS	12
5. EMPFEHLUNGEN	12
LITERATUR	14

1. VORBEMERKUNG

Eine rationale Politikentwicklung sollte auf strategischen Überlegungen bezüglich der Ziele, Mittel und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsorganen beruhen und die Erkenntnisse regelmäßiger Evaluierungen berücksichtigen. Die Identifikation und Formulierung von Zielen ist dabei ein erster und entscheidender Schritt, der die Grundlagen für die weitere Ausgestaltung der Politik legt. In demokratischen Systemen ist die Zielidentifikation oftmals in einen breiten mehr oder weniger formalisierten Diskussionsprozess eingebettet. Zusätzlich sollten sich die Ziele in ein marktwirtschaftliches System einbetten und die Potentiale und Grenzen staatlichen Handelns berücksichtigen. Je nach Kontext können Ziele von den involvierten Akteuren mit unterschiedlichen Prioritäten und/ oder detaillierteren Unterzielen versehen werden. Zur Berücksichtigung möglicher Nebenwirkungen und Rückkopplungen ist die Aufstellung von Zielsystemen sinnvoll. Im folgenden Schritt können die Instrumente, die zur Erreichung der Ziele beitragen sollen, identifiziert werden. In einem dritten Schritt erfolgt die Entscheidung über die Zuständigkeit zur Umsetzung der jeweiligen Instrumente. Die Delegation von Kompetenzen auf regionale oder lokale Akteure sollte mit einer adäquaten Mittelausstattung einhergehen. Im Interesse der Gesellschaft sollte mit einem gegebenen Budget eine möglichst hohe Zielerreichung realisiert bzw. ein vorgegebenes Ziel mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Mit einem gewissen zeitlichen Abstand zur Implementierung sollte eine Evaluierung der Zielerreichung und, falls notwendig, Anpassung der Instrumentenwahl, Zuständigkeit oder finanziellen Ausstattung erfolgen.

Der hier vorliegende Entwurf eines „Konzepts der ländlichen Entwicklung bis 2030“ des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft der Ukraine (MWHL) stellt ein Element der realen Politikentwicklung dar. Beispiele ähnlich gelagerter früherer Initiativen und Programme sind das Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete des Kiewer Oblast (Hoppe, 2017) oder der Entwurf der Nationalen Akademie der Agrarwissenschaften (im folgenden NAAW-Strategie) (Lupenko et al., 2020). Darüber hinaus hat das Ministerkabinett der Ukraine im Sommer 2020 eine „Strategie zur regionalen Entwicklung bis 2027“ verabschiedet, in dem sich auch Aussagen zu ländlichen Regionen finden. Diese Regionalstrategie wurde vom Ministerium für die Entwicklung von Gemeinden und Territorien ausgearbeitet und wird im Folgenden als MEGT-Strategie bezeichnet (Kabinett der Ukraine, 2020). Die Kommentierung der vorliegenden Strategie des MWHL berücksichtigt den Entwurf der NAAW, da dieser eine sehr hohe Ähnlichkeit mit dem MWHL-Entwurf aufweist. Gleichzeitig wird auf Überschneidungen oder potentielle Konflikte mit der MEGT-Strategie verwiesen, da die Entwicklung ländlicher Räume ein mehrdimensionales Politikfeld darstellt.

Dieser Mehrdimensionalität, die Funktion ländlicher Gebiete als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturraum, wird am ehesten eine territoriale Perspektive auf ländliche Entwicklung gerecht. Diese Herangehensweise bedeutet, dass eine Sektor-übergreifende Perspektive alle wirtschaftlichen Aktivitäten und Verflechtungen über den landwirtschaft-

lichen Sektor hinausgehend berücksichtigt. Gleichzeitig werden auch die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner sowie ökologische Indikatoren in die Strategieentwicklung miteinbezogen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL, 2006, Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2021).

