



ABSCHLUSSBERICHT

Modul 1

Ländliche Entwicklung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems

30.9.2006

**ÖAR-Regionalberatung GmbH
Robert Lukesch, Harald Payer, Jutta
Rabenau**

Hirzenriegl 55
8350 Fehring
Tel: +43 (0) 3155-5108
Fax: +43 (0) 3155-5108-4
Email: lukesch@oear.co.at

Fichtegasse 2/17
1010 Wien
Tel: 43 (0) 1 5211595-0
Fax: +43 (0) 1 5211595-10
Email: rabenau@oear.co.at
payer@oear.co.at

Inhaltsverzeichnis

<u>1</u>	<u>EINLEITUNG</u>	<u>4</u>
<u>2</u>	<u>DIE STEUERUNG VON REGIONALENTWICKLUNG IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM</u>	<u>5</u>
2.1	REGIONAL GOVERNANCE	5
2.1.1	GOVERNANCE	5
2.1.2	REGIONAL GOVERNANCE	6
2.2	DAS STEUERUNGSMODELL VON REGIONEN AKTIV	7
2.3	REGIONALENTWICKLUNG IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM	10
<u>3</u>	<u>LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IM RAHMEN DES EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEMS</u>	<u>13</u>
3.1	DIE EUROPÄISCHE POLITIK FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM	13
3.1.1	DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK (GAP)	14
3.1.2	DIE REGIONALE STRUKTURPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION	20
3.1.3	DER LEADER-ANSATZ	25
3.1.4	DIE ELER-VERORDNUNG FÜR DIE FÖRDERUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS IN DER PROGRAMMPERIODE 2007 – 2013	29
3.2	EUROPÄISCHES BEIHILFENRECHT	35
3.2.1	DIE RECHTSLAGE	35
3.2.2	KÜNFTIGE WEICHENSTELLUNGEN	37
3.3	BEDEUTUNG DER EU-RAHMENVORGABEN FÜR DIE GESTALTUNG DER POLITIK FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM IN DEUTSCHLAND	40
3.3.1	ANPASSUNG AN DIE GAP	40
3.3.2	ANPASSUNG AN DIE EU-REGIONALPOLITIK UND AN DAS EU-BEIHILFENRECHT	44
<u>4</u>	<u>POLITISCH-ADMINISTRATIVE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GEBIETSBEZOGENE, PARTNERSCHAFTSBASIERTE UND BETEILIGUNGSORIENTIERTE REGIONALENTWICKLUNG IM LÄNDLICHEN RAUM</u>	<u>46</u>
4.1	UMSETZUNGSPROBLEME: PROGRAMME FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM, LEADER+ UND REGIONEN AKTIV IM VERGLEICH	47
4.2	DIE POLITISCH-ADMINISTRATIVEN RAHMENBEDINGUNGEN VON REGIONEN AKTIV AUS DER SICHT DER REGIONALEN AKTEURINNEN	52

4.3 ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN PROBLEMBEREICHE IN DEN POLITISCH- ADMINISTRATIVEN RAHMENBEDINGUNGEN VON REGIONEN AKTIV	64
<u>5</u> <u>SCHLUSSBETRACHTUNG</u>	<u>66</u>
<u>6</u> <u>QUELLENVERZEICHNIS</u>	<u>69</u>

1 Einleitung

Das erste Modul der zweiten Phase der Begleitforschung zu Regionen Aktiv: „Ländliche Entwicklung im Rahmen des Europäischen Mehrebenensystems“ besteht aus zwei Arbeitsschritten:

- „Erfassung und Bewertung der Veränderungen auf EU-Ebene“
- „Politisch-administrative Rahmenbedingungen“

Beide Arbeitsschritte waren Gegenstand von Zwischenberichten zum 30. Juni 2005.

In dem vorliegenden Endbericht zu diesem Modul werden die beiden Zwischenberichte zusammengeführt, aktualisiert und in den theoretischen Rahmen von Regional Governance gestellt, wodurch ein direkter Zusammenhang zu den Modulen 2 („Einordnung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv“) und 3 (Aktuelle regionalwissenschaftliche Theorieansätze) hergestellt wird, aber auch die bisher vorliegenden Ergebnisse aller anderer Module, insbesondere Modul 4 („Erfolgsfaktoren“) und W-1 („Aktiver Transfer – Fokusgruppen“) berücksichtigt werden.

Kapitel 2 liefert den theoretischen Rahmen. Kapitel 3 konzentriert sich auf die europäische Gestaltungsebene, während sich Kapitel 4 auf die politisch-administrativen Rahmenbedingungen im bundesrepublikanischen Kontext bezieht. Kapitel 5 enthält eine kurze Schlussbetrachtung.

Die daraus resultierenden Empfehlungen zur Anpassung der politisch-administrativen Rahmenbedingungen werden in den Abschlussbericht der Begleitforschung integriert und sind daher nicht in diesem Bericht enthalten.

2 Die Steuerung von Regionalentwicklung im europäischen Mehrebenensystem

Die Beschreibung und Analyse der politisch-administrativen Rahmenbedingungen werden in einen Begriffsrahmen eingebettet, der mit „Regional Governance“ umschrieben wird. Wir gehen daher zunächst auf diesen Begriff und die damit verbundenen Überlegungen ein, bevor wir uns dem eigentlichen Thema zuwenden.

2.1 Regional Governance

2.1.1 Governance

Der Begriff „Governance“ bietet nach BENZ A. 2004 (S. 27) eine Leitlinie für die Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns:

„Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren“ (ebd. S. 25). Mit dem Begriff verbindet sich keine bestimmte Theorie, obgleich die akteurszentrierte Institutionentheorie (MAYNTZ R., SCHARPF F.W. 1995) und die autopoietische Systemtheorie (WILLKE H. 2001) brauchbare Erklärungsmuster für die Phänomene liefern, die wir mit dem Begriff Governance verbinden. Mit „Governance“ werden sowohl die Struktur als auch die Tätigkeiten und Interaktionsmuster verbunden, die *„in aller Regel Organisationsgrenzen (überschreiten), insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt“* (BENZ A. 2004, S. 25).

Staatlichen Akteuren kommt in diesem Zusammenspiel eine besondere Rolle zu, da sie einerseits als Partner in dem Aushandlungsraum auftreten, andererseits aber den Rahmen für diese Prozesse bereitstellen und sichern. Die *„Selbstorganisation der korporativen Akteure“* findet also, wie SCHARPF F. (2000, S. 318) sagt, *„im Schatten des Staates“* statt. Die Steuerungsformen zeichnen sich *„durch eine Kombination aus Regulierung, Anreizen, Wettbewerb und Verhandlungen aus“* (BENZ A., MEINCKE A. 2006, S. 8).

2.1.2 Regional Governance

Regional Governance bedeutet *„Selbststeuerung im Sinn der Strategieentwicklung und Koordination in der Region. Regionalpolitik wird nach diesem Konzept nicht mehr durch Regulierung und Förderung des Staates gestaltet, sondern durch Zusammenwirken von AkteurInnen im regionalen Handlungsraum“* (BENZ A., MEINCKE A. S.7). Daher kann Regional Governance hinreichend beschrieben werden als *„bewusste, absichtsvolle und speziell legitimierte Interaktion zwischen SchlüsselakteurInnen aus gesellschaftlichen Subsystemen, namentlich aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, in einer definierten Region, mit dem Ziel der Beeinflussung der sozioökonomischen Entwicklung in Richtung eines gemeinsam formulierten Zielzustands oder zumindest in Richtung einer gemeinhin als Verbesserung des derzeitigen Zustandes akzeptierten Veränderung“* (LUKESCH R., PAYER H. 2005 S. 4).

Dazu formulieren BENZ A. und MEINCKE A. (2006, S. 7-9) noch bestimmte Merkmale:

- Regional Governance zielt auf eine integrierte Politik, aber nicht im Sinne der alten Entwicklungsplanung, sondern durch strategische Koordination von interdependenten Prozessen (*„Interdependenzmanagement“* nach MAYNTZ R. 1997, S.73).
- Regionale Aufgaben werden nicht durch eine staatliche Institution erfüllt, sondern interorganisatorisch, das heißt im Zusammenwirken von Organisationen aller Ebenen.
- Regionalpolitische Entscheidungen beruhen zwar im Kern auf Kooperation (auch konkurrierender Akteure), weil einseitig-autoritäre Durchsetzung von Entscheidungen zu starke Widerstände erzeugen würde. Im „Schatten des Staates“ zeichnen sich aber in der Praxis regionale Steuerungsformen, wie oben (2.1.1) erwähnt, durch eine hybride Kombination von Regulierung, Anreizen, Wettbewerb und Verhandlungen aus.
- Dauerhafte Interaktionen verdichten sich zu Netzwerken, das heißt vertrauensgestützten Kommunikationsbeziehungen zwischen zentralen AkteurInnen der Region. Formelle und informelle, institutionalisierte und virtuelle Beziehungen ergänzen und überlagern einander.

Der Begriff „Regional Governance“ wird häufig normativ gebraucht, gewissermaßen als Hybrid der Begriffe „Regionalentwicklung“ und „Good Governance“ (BAUER-WOLF 2005; WILLKE H. 2005). Die Reduktion von Regional Governance als Phänomen auf einen Idealzustand ist allerdings aus wissenschaftlicher Sicht weder notwendig noch wünschenswert. Wir führen diese Tendenz darauf zurück, dass die

Forschung über Regional Governance vom Streben nach Beispielen guter Praxis und den entsprechenden Erfolgsfaktoren geleitet ist, sodass alles, was nicht diesen normativen Ansprüchen genügt, schlicht außerhalb des Begriffsrahmens gerät (BÖCHER M. 2006, S. 1).

Im EU-Kontext spielt sich Regional Governance im Mehrebenen-Handlungsraum als „offene Methode der Koordinierung in der Europäischen Union“ (FALUDI A. 2004) ab. Einerseits gibt es also zahlreiche Vorentscheiderstrukturen, „die letztlich die Entscheidungsmacht der legitimierten Entscheidungsorgane“ im nationalen Kontext präjudizieren, andererseits besitzen auch Partnerschaftsstrukturen und Netzwerke im Rahmen der Regional Governance keine förmliche Legitimation. Dazu schreibt FÜRST D. (2004, S. 59): „*Legitimation wird in modernen Demokratien sowohl durch die Akzeptanz der Ergebnisse als auch durch die Mitwirkung an den Ergebnissen hergestellt. Man unterscheidet deshalb output-orientierte Legitimation (...government for the people) von input-orientierter Legitimation (...government of the people).*“ Regionale Partnerschaften legitimieren sich zweifelsohne eher über ihren Output, also über Projekte und Veränderungsprozesse zum Wohle der Region. Beteiligungsorientierte (partizipative) Verfahren zur Strategieentwicklung tragen zwar zu input-orientierter Legitimation bei, allerdings kann im Regionszusammenhang niemals mit vollständiger und ausgewogener Beteiligung gerechnet werden. Das Zusammenspiel der AkteurInnen, die durch Selbstrekrutierung oder Kooptation teilnehmen, steht wiederum im Einflussbereich der regionalen Trägerstruktur oder nur jenes Teils davon, der besonders durchsetzungsmächtig ist. Jedenfalls herrscht immer Vagheit in Bezug auf die Repräsentativität.

2.2 Das Steuerungsmodell von Regionen Aktiv

Im Jahr 2001 wurde das Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ vom damaligen Bundesministerium für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Ernährung ins Leben gerufen, wohl inspiriert von der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER und anderen Vorläufern, die sich an die Konzeption der eigenständigen bzw. endogenen Regionalentwicklung (ÖAR 1988, HAHNE U. 1989) anlehnen und sich seit den neunziger Jahren auch in der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Regionalentwicklung“ wiederfinden (LUKESCH R. 2005). Obgleich politisch als unmittelbare Antwort auf eine krisenhafte Entwicklung (Stichwort „Rinderwahn“) gehandelt, stellt das Pilotvorhaben eine komplexe Adaptation von Regional Governance für die Zwecke ländlicher Entwicklung dar, die auf

empirischen und theoretischen Vorarbeiten beruhen (LÜBBECKE I., SCHUBERT D., KROËS G. 2002; ELBE S., KROËS G., SCHUBERT D. 2004; BÖCHER M. 2002):

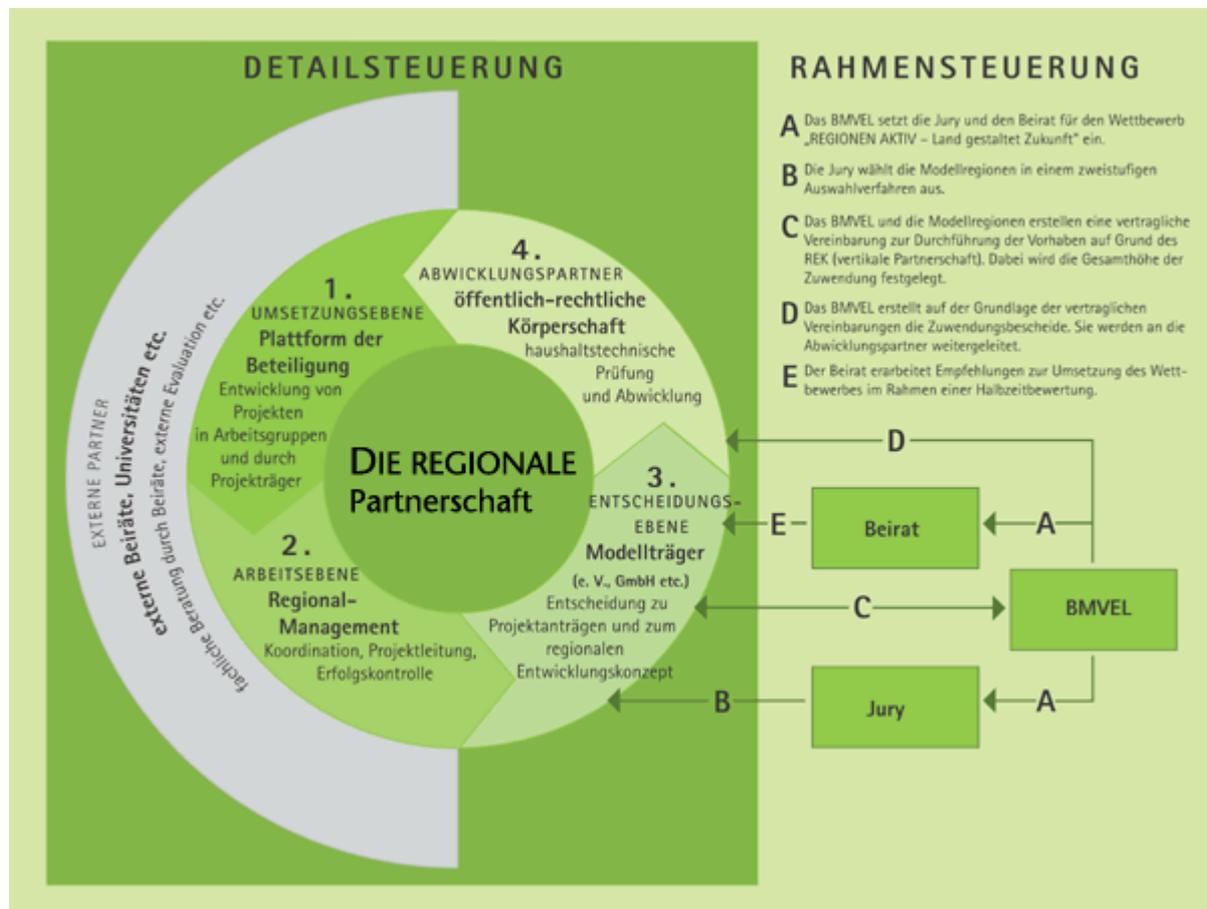
„Die Steuerung des Programms Regionen Aktiv unterscheidet sich von der Regelförderung durch besondere Prinzipien und Instrumente der Umsetzung. Der Steuerungsansatz kann durch die fünf Prinzipien Regionalität, Partnerschaft, Reflexivität, Integration und Wettbewerb charakterisiert werden“ (ELBE S. 2006, S. 19). Das Neue am Steuerungsansatz, so ELBE S. (2006, S. 20) weiter, „ist die wirklich konsequente Verlagerung von regionaler Entwicklung sowie der damit verbundenen Pflichten in die 18 Modellregionen:

