

Integrierte ländliche Entwicklung – Umsetzungsstand und Perspektiven

Ergebnisse einer bundesweiten Befragung zur Umsetzung in den Bundesländern

Ulrich Gehrlein



1 Neuerungen der GAK-Fördergrundsätze

Der neue Fördergrundsatz der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) zur integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) bringt einige Neuerungen im Rahmen der Bund-Länder finanzierten Förderung ländlicher Räume mit sich. Neben einer integrierten Betrachtung von Dorferneuerung (DE), Flurneuordnung und ländlichem Wegebau, ergeben sich insbesondere mit den neuen Fördergegenständen: integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEKs) und Regionalmanagement (RM), neue Perspektiven für die Entwicklung ländlicher Räume. Wie werden diese Perspektiven in den Bundesländern eingeschätzt? In welcher Form beabsichtigen die Bundesländer die sich bietenden Möglichkeiten zu nutzen? Welche Vorstellungen bestehen zum möglichen Zusammenspiel mit anderen Instrumenten und Regionalisierungsprozessen?

Das Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) ist diesen und anderen offenen Fragen mit einer ad-hoc-Befragung der zuständigen Landesministerien nachgegangen. Mit den im Folgenden vorgestellten Auswertungen und Einschätzungen möchte das IfLS einen Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion über die Perspektiven einer integrierten ländlichen Entwicklung leisten.

2 Untersuchungsdesign und Ergebnisse

Untersuchungsdesign

Befragt wurden die Vertreter der für die Umsetzung des Fördergrundsatzes zur integrierten ländlichen Entwicklung zuständigen Ministerien der 13 Flächenländer. Berlin, Hamburg und Bremen wurden nicht befragt. Durchgeführt wurde

die Befragung im Oktober 2004. Gegenstand der Befragung waren die folgenden Themenkomplexe:

- Überarbeitungsstand der Richtlinie und Zeitplan zur Veröffentlichung
- Länderspezifische Ausgestaltung der Richtlinien
- Vorstellungen zu Gebietskulissen
- Kriterien zur Förderwürdigkeit von Regionen
- Vorstellungen zum Bedarf von ILEKs und RM
- Einschätzungen zu Chancen und Perspektiven des neuen Fördergrundsatzes
- Vorstellungen zu Inhalten und zum integrierten Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung
- Vorstellungen zur Ausgestaltung des RM
- Vorstellungen zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit
- Vorstellungen zur zukünftigen Unterstützung der Regionen
- Berücksichtigung und Aufarbeitung bisheriger Erfahrungen

Im Einzelnen erbrachte die Befragung die im Folgenden dargestellten Ergebnisse.

Umsetzungsstand des Fördergrundsatzes in den Bundesländern

Zum Zeitpunkt der Befragung, im Oktober 2004, war lediglich in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen eine Richtlinie veröffentlicht. In neun weiteren Bundesländern befand sich ein Richtlinienentwurf in einem Abstimmungsprozess mit den Fachressorts des jeweiligen Landes bzw. mit dem BMVEL. In der Zwischenzeit wurde in Rheinland-Pfalz, im Februar 2005, eine entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen. Im April folgten Hessen und Thüringen sowie Niedersachsen und Bayern im Mai mit ihren Landesrichtlinien. Mit einer Veröffentlichung einer Richtlinie kann in drei weiteren Bundesländern bis zum Herbst 2005 gerechnet werden (Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern). Im Saarland ist vorerst keine Erstellung einer eigenen Landesrichtlinie beabsichtigt. Vielmehr war vorgesehen, den Fördergrundsatz des Bundes für eine integrierte ländliche Entwicklung analog im Lande anzuwenden.

In Sachsen und Sachsen-Anhalt wurde noch kein Abstimmungsprozess in Gang gesetzt. Dort soll zunächst mit der bestehenden Richtlinie weitergearbeitet werden. In Sachsen wollte man dabei bewusst die angekündigten Neuerungen der EU (ELER im Jahre 2007) abwarten und integrieren.

Zur Ausgestaltung der Länder-Richtlinien

In den meisten Bundesländern werden die Aussagen des GAK-Rahmenplans zum ILE-Fördergrundsatz weitestgehend direkt übernommen. So werden meist lediglich länderspezifische Aussagen zu Fördermodalitäten, zuständigen Stellen u. ä. hinzugefügt.

Abweichende Vorstellungen gibt es bei einer Reihe von Ländern hinsichtlich der Mindestgröße von Regionen, in denen ein Regionalmanagement gefördert werden kann. Hier sehen einige Länder in der Mindestgröße von 30 000 Einwohnern, die im GAK-Rahmenplan als Ausnahme für dünnbesiedelte Regionen genannt wird, eher die Regel (Rheinland-Pfalz, Saarland, Niedersachsen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein). So wurde zu bedenken gegeben, dass eine zu große flächenmäßige Ausweitung der Regionen die Erarbeitung einer einheitlichen Strategie sowie die Definition konkreter Handlungsfelder und Maßnahmen erschwere.