2. REVIEW UND HINWEISE ZUR STRUKTUR DER STRATEGIE

Das vorliegende Konzept des MWHL gliedert sich in die folgenden Abschnitte:

1. Allgemeine Bestimmungen
2. Ziel und Umsetzungsfrist des Konzeptes
3. Zu lösende Probleme
4. Lösungswege
5. Prognostizierte Auswirkungen auf die Schlüsselinteressen der Beteiligten
6. Erwartete Ergebnisse
7. Finanzielle Sicherung der Konzeptumsetzung
8. Organisatorische Sicherung der Konzeptumsetzung

Der diesen Überschriften folgende Text ist aber größtenteils nicht konsistent. Ziele werden in unterschiedlichen Abschnitten benannt. Eine konsistente Hierarchisierung in Ober- und Unterziele ist nicht erkennbar. So werden unter der Überschrift „Zu lösende Probleme“ Oberziele der ländlichen Entwicklungspolitik genannt. Aber auch im Abschnitt „Prognostizierte Auswirkungen“ werden Zielstellungen genannt. Unter der Überschrift „Erwartete Ergebnisse“ finden sich sowohl Ziele als auch Entwicklungsindikatoren als auch Ergebnisse. Beispielsweise befindet sich der Stichpunkt „Diversifizierung der Wirtschaft“, der im Abschnitt „Lösungswege“ als erstes Ziel im wirtschaftlichen Bereich genannt wird, im Abschnitt „Erwartete Ergebnisse“ an dritter Stelle. Andere Ziele aus dem Abschnitt „Lösungswege“ finden sich gar nicht im Abschnitt „Erwartete Ergebnisse“ als eigenständiges Ziel (u.a. Entwicklung des Öko-Tourismus).

Eine grundsätzliche Überarbeitung und Neustrukturierung des Konzeptes wäre empfehlenswert. Eine mögliche Orientierung könnte die MEGT-Strategie zur Regionalentwicklung bieten. Diese beginnt mit einer Art Präambel. Daran schließt sich ein Vergleich u.a. zwischen der neuen und der bisherigen Strategie hinsichtlich Zielen, eingebundenen Verwaltungsebenen, der Finanzierung und der interministeriellen Zusammenarbeit an. Die Regionen werden typologisiert. Einen großen Umfang nimmt die Darstellung der wichtigsten Entwicklungen und Herausforderungen der sozio-ökonomischen Lage (Bestandsaufnahme) ein. Bei der Präsentation der zukünftigen regionalen Politik werden zuerst die involvierten Akteure und Verwaltungsorgane und die dafür vorgesehenen Fonds aufge-

führt. Schließlich folgt eine Liste der operationellen Ziele und Hauptaufgaben. Die Indikatoren zur Messung der Umsetzung der Strategie folgen in einem separaten Abschnitt am Ende des Dokumentes.

Im Folgenden werden die einzelnen Abschnitte des MWHL-Konzeptes vorgestellt und diskutiert. Detaillierte Kommentare befinden sich auch in dem Konzept selbst (Anhang).

2.1. EINLEITENDE BESTANDSAUFNAHME: ABSCHNITT „ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN“

Das Dokument beginnt mit einem Abschnitt „Allgemeine Bestimmungen“. In diesem wird eine Vielzahl von Aspekten von der Bedeutung ländlicher Regionen über die Verwaltungsreformen bis zu Hauptherausforderungen angerissen. Es werden zwar die peripheren Gemeinden in einer Entfernung größer als 10 km von den Rayonzentren herausgestellt, aber eine schlüssige Definition des Regionstyps „ländliche Region“ fehlt. Trotz aller Kritik an bestehenden internationalen Definitionen wäre eine Orientierung an diesen empfehlenswert (siehe Box). So sind einige der 136 Rayons relativ dicht besiedelt bzw. ein sehr hoher Anteil der Rayon-Bevölkerung lebt im Rayonzentrum. Eine korrespondierende Verwaltungseinheit in der Bundesrepublik Deutschland sind die Landkreise. Die durchschnittliche Größe der Rayons liegt mit rund 4600 km² knapp unter der Fläche der beiden größten Landkreise der Bundesrepublik Deutschland (Mecklenburgische Seenplatte mit 5470 km² und Ludwigslust-Parchim mit 4752 km²).