- *Inhaltlich mit der Projektauswahl durch die Regionale Partnerschaft;*
- *Prozessual mit der Regionalen Partnerschaft als zentralem Entscheidungsorgan und dem hauptamtlichen Regionalmanagement als zentralem Dienstleister der Region;*
- *Finanziell mit dem Regionalen Budget zur Förderung von regionalen Projekten und*
- *Administrativ mit dem Abwicklungspartner vor Ort, zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen.“*

Vordergründig sind im Steuerungsmodell also zwei Ebenen von Bedeutung:

- **Die regionale Ebene:** Die 18 RA-Modellregionen rangieren von 320 km² [Uthlande] bis 5.810 km² [Mecklenburgische Seenplatte] bzw. von 36.000 EinwohnerInnen [Uthlande] bis 1.200.000 EinwohnerInnen [Östliches Ruhrgebiet], von einem Landkreis [Bitburg-Prüm und Reutlingen] bis zu einem Gebiet mit zwei kreisfreien Städten und fünf Landkreisen [Ostfriesland] (ELBE S. 2006, S.34). Die regionale Ebene ist, in der Diktion der Programmverantwortlichen, für die Detailsteuerung des Programms verantwortlich.
- **Die Bundesebene:** Sie ist in Gestalt des Auftraggebers, des BMELV, der Jury für die Auswahl der Modellregionen im Wettbewerbsverfahren und des umsetzungsbegleitenden Beirats für die Rahmensteuerung verantwortlich. Die Bundesgeschäftsstelle ist für die Koordination des Gesamtprozesses, die Unterstützung der Regionen bei der Umsetzung des Wettbewerbs, die Ausrichtung von Fach- und Vernetzungsseminaren, Gestaltung und Pflege der Internet-Datenbank sowie die bundesweite Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Abbildung 1: Darstellung der zwei Steuerungsebenen von Regionen Aktiv auf der Website der Bundesgeschäftsstelle (<http://www.nova-institut.de/modellregionen>)



Allerdings sind bei näherem Hinsehen zwei weitere Entscheidungs- und Gestaltungsebenen von großer Bedeutung:

- **Die Landesebene:** Sie war in den Prozess nicht systematisch eingebunden, sondern wurde später in Form der Vertretung einiger Bundesländer im Programmbeirat und in Form von Informationsarbeit und zahlreichen informellen Kontakten stärker ins Geschehen eingebunden. In einigen Ländern hat dies funktioniert, in anderen hält sich die Landesebene abseits, was sich hemmend auf die Bemühungen um Verstetigung auswirkt. Die Landesebene bietet im Programm Regionen Aktiv Beispiele dafür, dass Passivität oder Absenz einer wichtigen Entscheidungsebene in der Regional Governance ebenso prägend sein kann wie deren aktive Einflussnahme.
- **Die Europäische Union:** Das für die ländliche Entwicklung relevante Wettbewerbs- und Beihilfenrecht wird vor allem auf europäischer Ebene entschieden und implementiert. Die Frage der Zulässigkeit von RA-Förderungen,

die Produkte und Leistungen betreffen, die in Anhang 1¹ des EU-Vertrags gelistet sind, hat so manches Prüfverfahren in die Länge gezogen und letzten Endes auch die Förderung einiger beantragter Projekte verhindert.

Zu den bisher aufgezählten Entscheidungsebenen kommt noch die lokale und kleinregionale Ebene. Landkreise, kreisfreie Städte, Landgemeinden und Gemeindeverbände spielen als regionale Partner eine wesentliche Rolle im Geschehen. Auch die Regierungsbezirke sind über ihre Behörden in diverse Genehmigungsverfahren involviert.

Daher ist das Modellvorhaben Regionen aktiv ein sehr illustratives Beispiel für Governance in einem Mehrebenensystem (multilevel governance).

2.3 Regionalentwicklung im europäischen Mehrebenensystem

Der Begriff multilevel governance bzw. Steuerung und Koordinierung im Mehrebenensystem hat sich, obgleich aus der Föderalismusforschung bekannt, in der politikwissenschaftlichen Literatur im Zuge der Europaforschung verbreitet. Nach BENZ A. (2004, S. 129 ff.) wird multilevel governance definiert als *„flexible Machtaufteilung zwischen Ebenen, ohne dass eine Instanz über die Kompetenz der Letztentscheidung verfügt...Mit Ebenen (sind) territorial organisierte politische Einheiten gemeint“*. BENZ A. bezeichnet die Gesetzgebung im deutschen bundesstaatlichen Föderalismus als *„eng gekoppeltes Mehrebenensystem“*. Diese entsteht, *„wenn Akteure sich den Regeln einer Ebene nicht oder nur mit hohen Kosten entziehen können“* (S. 135).

Die Regionalpolitik in der EU sei ein Beispiel für ein *„lose gekoppeltes Mehrebenensystem“*. Während auf EU-Ebene der institutionelle und finanzielle Rahmen der Strukturpolitik festgelegt werde, finde die Programmentwicklung und Implementierung auf regionaler Ebene statt. *„Im multilateralen*

¹ Anhang 1 nimmt Bezug auf Artikel 33, der die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik formuliert, und damit auch auf Artikel 34, in dem die gemeinsame Organisation des Agrarmarktes postuliert wird, wozu je nach Erzeugnis a: gemeinsame Wettbewerbsregeln; b: bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen; c: eine europäische Marktordnung geschaffen werden (EU-Vertrag in der im Europäischen Rat von Nizza am 11. Dezember 2002 verabschiedeten Fassung).

Verhandlungssystem auf europäischer Ebene werden neben dem Volumen der für die Strukturpolitik verfügbaren Mittel lediglich die Prinzipien und Verfahren festgelegt, nach denen Regionen gefördert werden. Zur Diskussion stehen damit primär Ziele, die mit der regionalen Strukturpolitik erreicht werden sollen, sowie die Normen der Verteilung. Die konkrete Auswahl der Förderregionen sowie die Zuweisung der Mittel erfolgen erst in den weiteren Stufen des Politikprozesses“ (BENZ A. 2004, S. 139). BENZ A. (2004, S. 143f.) weist auch auf das ungeklärte Problem nach den Möglichkeiten und Grenzen von Demokratie in Mehrebenensystemen hin. Die vielfältigen Verflechtungen der Verhandlungssysteme, ihrer Verhandlungsgegenstände und schließlich ihrer Verhandlungsergebnisse machen demokratische Kontrolle zu einer komplexen Aufgabe. Das wirft die Frage nach Verantwortung in diesem vielschichtigen Gefüge auf.

Nun ist die europäische Regionalpolitik zwar nicht in allen Bereichen der Regionalentwicklung federführend, die Systeme werden aber nach und nach einander und damit auch der gesamteuropäischen Strukturpolitik angepasst. Diese Einbindung nationalstaatlicher Politik in europäische Politikprozesse *„führt zu einer folgenreichen Entgrenzung der Politik“* (CONZELMANN T. 2005, S. 99). Mit *„Entgrenzung“* sind aber nicht einfach erweiterte Handlungsfreiheiten gemeint, sondern *„zunächst lediglich eine Verschiebung der Bezugsräume regionalpolitischen Handelns“* (ebd. S. 100). CONZELMANN T. weist nach, dass die Einflussnahme der Europäischen Union über das Beihilfen-Regelwerk sowie über die Kofinanzierung der regionalen Strukturpolitik erheblichen Einfluss auf die bundespolitische Gebarung des Förderwesens hat. So wurde das Regionalfördergebiet, das in den siebziger Jahren noch 50% der BRD-Bevölkerung erfasste, auf nunmehr 17,7% der westdeutschen Bevölkerung einschließlich Berlins reduziert (ebd. S. 103). Diese Einflussnahme ist natürlich mit Konflikten und entsprechenden Ausweichstrategien seitens der Bundesrepublik verbunden. So kam es zu einer *„Entkopplung“* zwischen der stärker fokussierten Förderkonzeption der nationalen Gemeinschaftsaufgabe Regional- und Wirtschaftsentwicklung (GRW) und den Förderkulissen und –aufgaben des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE), und zwar sowohl in den „alten“ Bundesländern als auch in den ostdeutschen Gebieten (ebd.). Die Kofinanzierung der EFRE-Mittel in jenen Gebieten, in denen die GRW nicht interveniert, erfolgt aus horizontalen Beihilfesystemen des Bundes und der Länder. Gleichzeitig hat diese Entwicklung auch den Charakter der GRW verändert. Zum einen passte sie sich den eher allgemein gehaltenen Fördergrundsätzen des EFRE an (CONZELMANN T. spricht von *„Verflüssigung“*), andererseits wurde sie erstens zu einem bundesrepublikanischen *„Forum zum Aufbau und zur Vertretung gemeinsamer Verhandlungspositionen gegenüber den Brüsseler Dienststellen“* und

zweitens zu einem „*Instrument der innerstaatlichen Beihilfenkontrolle, mit der die westdeutschen Länder die von der Kommission aus kohäsionspolitischen Gründen genehmigten sehr hohen Fördersätze für Ostdeutschland auf ein gesamtstaatlich vertretbares Maß zurückführen können*“ (CONZELMANN T. 2005, S. 105).

Vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung und der Vereinbarungen für die nächste Strukturfondsperiode prognostiziert CONZELMANN T. eine weitere Reduktion des Anteils der Bevölkerung, der in Regionalfördergebieten leben wird, was eine weitere Konzentration der GRW auf Ostdeutschland mit sich bringen und „*eine Regionalförderung in Westdeutschland kaum mehr*“ ermöglichen werde. Synchron mit der Verringerung des Förderspielraums komme es aber wegen der Ausweitung der EFRE-Ziele auf die Schwerpunkte „Wissensgesellschaft“ und „Nachhaltigkeit“ zu einer weiteren Auseinanderentwicklung der Fördergrundsätze des EFRE und der GRW, was zu einer Verschärfung des „*Trends zur Parallelisierung und Überlagerung der mitgliedstaatlichen Regionalförderung*“ führen und „*die Raumwirksamkeit der GRW weiter beeinträchtigen*“ werde.

An diesem Beispiel aus dem Einflussbereich der Europäischen Regionalpolitik ist zu sehen, dass die Wirksamkeit von Steuerungsmaßnahmen auf Bundes- oder Landesebene durch die Interaktion mit der EU-Ebene zusehends schwächer und der Abstimmungsaufwand komplexer wird.

Dieser Befund kann auch für die gebietsbezogene ländliche Entwicklung getroffen werden, die man als Hybrid aus Agrar- und Regionalpolitik bezeichnen kann (weiteres dazu im nächsten Kapitel). Ein markanter Schritt in die Richtung einer Angleichung an die europäische Gestaltungsebene war die Reform der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz im Jahr 2004, die die Kofinanzierung der Erstellung von Konzepten für eine integrierte ländliche Entwicklung und von Regionalmanagements durch Bund und Land ermöglicht. Ein ähnlicher Fördergrundsatz war 2003 im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Artikel 33 der Verordnung für ländliche Entwicklungsprogramme 1257/99 eingefügt worden (EUROPÄISCHE KOMMISSION/DG AGRI 2003a). Mit der Verordnung 1698/2005 wurde schließlich das Instrument ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums) geschaffen, das den gebietsbezogenen Ansatz der Gemeinschaftsinitiative LEADER obligatorisch in die ländliche Entwicklung integriert.

Auch auf Länderebene finden Anpassungen im europäischen Mehrebenensystem statt. Das Bundesland Hessen hat für die nächste EU-Budgetperiode 2007-2013 vor, die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER und den Fördergrundsatz der

Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) der GAK in gleicher Weise zu handhaben. Auch im Bundesland Niedersachsen werden methodisch keine Unterschiede zwischen LEADER und ILE gesehen (GEHRLEIN U. 2006, S. 42).

Diese Angleichungsprozesse verlaufen jedoch unterschiedlich rasch und auch auf unterschiedlichen Geleisen. Das Bundesland Baden-Württemberg legt stärkeres Augenmerk auf eine regionalisierte Umsetzung des EU-kofinanzierten Landesumweltprogramms PLENUM als auf die ILE, während das Bundesland Brandenburg vor allem auf ILE setzt und dieses ab 2007 in Kongruenz mit seinen Landkreisgrenzen umsetzen will.²

3 Ländliche Entwicklung im Rahmen des Europäischen Mehrebenensystems

Dieses Kapitel skizziert die Vorgaben der europäischen Gestaltungsebene für die bundes- und landespolitischen Weichenstellungen in Deutschland, wobei diese Vorgaben sowohl als Stimulantia wie auch als Einschränkungen wirken können.

Zunächst rekapitulieren wir die europäischen Rahmenbedingungen und Initiativen für die Entwicklung der ländlichen Räume von den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bis heute. Wir sind der Ansicht, dass der kurze historische Abriss eine bessere Einschätzung der aktuellen Gegebenheiten und Handlungsmöglichkeiten im Schnittbereich zwischen Regional- und Agrarpolitik erlaubt, als dies eine bloße Situationsbeschreibung leisten könnte.

3.1 Die europäische Politik für den ländlichen Raum

Die europäische Politik für den ländlichen Raum hat sich im Schnittbereich der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Regionalpolitik herausgebildet, verblieb dabei aber im Zuständigkeitsbereich der Agrarpolitik. Um die derzeitige Situation und die voraussichtliche zukünftige Rahmengestaltung zu verstehen, geben wir im folgenden einen Überblick über die Evolution der Gemeinsamen Agrarpolitik/GAP und die Veränderungen in der regionalen Strukturpolitik, mit besonderer Berücksichtigung des Steuerungsmodells der Gemeinschaftsinitiative LEADER, das viele Gemeinsamkeiten mit Regionen Aktiv aufweist.

² Zu den einzelnen hier erwähnten Programmen kommen wir in den Kapiteln 3 und 4.

Das Beihilfenrecht, eine der rechtlichen Säulen der Europäischen Wettbewerbspolitik, bildet den finanzrechtlichen Rahmen für alle Förderpolitiken sowohl der Union als auch der Mitgliedsstaaten. Ihm ist Kapitel 3.2 gewidmet.