In Rheinland-Pfalz werden ergänzende, länderspezifische Förderungen vorgesehen, wie die Steillagen-Förderung. Die DE, die dort in einem anderen Ministerium angesiedelt ist, wird nicht in die neue Richtlinie einbezogen. In Baden-Württemberg wird das RM voraussichtlich nicht als Fördergegenstand in die Landesrichtlinie übernommen.

Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern beabsichtigen die Integration aller Förderrichtlinien (EU-, Bund- und Länder-Programme) in einer einzigen Dach- oder Generalrichtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, um so eine Harmonisierung der Förderpraxis zu gewährleisten. In Mecklenburg-Vorpommern ist ebenfalls die Integration des GAK-Fördergrundsatzes und einer weiteren Förderrichtlinie, deren Fördertatbestände mit Mitteln des Landes und aus dem EAGFL/A bezuschusst werden, in einer gemeinsamen Richtlinie in Vorbereitung.

Zwei Gesprächspartner wiesen grundsätzlich darauf hin, dass die Richtlinien zwar im Wortlaut nicht wesentlich vom GAK-Rahmenplan abweichen, jedoch länderspezifische Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen in nachgelagerten Arbeits- und Durchführungsanweisungen erkennbar werden könnten.

Vorstellungen zur Gebietskulisse

Die Frage, für welche Gebietskulisse integrierte Entwicklungskonzepte erstellt und ein Regionalmanagement implementiert werden sollen, war lediglich in Mecklenburg-Vorpommern (MV) noch offen. Die große Mehrheit der Befragten

präferierte den Zusammenschluss von kooperationswilligen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden unabhängig von Landkreisgrenzen. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Zusammenschlüsse in der Regel kleiner als Landkreise sind. In solchen Gebietszuschnitten werden die größten Chancen zur Realisierung eines »bottom-up-Ansatzes« sowie umfangreicher Partizipations- und Kooperationsprozesse gesehen (NRW, Saarland, Niedersachsen, Bayern, Thüringen, Schleswig-Holstein). Für das Saarland wurde betont, dass die Gebietskulisse einer Region nicht als statisches Gebilde verstanden wird. Vielmehr gehe man von einem dynamischen Prozess aus, der eine nachträgliche Erweiterung – aber auch den Ausschluss von Gemeinden – nicht ausschließt, wenn sich herausstellt, dass Teile am Rande der Region willig und geeignet sind, das Leitbild und die Ziele der Region wirkungsvoll umzusetzen.

Eine Orientierung an naturräumlichen Gegebenheiten wird bereits in Hessen praktiziert und in Rheinland-Pfalz in Erwägung gezogen. So wird in Rheinland-Pfalz überlegt, ggf. Naturparke als Gebietskulisse zuzulassen, während in Hessen die bisherige Praxis der Ausweisung und Förderung bestimmter »Landschaftsräume« fortgeführt werden soll.

Lediglich in Brandenburg werden die Regionen überwiegend mit den Landkreisen übereinstimmen. Dies habe sich als Ergebnis eines intensiven Diskussionsprozesses des Landes mit Vertretern von Verbänden, LEADER+-Aktionsgruppen und Landkreisen herauskristallisiert. So biete die Landkreisebene insbesondere eine höhere Umsetzungssicherheit. Dies gelte im Besonderen für Maßnahmen öffentlicher Träger in Hinblick auf die Sicherung der erforderlichen Eigenanteile.

Kriterien zur Förderwürdigkeit von Regionen

Grundsätzlich wird eine Doppelförderung einzelner Fördergegenstände, wie beispielsweise das RM, durch verschiedene Programme, ausgeschlossen. Eine Anschlussförderung nach Auslaufen anderer Programme, wie Regionen Aktiv (RA) oder LEADER+, wird teilweise beabsichtigt, um entstandene Entwicklungspotentiale auszubauen.

Darüber hinaus wurden keine speziellen Auswahlkriterien, ökonomische o.a. Merkmale der Regionen benannt. Lediglich in Bayern soll in der Dorferneuerung eine deutliche Abstufung nach der Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden vorgenommen werden. Darüber hinaus sollen in Bayern auch die strukturschwachen Regionen entlang der Grenze zu Tschechien stärker gefördert werden. In Nordrhein-Westfalen wurden bei der Förderung der Erstellung von ILEKS gestufte Höchstsätze in Abhängigkeit der Anzahl der in ein Konzept involvierten Gemeinden festgelegt.

Vorstellungen zum Bedarf von ILEKs und RM

Die Einschätzungen zum Bedarf bzw. zur anvisierten Anzahl geförderter Regionen waren über alle Bundesländer hinweg recht verschieden: In Baden-Württemberg wird für das RM kein finanzieller Handlungsspielraum für eine Förderung aus der GAK gesehen. ILEKs sollen dort nur in dem Umfang gefördert werden, als sie für die Förderhöhe der Flurneuordnung erforderlich sind.