Box: Definitionen ländlicher Regionen

In der Literatur gibt es eine Vielzahl von Definitionen ländlicher Räume. Oftmals werden ländliche Räume als alle Gebiete außerhalb städtischer Ballungszentren betrachtet. Während in der Vergangenheit relativ einfache eindimensionale Kennzahlen wie z.B. die Bevölkerungsdichte zur Klassifizierung genutzt wurden, setzen sich in jüngster Zeit mehrdimensionale Ansätze durch. Diese Ansätze basieren auf Typisierung von Räumen anhand mehrerer Indikatoren und erlauben damit auch eine Differenzierung innerhalb der Gruppe ländlicher Räume.

Einen eher klassischen Ansatz verfolgt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2021). Es unterscheidet zwei Typen ländlicher Räume. Ländliche Kreise weisen demzufolge eine Einwohnerdichte außerhalb städtischer Räume unter 150 Einwohnern pro km² auf. Während ‚ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen‘ darüber hinaus einen Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mindestens 50 % aufweisen, liegt in ‚dünnbesiedelten ländlichen Kreisen‘ der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 % und die Einwohnerdichte unter 100 Einwohnern pro km².

Das Thünen-Institut für Ländliche Räume verwendet eine zweidimensionale Typisierung (Küpper, 2016). Die Dimension Ländlichkeit wird mit der Dimension der sozioökonomischen Lage kombiniert. In die erstgenannte Dimension fließen Indikatoren wie die Bevölkerungsdichte pro km² Siedlungsfläche, der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Flächen an der Gesamtfläche, der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser und die Erreichbarkeit großer Zentren ein. Die sozioökonomische Lage wird u.a. durch Indikatoren wie die Arbeitslosenquote, die durchschnittlichen Bruttolöhne und –gehälter, das Medianeinkommen, den Wohnungslehrstand oder den durchschnittlichen Wanderungssaldo der jungen Erwachsenen gebildet. Ein derartiges Vorgehen ermöglicht die Abgrenzung vier verschiedener Typen ländlicher Räume. Die Schwellenwerte zur Unterscheidung der sehr ländlichen von den eher ländlichen Kreisen und die Kreise mit einer guten sozioökonomischen Lage von Kreisen mit einer weniger guten sozioökonomischen Lage basieren auf den jeweiligen Verteilungen der gebildeten Indizes.

Die Strategie des MWHL verwendet eine sehr sektoral ausgerichtete Definition ländlicher Gebiete, in dem auf die Funktionsmerkmale wie „landwirtschaftliche Produktion, Verarbeitung landwirtschaftlicher und gewerblicher Produkte, ihre Lagerung und ihr Vertrieb“ verwiesen wird. Die Erfahrung in Deutschland und anderen EU-Staaten zeigt aber, dass die Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion und Verarbeitung stark abgenommen hat. Auch in ländlichen Kreisen Deutschlands stellt der Dienstleistungssektor inzwischen den größten Anteil an Wertschöpfung und Beschäftigung. Für die Ukraine kann auf Ebene der Oblaste festgestellt werden, dass die Beschäftigung in der Landwirtschaft (inklusive Forst und Fischerei) 2019 mit nur zwei Ausnahmen (Vinnytsia und Kherson) einen Anteil von 30 % nie übersteigt. Dagegen beträgt der Anteil der Beschäftigung im Bereich der Dienstleistungen in allen Oblasten über 50 % (State Statistics Service of Ukraine, 2020).

Ländliche Entwicklung wird seitens der Autoren als ein „Prozess der stabilen und ausgeglichenen Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion, der ländlichen Siedlungsstruktur und der ländlichen Räume auf Grundlage eines modernisierten Systems, das soziale

und wirtschaftliche Lebensaspekte verbessert [...]“ definiert. Auch in dieser Definition wird dem Agrarsektor ein übermäßiges Gewicht beigemessen.