3.1.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

3.1.1.1 Der Beginn: Die Steigerung der Agrarproduktivität

Die GAP hat ihre Wurzeln im Europa der fünfziger Jahre, in dem die Nachwirkungen des Zweiten Weltkriegs noch spürbar waren. Damals galt es, im Rahmen einer übernationalen Anstrengung die Versorgungssicherheit der europäischen BürgerInnen mit Lebensmitteln zu gewährleisten. Den Bauern wurden für die wichtigsten Nahrungsmittel Mindestpreise gewährt und sie konnten von Förderungen zur Modernisierung ihrer Höfe profitieren. Als Finanzinstrument wurde 1958, ein Jahr nach Abschluss der Römer Verträge und zeitgleich mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) begründet.

Diese Politik hat die in sie gesteckten Hoffnungen mehr als erfüllt, sodass sie in den achtziger Jahren mit permanenten strukturellen Überschüssen der wichtigsten Agrargüter (Milch, Fleisch, Getreide) zu kämpfen hatte. Um diese Überschüsse auf dem Weltmarkt abzusetzen, mussten immer mehr Finanzmittel für die Subventionierung der Agrarexporte mobilisiert werden. Zudem wurden immer massivere ökologische Bedenken gegen die vorherrschende Praxis der intensiven Landbewirtschaftung unter Einsatz von Mineraldünger und Pestiziden, verbunden mit weitgehender Ausräumung der Landschaft und zunehmender Belastung der Böden und Gewässer geäußert.

3.1.1.2 Die Ära des Wandels: Produktionsbegrenzungen, Direktzahlungen und eine neue Sicht auf ländliche Räume

Die Ära des Wandels begann in den neunziger Jahren. Zunächst wurden Produktionslimits (Kontingentierungen) eingeführt. Mit der nach dem damaligen irischen Agrarkommissar benannten MacSharry-Reform im Jahr 1992 begann der schrittweise Übergang von Preisstützungen zu flächen- und viehzahlabhängigen Direktzahlungen an die LandwirtInnen und eine Förderung umweltschonenderer Bewirtschaftungsformen über das neue System der Direktzahlungen.

Dieser Wandel in der Agrarpolitik im engeren Sinne ging einher mit einem Wandel der Wahrnehmung ländlicher Räume als politisches Interventionsfeld. Bis in die achtziger Jahre herrschten Sichtweisen vor, die ländliche Räume als jene Gebiete beschreiben, die von der Land- und Forstwirtschaft leben und gleichsam ausschließlich vom primären Sektor geprägt sind.

Diese vereinfachende Sichtweise wich einem differenzierten Ansatz. Die GAP hat dazu beigetragen, dass sich ländliche Räume funktional ausdifferenzieren, indem sie die großen, kapitalintensiven Betriebe zusätzlich förderte und den „Strukturwandel“, der gleichbedeutend ist mit dem Verschwinden kleinerer, extensiver Landwirtschaften, beschleunigte. Dieses Schicksal betraf allerdings die Regionen in ungleichem Maße. Bestimmte Regionen (Berggebiete, verkehrsmäßig unerschlossene Gebiete wie Inseln und Grenzregionen etc.) waren und sind stärker von diesem Strukturwandel und der damit verbundenen Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung betroffen als andere. Die regionale Entvölkerung war umso problematischer geworden, als die abwandernden Arbeitskräfte nicht mehr wie noch in den fünfziger und sechziger Jahren mit Arbeitsplätzen in den Industrieregionen rechnen konnten. So wurden die schwächeren Regionen nicht nur mehr von Abwanderung, sondern auch von zunehmender Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen sozialen und ökonomischen Problemen heimgesucht.

Also nahm das „Land“ als politischer Handlungsraum jenseits seiner land- und forstwirtschaftlichen Bestimmung Gestalt an. Auf europäischer Ebene setzte die Kommission mit der Mitteilung über „Die Zukunft des ländlichen Raumes“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1988) einen Impuls für differenziertere Lösungsstrategien für die Probleme ländlicher Räume. Von da an begann man zwischen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und der sektorübergreifenden Regionalpolitik und dem Ziel territorialer Kohäsion in der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion Brücken zu schlagen. Am deutlichsten kam dies in der mit dem Namen des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors verbundene Reform der Strukturfonds im Jahr 1989 zum Ausdruck, mit der die Ära mehrjähriger Programmplanungsperioden begann und in die Gestaltung der Programme für die Ziel 1- und Ziel 5b-Gebiete in der Strukturfondsperiode 1994 bis 1999 mündete (DAX T., HOVORKA G, WIESINGER G. 2003, S. 10). Darin wurde der Einsicht, dass den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung und der unterschiedlichen Dynamik ländlicher Räume mit einer rein agrarischen Betrachtungsweise nicht Genüge getan wird, Ausdruck verliehen, indem die drei Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds und Ausrichtungsfonds der Landwirtschaft) als Finanzierungsinstrumente für benachteiligte ländliche Gebiete miteinander kombiniert wurden.

3.1.1.3 Die Agenda 2000: Das Gebäude der GAP bekommt eine zweite Säule

Die kombinierte Anwendung der drei Strukturfonds in den Zielgebieten stellte die Verwaltungen vor große Koordinationsprobleme. Zudem haben sich durch die Jahrzehnte diverse Maßnahmen für den land- und forstwirtschaftlichen Sektor unter diversen Fördertiteln und –regelungen angesammelt, die es galt, in ein einheitlich administrierbares Gerüst zu bringen. Dies veranlasste die Kommission gegen Ende der ersten Strukturfondsperiode zu einem weiteren Reformschritt der Gemeinsamen Agrarpolitik unter dem Titel „Agenda 2000“, mit dem die Politik für den ländlichen Raum zur „zweiten Säule der Agrarpolitik“ erklärt wurde und somit unter den prioritären Aufgabenbereich der DG LANDWIRTSCHAFT fiel. Diese politische Weichenstellung wird bereits in der „Erklärung von Cork“ anlässlich der Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung vom 7. bis 9. November 1996 deutlich, in der sich die versammelten VertreterInnen der EU15 dazu bekennen, *„dass die Land- und Forstwirtschaft in den Volkswirtschaften Europas nicht länger dominierend ist; dass ihre relative wirtschaftliche Bedeutung weiter abnimmt und dass die ländliche Entwicklung folglich alle sozioökonomischen Bereiche im ländlichen Raum betreffen muss.“*³

Mit der Agenda 2000 wurden Maßnahmen, die früher auf verschiedene Fördertitel (EAGFL-Programme 5a und 5b, so genannte „flankierende Maßnahmen“ etc.) verteilt waren, in die „Verordnung 1257/99 zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zusammengefasst. Diese Verordnung regelt den Rahmen für die Erstellung entsprechender regionaler oder nationaler Programme für die Programmperiode 2000 bis 2006. Die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen wurden in alle 69 europäischen Ziel 1-Programme integriert. In 21 Regionen (in Frankreich und im wallonischen Belgien) wurden einige der darin enthaltenen Maßnahmen in Ziel 2-Programme eingebaut. Für alle anderen ländlichen Regionen wurden weitere 68 horizontale Programme erstellt (ÖIR 2004).

Die Integration von agrarischen und ländlichen Entwicklungsmaßnahmen wurde vielfach kritisch hinterfragt, da *„in reality the Rural Development Regulation 1257/99 is focused on support for activities ‚close to agriculture‘....in addition, the RDR was based on a relatively straightforward amalgamation of pre-existing measures, coupled with the adoption of the programming approach previously used for Structural Funds. Thus it is not a truly integrated instrument designed afresh to meet its new strategic goals“* (DWYER J. e.a. 2002, S. vi). In der Tat konnte die

³ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_de.htm

Verknüpfung des Begriffs „Ländlicher Raum“ mit der landwirtschaftlichen Produktion bisher die agrarischen Interessensvertreter dabei unterstützen, durch die Übernahme der Bezeichnung „Ländliche Entwicklungspolitik“ in das agrarpolitische Instrumentarium von der immer stärker werdenden Kritik an der Struktur und Wirkungsweise der Agrarmarktpolitik abzulenken (DAX T., HOVORKA G, WIESINGER G. 2003, S.10). Diese Kritik war selbst im engeren Beraterkreis der Kommission deutlich hörbar geworden. Der so genannte „Sapir-Report“ an den Präsidenten der EU-Kommission empfahl angesichts der EU-Erweiterung per 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten *„radikale Schritte für eine Abkehr von Agrarausgaben“* (SAPIR A. e.a. 2003, S. 164). Im Rahmen des ESPON-Projekts über *„die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik“* wurde dieser bescheinigt, dass *„in 1999 both total pillar 1 and total pillar 2...were distributed in such a way that they tend to benefit richer regions and also regions with lower unemployment rates. They thus support the hypothesis that the incidence of the CAP support is not consistent with the economic cohesion objectives for the EU“* (ESPON⁴ 2003 S. 7).

3.1.1.4 Die GAP-Reform 2003: Entkopplung und Modulation

Die Europäische Kommission versuchte dieser Kritik zu begegnen, indem sie auf den Wandlungsprozess, den die GAP hinter sich hat, hinwies: *„The popular perception is that the CAP is a monolithic, unchanging policy created to part taxpayers from their money in order to reward a small group of people privileged enough to live in the countryside. In fact the CAP has always had, and continues to have, clear reasons to exist. And it has constantly evolved to reflect the changing needs of society rather than to respond to the demands of the farm lobby. The CAP of today is very different from the CAP of the 1960s“* (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004d, S. 6). Noch prägnanter drückte dies Agrarkommissarin Marianne Fischer Boel während der Grünen Woche in Berlin 2005 in ihrer Rede am BäuerinnenForum aus: *„Meine Damen und Herren, diese alte GAP gibt es nicht mehr“* (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005b S. 3).

Kurze Zeit davor war anlässlich des Luxemburger Rates vom 26. Juni 2003 ein weiterer Reformschritt gesetzt worden. Der Luxemburger Beschluss kam nach einer gründlichen Analyse der Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (vorgelegt am 10. Juli 2002) im Allgemeinen und der Programme für den ländlichen Raum im Speziellen zustande. Mit dieser Reform wurde die Verantwortung der GAP nicht nur für die LandwirtInnen, sondern auch für die VerbraucherInnen und

⁴ ESPON: European Spatial Planning Observation Network

SteuerzahlerInnen, für die ländliche Wirtschaft und die Umwelt festgeschrieben. Gleichzeitig sollten die Haushaltsausgaben der Union stabiler und kontrollierbarer gemacht und die Verhandlungsposition der EU im Hinblick auf ein Agrarübereinkommen auf der Ebene der Welthandelsorganisation (WTO) gestärkt werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003, S.1).

Auf der zweiten Europäischen Konferenz für ländliche Entwicklung in Salzburg (12. bis 14. November 2003) bekannte man sich zur multifunktionalen Rolle der LandwirtInnen und betont, *„dass die Entwicklung des ländlichen Raums nicht mehr ausschließlich auf der Landwirtschaft basieren kann und dass die Diversifizierung sowohl innerhalb als auch außerhalb des Agrarsektors unverzichtbar ist, um lebensfähige, nachhaltige ländliche Gemeinwesen zu fördern“*⁵.

Die wichtigsten Elemente dieser Reformmaßnahmen sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004b):

- Eine Betriebsprämienregelung bzw. einzelbetriebliche Zahlungen, die produktionsunabhängig gewährt werden, wobei einige produktionsabhängige Elemente beibehalten werden können, wenn die Gefahr besteht, dass die Produktion aufgegeben wird;
- Die Verknüpfung von Zahlungen mit der Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz und mit der Verpflichtung, alle landwirtschaftlichen Flächen in gutem agronomischem Zustand zu erhalten („Cross Compliance“);
- Eine verstärkte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums durch Förderung von Umwelt, Qualitätserzeugung und Tierschutz und durch Unterstützung der Landwirte, damit sie ab 2005 die EU-Standards erreichen können;
- Eine Kürzung der Direktzahlungen („Modulation“) für Großbetriebe, um zusätzliche Mittel für die neue Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums freizumachen;
- Einen Mechanismus für die Haushaltsdisziplin, um sicherzustellen, dass die Ausgaben unterhalb der Obergrenze bleiben.

Die Ausgaben für direkte Einkommenshilfen und Ausgaben im Rahmen von Marktinterventionen werden auf dem Stand von 2006 „gedeckelt“, sodass der Anteil der GAP am gesamten EU-Budget von 46,4% (2006) auf 39,5% (bis 2013) absinken wird (CAP 01/2005 S.3f.). Diese Deckelung trägt der Erweiterung der EU

⁵ Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg („Planting Seeds for the Future“):

http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_de.htm

auf 25 bzw. ab 2007 auf 27 (Bulgarien, Rumänien) Rechnung, wobei bis zum Ende der Budgetperiode 2007-2013 durchaus noch mit dem Beitritt eines 28. Mitglieds, nämlich Kroatiens, gerechnet werden kann.

Ab 2005 wurden die meisten Beihilfen unabhängig vom Produktionsvolumen in Form von flächenbezogenen Prämien gewährt. Um Produktionseinstellungen zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten unter genau festgelegten Bedingungen und innerhalb klarer Limits in begrenztem Maße eine Kopplung der Beihilfen an die Produktion beibehalten. Die neuen "einzelbetrieblichen Zahlungen" werden an die Einhaltung von Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- und Tierschutznormen gebunden, wodurch die europäische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger und marktorientierter werden soll und den LandwirtInnen zugleich Einkommensstabilität garantiert wird. Durch eine Kürzung der Direktzahlungen an die größeren Betriebe (Modulation) sollen den LandwirtInnen mehr Gelder für Umwelt-, Qualitäts- oder Tierschutzprogramme zur Verfügung gestellt werden.

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion sollte der EU bei den WTO-Verhandlungen eine bessere Verhandlungsposition ermöglichen. Beim WTO-Ministertreffen in Hongkong im Dezember 2005, dem letzten Treffen der so genannten Doha-Runde⁶, legte EU-Wettbewerbskommissar Peter Mandelson ein umfassendes Agrarpaket vor, das eine unter EU-Mitgliedsländern umstrittene weitere Senkung der Agrarzölle und Abschaffung der Exportsubventionen vorsah. Allerdings wurde diese Runde mit offiziellem Beschluss des Allgemeinen Rates der WTO vom 27.7.2006 aufgelöst⁷, sodass eine Einigung über die Modalitäten des internationalen Handels mit Agrarprodukten derzeit außer Sicht scheint.

Abgesehen von den außenwirtschaftlichen Verpflichtungen und inhaltlichen Reformen stellt der Finanzierungsrahmen für 2007 bis 2013 einen der wesentlichsten Einflussfaktoren auf die Gestaltung der EU-Politik für den ländlichen Raum dar. Im Oktober 2002 haben Deutschlands Bundeskanzler Schröder und

⁶ Als Doha-Runde oder auch Doha-Entwicklungsagenda wird ein Paket von Aufträgen bezeichnet, die die Wirtschafts- und Handelsminister der WTO-Mitgliedsstaaten 2001 auf ihrer vierten Konferenz in Doha (Qatar) bearbeiten und bis 2005 abschließen sollten (Wikipedia).