Einen Großteil des Bedarfs nach Entwicklungskonzepten sehen Hessen, Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen durch ihre bisherige Praxis bereits weitestgehend abgedeckt. Dort wurden nach Einschätzung der Befragten bereits eine große Anzahl ILE-konformer Prozesse angestoßen und Entwicklungskonzepte erstellt. So existieren in Bayern bereits ca. 50 »Regionale Landentwicklungen«, weitere sind in Vorbereitung. Eine ungebrochene Nachfrage bestehe dort allerdings weiterhin nach DE und Flurneuordnung. In Schleswig-Holstein wurde ebenfalls bereits eine Vielzahl von »Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen« (LSE) durchlaufen. Auch in Hessen ist von einer annähernden Bedarfsdeckung die Rede. Dort existieren elf ausgewiesene Regionen. Diese sollen nach Auslauf der aktuellen Förderung weitergefördert werden.

Ebenso kann Rheinland-Pfalz für sich Erfahrungen mit AEPs »neueren Typs« sowie mit integrierten Entwicklungsprogrammen (IEP) für einzelne Naturräume (»Mittelrhein«, »Mosel«) geltend machen. Auch wurden dort bereits Erfahrungen mit partizipativen Erarbeitungsprozessen und einer zusätzlichen Umsetzungsmoderation gesammelt. In diesem Bundesland wird von einem moderaten zusätzlichen Bedarf an ILEKs und insbesondere RM ausgegangen.

Ein wachsender Bedarf an ILEKs und RM wird in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland erwartet. Dort wird sich allerdings erst zeigen müssen, wie zügig sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu Regionen im Sinne des ILE-Fördergrundsatzes zusammenfinden.

Eine landesweite Erstellung von ILEKs und Implementierung von RM beabsichtigt Brandenburg auf der Ebene der Landkreise bzw. der Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städte. Dabei werden die Regionen allerdings nicht flächendeckend abgebildet, sondern jeweils räumliche und inhaltliche Entwicklungsschwerpunkte gebildet. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wird in Erwägung gezogen, die Förderung des RM wie bei LEADER und RA an einen Wettbewerb zu knüpfen.

Insgesamt wurde die Meinung vertreten, dass die Einrichtung und Förderung eines RM auf ein höheres Interesse in den Regionen stoßen werde als die Erstel-

lung von ILEKs. Dies wird mit der Vielzahl bereits bestehender Planungen und Konzepte sowie mit dem allgemeinen Personalabbau in öffentlichen Verwaltungen begründet.

Einschätzungen zu Chancen und Perspektiven des neuen Fördergrundsatzes

Die Einschätzungen von Chancen und Perspektiven, die der neue Fördergrundsatz und insbesondere die Fördergegenstände ILEK und RM bieten, fiel sehr unterschiedlich aus. Das Spektrum reicht hier von sehr hohen bis hin zu keinen positiven Erwartungen.

Von der überwiegenden Mehrheit der Ansprechpartner wurde der neue Fördergrundsatz begrüßt. Eine ganze Reihe von Personen stellte heraus, dass der neue Fördergrundsatz insbesondere durch seinen integrativen Ansatz neue Entwicklungsmöglichkeiten und Synergieeffekte bietet. So gehe der integrierte Ansatz wesentlich über die bisherige Praxis einer eher sektoralen Planung, wie sie die AEP darstellt, hinaus (Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Thüringen, NRW, Saarland). Synergieeffekte werden in Thüringen und Bayern beispielsweise durch die Integration von DE, Flurneuordnungen, ländlichen Wegebau u.a. in ein regionales Gesamtkonzept erwartet. Ein weiterer Gesprächspartner fand es darüber hinaus wünschenswert, dass die Philosophie der integrierten ländlichen Entwicklung seitens seiner Landesregierung aufgegriffen und zur sektorübergreifenden Landespolitik ausgebaut werde.

Als neu für einzelne Bundesländer wurden die Etablierung von einzelne Ortschaften übergreifenden Bürgerbeteiligungsprozessen (NRW) und der gemeindeübergreifende Ansatz (Saarland) als neu erachtet. So seien einzelne Gemeinden kaum noch in der Lage, aktuelle Probleme alleine zu lösen. Durch die Implementierung und Positionierung eines RM erhielten die Regionen darüber hinaus mehr Selbstverantwortung und würden damit gestärkt (Niedersachsen, NRW). Grundsätzlich wurde in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg begrüßt, dass die methodischen Ansätze, z. B. von LEADER und RA, in die Regelförderung übergehen und so in der Fläche Verbreitung finden.

Die Vertreter von sechs Bundesländern betonen, dass der neue Fördergrundsatz im Wesentlichen an der bisherigen Praxis ihres Bundeslandes direkt anknüpft und insofern eine Fortführung des Bestehenden darstellt. So würden in Hessen die Fördergegenstände ILEK und RM im Prinzip seit LEADER I praktiziert. Neu sei lediglich die stärkere Gemeinwohlorientierung und die Förderung des Landtourismus. Auch in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen habe man bereits weitreichende Erfahrungen mit gemeindeübergreifenden, integrierten Beteiligungsprozessen – allerdings mit einem engeren Themenspektrum. In Sachsen

und Bayern werden seit ca. zehn Jahren regionale Entwicklungskonzepte als eine spezifische Form der AEP bzw. im Rahmen der »Regionalen Landentwicklung« erstellt. In Schleswig-Holstein ist seit 1995 das Instrument »Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse« (LSE) im Einsatz – wobei die LSE Stufe II weitestgehend ILEKs entspräche.¹ Die bisher in Schleswig-Holstein praktizierte Regionalbetreuung soll zum Regionalmanagement (Vernetzungsfunktion) weiterentwickelt werden. Diese sechs Länder verstehen den neuen GAK-Fördergrundsatz auch als formale Bestätigung bzw. Anerkennung ihrer bisherigen langjährigen Tätigkeit in diesem Gebiet.