Im Gegensatz dazu betont die MEGT-Strategie explizit einen Strategiewechsel zu einem territorialen bzw. gemischt sektoral-territorialen Ansatz. Unter dem Oberbegriff ländliche Räume können in diesem Dokument Kleinstädte bis zu 50.000 Einwohnern und benachteiligte ländliche Gebiete als Territorien mit besonderem Handlungsbedarf identifiziert werden. In den Typ benachteiligte ländliche Gebieten fallen Regionen mit einer Bevölkerungsdichte unter 15 Personen pro km², in einer Entfernung von mehr als 30 Minuten zur nächsten Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern mit dem Auto und einem Bevölkerungsrückgang um mehr als 30 % im Zeitraum 2008-2018.

2.2. IDENTIFIKATION DES HANDLUNGSBEDARFS: ABSCHNITTE „ZIELE UND UMSETZUNGSFRIST“ UND „ZU LÖSENDE PROBLEME“

Wie weiter oben schon erwähnt, sind Überschriften und Text nicht immer konsistent. In dem Konzept werden die folgenden Oberziele im Abschnitt „Zu lösende Probleme“ aufgeführt:

- Entwicklung der sozialorientierten, wettbewerbsfähigen, umwelt- und bürgerfreundlichen Landwirtschaft;
- Förderung der ländlichen Gemeinschaften und Verbesserung der Lebensstandards für ländliche Bevölkerung, vor allem für sozial vulnerable Bevölkerungsschichten: Kinder, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen, was an die Entwicklungsebene jeweiliger lokaler Selbstverwaltung angepasst werden soll;
- Unterstützung des ökologischen Gleichgewichts unter obligatorischer Berücksichtigung der ausgeglichenen Nutzung und Reproduktion von Naturressourcen in ländlichen Gebieten.

Auch hier dominiert in dem ersten Stichpunkt eine allein auf die Landwirtschaft ausgerichtete Sichtweise. Eine Ausweitung auf alle wirtschaftlichen Sektoren wird empfohlen. Die Ziele Sozialorientierung, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Bürgerfreundlichkeit sind relativ allgemeingültig und stellen diesbezüglich keine Einschränkung dar.

2.3. ABSCHNITT „LÖSUNGSWEGE“

Unter Abschnitt Lösungswege werden vier Entwicklungsbereiche identifiziert:

- i. Wirtschaftlicher Bereich der nachhaltigen Entwicklung
- ii. Sozialer Bereich der nachhaltigen Entwicklung
- iii. Ökologischer Bereich der nachhaltigen Entwicklung
- iv. Institutionelle, finanzielle und materielle Sicherung von strategischen Richtungen der nachhaltigen ländlichen Entwicklung.

Die diesen Entwicklungsbereichen zugeordneten Unterziele wirken sehr selektiv und nicht konsistent.

So verweist das Ziel des „wirtschaftlichen Bereichs der nachhaltigen ländlichen Entwicklung“ einerseits auf die Diversifizierung der Wirtschaft in ländlichen Gebieten, die Entwicklung des Unternehmertums und die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus, andererseits werden aber nur die landwirtschaftlichen Dienstleistungsgenossenschaften erwähnt. Aus einer territorialen Perspektive wäre hier zu erwarten, dass alle Formen der Kooperation in allen Wirtschaftsbereichen als förderwürdiges Ziel benannt werden.

Dem Ziel „sozialer Bereich der nachhaltigen ländlichen Entwicklung“ werden nur Aspekte der Siedlungsstruktur, der Bevölkerungsentwicklung („Verbesserung der Reproduktion der ländlichen Bevölkerung“), Beschäftigung sowie Lebensstandard genannt. Hier stellt sich die Frage, ob es Aufgabe des Staates sein sollte, das Bevölkerungswachstum zu beeinflussen. Andere Aspekte einer sozialen Dimension wie bspw. Armut, Zugang zu Bildung oder Kultur werden dagegen gar nicht erwähnt.