⁷ Generell wird das Scheitern der Unfähigkeit der staatlichen VertreterInnen zugeschrieben, sich von den Partikularinteressen der diversen Lobbies (Landwirte, Agrarbusiness, Nahrungsmittelhandel) zu lösen, im Speziellen der Weigerung der US-amerikanischen Repräsentanten, das interne Stützungssystem für die Landwirtschaft einer Revision zu unterziehen (KOOPMANN G. 2006).

Frankreichs Präsident Chirac eine politische Einigung über die Reform der Agrarpolitik ausverhandelt.⁸ Sie verständigten sich darauf, ab 2007 den Etat für die Agrarausgaben auf dem Niveau von 2006 einzufrieren. Diese später durch den Europäischen Rat bestätigte Vereinbarung betrifft nicht die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums. Das hat sich für den ländlichen Raum als ein zweischneidiges Schwert entpuppt: Einerseits folgt zwar aus der Deckelung der Agrarausgaben der „ersten Säule“ und der Modulation dieser Ausgaben innerhalb des gesteckten Rahmens eine Ausweitung der Budgetmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums. Andererseits wurden die Mittel für die ländliche Entwicklung – zum Unterschied vom nun „eingefrorenen“ Agrarbudget – damit auch zur Verhandlungsmasse. Tatsächlich bedeutet der noch unter britischer Präsidentschaft im Dezember 2005 getroffene Ratsbeschluss, 1,045% des EU-BNE als Obergrenze festzusetzen (das sind 862 Mrd. €), eine Reduzierung des Budgets für die Entwicklung ländlicher Räume von 88,75 Mrd. € (laut Kommissionsvorschlag) auf die nun festgelegten 69,75 Mrd. €.⁹

3.1.2 Die Regionale Strukturpolitik der Europäischen Union

Bereits in den 1957 abgeschlossenen Römer Verträgen wurde die Stärkung der wirtschaftlichen Einheit der Mitgliedsstaaten als Ziel genannt und die Notwendigkeit erwähnt, die regionalen Unterschiede abzubauen. Im Anschluss an den Beitritt von Dänemark, Irland und des Vereinigten Königreichs im Jahr 1975 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet. Dieser Fonds sollte Regionen unterstützen, die mit einer rückläufigen industriellen Entwicklung konfrontiert waren, und stellte einen Ausgleich für die bedeutende finanzielle Unterstützung an die Landwirtschaft der Mitgliedstaaten dar. Die Funktions- und Wirkungsweise des EFRE folgte dem Konzept der Umverteilung zwischen besonders begünstigten und besonders benachteiligten Regionen.

Nach dem Beitritt der Mittelmeerländer Spanien und Portugal (1986) wurde der Entschluss gefasst, die französischen, italienischen und griechischen¹⁰ Mittelmeerregionen angesichts der Konkurrenz aus den neuen Mitgliedstaaten zu unterstützen. Im Rahmen mehrjähriger Integrierter Mittelmeerprogramme (IMP)

⁸ Die entsprechenden Beschlüsse fielen beim Europäischen Rat in Bruxelles (24./25. Oktober 2002).

⁹ AIZ-Info on-line vom 16. Juni 2006: Agrarrat fixiert Ländliche Entwicklung und Fischereifonds.

¹⁰ Beitritt Griechenlands: 1981.

wurden Entwicklungsmaßnahmen festgelegt und im Zeitraum 1986-1992 fast 6,6 Mrd. Euro mobilisiert.

Im Jahr 1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte ein neuer Titel in den EG¹¹-Vertrag eingebracht: der „wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt“. Hauptsächlich ging es darum, die am wenigsten begünstigten Länder angesichts der Herausforderungen des projektierten Gemeinsamen Binnenmarkts zu unterstützen.

Im Jahr 1988 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs auf Vorschlag des Präsidenten der Kommission, Jacques Santer, einen Aktionsplan, mit dem die Finanzmittel der drei Strukturfonds (ESF, EFRE und EAGFL-Ausrichtung) im Zeitraum 1987-1992 verdoppelt werden konnten.

3.1.2.1 Die Strukturfonds als wichtigstes Finanzierungsinstrument der EU

Durch die erste Reform der Strukturfonds im Jahr 1989 unter Kommissionspräsidenten Jacques Delors wurde das Prinzip der mehrjährigen Programmplanung verankert. Die Programme stützen sich auf vorrangige Entwicklungsziele. Weiters wurde die Partnerschaft in der Entwicklung und Umsetzung regionaler Entwicklungsprogramme zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern betont. Aufgrund eines Ratsbeschlusses im Jahr 1992 wurde die Gemeinschaftsförderung für benachteiligte Regionen verdoppelt, und mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union 1993 („Vertrag von Maastricht“) wurde die Kohäsion zu einem der Hauptziele der Union. Für umfangreiche Verkehrs- und Umweltvorhaben in Mitgliedsländern mit einem Pro-Kopf-BNE¹² von unter 90% des EU-Durchschnitts wurde 1994 der Kohäsionsfonds ins Leben gerufen. Mit dem Beitritt von Finnland und Schweden wurde das Tätigkeitsfeld der Strukturfonds erweitert, um die Entwicklung der sehr dünn besiedelten Gebiete beider Beitrittsländer zu berücksichtigen. Insgesamt wurden sieben Ziele der Strukturpolitik formuliert. Vier dieser Ziele: Ziel 1, 2, 5b und 6 wurden mittels einer von der Kommission zu genehmigenden Gebietskulisse operationalisiert:

¹¹ EG = Europäische Gemeinschaft, die Bezeichnung vor der Einführung des Begriffs „Union“ mit dem Vertrag von Maastricht 1992.

¹² BNE = Bruttonationaleinkommen

Ziele der Strukturpolitik 1994 – 1999:

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2: Alte Industriegebiete.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4: Strukturanpassung der Humanressourcen.
- Ziel 5a: Strukturanpassung in Landwirtschaft und Fischerei.
- Ziel 5b: Benachteiligte ländliche Regionen.
- Ziel 6: Extrem dünn besiedelte Regionen.

Nachdem im Amsterdamer Unionsvertrag 1997 eine weitgehende Integration von Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit beschlossen wurde, verabschiedeten am 25. März 1999 die Staats- und Regierungschefs anlässlich des Sondergipfels in Berlin die zweite Reform der Strukturfonds. Die vormals sieben Ziele wurden auf drei reduziert und neu ausgerichtet. Die bereitgestellten Mittel sollten für die Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen konzentriert werden. Für die ersten beiden Ziele wurden Gebietskulissen erstellt, das dritte Ziel ist horizontal, das heißt über das gesamte Territorium der EU anzuwenden:

Ziele der Strukturpolitik 2000 – 2006:

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2: Regionen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen.
- Ziel 3: Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken.

Während in der Strukturfondsperiode 1995-1999 die Unterstützung der ländlichen Räume also noch Gegenstand der regionalen Strukturpolitik im engeren Sinne gewesen war, blieb dieser Ansatz nun auf die Ziel 1-Regionen beschränkt, wohingegen in nahezu allen anderen ländlichen europäischen Regionen, wie erwähnt, horizontale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Verordnung 1257/99 zur Anwendung kamen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000).

Die relativ untergeordnete Bedeutung, die der ländliche Raum in dem unter der Ägide der GD REGIONALENTWICKLUNG erstellten Europäischen Raumentwicklungskonzept (EREK) im Vergleich mit städtischen oder Agglomerationsräumen einnimmt, weist auf diese „Arbeitsteilung“ zwischen der für die Regionalpolitik und der für die Agrarpolitik – und damit auch für die ländlichen

Räume – „zuständigen“ Generaldirektionen hin (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999, S. 64-68).

3.1.2.2 Die neue Strukturpolitik: Navigation zwischen Lisboa und Göteborg

Mit dem dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union („Kohäsionsbericht“) vom Februar 2004 (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a) wurde das Prinzip der Subsidiarität verstärkt, indem die territoriale Abgrenzung auf europäischer Ebene („Gebietskulisse“) auf künftige Ziel 1-Regionen beschränkt wurde. Zugleich wurde im Sinne des Prinzips der Vereinfachung die Zuständigkeit der Strukturfonds ESF und EFRE für die neuen Ziele noch stärker konzentriert („Monofondsprinzip“). Der Kohäsionsfonds wird ab 2007 an die Funktionsweise und Programmlogik des EFRE angepasst. Die Verordnungen zur Neugestaltung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds wurden am 28. April 2006 verabschiedet.

Die ländliche Entwicklung wurde somit noch klarer als bisher in die Zuständigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik verlagert. Die „zweite Säule der GAP“ erfuhr eine weitere Aufwertung durch die Schaffung eines speziellen Finanzierungsinstruments für die ländliche Entwicklung, des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER). Dieser Fonds, der nicht zu den Strukturfonds zählt, stellt eine institutionelle Neuerung dar, wird doch von ihren Anfängen bis heute die Politik für den ländlichen Raum aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL und – teilweise seit 2000 – auch aus der Abteilung Garantie finanziert. Die ELER-Verordnung 1698/2005 für die Entwicklung des ländlichen Raums war sieben Monate vor den Strukturfondsverordnungen, am 20. September 2005, verabschiedet worden.

Die struktur- und agrarpolitischen Ziele werden in den Gesamtrahmen der Orientierungen für nachhaltige Entwicklung in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der Europäischen Räte von Lisboa (März 2000) und Göteborg (Juni 2001) gestellt. In der ersten Version des so genannten „Lissabon-Ziels“ wollte die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum des Globus werden, während die Schlussfolgerungen von Göteborg einen Schwerpunkt auf die Einhaltung der globalen Verpflichtungen für Natur-, Arten- und Umweltschutz und auf das Erreichen nachhaltigerer Entwicklungsmuster legten (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004 S. 2). Indes stehen die beiden Ziele in der politischen Rhetorik nicht gleichwertig da, zumal auch das Lissabon-Ziel so

formuliert ist, dass sie, als letztgenannte der acht Strategiekomponenten¹³, „die Förderung nachhaltiger Entwicklung“ mit einschließt. Die Positionierung der Lissabon-Strategie im größeren Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Zuge der Revision nach der äußerst kritischen Halbzeitbewertung¹⁴ bekräftigt. Das Europäische Umweltbüro ortet in der Betonung ökologischer Ziele „eine leichte Refokussierung des Lissabon-Prozesses auf die Umwelt“, kritisiert aber, dass die Staats- und Regierungschefs, anstatt konkrete Maßnahmen für Ökoeffizienz, Biodiversität und Öko-Innovation zu beschließen, „sehr abstrakt“ geblieben seien, und hofft, dass dieser Mangel beim Gipfel im Dezember 2005 behoben wird, wenn es um die Revision der EU-Nachhaltigkeitsstrategie geht (Environment Daily, 23.3.2005).¹⁵

Die strukturpolitischen Instrumente für die Periode nach 2006 sollen weiter vereinfacht und auf die europäischen Ziele fokussiert werden.

Von der Kommission festgelegte Ziele der Strukturpolitik 2007 – 2013:

Ziel 1: Konvergenz (für Regionen mit Entwicklungsrückstand).

Ziel 2: Wettbewerbsfähigkeit (horizontales Ziel basierend auf nationalen oder regionalen Programmen der Mitgliedsstaaten).

Ziel 3: Kooperation (für territoriale Zusammenarbeit).

Für die Ziele 1 und 2 werden EFRE und ESF gemeinsam, für Ziel 3 ausschließlich EFRE zuständig sein.

Ein wesentliches Merkmal der neuen Ausrichtung ist weiters, dass die so genannten „Gemeinschaftsinitiativen“, von denen es in der ersten Strukturfondsperiode 13 und in der zweiten Periode noch 4 (INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER) gab, abgeschafft werden. Deren wesentliche, als erfolgreich erkannten Elemente werden

¹³ Die acht Komponenten der Lissabon-Strategie sind: Informationsgesellschaft für alle; eine europäischer Raum für Innovation, Forschung und Entwicklung; Liberalisierung (das heißt auch: Abbau der staatlichen Beihilfen), Aufbau der Netzwerkindustrien in Telekommunikation und Transportwesen; Effiziente und integrierte Finanzdienstleistungen; Schaffung einer unternehmensfreundlichen Umwelt; soziale Integration und die Förderung nachhaltiger Entwicklung (Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000).

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/review_annex_en.doc

¹⁵ Nachrichten-Website des Europäischen Umweltdachverbandes:

<http://www.environmentdaily.com/articles>

in die „Mainstream“-Programme übernommen: URBAN und EQUAL werden als Maßnahmen in die Ziele 1 und 2 eingebaut, INTERREG wird in das neue Ziel 3 übergeführt und LEADER wird zur vierten Achse der neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Budgetkürzungen, die die Strukturpolitik durch die Festlegung auf die Obergrenze von 1,045% des BNE der EU gemessen am Vorschlag der Kommission (1,14% des BNE) hingenommen werden mussten, kommen weniger beim Kohäsionsziel (1) als beim Wettbewerbsziel (2) und beim Kooperationsziel (3) zum Tragen.

3.1.3 Der LEADER-Ansatz

3.1.3.1 Die Gemeinschaftsinitiative LEADER

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER, die bis 2006 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds, Abteilung Ausrichtung, finanziert wird, verdient besondere Beachtung, da sich in ihrem Rahmen seit 1991 ein europäischer Ansatz in der ländlichen Entwicklung etabliert hat, der nicht nur die sektoralen Grenzen der Landwirtschaftspolitik, sondern auch den gebietsbezogenen Ansatz der Regionalpolitik überschreitet und um eine weitere wichtige Dimension, einen akteurszentrierten und vernetzungsorientierten Ansatz, bereichert.

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER begann mit dem experimentellen Programm LEADER I (1991 bis 1993), das nach einer Ausschreibung durch die Europäische Kommission 217 ausgewählten lokalen Partnerschaften in benachteiligten ländlichen Räumen ermöglichte, spezielle Förderungen für innovative, sektorübergreifende und beteiligungsorientierte Projekte im Rahmen von Gebietsentwicklungsplänen zu erhalten. In Deutschland kamen 13 „lokale Aktionsgruppen“ (LAGs), alle in 5b-Gebieten, zum Zug. Sie verfügten über ein Förderbudget von 23,8 MECU (CEMAC e.a. 1999, 2. Kap., S.4). LEADER I wurde auf insgesamt 15,3% des EU-Territoriums umgesetzt.

Aufgrund der mobilisierenden Wirkung und der überraschend guten Ergebnisse vieler lokaler Aktionsgruppen wurde die Gemeinschaftsinitiative als „Laboratorium für ländliche Entwicklung“ in der Strukturfondsperiode 1994-1999 als LEADER II weiter geführt und erheblich ausgeweitet. LEADER II wurde nunmehr in die Programmstrukturen der Mitgliedsländer eingebaut und folgte einem zweistufigen Ausleseverfahren: Zunächst wurden (insgesamt 102) operationelle Programme auf

nationaler oder regionaler Ebene erstellt und von der Kommission genehmigt. Auf Basis dieser Programme luden die regionalen bzw. nationalen Verwaltungsbehörden kleinregionale Partnerschaften zur Einreichung von Gebietsentwicklungsstrategien ein und wählten daraus die LEADER-Aktionsgruppen aus. Zusätzlich zu den insgesamt 906 LAG wurden auch 92 so genannte „Kollektive Aktionsträger“¹⁶ als förderwürdig befunden. In Deutschland waren das 119 LAG und 46 KA, die geschätzte 75,1 Mio. € Fördermittel auslösen konnten (ÖIR 2003 S. 106). LEADER II wurde auf nunmehr 43,6% des EU-Territoriums umgesetzt. Laut EU-Vorgaben sollten LEADER-Gebiete zwischen 5.000 und 100.000 EinwohnerInnen umfassen. Die europäische Evaluierung von LEADER II ergab, dass eine „durchschnittliche LAG“ ein Gebiet von 1.557 km² und 55.012 EinwohnerInnen repräsentierte, woraus sich eine durchschnittliche Dichte von 35,3 Ew./km² errechnet (ÖIR 2003, S. 100).