Keine zusätzlichen Effekte von den neuen Instrumenten werden in Baden-Württemberg erwartet. So böten DE und Flurneuordnung für sich schon gemeindeübergreifende Anknüpfungspunkte. Als grundsätzliches Problem wurde von einigen Ansprechpartnern die Mittelknappheit und Konkurrenz um Finanzmittel benannt. So wurde insbesondere die Gefahr gesehen, dass Mittel aus dem originären Bereich der Landwirtschaft abgezogen werden könnten.

Vorstellungen zu Inhalten und zum integrierten Ansatz der ILE

Auch bezüglich der Frage der inhaltlichen bzw. thematischen Bandbreite, die durch ILEKs und RM aufgegriffen werden sollten, gingen die Meinungen der Befragten auseinander: Während einige Länder betonten, dass dem integrierten Ansatz folgend ILEKs Themenbereiche abdecken können, die über die Agrarförderung hinaus gehen (Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW), hoben andere hervor, dass sich die Inhalte eng an den GAK-Fördergegenständen (DE, Flurneuordnung, Wegebau, Kooperationen mit Handwerk und Tourismus) orientieren sollten (Brandenburg, Niedersachsen). Im Saarland wurden konkret als Themenpalette die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Kulturgüter bzw. Kulturlandschaft benannt. Eine thematische Öffnung über die Land- und Forstwirtschaft hinaus wird im Bereich des Tourismus und der Kooperation mit dem Handwerk gesehen und soll von den meisten Ländern entsprechend genutzt werden.

Hinsichtlich räumlicher Bezüge möchte man in Schleswig-Holstein verstärkt das Thema Stadt-Umland-Beziehungen angehen. In Brandenburg, wo ILEKs auf der Ebene der Landkreise erstellt werden sollen, müssen innerhalb der Landkreise räumliche und thematische Schwerpunkte gesetzt werden – im Umkehrschluss wird es »weiße Flecken« geben. So wird betont, dass der ILE-Grundsatz kein In-

¹ LSE I: kleine Gebietskulisse: durchschnittlich 8.000-15.000 Ew. unter Einbeziehung von 4 bis 18 kleinen Gemeinden (einige LSE I auch über 20.000 EW); LSE II: Ausweitung der Kulisse – allerdings kleinräumiger als ILE-Vorgabe (8.000-10.000 Ew. bis 18 Gemeinden).

strument zur Nivellierung räumlicher Disparitäten sei, sondern der Förderung von Entwicklungsschwerpunkten diene.

Grenzen der ILEKs werden auch hinsichtlich einer vollständigen Integration aller regionalisierten, sektoralen Entwicklungsstrategien (Wirtschaftsförderung, Regionalplanung etc.) gesehen. Dieser Anspruch stelle vielmehr eine Überforderung des Instruments dar (Brandenburg, Bayern, Niedersachsen). Grundsätzlich dürfe man sich von ILEKs keine »Wunder« erwarten. Während die Durchführung von AEPs 100.000–120.000 € kostete, müssen ILEKs mit ca. der Hälfte dieses Betrags auskommen (max. 60.000–70.000 €). Daher sollte es sich bei ILEKs um knappe, umsetzungsorientierte Konzepte handeln, die oft auf bereits bestehenden Bestandsanalysen aufbauen und die für einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahre für die zukünftige regionale Entwicklung, Leitbild, Strategien, Ziele und Maßnahmen benennen (Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland)².

Eine ganze Reihe von Bundesländern strebt an, bestehende AEPs und REKs (LEADER, RA, Regionale Landentwicklung etc.) auf ihre ILE-Konformität zu prüfen und entsprechend als ILEKs anzuerkennen oder ggf. zu modifizieren und zu ergänzen (Rheinland-Pfalz, Thüringen, Niedersachsen, Bayern, Schleswig-Holstein). So will man möglichst zügig an die Implementierung eines RM gehen und frühzeitig Maßnahmen und Projekte realisieren. Gerade die Akteure vor Ort hätten meist ein größeres Interesse an konkreten Projekten als an einer Leitbild- und Strategieentwicklung.

Vorstellungen zur Ausgestaltung des RM

Zur Implementierung des RM bestehen bisher noch wenig konkrete Vorstellungen. Zwar besteht dem GAK-Fördergrundsatz folgend darüber Einigkeit, dass es sich beim RM um eine verwaltungsexterne Leistung handeln solle. Wie das RM implementiert und wo es angesiedelt werden soll, ist allerdings meist offen.