Unter dem Ziel „institutionelle, finanzielle und materielle Sicherung“ wären zusätzliche Aspekte der institutionellen Rahmenbedingungen im Sinne der Neuen Institutionenökonomik wie eine Bekämpfung der Korruption, Zugang zu Gerichten und einheitliche Durchsetzung von Gesetzen zu erwarten. Eine Steuerung der ländlichen Entwicklung oder die Vergabe von Krediten oder die Bereitstellung der materiellen und technischen Ausstattung für die Agrarproduktion sind üblicherweise keine Aufgaben der staatlichen Verwaltung.

2.4. ABSCHNITT „ERWARTETE ERGEBNISSE“

Eine weitere Ausformulierung der Ziele erfolgt unter der Überschrift ‚Erwartete Ergebnisse‘:

1. Sicherung der Beschäftigung und Erhöhung des Lebensstandards der ländlichen Bevölkerung
2. Verbesserte Steuerung der nachhaltigen ländlichen Entwicklung
3. Diversifizierung der Wirtschaft in ländlichen Gebieten
4. Entwicklung des Unternehmertums und der kleineren Betriebsformen in ländlichen Räumen
5. Entwicklung der landwirtschaftlichen Genossenschaften
6. Innovationen für nachhaltige ländliche Entwicklung
7. Entwicklung der Informations- und Beratungsarbeit im landwirtschaftlichen Bereich
8. Anthropogene und ökologische Sicherheit der ländlichen Gebiete
9. Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung von Dörfern und ländlichen Gemeinden
10. Materielle und technische Versorgung für nachhaltige ländliche Entwicklung
11. Investitionsbeschaffung in nachhaltige ländliche Entwicklung

Für jedes strategische Ziele/ Handlungsbedarf listet das MWHL-Konzept erläuternde Aspekte, identifizierte Entwicklungsindikatoren und erwartete Ergebnisse auf. Dieser Grundansatz, Ziele mit möglichst klar definierten Indikatoren zu untersetzen, ist grundsätzlich sehr begrüßenswert. Aber eine engere und konsistentere Verknüpfung mit den Oberzielen wäre erstrebenswert. Des Weiteren sind sehr viele der erwähnten Ziele vergleichsweise spezifisch und riskieren damit viele zusätzliche möglicherweise sinnvolle Ziele zu vernachlässigen. Wenn Regionen und Gemeinden hier mehr Verantwortung übertragen werden soll, böte es sich an, die Identifikation und Priorisierung dieser operationellen Ziele in deren Verantwortung zu delegieren.

In vielen Bereichen der ländlichen Entwicklung sind Zielkonflikte unvermeidbar. Dies wird auch in diesem Konzept bspw. bei den Entwicklungsindikatoren ‚Steigerung der Beschäftigung‘ und ‚Erhöhung der Löhne und Gehälter‘ offensichtlich. In einem marktwirtschaftlichen System ist die Lohnentwicklung an die Entwicklung der Arbeitsproduktivität gekoppelt. Gleichzeitig bedingt eine Steigerung der Arbeitsproduktivität innerhalb eines Unternehmens die Freisetzung von Arbeitskräften. Das heißt, beide Ziele sind nur realisierbar, wenn die Schaffung neuer Stellen die Freisetzung von Arbeitskräften als Folge der steigenden Arbeitsproduktivität übersteigt. Gleichzeitig darf das Lohnniveau der neuen Stellen nicht unter dem Lohnniveau bestehender Stellen liegen. Üblicherweise bestehen sehr häufig auch Zielkonflikte zwischen Umweltzielen und der Flächennutzung.