Für die Vernetzung und den Wissenstransfer auf europäischer Ebene wurde die Europäische LEADER II-Beobachtungsstelle in Weiterführung und Ausweitung einer bereits unter LEADER I aktiven Netzwerkkoordinationsstelle eingerichtet. Als weitere Neuerung wurden nationale Vernetzungsstellen geschaffen, die ebenfalls von der EU kofinanziert wurden.

Der Initiative wurde auch für diese Periode Erfolg bescheinigt (BRYDEN J. 2003 S.7; ÖIR 2004; AHNER D. 2004 S. 15). In den Schlussfolgerungen zur Salzburger Konferenz für ländliche Entwicklung (Nov. 2003) hieß es: *„Die künftige Politik muss die EU-Förderung für den ländlichen Raum durch lokale Partnerschaften nach dem Bottom-up-Prinzip straffen, wobei die aus dem LEADER-Konzept gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage dienen können. Dabei ist Spielraum für die Erprobung neuer, innovativer Ansätze auf lokaler Ebene zu lassen.“*¹⁷

In ihrer dritten Periode wurde die Gemeinschaftsinitiative, nun unter der Bezeichnung LEADER+ (2000-2006), auf alle ländlichen Regionen, unabhängig von Zielgebietsabgrenzungen, ausgeweitet. Der Auswahlprozess war im Wesentlichen derselbe wie bei LEADER II. Allerdings spielten die Qualität der lokalen Partnerschaft, der nur bis zu 50% Partner aus öffentlich-rechtlichen Körperschaften angehören durften, und der Pilotcharakter der Gebietsentwicklungsstrategie, die sich auf bestimmte Entwicklungsthemen stützen sollte, im Genehmigungsverfahren eine gewichtigere Rolle. In LEADER+ gibt es nur mehr gebietsweise definierte lokale

¹⁶ Kollektive Aktionsträger sind Organisationen oder Institutionen, die themen- bzw. sektorbezogen innerhalb eines förderwürdigen Gebiets operieren (z.B. ein Waldwirtschaftsverband, ein Tourismusverband, eine Bildungsinstitution etc.)

¹⁷ http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_de.htm

Aktionsgruppen und keine kollektiven Aktionsträger mehr, die stärkeren thematischen als territorialen Bezug hatten und damit nur selten sektorübergreifend wirken konnten (ÖIR 2003, S.102). Die gebietsübergreifende Zusammenarbeit (Titel 2 des Förderprogramms) wurde aufgewertet.

Die europäische Vernetzung erlitt allerdings einen gewissen Rückschlag durch den äußerst späten Start (2004) der neuen europäischen Vernetzungsstelle in Brüssel (unter dem Namen LEADER Contact Point¹⁸). Mittlerweile haben aber die meisten nationalen Vernetzungsstellen genügend Erfahrung gesammelt und Kontakte geknüpft, sodass sie die überregionale und transnationale Vernetzung der LEADER-Regionen bzw. ihrer AkteurInnen weiter vorantreiben konnten.

Die 2004 beigetretenen zehn neuen Mitgliedsländer der EU konnten zwar nicht in LEADER+ einsteigen, hatten aber die Wahl, im Rahmen ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme ähnliche Maßnahmen zu fördern, so wie das auch in den SAPARD-Programmen¹⁹ in der Vorbereitungszeit ihres Beitritts im Prinzip möglich gewesen war.

Unter LEADER+ gab es im Europa der 15 wieder 893 LAGs. In Deutschland wurden 148 LAG ausgewählt²⁰, das bedeutet eine weitere Steigerung gegenüber LEADER II (119). Von den europaweit aus dem Ausrichtungsfonds für Landwirtschaft bereitgestellten 2,105 Mrd. € (ÖIR 2006 S. 57) entfallen auf Deutschland 247 M€. ²¹

3.1.3.2 Die Methode LEADER

Die Besonderheit des LEADER-Ansatzes besteht darin, dass darin acht methodische Elemente bzw. Handlungsprinzipien miteinander kombiniert werden:

- Gebietsbezogener Ansatz
- Innovation
- Bottom-up
- Lokale Entwicklungspartnerschaft (akteurszentrierter Ansatz)

¹⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm

¹⁹ SAPARD = Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. Diese Programme wurden allen neuen Mitgliedsländern in den Jahren vor ihrem definitiven Beitritt zuteil, um institutionelle Strukturen und Förderbedingungen an die GAP heranzuführen; zur Zeit (2006) werden SAPARD-Programme noch in Bulgarien, Kroatien und Rumänien umgesetzt.

²⁰ Website der deutschen Vernetzungsstelle: www.leaderplus.de

²¹ Siehe die website der Deutschen LEADER+ Vernetzungsstelle: www.leaderplus.de

- Sektorübergreifender Ansatz
- Gebietsübergreifende Zusammenarbeit
- Networking
- Dezentralisierte Umsetzung und Finanzierung

In der Umsetzung von LEADER zeigen sich große Unterschiede in den jeweiligen Mitgliedsstaaten – und in föderal organisierten Staaten auch von Region zu Region. Vor allem das achte Charakteristikum – die dezentralisierte Umsetzung und Finanzierung – stieß in vielen Ländern, so auch in Deutschland, auf die Grenzen konstitutioneller und administrativer Regelungen, da nichtstaatlichen Organisationen die Verwaltung öffentlicher Gelder nicht übertragen werden kann.

In einer Studie über die Verbreitung des LEADER-Ansatzes in den ländlichen Entwicklungsprogrammen der EU15 wird das Pilotvorhaben des Bundes „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ als spezifisch deutsche Ausprägung des LEADER-Ansatzes genannt (ÖIR 2004, S. 237), wobei dessen Steuerungsansatz in noch höherem Maße als LEADER+ das Prinzip der dezentralisierten Umsetzung und Finanzierung repräsentieren dürfte, da für die Finanzierung des kleinregionalen Entwicklungsprogramms zumindest Elemente des „Globalzuschusses“ eingebaut wurden: *„Durch die Trennung der inhaltlichen und der finanziellen Entscheidungsverantwortung auf der regionalen Ebene wurde ein Weg gefunden, mit dem wesentliche Elemente des Globalzuschusses (Delegierung von inhaltlicher und finanzieller Verantwortung an die Detailsteuerung (Regionen)) ermöglicht wurde... Mit dem erzielten Kompromiss wurde wahrscheinlich das derzeit ‚machbare‘ erreicht. Gleichzeitig wurde in den Diskussionen mit den Haushältern deutlich, dass die Abwicklung über beliebige Stellen im Sinne des Globalzuschusses zwar haushaltstechnisch möglich aber nicht durchsetzbar gewesen wäre“* (ELBE S., KROES G., SCHUBERT D. 2004, S.88).

Der Globalzuschuss ist laut Art. 9 i) und Art. 27 der EU-Verordnung 1260/99 über die allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds²² und laut Art. 41 des Vorschlags der Kommission über die zukünftige Gestaltung des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c) der Teil einer Intervention, deren Durchführung und Verwaltung an eine oder mehrere zugelassene zwischengeschaltete Stelle(n) – einschließlich lokaler Behörden, Regionalentwicklungsorganen und Nichtregierungsorganisationen – übertragen werden kann und der vorzugsweise zugunsten lokaler Entwicklungsinitiativen verwendet wird. Die Kommission gibt darin Qualitätskriterien sowohl für die

²² Gültig für die laufende Strukturfondsperiode 2000-2006

zwischengeschaltete Stelle als auch für den Inhalt der Vereinbarung zwischen dieser und der Verwaltungsbehörde an.

Auch die Stärkung des Prinzips der lokalen Partnerschaft und eines gebietsstrategischen, sektorübergreifenden Ansatzes in der Reform der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz/GAK (siehe Kapitel 4 dieses Berichts) kann kaum losgelöst vom europäischen Diskurs über den LEADER-Ansatz betrachtet werden. Der „LEADER-Ansatz“ oder die „LEADER-Methode“ hat sich längst von der namensgebenden Gemeinschaftsinitiative abgelöst und dient als Codewort für einen akteurszentrierten, gebietsbezogenen, sektorübergreifenden und innovativen Ansatz der Regionalentwicklung in Europas ländlichen Regionen, dessen Weiterentwicklung sich in kontinuierlichem Austausch zwischen ländlichen Akteurinnen ganz Europas vollzieht.²³

3.1.4 Die ELER-Verordnung für die Förderung des ländlichen Raums in der Programmperiode 2007 – 2013

In Fortführung der bisherigen GAP-Reformschritte und in Vorausschau auf die Jahre 2007-2013 legte die EU-Kommission am 14.7.2004 einen Vorschlag für eine neue Ratsverordnung (ELER²⁴-Verordnung) über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vor (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004), der etwa 87% des EU-Territoriums ausmacht, in dem 57% der Bevölkerung leben.²⁵ Diese Verordnung wurde nach zahlreichen Überarbeitungen vom Europäischen Rat in Luxemburg in ihrer endgültigen Fassung beschlossen²⁶ und am 20. September 2005 verabschiedet.

Zum Luxemburger Gipfel am 16. und 17. Juni 2005 legte die Agrarkommissarin auch ihren Entwurf für das Europäische Strategiedokument zur ländlichen

²³ www.agriculturalconvention.org

²⁴ ELER ist die gängige Kürzel für „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“

²⁵ Gemäß OECD-Klassifizierung (BMVEL 2005, S. 2)

²⁶ Council of the European Union: Presidency final compromise – proposal for a Council Regulation on support for rural development by the EAFRD. DS 320/2/05, REV 2 vom 20.6.2005m, Luxembourg.

Entwicklung²⁷ vor, worin sie *„will make explicit the link between rural development and the Lisbon strategy and lay the basis for a more strategic approach to competitiveness, job creation and innovation in rural areas“* (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005c, S.3). Dieses Dokument liefert den strategischen Rahmen für die ELER-Verordnung, die nationalen Strategiedokumente und die darin begründeten ländlichen Entwicklungsprogramme der Mitgliedsländer.²⁸

Die Architektur der Europäischen Politik für den ländlichen Raum ist ab 2007 also dreistufig angelegt:

- Strategische Leitlinien der EU
- Die nationalen Strategien
- Die nationalen und regionalen Entwicklungsprogramme gemäß ELER-Verordnung

Die ELER-Verordnung²⁹ besteht aus neun Titeln und einem Anhang:

- Titel 1: Ziele und Grundregeln für Förderinterventionen
- Titel 2: Der strategische Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums
- Titel 3: Programmplanung
- Titel 4: Schwerpunkte der Entwicklung des ländlichen Raums
- Titel 5: Finanzielle Beteiligung des Fonds
- Titel 6: Verwaltung, Kontrolle und Information
- Titel 7: Begleitung, Bewertung und Reserve
- Titel 8: Staatliche Beihilfen
- Titel 9: Übergangs- und Schlussbestimmungen
- Anhang: Förderbeiträge und –prozentsätze

Die wesentlichen Elemente dieser Rahmenverordnung lassen sich in folgender Weise zusammenfassen:

²⁷ Das entsprechende Dokument wurde am 20. Februar 2006 vom Europäischen Rat beschlossen.

²⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Rural Development for Jobs, Growth and Sustainability. 16. Juni 2005, Bruxelles.

²⁹ In der Verordnung und in allen offiziellen Texten ist von einer „vierten Achse“ die Rede. Da allerdings die „LEADER-Achse“ sich quer über alle drei anderen Achsen erstreckt und innerhalb des von den anderen drei Achsen gebildeten Volumens operiert, wäre die Bezeichnung „Tangente“ passender. So mancher Uneingeweihte könnte glauben – und tatsächlich passiert dies häufig – dass die „LEADER-Achse“ ein zusätzliches Budget repräsentiert. Dem ist nicht so.

Die künftigen PELR³⁰ werden entlang von drei Entwicklungsachsen konzipiert, für die jeweils eine Palette von Maßnahmen zur Verfügung steht:

1. Achse: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung. Sie wird sich vor allem auf Maßnahmen mit Bezug auf Human- und physisches Kapital stützen. Die budgetäre Mindestausstattung liegt bei 10% des Gesamtbudgets.
2. Achse: Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung des Landmanagements. Darin ist die Agrarumwelt verbindlicher Bestandteil. Die bestehende Maßnahme für benachteiligte Gebiete wird neu definiert. Die Gebietsabgrenzung wird auf Bodenproduktivität, klimatischen Bedingungen und der Bedeutung umfassender Landwirtschaftsaktivitäten für das Landmanagement basieren. Die budgetäre Mindestausstattung liegt bei 25% des Gesamtbudgets.
3. Achse: Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Die bevorzugte Umsetzungsmethode geht über lokale Entwicklungsstrategien, die auf Einheiten unterhalb der Regionsebene abzielen. Diese werden in enger Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden entwickelt. Dem bottom-up-Ansatz und der Verwendung weiterer Merkmale der LEADER-Methode wird der Vorzug gegeben, wobei die horizontale Umsetzung bestimmter Maßnahmen unter Achse 3 möglich bleibt. Die budgetäre Mindestausstattung liegt bei 10% des Gesamtbudgets.
4. Achse: Jedes Programm muss einen LEADER-Schwerpunkt im Mindestausmaß von 5% der Gesamtmittel enthalten. Diese Schwelle liegt für die neuen Mitgliedsländer bei 2,5%. Unter dem LEADER-Ansatz können Maßnahmen aus den Achsen 1 bis 3 umgesetzt werden. Der LEADER-Ansatz ist in Artikel 61 anhand von nur sieben Merkmalen beschrieben, da das Merkmal „Dezentralisierte Umsetzung und Finanzierung“ mit dem „Bottom-up-Ansatz“ verschmolzen wurde: *„Ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien“*³¹. Dies mag geschehen sein, um dem Prinzip der Subsidiarität Rechnung zu tragen, wonach die Steuerungsmethode den Mitgliedsländern überlassen bleiben soll. Die Funktionskosten der lokalen Aktionsgruppe dürfen den Schwellenwert von 15% des gesamten Budgets der

³⁰ Diese Abkürzung wird in weiterer Folge für „Programm(e) für die Entwicklung des ländlichen Raums“ verwendet.

³¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005d

lokalen Aktionsgruppe nicht überschreiten (Artikel 37 der im Entwurfsstadium befindlichen Durchführungsverordnung).³²

In der dritten Achse wird man unschwer die Weiterführung und den Ausbau der unter Artikel 33 der EU-Verordnung 1257/99 zusammengefassten Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Wirtschaft und Infrastruktur erkennen. Während es aber in der alten Verordnung keinerlei Mindestschwellen für die Finanzierung von Maßnahmen unter diesem Titel gab – der als einziger auch Maßnahmen für die nichtbäuerliche Bevölkerung als Endbegünstigte enthält – müssen die Programme der neuen Generation mindestens 10% ihres Budgets der 3. Achse widmen. Damit ist noch keineswegs der Anteil der Mittel präjudiziert, der nichtbäuerlichen Endbegünstigten zugute kommt.

Gemäß Artikel 52 sind Unterstützungen zur Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges förderbar. Kleinstunternehmen sind Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und einem Jahresumsatz bzw. einer Jahresbilanz von bis zu 2 Mio. €.³³

Für technische Hilfe stehen 4% der Programmmittel zur Verfügung, worunter auch die Finanzierung nationaler Netzwerke (Art. 68) und des Kontaktpunktes für das europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (Art. 67) fallen. Das Netzwerk für ländliche Entwicklung wird die Kommission bei der Umsetzung der Politik unterstützen.

Die EU-Kofinanzierungssätze werden auf Achsenniveau festgelegt, mit einem Minimum von 20% und einem Maximum von 50% (75% in Konvergenzregionen) der gesamten öffentlichen Ausgaben. Für die Achsen 2 (Landmanagement) und 4 (LEADER) wird der Höchstsatz von 55% bzw. 80% in Konvergenzregionen gelten (also jeweils +5%). Für Regionen in äußerster Randlage wird das Maximum der Kofinanzierungssätze um 5 Prozentpunkte erhöht.

³² Als Download auf der Website der Deutschen LEADER-Vernetzungsstelle verfügbar (www.leaderplus.de).

³³ Diese Definition ist in der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen festgelegt (2003/361/EG).

Die ursprünglich vorgesehene leistungsgebundene Reserve von +3% für LEADER wurde im Zuge der Aushandlungsprozesse im Luxemburger Rat wieder fallengelassen.

Dennoch bildet die LEADER-Achse einen starken Anreiz und kann somit als politische Vorgabe der Kommission aufgefasst werden: *„Die LEADER-Initiative ist nach drei Programmplanungsperioden soweit ausgereift, dass die ländlichen Gebiete das LEADER-Konzept in den Hauptprogrammen für die Entwicklung des ländlichen Raums umfassender anwenden können. Es ist daher erforderlich, die Grundprinzipien des LEADER-Konzepts auf die Programme zu übertragen, wobei in diesen ein eigener diesbezüglicher Schwerpunkt aufzubauen ist, und die lokalen Aktionsgruppen und die zu unterstützenden Maßnahmen – einschließlich Durchführung lokaler Strategien, Zusammenarbeit, Vernetzung und Erwerb von Fertigkeiten – zu definieren“* (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004, S. 14f.).

Für die Zusammensetzung der lokalen Aktionsgruppen sollen dieselben Kriterien wie für LEADER+ gelten, wo eine Mindestbeteiligung nichtstaatlicher Akteure von 50% vorgesehen ist. Die LAGs können entweder aus früheren LEADER-Perioden stammen oder sich neu gruppieren und zur Auswahl stellen. Gemäß Punkt 4 des Art. 62 liegt die Entscheidungsmacht über die Auswahl der Projekte (einschließlich Kooperationsprojekten) in den Händen der lokalen Partnerschaft.

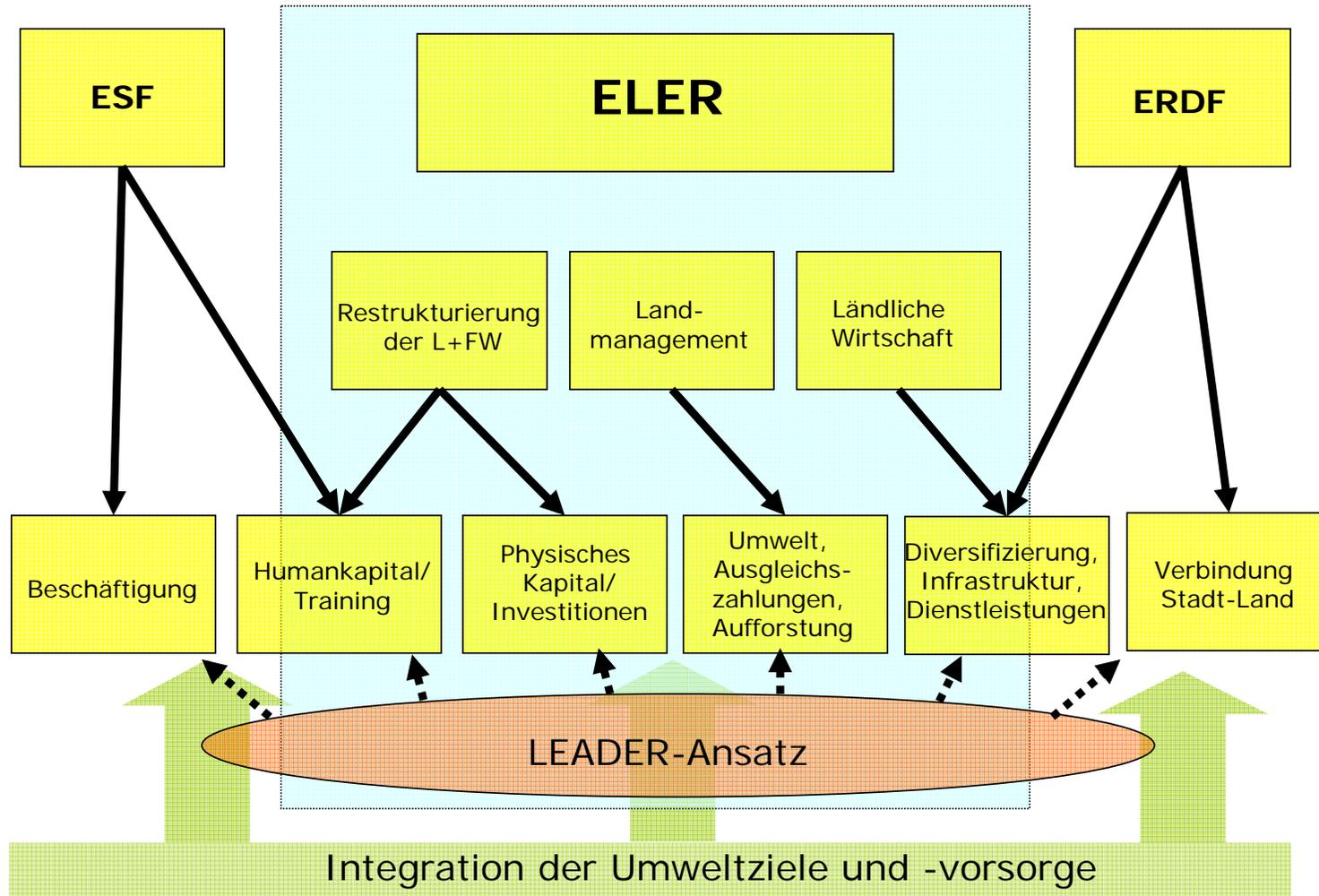
Die PELR können entweder auf nationaler oder regionaler Ebene konzipiert werden. Der bisherigen Tradition folgend, wird es daher in Deutschland wieder regionale PELR geben.

Alle nationalen oder regionalen Programme müssen sich in den Rahmen eines einzelstaatlichen Strategieplans einfügen. Eine ausdrückliche Verpflichtung zur Abstimmung mit der parallel laufenden Planung der Strukturfondsprogramme enthält der Verordnungsentwurf jedoch nicht.

Während also in den Konvergenzgebieten die Programmentwicklung, wie nach der bisherigen Praxis anzunehmen, in Ziel 1-Regionen in integrierter Weise erfolgen wird, müssen in allen übrigen Regionen zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, die Interventionen des ESF in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Ausbildung und des EFRE in ländlichen Regionen mit der jeweiligen nationalen Strategie für die PELR abzustimmen (siehe Abb. 2).

Abb.2: Politische Instrumente der EU für den ländlichen Raum 2007-2013

(nach AHNER D. 2004)



3.2 Europäisches Beihilfenrecht

3.2.1 Die Rechtslage

Die Artikel 87 bis 89 des Unionsvertrags regeln den Umgang mit staatlichen Beihilfen. In Artikel 87 heißt es: *„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*

Die Absätze (2) und (3) des Artikels 87 liefern eine Auflistung der Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Demnach sind mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar³⁴:

Absatz (2)

a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;

b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;

c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.³⁵

Absatz (3)

³⁴ <http://europa.eu/eur-lex/de/treaties/selected/livre219.html>

³⁵ Diese so genannte „Deutschlandklausel“ hat praktisch keine Auswirkungen, da das Gebiet der neuen Bundesländer ohnehin als Ziel 1-Gebiet klassifiziert wurde und somit in den Zuständigkeitsbereich von Absatz (3) fällt (WÖSSNER B. 2001, S.1).

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

In diesem Abschnitt (Absatz 2, a bis e) wird der Spielraum für die europäische Strukturpolitik geschaffen, der Förderungen für bestimmte Gebiete und Wirtschaftszweige ermöglicht. Als Rahmenregelung für die Regionalpolitik aus wettbewerbspolitischer Sicht wurden am 16. Dezember 1997 die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung beschlossen (ABl. 98/C 74/06 vom 10.3.1998). Im Brief des Wettbewerbskommissars an den zuständigen Bundesminister vom 2.4.2003 wurde die Höchstgrenze der Fördergebiete für Deutschland für die Periode 2004 - 2006 erneut, wie schon für die Periode 2000 - 2003, mit 34,9% der Bevölkerung festgelegt³⁶ (EU-weit: 42,7% der Unionsbevölkerung). Es ist zu erwarten, dass die EU-Erweiterung ab 2007 eine Reduktion dieses Höchstsatzes mit sich bringen wird.³⁷

³⁶ Brief des Wettbewerbskommissars Mario Monti: *Staatliche Beihilfe N 641/2002-Deutschland, Fördergebietskarte 2004-2006*. C(2003)904fin vom 2.4.2003, Brüssel.

³⁷ Für die neue Fördergebietskarte 2007 – 2013 wird erstmals ein gesamtdeutsches Modell unter Zuhilfenahme des so genannten Infrastrukturindikators verwendet (BBR 2006, S. 8). Dieser Indikator gliedert sich in die Teilindikatoren „Sachkapitalorientierte Infrastruktur“ (Wichtung 40%), „Humankapitalorientierte Infrastruktur“ (Wichtung 40%) und „Haushaltsorientierte Infrastruktur“ (Wichtung 20%).

Art. 88 und 89 des Unionsvertrages regeln die Notifizierungspflicht für staatliche Beihilfen und die Modalitäten von Genehmigungs- bzw. Einspruchsverfahren.

Die Kommission hat im Sinne der Vereinfachung Freistellungsverordnungen erlassen. Sie betreffen kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten und in benachteiligten Stadtvierteln, Beschäftigung, Ausbildung und die sogenannten „de minimis“-Beihilfen.³⁸

„De minimis“-Beihilfen sind Förderungen, welche aus Sicht der EU-Kommission aufgrund ihrer geringen Höhe nicht in der Lage sind, den Wettbewerb zu verfälschen. Wenn es sich um finanzielle Vergünstigungen handelt, die über drei Jahre hinweg nicht über 100.000 € hinausgehen, gilt die „de minimis“-Regel, die eine automatische Befreiung von der Notifizierungs- und Genehmigungspflicht darstellt.³⁹ Davon sind alle Arten von Vergünstigungen (Beihilfen, Darlehen etc.) betroffen. Beihilfen, die die festgelegten Grenzen überschreiten, sind unzulässig, es sei denn, es handelt sich um überwiegend im öffentlichen Interesse durchgeführte Investitionen im Hinblick auf die Erhaltung von Kulturlandschaften, zu Schutz der Umwelt oder zur Verbesserung der Hygienebedingungen in der Tierhaltung und dem Tierschutz.

3.2.2 Künftige Weichenstellungen

In einem 2005 vorgelegten Aktionsplan formulierte die Europäische Kommission eine Roadmap für die Reform der Beihilfepolitik, die sich über einen Zeitraum von fünf Jahren, von 2005 bis 2009, erstrecken sollte. Diese Reform zielt insbesondere darauf ab, die Mitgliedstaaten zu ermuntern, zur Verwirklichung der Lissabon-Ziele beizutragen. Sie soll überdies dazu beitragen, die Verfahren zu rationalisieren und zu vereinfachen, um den Mitgliedstaaten einen klaren und vorhersehbaren Rahmen im Bereich der staatlichen Beihilfen zu garantieren.

In dem Aktionsplan werden die Leitlinien dieser Reform vorgestellt, die für die verschiedenen Instrumente zur Durchführung der Reform gelten:

³⁸ Die aktualisierte Version des „Vademecum: Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen“ vom 1. Juni 1999 befindet sich unter der website <http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm>.

³⁹ Die Anwendung der „de minimis“-Regel ist in der EU-Verordnung 69/2001 vom 12. Januar 2001 geregelt.