In einigen Bundesländern herrscht die Meinung vor, dass die Erbringung der Leistungen des RM an externe Büros ggf. für einen längeren Zeitraum (2–5 Jahre) übertragen werden solle (Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Thüringen, Saarland, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern). In Mecklenburg-Vorpommern wurde betont, dass es sich bei dem Auftragnehmer um eine bestehende Einrichtung mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern handeln

² So wurde angeführt, dass im Rahmen der Bestandsaufnahme beispielweise keine Primärerhebung durchgeführt werden könnte. Vielmehr sollten bestehende Daten ausgewertet und in der Vor-Ort-Diskussion bewertet werden (Rheinland-Pfalz).

müsse, die Kontinuität und Qualität des Regionalmanagements gewährleisten kann. Im Saarland wurde ferner die Wahrung der Unabhängigkeit des RM von einzelnen Gemeinden und in Nordrhein-Westfalen die thematische Öffnung des RM zu weiteren, über die Landwirtschaft hinaus gehenden Bereiche betont.

In Hessen gibt es in 10 Regionen seit mehreren Jahren ein sich mittlerweile selbst aus der Region tragendes professionelles Regionalmanagement außerhalb der Verwaltungen. Der Aufbau wurde mit Landesmitteln und mit EU-Mitteln aus LEADER II über das hessische Programm zur ländlichen Regionalentwicklung gefördert. Träger des Regionalmanagements sind so genannte »Regionalforen« in unterschiedlichen Rechtsformen. Überwiegend handelt es sich um Vereine, es gibt aber auch eine GmbH und einen Zweckverband. Ein Teil dieser Regionalforen sind gleichzeitig auch lokale Aktionsgruppen nach LEADER+.

Vorstellungen zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit

Grundsätzlich wurden mögliche Überschneidungen von ILEKs mit Umweltfachplanungen, der Raumplanung sowie der Wirtschaftsförderung gesehen. Zum Umgang mit entsprechenden Überschneidungen gab es unterschiedliche Auffassungen:

Hinsichtlich der Frage, wer die Abstimmung leisten sollte, sahen einige Ansprechpartner die Aufgabe der Integration der Themen und Ressorts beim RM bzw. den Gemeinden selbst. Das RM sollte in Kontakt mit den entsprechenden Stellen treten und eine Abstimmung mit konkurrierenden Konzepten herbeiführen (NRW, Saarland, Niedersachsen, Bayern, Schleswig-Holstein).

Andere Gesprächspartner sahen Abstimmungsbedarf bereits auf Ebene der Landesverwaltung. Diese hoben als wichtige Voraussetzung für den Erfolg des integrierten Ansatzes den Zuschnitt und die Zusammenarbeit der Ressorts (räumliche Planung, Raumordnung, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung) hervor. In Bayern beispielsweise hätten die anderen Ressorts den strategischen Ansatz von ILEKs bereits anerkannt.

Ein eher arbeitsteiliges Verständnis von ILE, Raumplanung und Wirtschaftsförderung haben wiederum andere: So wird das Verhältnis von ILEKs bzw. RM und Wirtschaftsförderung in Hessen aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Skalierung arbeitsteilig eingeschätzt. Dort existieren drei Großregionen (Nord-, Mittel- und Südhessen), die ein vom Land (Wirtschaftsministerium) getragenes wirtschaftsbezogenes Regionalmanagement betreiben. Darunter finden sich die kleineren naturräumlich geprägten Regionen, die über den ILE-Grundsatz

gefördert werden. In Brandenburg wird auf Landkreisebene von einer gegenseitigen Ergänzung von Wirtschaftsförderung und integrierter ländlicher Entwicklung ausgegangen. Zumal sich die Wirtschaftsförderung dort meist als top-down-Ansatz manifestiert, während die ILE dem bottom-up-Ansatz folgt.

Das Verhältnis zur Raumplanung wird ebenfalls oftmals eher arbeitsteilig gesehen. In Mecklenburg-Vorpommern finden sich seitens der Regionalplanung vier großräumige regionale Entwicklungsprogramme. Darin werden Grundsätze dargestellt, die sinnvoller Weise durch ILEs ergänzt und konkretisiert werden könnten.

Vorstellungen zur zukünftigen Unterstützung der Regionen

Hinsichtlich einer inhaltlich-fachlichen Begleitung der Regionen, die in die Erstellung von ILEs und die Implementierung von RM eintreten, wurde in einigen Bundesländern auf den Einsatz des sich zu diesem Thema in Erarbeitung befindlichen bundeseinheitlichen Leitfadens verwiesen (NRW, Saarland, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern). Zusätzlich werden von einer Reihe weiterer Länder neben der Landesrichtlinie noch Informationsveranstaltungen, kürzere Infoschriften sowie ein Unterstützungsangebot seitens nachgeordneter Behörden angeboten (Rheinland-Pfalz, NRW, Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein).