Die in dem Konzept formulierten Ergebnisse sind aber häufig als Ausdruck unternehmerischer Entscheidungen operationalisiert (z.B. Gesamtzahl der Familienfarmbetriebe beträgt 200.000; Neugründung von jährlich 1500 bis 2000 neuen kleineren Betrieben pro Jahr; Vereinigung von über 50% der ländlichen Haushalte in Genossenschaften). Hier wäre es wichtig, mögliche Ergebnisse zu operationalisieren, die durch politisches Handeln direkt gesteuert und damit auch evaluiert werden können. Innerhalb der jeweiligen Ziele findet stellenweise eine Vermischung von programmatischen Indikatoren und politischen Maßnahmen (Instrumenten) statt (siehe hierzu auch Kommentare im Konzept). Darüber hinaus erscheint die Zuordnung bestimmter Stichpunkte (‚Aspekte‘) zu den jeweiligen Zielen überraschend. Beispielsweise sind unter dem Ziel Investitionsbeschaffung (11) soziale Aspekte aufgeführt, die eher unter dem Ziel Erhöhung des Lebensstandards (1) zu erwarten wären.

2.5. ADMINISTRATIVE UNTERSETZUNG DES KONZEPTE: ABSCHNITTE „FINANZIELLE SICHERUNG“ UND „ORGANISATORISCHE SICHERUNG“

In dem Abschnitt „Finanzielle Sicherung“ wird in sehr verkürzter Form der Staatshaushalt, die lokalen Haushalte und sonstige gesetzeskonforme Finanzierungsquellen aufgezählt. Eine Erwähnung bestehender Fonds und ihre Bewertung hinsichtlich ihrer Passung zum Inhalt des Konzeptes wären wünschenswert. Ebenso wird in dem Abschnitt ‚Organisatorische Sicherung‘ ein Aktionsplan erwähnt, der unter der Koordination des Wirtschaftsmi-

nisteriums durch eine Reihe von Ministerien (Finanzministerium, Ministerium für Sozialpolitik, Ministerium für Umweltschutz und Naturressourcen, Ministerium für Infrastruktur, Ministerium für Bildung und Wissenschaft, Ministerium für Entwicklung der Gemeinden und Gebiete, Ministerium für Gesundheitswesen) und Exekutivbehörden auf der regionalen und lokalen Ebene umgesetzt werden soll. Dieser interministerielle Ansatz ist sehr begrüßenswert. Dennoch besteht eine große Herausforderung in der tatsächlichen gelebten Zusammenarbeit. Dieser Abschnitt ist daher vollkommen unzureichend für eine konzeptionelle Untermauerung der zukünftigen ländlichen Entwicklungspolitik.

An dieser Stelle wäre eine konkretere Aussage zur Verteilung von Kompetenzen zwischen nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsebenen wünschenswert. Das Konzept der Subsidiarität kann in diesem Fall eine Orientierungshilfe bieten, die Dezentralisierungsstrategie der ukrainischen Regierung auch in Bezug auf die ländliche Entwicklung mit Leben zu füllen. Unter dem „Erwarteten Ergebnis“ verbesserte Steuerung der nachhaltigen ländlichen Entwicklung (2) finden sich Hinweise auf zu erstellende Programme auf Ebene der Regionen, Kreise und vereinigten Gemeinden. Eine klare Abgrenzung für welche Bereiche diese zu erfolgen haben, ist essenziell, um die Entwicklung von parallelen Aktivitäten und damit zu befürchtender fehlender Akzeptanz der Strategie durch die betroffenen Verwaltungsorgane zu vermeiden.

Insbesondere im Fall eines mehrdimensionalen Politikbereichs wie der ländliche Entwicklung sind eine Einbindung zahlreicher Politikfelder und eine möglichst effiziente Zusammenarbeit dieser unabdingbar. Vor diesem Hintergrund könnte bspw. eine interministerielle Arbeitsgruppe oder andere institutionalisierte Plattformen der Zusammenarbeit sowohl zwischen Ministerien als auch mit nachgelagerten Verwaltungsebenen hier verankert werden. Zusätzlich bietet es sich an, die erwünschte Partnerschaft mit Forschungseinrichtungen und Institutionen der Zivilgesellschaft in Form eines Beirates zu organisieren.