- „Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen: Das Ziel besteht darin, die staatlichen Beihilfen auf Aktivitäten auszurichten, für die die Finanzmärkte nur zögerlich Mittel bereitstellen, oder auf Aktivitäten, die zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit oder der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen beitragen. Die Verwirklichung dieses Ziels hängt jedoch teilweise von einer verfeinerten wirtschaftlichen Betrachtungsweise ab.
- Eine verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise: Es geht darum, die Gründe zu beleuchten, aus denen der Markt ohne öffentliche Intervention nicht zu einem optimalen Ergebnis gelangt, sei es weil ein „Marktversagen“ besteht oder weil der Markt soziale oder regionale Ungleichheiten erzeugt, die korrigiert werden müssen. Es empfiehlt sich also zu prüfen, ob staatliche Beihilfen berechtigt sind, ob sie das am besten geeignete Mittel sind und wie sie einzusetzen sind, ohne den Wettbewerb in einem Maß zu verfälschen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Eine derartige Betrachtungsweise wird somit erlauben, die Genehmigung der Beihilfen, die den Wettbewerb am wenigsten verfälschen, zu erleichtern und zu beschleunigen und parallel dazu die Aufmerksamkeit auf diejenigen Beihilfen zu konzentrieren, die zu den schwersten Wettbewerbsverzerrungen führen können.
- Effizientere Verfahren, bessere Rechtsanwendung, größere Berechenbarkeit und mehr Transparenz: Die Verbesserung der Vorschriften für staatliche Beihilfen wird effizientere und transparentere Verfahren, die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Gruppenfreistellungen, die Reduzierung der Zahl der anzumeldenden Beihilfen, eine beschleunigte Beschlussfassung und an eine erweiterte Europäische Union angepasste Verfahrensregeln erfordern. Dies wird zu einer größeren Rechtssicherheit führen, und die Verwaltungsaufgaben werden für die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten erleichtert. Überdies werden infolge einer größeren Transparenz Unternehmen, Wettbewerbsexperten, Verbraucher und die breite Öffentlichkeit leichter gegen unzulässige Beihilfen, insbesondere vor den einzelstaatlichen Gerichten, einschreiten können.
- Geteilte Verantwortung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten: Die Verbesserung des Beihilferechts und der Beihilfepraxis kann jedoch nicht ohne die aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten erfolgen. Letztere werden sich verpflichten müssen, alle Beihilfevorhaben anzumelden und die Beihilfevorschriften einzuhalten.“⁴⁰

In dem Aktionsplan werden überdies die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre öffentlichen Beihilfen auf die Ziele der Strategie von Lissabon auszurichten. Die

⁴⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l26115.htm>

Beihilfepolitik wird somit erlauben müssen, die Unzulänglichkeiten des Marktes zu korrigieren, um diese Ziele zu fördern. Es werden acht Vorrangbereiche genannt:

- Innovation sowie Forschung und Entwicklung (F&E): Die Beihilfavorschriften werden der Wirtschaft die richtigen Anreize für F&E-Investitionen vermitteln und die zunehmende Bedeutung von öffentlich-privaten Partnerschaften berücksichtigten müssen;
- Förderung von Unternehmensgründungen und Schaffung eines besseren Wirtschaftsklimas: Die Vorschriften für staatliche Beihilfen müssen die Anlaufphase für Unternehmen verkürzen und insbesondere Investitionen in Risikokapital fördern;
- Investitionen in Humankapital;
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Die staatlichen Beihilfen werden zur Verwirklichung ihrer öffentlichen Aufgaben und somit zu effizienten und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beitragen;
- Klarere Schwerpunktsetzung durch Vereinfachung und Kodifizierung der Verordnung: Es wird um die Umsetzung des Leitprinzips gehen, demzufolge sich die Beihilfepolitik auf die wettbewerbsschädlichsten Beihilfearten konzentrieren sollte;
- Eine gezielte Politik im Bereich der Regionalbeihilfen: Die Beihilfepolitik wird zur Verringerung des Regionalgefälles in Europa beitragen und wird somit ein Faktor für territoriale Kohäsion und Stabilität sein;
- Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung;
- Bereitstellung moderner Infrastruktureinrichtungen im Bereich Verkehr, Energie sowie Information und Kommunikation: Die Beihilfavorschriften werden die zunehmende Bedeutung von öffentlich-privaten Partnerschaften berücksichtigten müssen.

Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, in Folge des Aktionsplans alle Beihilfeinstrumente zu überprüfen, um sicherzugehen, dass ausnahmslos dieselben Grundsätze gelten. Bestimmte Sektoren, die ihre eigenen Vorschriften haben (Landwirtschaft, Fischerei, Kohlenbergbau und Verkehr), werden jedoch nicht von der durch den Aktionsplan eingeleiteten Reform betroffen sein.

Richtlinien für spezifische Teilbereiche (Forschung und Innovation, Risikokapital etc.) sind in Ausarbeitung.⁴¹

⁴¹ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan

3.3 Bedeutung der EU-Rahmenvorgaben für die Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum in Deutschland

3.3.1 Anpassung an die GAP

Die föderale Struktur der Bundesrepublik bedingt, dass die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums nach EU-Verordnung 1257/99 auf Bundesländerebene entschieden und umgesetzt werden. In der Periode 2000 bis 2006 sind die Agrarumweltmaßnahmen, die Dorferneuerung, die Flurbereinigung einschließlich landwirtschaftlicher Infrastruktur, der Hochwasserschutz und die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete die am höchsten dotierten Maßnahmen der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums. Auf Länderebene laufen neben den jeweiligen Entwicklungsplänen nach VO 1257/99 und der LEADER+ Gemeinschaftsinitiative auch zusätzliche eigene Förderprogramme.

In die alten Bundesländer fließen 5,3 Mrd. €, in die neuen Bundesländer, die Ziel-1-Gebiete sind, 3,4 Mrd. € an EU-Mitteln, wobei die Mittel für die alten Bundesländer vom Garantie- und die Mittel für die neuen Bundesländer aus dem Ausgleichsfonds stammen (DBV 2004, S. 169 f.).

Als Kofinanzierungsinstrument des Bundes dient die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz/GAK vom 21. Juli 1988 in der Fassung vom 2. Mai 2002. Die GAK umfasst neben der Beteiligung an EU-Programmen auch rein nationale Förderungen. Die GAK sieht einen Kofinanzierungsschlüssel zwischen Bund und Ländern von 60:40 vor, ausgenommen für den Küstenschutz, wo der Schlüssel 70:30 beträgt.

Die Koordination der Bundesbeteiligung an den Förderungen wird im PLANAK (Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz) koordiniert. Der PLANAK hat den Rahmenplan für den Zeitraum 2004 – 2007 am 12. Dezember 2003 beschlossen, in dem es zu einer Neuausrichtung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung kam. Die raumbezogenen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung, Wegebau und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung wurden in einen Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ überführt. Gleichzeitig wurden das Regionalmanagement und die Erarbeitung ländlicher Entwicklungskonzepte in das Förderangebot aufgenommen. Bisher isolierte Einzelmaßnahmen können so besser aufeinander abgestimmt und gezielt zur Entwicklung ländlicher Räume eingesetzt werden. In diesem Reformschritt wird

explizit auf die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Regionen Aktiv und der Gemeinschaftsinitiative LEADER Bezug genommen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004, S. 1). Damit hat die GAK einige Punkte des Verordnungsvorschlags der Kommission für die nächste Programmperiode vorweggenommen, sodass eine höhere Übereinstimmung zwischen den europäischen und dem deutschen Finanzierungsinstrumenten erzielt werden konnte: *„Mit den Luxemburger Beschlüssen vom Sommer 2003 zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Reform) und dem inzwischen von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetz zu deren Umsetzung kommt der Flankierung des damit verbundenen Anpassungsprozesses über Maßnahmen der zweiten Säule steigende Bedeutung zu...Die GAK wurde bereits in der laufenden EU-Förderperiode als ‚Rahmenregelung‘ von der EU-Kommission genehmigt. Sie bildet einen übergreifenden Rahmen für zentrale Maßnahmen der von den Ländern aufgestellten Entwicklungspläne, trägt damit zur Vereinheitlichung der Fördermaßnahmen in Deutschland bei und entlastet das EG-rechtliche Genehmigungsverfahren für die einzelnen Länderprogramme deutlich. Schließlich trägt die GAK auch erheblich zur Bereitstellung der erforderlichen nationalen Finanzmittel bei“* (DEUTSCHER BUNDESTAG 2004, S. 3).

Die Bundesregierung hat auch im Angesicht der finanziellen Rahmenbedingungen vor, *„die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten, damit sich die Finanzmittel gegenseitig verstärken können“* (ebd.).

Der PLANAK hat, in weiterer Anpassung an ELER, für 2007 einen neuen Förderrahmen für die GAK und damit für die EU-Kofinanzierung des Bundes beschlossen:⁴²

Im Rahmen der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung können künftig auch LEADER-Konzepte gemäß ELER-Verordnung (Beteiligung der regionalen Akteure bei der Erarbeitung und Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien) umgesetzt werden. Andere Fördertitel wurden an ELER angepasst, wie zum Beispiel die Trennung der Investitionen in der landwirtschaftlichen Produktion von Investitionen zur Diversifizierung. Bei der Förderung der Marktstrukturverbesserung werden bisher vier getrennte Förderungsgrundsätze zusammengeführt. Die neue Maßnahme umfasst die Förderung von Zusammenschlüssen (nach Marktstrukturgesetz sowie ökologisch bzw. regional erzeugte Produkte) mit Zuschüssen zu den Organisationskosten, die Investitionsförderung für

⁴² Per Umlaufbeschluss am 28.4.2006 (BMELV 2006a)

Zusammenschlüsse und Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Förderung von Vermarktungskonzeptionen.

Bei der investiven Förderung werden der Kreis der Zuwendungsempfänger entsprechend der Vorgaben der ELER-Verordnung auf Unternehmen mit weniger als 750 Arbeitskräften oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro begrenzt sowie die unterschiedlichen Fördersätze gestrafft und abgesenkt: für Erzeugerzusammenschlüsse bis 35 Prozent, für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der Verarbeitung und Vermarktung bis 25 Prozent und für Zusammenschlüsse oder Unternehmen, die größer als KMU sind, bis 20 Prozent.

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird zunächst unverändert angeboten; Anpassungen werden mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete ab 2010 zu prüfen sein.

Bei der Förderung der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung werden Spektrum und Struktur der Agrarumweltmaßnahmen fortgeführt. Eine Neukalkulation der durch Extensivierung entstehenden Kosten und Einkommensverluste ist erforderlich, um die durch die GAP-Reform veränderten Bedingungen (insbesondere Entkopplung und cross-compliance) zu berücksichtigen: Dies führt im Regelfall zu einer Absenkung der Prämien.

Forstwirtschaftliche Maßnahmen werden auf Erstaufforstung, naturnahe Waldbewirtschaftung, Infrastruktur und Betriebszusammenschlüsse konzentriert.

Gemäß Artikel 11 der ELER-Verordnung 1698/2005 wurde der Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume erstellt. Seine schwerpunktspezifische Strategie hält sich im Wesentlichen an die Logik der vier ELER-Achsen. Die Ausarbeitung der Länderprogramme der Länder erfolgt parallel dazu. Die Länder können dabei auch eigene Maßnahmen entwickeln und sich ohne GAK-Beteiligung um eine EU-Finanzierung bemühen (FLASBARTH J. 2005).

Auch in den anderen Teilen der GAP-Reform versucht die Bundesrepublik in der Anpassung ihrer Strukturen einen Gleichklang zu erzielen. So wurde die Modulation, die EU-weit ab 2005 obligatorisch umgesetzt wird, in Deutschland bereits 2003 auf „fakultativer“ Basis eingeführt. Seit 2003 werden oberhalb eines Freibetrags von 10.000 € die EU-Direktzahlungen einheitlich um 2 Prozent gekürzt. Dieser Modus läuft per Ende 2004 aus, da die EU-Regelung übernommen wird, nach der die

Direktzahlungen 2005 um 3 Prozent, 2006 um 4 Prozent und ab 2007 um 5 Prozent gekürzt werden, wobei der Freibetrag nur mehr 5.000 € beträgt. 80% der so gewonnenen Finanzmittel sollen der „zweiten Säule“, der Entwicklung des ländlichen Raums, zugeschlagen werden (DBV 2004, S.176ff.; BMELV 2006 S. 38f.). Im Juli 2004 verabschiedete die Bundesregierung ein nationales Umsetzungsgesetz zur Anpassung an die GAP, in dessen Zentrum das so genannte „Kombimodell“ zur Entkopplung der Direktzahlungen steht. Danach werden die Direktzahlungen zunächst als gemischter Betrag aus betriebsindividuellen Prämien auf der Basis des Durchschnitts der Jahre 2000-2002 und aus regionalen Durchschnittswerten berechnet. Dieser Berechnungsmodus soll bis 2013 gleitend in ein reines Regionalmodell übergeführt werden, nach der für alle Produktionssparten einheitliche Hektarsätze an Direktprämien, unabhängig von der betriebsindividuellen Vorgeschichte, gelten (DBV 2004, S. 208 ff.). Die Bundesrepublik hat demnach den Wandel der Gemeinsamen Agrarpolitik ohne Abstriche mit vollzogen.

Die nationale Netzwerkstelle wird in Fortführung der derzeitigen LEADER-Vernetzungsstelle in der Periode 2007 – 2013 bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in Frankfurt angesiedelt bleiben (FLASBARTH J. 2005; SWOBODA J. 2006).

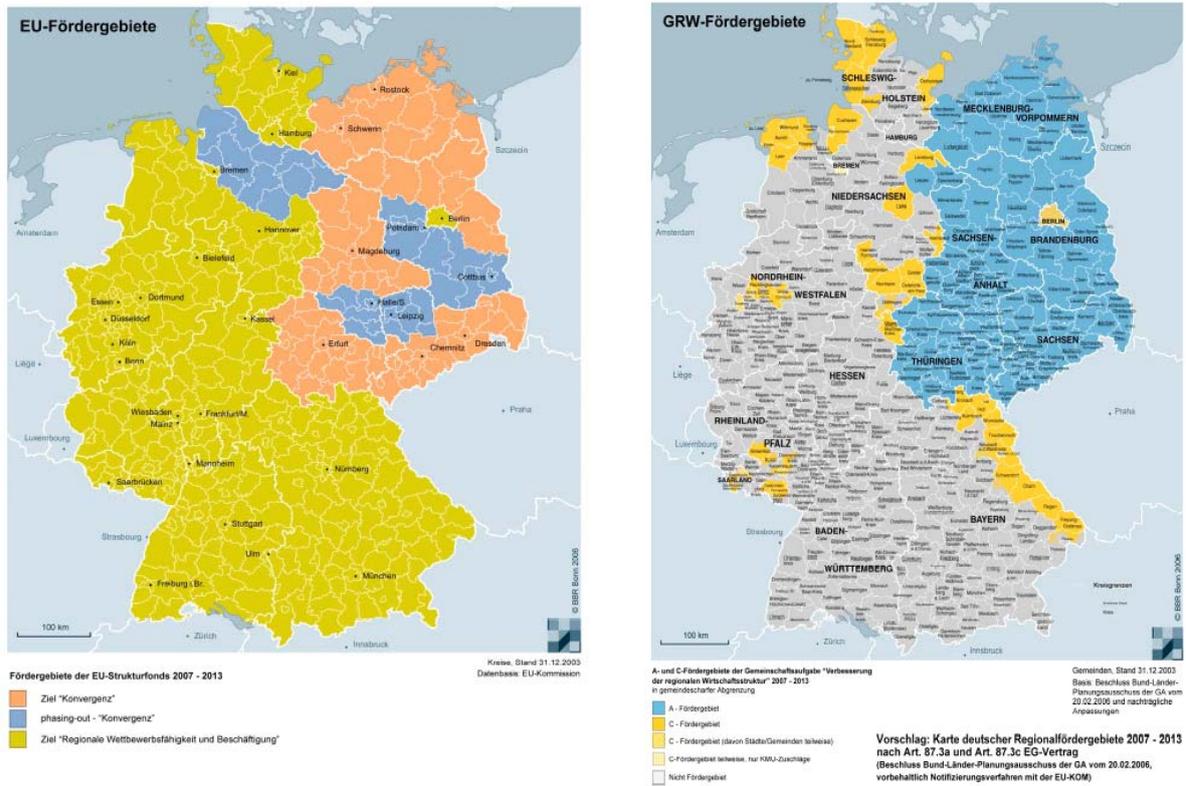
Die Europäische Kommission hat die GAK als nationale Rahmenregelung für die Bundesrepublik anerkannt. Diese Anerkennung basiert auf der Tatsache, dass sie inhaltlich enger gefasst ist als ELER, also als Teilmenge aufzufassen ist und keine über den ELER-Rahmen hinausgehenden Förderungen vorsieht.