Berücksichtigung und Aufarbeitung bisheriger Erfahrungen

Wie umfassend in die zukünftige Praxis bereits gesammelte Erfahrungen mit den bisherigen Förderprogrammen einfließen, ist über die Bundesländer hinweg verschieden. Dabei ist in der Regel der bisherige Ressortzuschnitt und die Verteilung von Zuständigkeiten für die einzelnen Programme und Fördergegenstände ausschlaggebend. So erfolgte in den meisten Bundesländern lediglich ein informeller Erfahrungsaustausch zwischen zuständigen Ressorts. Dabei wurde der praktizierte Erfahrungsaustausch in einigen Ländern als gut und intensiv bezeichnet (Saarland, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), während er in anderen Ländern nur in geringem Maße erfolgte. Eine systematische Auswertung, beispielsweise der in einem Bundesland gelaufenen Evaluierungen zu den verschiedenen Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung, erfolgte nicht. Doch wiesen die Vertreter von Hessen, Bayern und Sachsen auf umfangreiche, zusätzlich in Auftrag gegebene Expertisen hin.

Eine systematische Aufbereitung und Auswertung von Erfahrungen und Überlagerungen bisheriger Ansätze wie LEADER, RA, AEP, DE, Flurneuordnung

– aber auch der regionalen Wirtschaftsförderung – wurde daher von einigen Ansprechpartnern als wünschenswert erachtet (Rheinland-Pfalz, Saarland, Niedersachsen). Dies sei um so bedeutsamer, da es nicht nur gelte, die Modellvorhaben RA und LEADER in die Regelförderung zu überführen. Vielmehr sollten auch die innovativen Ansätze in der bestehenden Praxis der Länder Berücksichtigung finden (Niedersachsen).

3 Zusammenfassende Einschätzungen

Angesichts des sich abzeichnenden Bildes der Umsetzung des neuen GAK-Fördergrundsatzes »Integrierte Ländliche Entwicklung« stellt sich zum einen grundsätzlich die Frage, welche Chancen sich den Regionen bieten und zum anderen, welche davon mit der beabsichtigten Form der Umsetzung ergriffen werden. Einige diesbezüglich zentralen Aspekte werden im Folgenden vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse diskutiert.

Abstufungen des integrativen Ansatzes

In Bezug auf die von den Bundesländern anvisierte räumliche und thematische Integration, die ILEKs und RM leisten sollen, zeichnen sich unterschiedliche Integrationstiefen ab. Dabei können im Wesentlichen die folgenden drei Stufen differenziert werden:

Eine erste Integrationsstufe stellt die Zusammenführung von bisher getrennt geförderten GAK-Fördergegenständen, wie der DE, der Flurneuordnung und des ländlichen Wegebbaus dar. Die Abstimmung dieser Fördermaßnahmen für ein gemeindeübergreifendes Gebiet im Rahmen von ILEKs bietet nun die Möglichkeit der gezielten Bündelung von Aktivitäten und der Bildung von Entwicklungsschwerpunkten. Damit können Synergieeffekte erzeugt werden, die zu einer positiven Ausstrahlung solcher Entwicklungsschwerpunkte auf ihr räumliches Umfeld führen und eine gezielte Ressourcensteuerung erlauben. Gleichzeitig kristallisieren sich mit einer solchen Schwerpunktsetzung auch Räume heraus, in die entsprechend weniger Finanzmittel fließen. Damit können durchaus politische Kontroversen verbunden sein.

Eine weitere vertiefte Integration bietet sich in der Verknüpfung von Themen- und Handlungsfeldern, die über die Land- und Forstwirtschaft im engeren Sinne hinaus gehen. Insbesondere sind dies Fragen der Kooperation mit Handwerk und Gewerbe und die Förderung des Landtourismus. Diese Verknüpfung dient in besonderem Maße der Einkommensdiversifizierung. Gleichzeitig können so regionale Wertschöpfungsketten im vor- und nachgelagerten Bereich der

Landwirtschaft ausgebaut und deren Beitrag zur regionalen Wertschöpfung erhöht werden.

Ferner zeichnet sich eine dritte Integrationsstufe ab, auf der im Sinne einer integrierten, nachhaltigen Regionalentwicklung über das GAK-Förderspektrum hinausgehende Themen und Handlungsfelder im Rahmen von ILEKs und RM behandelt werden sollen. Dabei spielen zusätzliche Handlungsfelder wie »Wirtschaftsförderung«, »Ressourcen- und Energiemanagement«, »Soziales, Bildung und Kultur«, »Flächennutzung und Siedlungsentwicklung«, »Verkehr«, »Umwelt- und Naturschutz« u.a. eine Rolle. Die sich hieraus ergebenden Maßnahmen müssten dann über alternative Förderprogramme finanziert werden. Durch eine solche thematische Erweiterung kann die Region als Gesamtsystem wahrgenommen und gefördert werden. Dies hätte die Integration aller regionalen Akteure und ihrer Teilsysteme zur Folge und kann zu einer umfassenden Mobilisierung der endogenen Potenziale ländlicher Räume führen. Durch diese Gesamtsicht wird das ILEK und RM zu einem zentralen Instrument für die Steuerung ländlicher Entwicklung. Es tritt damit allerdings auch ggf. in Konkurrenz zu anderen regionalisierten Entwicklungsstrategien und -konzepten.