Schließlich sollte die finanzielle und organisatorische Absicherung der Umsetzung eng miteinander verzahnt werden. Je nach Zuweisung von Verantwortungen auf entsprechende Verwaltungsebenen sollte auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der entsprechenden Ebene sichergestellt werden. Die Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass es sich hierbei um einen sehr komplexen Prozess handelt, der unter Umständen kontinuierlich weiterentwickelt werden muss (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020)). Dennoch wäre es im Rahmen dieses Konzeptes ratsam, eine grundsätzliche Aussage zur Verknüpfung von organisatorischer und finanzieller Umsetzung zu treffen.

3. ANALYSE DES PROZESSES DER ERARBEITUNG DER STRATEGIE (EINBEZIEHUNG DER RELEVANTEN INTERESSENGRUPPEN)

Muss von LKZE ergänzt werden, falls an den ToR festgehalten wird.

4. PEER REVIEW DER RELEVANTEN KAPITEL IM ÄNDERUNGSMODUS

Siehe Anhang

5. EMPFEHLUNGEN

- **Grundsätze der ländlichen Entwicklungspolitik:** Ein mittelfristiges Konzept ist nicht geeignet, sehr detaillierte Aussagen zu Instrumenten zu kommunizieren und erfordert ein gewissen Abstraktionsgrad. Umso wichtiger wäre daher über die breitere gesellschaftliche Diskussion, die politische Beratung und parlamentarische Entscheidung eine demokratisch legitimierte Verständnis von Grundsätzen der ländlichen Entwicklungspolitik und deren Umsetzung zu erreichen. Dies umfasst Aussagen zu den wesentlichen Zielen der Politik als auch Prinzipien der Umsetzung wie zum Beispiel der Subsidiarität. In Marktwirtschaften sollte sich staatliches Handeln auf die Gebiete beschränken, wo das Marktergebnis von gesellschaftlich erwünschten Zielgrößen abweicht.
- Stärkung der **problem- und handlungsorientierten Perspektive** auf ländliche Räume: Es wird empfohlen, der Strategieentwicklung, falls noch nicht geschehen, eine umfangreiche Bestandaufnahme voranzustellen. Die folgenden Fragen können für diesen Zweck eine Grundlage bilden: Welche Gebiete werden als ländliche Räume identifiziert? Welche Probleme kennzeichnen diese Räume insbesondere? Sind einige dieser Probleme kennzeichnend für alle oder fast alle ländlichen Räume oder welche Probleme sind sehr regional spezifisch? Wie ist die derzeitige Kompetenzverteilung und Mittelausstattung in den Politikfeldern, die direkt und indirekt die identifizierten Probleme lösen können? Welche festgestellten Probleme können durch eine Verbesserung von marktbasieren Anreizsystemen (teilweise) behoben werden und welche Probleme sind durch Marktversagen verursacht und erfordern daher direktes staatliches Eingreifen?
- Verankerung des **Subsidiaritätsprinzips:** Solange das Auftreten von spill-over Effekten dem nicht entgegenstehen, sollten politische Aufgaben möglichst dezentral wahrgenommen werden. Das heißt, die Entscheidungs- und Handlungskompetenz für Maßnahmen, die ausschließlich oder vor allem lokale und regionale Effekte generieren, sollte auf der entsprechenden Ebene angesiedelt werden.
- Stärkung und konsistente Verfolgung einer **territorialen Perspektive:** Ländliche Räume erfüllen eine Vielzahl von Funktionen und werden durch zahlreiche Aktivitäten ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, Unternehmen sowie Besucherinnen und Besucher geprägt. Eine territoriale Perspektive, die alle diese Aspekte berücksichtigt, sollte konsequenter ausformuliert und sich in allen Teilbereichen des Konzeptes in einer konsistenten Art und Weise widerspiegeln.