Die verschiedenen beabsichtigten Herangehensweisen der Bundesländer zeugen von einer unterschiedlichen Bereitschaft, die angeführten Chancen der beschriebenen Integrationsstufen zu nutzen. Dass die Mehrzahl der Bundesländer die skizzierte zweite Stufe anvisiert, ist zu begrüßen. Ein Übergang und die Ausweitung hin zur dritten Integrationsstufe ist dabei sicher auch schrittweise möglich. Zur Integration regionaler Themen- und Handlungsfelder sollte eine Strategie verfolgt werden, die bestehende Aktivitäten bündelt, frühzeitig Umsetzungserfolge ermöglicht und bei dem Machbaren anfängt – gleichzeitig aber eine thematische und räumliche Ausweitung durch eine modulare Konzeption ermöglicht.

Wie in einer Region mit Konkurrenz- oder Komplementärbeziehungen verschiedener Entwicklungskonzepte und Instrumente umgegangen werden soll, hängt sicher zum einen von regionalen Kooperations- und Organisationsformen und zum anderen von der regionalen Aktivitätsdichte ab. So kann in peripheren Regionen, in denen nur begrenzt regionale Entwicklungsprozesse zu verzeichnen sind, eine Bündelung aller regionalisierten Aktivitäten sinnvoll sein, während in Regionen mit hoher Aktivitätsdichte aufgrund ihrer Komplexität dies einer Überforderung entsprechender Instrumente und Institutionen gleich käme. In diesem Fall dürfte eine »Beschränkung« auf die Vernetzung und strategische Abstimmung regionaler Entwicklungsbemühungen zielführender sein. Grundsätzlich bedarf es jedoch immer der Abstimmung der Konzepte und Förderinstrumente, um hier eine Harmonisierung zu erreichen.

Geeignete und ungeeignete Gebietskulissen?

Die Frage der geeigneten Gebietskulisse für die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung wird durchaus kontrovers diskutiert. So stellt sich die Frage, welche Gebietskulisse für einen bottom-up-Ansatz geeignet ist. Gleichzeitig ist zu fragen, welche Aktivitäten – wie z. B. die Regionalvermarktung – welche Gebietskulisse erfordern. Der Argumentation der Befürworter des »bottom-up-Ansatzes« folgend ist es sicher richtig, für eine umfassende Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure kleinere Gebietskulissen zu wählen, da so eine stärkere persönliche Betroffenheit und Motivation erreicht werden kann. Andererseits ergeben sich für eine adäquate Bearbeitung der inhaltlich-fachlichen Facetten einer nachhaltigen Regionalentwicklung – seien es Fragen der Förderung von Kultur- und Freizeitaktivitäten, Tourismus, Regionalvermarktung oder Wirtschaftsförderung – größere Gebietskulissen, als sie sich für eine optimale Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure ergeben. Auch räumliche Verflechtungen beispielsweise in Hinblick auf Stadt-Umland-Beziehungen erfordern meist eine großräumigere Betrachtung.

In diesem Spannungsfeld gilt es zu differenzieren zwischen Förder-, Beteiligungs- und Aktionskulisse: Während die räumliche Förderkulisse durchaus größere zusammenhängende Regionen erschließen sollte, wären themen- bzw. projektspezifisch ggf. räumliche Untereinheiten hinsichtlich Aktionsradius und Beteiligung relevanter Akteure zu wählen. Dabei sollte sich die Abgrenzung der Gesamtregion an identitätsstiftenden Merkmalen, wie gemeinsame Naturräume oder historisch gewachsene, kulturell und wirtschaftlich verflochtene räumliche Einheiten, orientieren. Eine Gebietskulisse von ein bis drei Gemeinden oder Gemeindeverbänden erfüllt diese Kriterien allerdings meist noch nicht. Insofern ist der von den meisten Bundesländern präferierte Regionszuschnitt eher Anforderungen der Beteiligung geschuldet als denen der effektiven und effizienten Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Daher sollte zumindest eine zukünftige räumliche Ausweitung oder Fusion der Zusammenarbeit einzelner »Regionen« vorgesehen werden.

Regionalmanagement – Schlüsselrolle für den Erfolg!

Die Ausgestaltung des Regionalmanagements sowie die Organisation der Zusammenarbeit der regionalen Akteure stellte sich im Rahmen der Befragung als der am offenste und mit den meisten Fragezeichen behaftete Bereich dar. Diese Offenheit erstaunt – zumal eine Reihe von Bundesländern sich direkt an die Implementierung eines RM auf der Basis bestehender Entwicklungskonzepte machen möchte. Dabei scheint meist jedoch nicht geklärt zu sein, in welche

Organisationsstruktur das RM eingebettet werden soll und wie Arbeits- und Entscheidungsprozesse zu gestalten sind.

Damit verbunden sind insbesondere auch Legitimations- und Machtfragen dieser neuen Form von interkommunaler Zusammenarbeit. Das RM muss zwangsläufig in eine Organisationsstruktur eingebettet sein, über die Legitimation regionaler Aktivitäten erzeugt wird – so wie es durch die Implementierung von Regionalforen bei LEADER und RA geschieht. Daneben bedarf es zur Vernetzung und Koordination der Einrichtung weiterer Arbeitsplattformen, um die regionalen Akteure zusammenzubinden und ihre Aktivitäten abzustimmen. Diese Fragen werden weder von der Bundes- noch von den Länderrichtlinien in ausreichender Form aufgegriffen. In der Praxis werden deshalb sehr unterschiedliche Organisationsformen zu erwarten sein, die sicher auch hinsichtlich Effektivität und Effizienz große Unterschiede aufweisen werden.