- Identifikation **regional-spezifischer Entwicklungspfade**: In einem großen und naturräumlich und wirtschaftlich heterogenen Land wie der Ukraine wird die Umsetzung eines nationalen einheitlichen Leitbildes der ländlichen Entwicklung mit dem Ziel eines identischen Lebensstandards unmöglich sein. Unterschiedliche regionale Entwicklungspfade der ländlichen Entwicklung können Potenziale generieren und sollten ermöglicht werden. In dem Konzept sollten daher zum einen Oberziele auf nationaler Ebene definiert werden und zum anderen den Regionen Wege zur Identifikation von regional-spezifischen Zielen ermöglicht werden. Das Konzept sollte insbesondere hinsichtlich möglicherweise auftretender Zielkonflikte weiter entwickelt werden und, idealerweise, Lösungsvorschläge aufzeigen.
- **Rahmenbedingungen der ländlichen Entwicklung**: Eine zentrale Aufgabe der Politik ist die Etablierung von Rahmenbedingungen, die eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen und fördern. Diese reichen vom Schutz der persönlichen Sicherheit und natürlichen Umwelt über einen chancengerechten Zugang zu Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bis zur Sicherung der persönlichen und unternehmerischen Entscheidungsfreiheit im gesetzlichen Rahmen. An verschiedenen Stellen ist zwar die Rede von der „Schaffung der günstigen Bedingungen für“ bestimmte Aktivitäten, aber das Stichwort ‚Rahmenbedingungen‘ wird in dem derzeitigen Konzept nicht einmal erwähnt. Es wäre daher zu empfehlen, in einer strukturierten Form zu definieren, welche Ziele sich auf die Rahmenbedingungen beziehen.
- **Evaluierung der ländlichen Entwicklungspolitik**: Es wird empfohlen, im Konzept Aussagen über Möglichkeiten zur Evaluierung der ländlichen Entwicklungspolitik zu verankern. Die Evaluierung erfüllt eine entscheidende Rolle in der Fortsetzung oder Weiterentwicklung der Politik nach 2030 im Sinne einer evidenzbasierten Politikgestaltung. Idealerweise wird die Evaluierung mit einem entsprechenden Vorlauf durch unabhängige Expertinnen und Experten auf Basis wissenschaftlicher Methoden durchgeführt.

LITERATUR

- BBSR. 2021. Laufende Raumb Beobachtung - Raumabgrenzungen: Siedlungsstrukturelle Kreistypen. Available from: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html?nn=2544954>.
- BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, Stadt.- und. Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. 2020. Lebendige Regionen - Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe: Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung. *In: BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, S.-U. R. B. (ed.) BBSR-Online-Publikation Nr. 14/2020*. Bonn.
- HOPPE, H. 2017. Kommentierung des Entwurfs eines "Programms zur Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete des Kiewer Oblast für die Periode 2017-2019". *In: DEUTSCH-UKRAINISCHER AGRARPOLITISCHER DIALOG (ed.) Kommentare zur Agrargesetzesinitiative APD/KAG/03/2017*. Kiew.
- KABINETT DER UKRAINE 2020. Staatliche Strategie der regionalen Entwicklung 2021-2027 (Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки). *In: MINISTERIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG VON GEMEINDEN UND TERRITORIEN (ed.)*. Kiyv.
- KÜPPER, P. 2016. Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. *In: THÜNEN-INSTITUT (ed.) Thünen Working Paper 68*. Braunschweig.
- LUPENKO, J. O., MALIK, M. Y. & BULAWKA, O. H. 2020. Strategische Richtungen der ländlichen Entwicklung bis 2030. *In: NATIONALES FORSCHUNGSZENTRUM INSTITUT FÜR AGRARÖKONOMIE (ed.)*. Kiew: Nationale Akademie der Agrarwissenschaften.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT LÄNDLICHE ENTWICKLUNG (SRLE) BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMEL) 2021. Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa: Beitrag zur Debatte über eine "Langfristige Vision für die ländlichen Räume" der Europäischen Kommission. Berlin.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK BEIM BMEL 2006. Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. *In: BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (ed.)*. Berlin.