Gerade auch die zentrale Frage der Realisierung des oben diskutierten integrierten Ansatzes durch das Regionalmanagement ist in der Umsetzungspraxis eng mit Legitimations- und Machtfragen verbunden. Wenn eine ressortübergreifende inhaltlich-fachliche Abstimmung durch das RM erfolgen soll, wie es von verschiedenen Landesvertretern befürwortet wurde, dann ist zu fragen, wie das Mandat des RM hierzu ausgestattet ist. Hat ein externes Planungs- oder Beratungsbüro diesbezüglich Verhandlungsspielräume? Oder kann es nicht eher ausschließlich verständigungsorientiert und argumentativ agieren? Ohne einen entsprechenden Handlungsauftrag ist daher die Gefahr des Rückzugs des RM auf einen Kernbereich außerhalb konkurrierender Interessenssphären groß, womit jedoch der integrative Ansatz verloren ginge.

Zu prüfen wäre auch, ob ein unmittelbar implementiertes RM tatsächlich auf ein bereits bestehendes Entwicklungskonzept aufbauen kann. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, ob der Erarbeitungsprozess des Konzeptes in ausreichendem Maße unter den regionalen Akteuren einen Verständigungsprozess auf gemeinsame Leitbilder, Ziele und Maßnahmen ermöglicht hat. Denn eine steuernde Wirkung auf das Handeln der regionalen Akteure geht oftmals weniger von den schriftlich fixierten Inhalten der Konzepte als vielmehr von den gemeinsam durchlaufenen Verständigungs- und Umsetzungsprozessen aus.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass dem Regionalmanagement und seiner Verankerung in der Region die Schlüsselrolle bei der Verwirklichung einer integrierten ländlichen Entwicklung zukommt. Bisher liegen in erster Linie Best-Practice-Beispiele für ein erfolgreiches Regionalmanagement vor. Zukünftig werden zweifellos weitere Anstrengungen erforderlich, damit das Regional-

management den bestehenden Anforderungen gerecht und zum erhofften Erfolg geführt werden kann.

Erfahrungsaustausch und Erfolgskontrolle

Dem neuen Fördergrundsatz liegen neben den Erfahrungen und Erfolgsfaktoren einzelner Länderprogramme in erster Linie die Erkenntnisse von LEADER und RA zugrunde. Aufgrund spezifischer Ressortzuschnitte laufen auf Länderebene die hierbei gesammelten Erfahrungen mancherorts bei anderen Stellen zusammen als bei denjenigen, die nun für die Umsetzung des neuen GAK-Fördergrundsatzes verantwortlich sind. Hier bedarf es auf der jeweiligen Landesebene sicherlich einer verstärkten systematischen Aufbereitung und des Austauschs von Erfahrungen zu den bisher getrennt und nun integriert durchzuführenden Fördergegenständen und Förderprogrammen.

Auch erweist sich die Frage nach Qualitätskriterien für die neuen Fördergegenstände als ein noch weitestgehend offenes Feld. Qualitätsstandards und Indikatoren für die Qualitäts- und Erfolgskontrolle fehlen auf Länderebene noch weitestgehend. Wenn auch hierbei zumindest teilweise auf die Erfahrungen der Evaluierung, z. B. von Länderprogrammen im Rahmen des EAGLF, der LEADER-Programme und auf die wissenschaftliche Begleitforschung zu RA zurückgegriffen werden kann, bedarf es in diesem Bereich doch an zusätzlichen Forschungsanstrengungen, um geeignete Standards und Indikatoren zu entwickeln.

Der ILE-Fördergrundsatz – eine Innovation?

Handelt es sich nun beim neuen Fördergrundsatz zur Integrierten ländlichen Entwicklung um eine Innovation landwirtschaftlicher Förderpolitik in Deutschland? Der Einschätzung von knapp der Hälfte der Befragten folgend, kann zwar nicht von einem gänzlich neuen Ansatz gesprochen werden. Doch bietet der Fördergrundsatz erstmals die Möglichkeit, regionale Entwicklungsprozesse flächendeckend in ganz Deutschland finanziell zu unterstützen und zu fördern. Insofern handelt es sich hierbei tatsächlich um eine grundsätzliche Neuerung – insbesondere wenn es darum geht, die Land- und Forstwirtschaft stärker eingebettet in die regionalen Wirtschaftskreisläufe zu betrachten und zu fördern. Ob die Länder, die bisher diesen Weg noch nicht beschritten haben, die Möglichkeiten ergreifen, um die endogenen regionalen Potenziale stärker zu nutzen und für eine nachhaltige Regionalentwicklung zu bündeln, bleibt abzuwarten. Nicht nur die finanziellen Anreize lassen eine positive Entwicklung erwarten.

Weitere Informationen: Dr.-Ing. Ulrich Gehrlein, Institut für ländliche Strukturfor-
schung (IfLS), Email: gehrlein@ifls.de; Website: www.ifls.de