3.3.2 Anpassung an die EU-Regionalpolitik und an das EU-Beihilfenrecht

Der Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA bzw. GRW) hat unter Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie die Weichen für die künftige Regionalförderung in Deutschland gelegt. Insgesamt wurden in allen deutschen Gebieten die Mittel für 2007 - 2013 in Relation zur auslaufenden Förderperiode gekürzt. Die 2005 von der Kommission festgelegten „EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007 – 2013“ bilden die Grundlage für die neuen Regionalfördergebiete. Die neuen Länder bleiben Höchstfördergebiet. Allerdings unterliegen die Regierungsbezirke Leipzig, Halle und Brandenburg Südwest dem phasing out. Das gleiche gilt für den Regierungsbezirk Lüneburg in Niedersachsen. Alle anderen Bundesländer werden im Rahmen des Ziels 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gefördert. Die einzelnen Bundesländer entscheiden, ob sie gesonderte Fördergebiete ausweisen.

Die Fördergebietskulisse wurde von der Europäischen Kommission als nationale Rahmenregelung für Finanzierungen durch die Europäischen Strukturfonds (EFRE, ESF) anerkannt.

Abb. 3: Fördergebietskulisse für EFRE (links) und gemäß GRW (rechts)⁴³



Die deutsche Bundesregierung ist von sich aus bestrebt, die Finanzhilfen zu reduzieren. Sie hat laut Aussage des Staatssekretärs beim Bundesministerium Volker Halsch die Bundesbeihilfen im Zeitraum von 1998 bis 2003 bereits um 40% reduziert, wobei Steuervergünstigungen hier nicht einbezogen sind. Hauptsächlich Empfänger von Bundessubventionen in Deutschland ist die gewerbliche Wirtschaft, gefolgt vom Wohnungsbau (HALSCH V. 2003, S. 3 und 9). Steuervergünstigungen sollen nach dem Vorbild der Schweiz in Finanzhilfen überführt werden, neue und bestehende Finanzhilfen sollen gesetzlich befristet, degressiv ausgestaltet sein und eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Im Rahmen der Erstellung des Bundeshaushalts 2004 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 wurden alle Finanzhilfen des Bundes einer systematischen Überprüfung unterzogen (ebd. S.12). Im Sinne der Kritik der Kommission an den zu hohen Anteil an horizontal orientierten Beihilfen sollen die Finanzhilfen in Hinkunft stärker auf die am stärksten benachteiligten Gebiete konzentriert werden (ebd. S. 14f.).

⁴³ BMF 2006

4 Politisch-administrative Rahmenbedingungen für gebietsbezogene, partnerschaftsbasierte und beteiligungsorientierte Regionalentwicklung im ländlichen Raum

Dieser Abschnitt bewertet die förderpolitischen Rahmenbedingungen für regionale Entwicklungspartnerschaften und Projektträger im ländlichen Raum. Hierfür wurden die Halbzeitevaluierungen für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gemäß EU-Verordnung 1257/99, die LEADER+ Programme und die Halbzeit- und Fortschrittsberichte für Regionen Aktiv auf entsprechende Hinweise durchgearbeitet. Weitere wertvolle Informationen konnten wir aus den neun Regionalen Fokusgruppen im Rahmen des entsprechenden Begleitforschungsmoduls und einem Treffen der RA-Abwicklungspartner in Stendal im Dezember 2005 gewinnen. Die wichtigsten Befunde werden in diesem Abschnitt, getrennt nach den Förderprogrammen, zusammengefasst.

4.1 Umsetzungsprobleme: Programme für den ländlichen Raum, LEADER+ und Regionen Aktiv im Vergleich

Die vorliegende Übersicht enthalten in gebündelter Form die hauptsächlich in den Programmbewertungen erwähnten Problembereiche, die wir in (i) Finanzielle Abwicklung, (ii) Programmverwaltung und (iii) Regionale Umsetzungsstrukturen gliedern.

FINANZIELLE ABWICKLUNG	Programme für den ländlichen Raum	LEADER+	Regionen Aktiv
Haushaltsrecht	Wegen des hohen Anteils von Standardförderungen (Flächenprämien) wenig problematisch, in kapitalschwachen Regionen etwas mehr.	Wegen der zweistufigen Programmabwicklung ist vor allem bei neu aufgestellten Regionen mit Verzögerungen zu rechnen. „Dezemberfieber“ wirkt sowohl gegen strategische als auch beteiligungsorientierte Vorgangsweisen.	Die hohe Dotierung im ersten Jahr brachte Unsicherheiten, die durch flexible Handhabung der Restmittelverwendung im BMELV kompensiert werden konnte. Es verfielen keine Mittel, aber es gab schwebende Unsicherheiten zu Jahresbeginn.
Förderkontinuität	Kofinanzierung im EU-Rahmen gesichert.	Finanzielle Nichtbeteiligung mancher Länder überfordert Finanzkraft der Landkreise bzw. Kommunen.	Mit dem Auslaufen des Pilotvorhabens müssen sich manche RA-Regionen in Bezug auf Gebietszuschnitt, Einbindung der Trägerstrukturen, Akteure und Handlungsfelder völlig neu strukturieren.
Fördergebarung	Rückerstattungsprinzip für Förderabwicklung bringt kapitalschwache Projektträger in Schwierigkeiten.		Regionalisierte Förderung ermöglicht Vorschüsse auf Projektfinanzierung.
	Kein Haftungsrisiko	In Kommune und Landkreis schwer argumentierbares Haftungsrisiko bei lokaler Kofinanzierung.	

<p>Beihilferechtliche und programmbedingte Restriktionen</p>	<p>Da es sich um EU-Programme handelt, waren die Förderbedingungen von Anfang an weitgehend klar. Allerdings wurde in einigen Ländern die enge Fokussierung auf den land- und forstwirtschaftlichen Sektor thematisiert.</p>	<p>Die vorgeschriebene Prüfung auf Nichtförderbarkeit aus anderen Programmen bedingte zuweilen Verzögerungen in der Abwicklung. Durch die unterschiedlichen Bestimmungen in den Ländern waren demnach auch die Förderbedingungen in RA je nach Land unterschiedlich.</p> <p>Die beihilferechtlichen Beschränkungen kamen für viele regionale AkteurInnen zunächst überraschend (ungenügender Informationsstand zu Beginn).</p>
	<p>De minimis-Regel behindert Diversifizierung außerhalb der Landwirtschaft.</p>	
	<p>Ehrenamtliche Arbeit in Non-Profit-Projektträgern und Eigenarbeit waren zumeist nicht, Sponsoring und Rückflüsse aus der Projektarbeit gar nicht als Eigenmittel anrechenbar.</p>	

PROGRAMM- VERWALTUNG	Programme für den ländlichen Raum	LEADER+	Regionen Aktiv
Förderkriterien	<p>Geringe Selektivität (Gießkannenprinzip). Hohe Mitnahmeeffekte wegen mangelnder Differenzierung. Strukturwirksamkeit dadurch zweifelhaft.</p>	<p>In manchen Ländern wurde die Projektförderung inhaltlich sehr stark von der Bewilligungsstelle beeinflusst, sodass die Projektauswahl de facto nicht durch die LAG erfolgte.</p>	<p>Es herrschte große Zufriedenheit über die Breite der Auswahlmöglichkeiten. Zu Beginn gab es Kompetenzprobleme bei AP und überzogene Erwartungen bei RP.</p>
	<p>Manche Kriterien waren unklar und blieben variablen Interpretationen unterworfen.</p>		
	<p>„Förderdschungel“ erfordert einige Zeit zur Einarbeitung und Qualifizierung der Förderstellen.</p>		

Genehmigungsverfahren	Großteils standardisiert und zentralisiert. Dementsprechend geringe Komplexität und Innovativität der Förderung. Komplexere Fördertatbestände (z.B. Qualifizierung) überfordern das Programm.	Komplizierte Bewilligungsprozesse mit vielen Entscheidungspunkten und Prüfschleifen. Relativ große Distanz der Bewilligungsstellen zu regionalen AkteurInnen.	Nach einer gewissen Einarbeitungsphase der regionalen Partner (RM und AP) nahezu reibungslose Abwicklung. Enge Zusammenarbeit wird durch räumliche und institutionelle Nähe gefördert. AP waren mancherorts mit zu wenigen Ressourcen (Personal) ausgestattet, da der Aufwand anfänglich unterschätzt wurde.
	Überproportionaler Prüfaufwand bei kleineren Projekten (Fehlen einer Bagatellgrenze).		
	Mehrere involvierte, aber sektoral getrennte Verwaltungsbehörden komplizieren und verlängern das Genehmigungsverfahren.	Regionalisierte Förderung erleichtert und beschleunigt Abstimmung mit Behörden.	
	Einheitliches Programm pro Bundesland.	Starker Anstieg der Komplexität im Falle Landkreis übergreifenden Entwicklungsregionen.	

REGIONALE UMSETZUNGS-STRUKTUREN	Programme für den ländlichen Raum	LEADER+	Regionen Aktiv
Ressourcen für Regionalmanagement	Keine, außer für partielle Sonderprogramme in manchen Ländern (z.B. PLENUM in BW).	Hauptamtliches LAG-Management wird gefördert und auch gefordert. Obergrenze von 10% der Fördermittel für LAG-Management wird als zu eng gefasst beurteilt.	Hauptamtliches Regionalmanagement integraler Bestandteil des Steuerungsansatzes.
Regionale Entwicklungsgruppe	Keine	Obligate Beteiligung von mindestens 50% AkteurInnen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Kein Monitoring der Entwicklung der Partnerschaft.	Privat-öffentliche Partnerschaften gefordert. Reflexion über die Qualität der Trägerstruktur ist Teil des Monitoring und der Selbstevaluierungen.
		In manchen Ländern unklare Position bzw. geringer Entscheidungsspielraum für die LAG.	Klare Entscheidungsverantwortung und –autonomie für die Regionale Partnerschaft.
		Teilweise Überforderung der Ehrenamtlichen.	
Monitoring und Evaluierung	Teilweise Erhebungsdefizite, schwerfällige Monitoringverfahren.	Schwierige Beurteilung der „weichen“ Wirkungen. Unterschiedliche Qualität der Programmevaluierungen trotz einheitlicher EU-Empfehlungen.	Intensive Begleitung, periodische Selbstevaluierungen, Begleitforschung. Zeitliche Ressourcenbindung für die meisten regionale AkteurInnen zu hoch.

4.2 Die politisch-administrativen Rahmenbedingungen von Regionen Aktiv aus der Sicht der regionalen AkteurInnen

Dieser Abschnitt gibt die Einschätzungen der Modellregionen zu diesem Thema wieder. Deren ausführliche Darstellung kann in Teil 2 der übergreifenden Auswertung der Abschlussberichte (ELBE S. 2006a) nachgelesen werden.

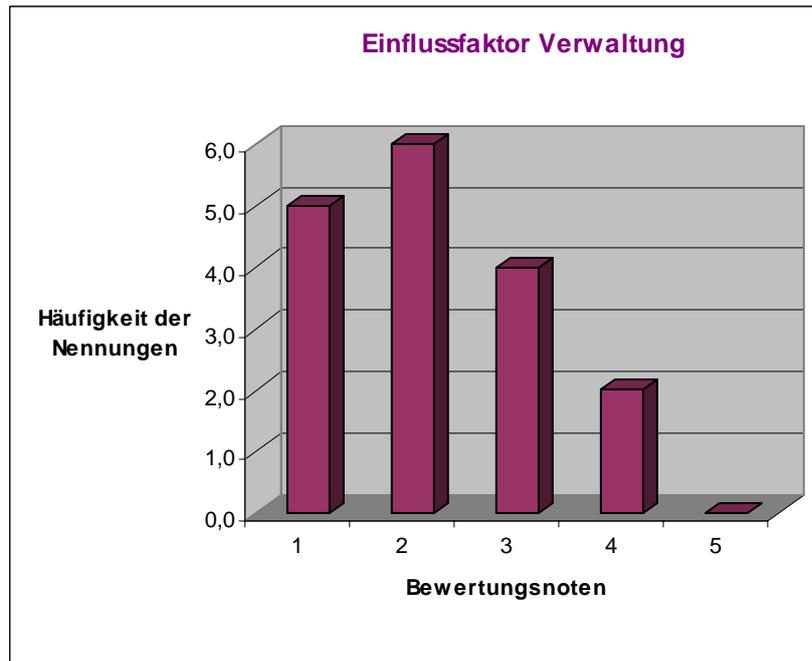
Die Grafiken sind summarische Darstellungen der Bewertungen der verschiedenen Einflussfaktoren auf einer Skala von 1 (sehr negativ) bis 5 (sehr positiv).

Die Rahmenbedingungen werden in vier Einflussfaktoren unterteilt:

- Verwaltung
- Programmsteuerung
- Finanzierung
- Kontroll- und Berichtswesen

a. Einflussfaktor Verwaltung

Dieser Faktor wurde überwiegend als „förderlich“ beurteilt. Zwei Drittel der Entwicklungsgruppen bescheinigten der Verwaltung, und damit hauptsächlich der Tätigkeit des Abwicklungspartners und der regionalen Behörden, einen hohen bzw. sehr hohen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung geleistet zu haben.



Als häufige Begründung für positive Beurteilung wurden genannt:

- **Die Verwaltung entsprach den Anforderungen eines Bottom-up-Ansatzes.** Die regionale Entwicklungsgruppe besaß die strategische Souveränität über die Auswahl der Entwicklungsvorhaben.

Dadurch konnte jene Balance von Freiheit (der Regionalen Partnerschaft) und Verantwortung (des Abwicklungspartners) geschaffen werden, die eigenständige Entwicklung entscheidend begünstigt.

- **Die institutionelle bzw. räumliche Nähe und die laufende Abstimmung zwischen Regionalmanagement, Entwicklungsgruppe und Abwicklungspartner** förderte die Qualität und verkürzte die Periode des Antragsverfahrens. Wegen der Transparenz des Verfahrens konnte auch das Vertrauen der regionalen Partner in den Prozess gestärkt werden, wobei das Regionalmanagement als „Dolmetscher“ zwischen AP und regionalen Akteuren fungierte. Wenn Verzögerungen auftraten, waren die eher der inhaltlichen Abstimmung im Kreise der Regionalen Partnerschaft geschuldet als dem formalen Genehmigungsverfahren.

Als Instrumente der wechselseitigen Abstimmung wurden „runde Tische“, „Jours fixes“ und die einfache Tatsache genannt, dass die Partner „in einem Haus“ saßen. Zumeist wurden auch andere Ämter, die in die Genehmigungsverfahren zu involvieren waren, in diese Abstimmungsprozesse einbezogen; oft wirkten sie

in der Partnerschaft und in themenbezogenen Arbeitsgruppen mit; doch in einzelnen Fällen, wo dies nicht zutraf, wurde die Abklärung von Fachförderungen und die Abstimmung mit Gebietskörperschaften auch als mühsam und verzögerungswirksam beschrieben.

- **Die netzwerkförmige Beziehung zwischen regionalen AkteurInnen und Abwicklungspartnern bewirkte einen Qualifikationsschub bei allen Beteiligten.** Dieser Lernprozess wirkte wohl am stärksten auf der Achse zwischen Regionalmanagement und Abwicklungspartner. Einige Regionen stellen sich die Frage, wie das erworbene Wissen des Abwicklungspartners nach RA wohl weiter genutzt werden könne. Damit verbunden ist der Vorschlag einer Entwicklungsgruppe, dass das Regionalitätsprinzip in andere Programme übertragen werden solle, da durch die regionale Einbettung der Umsetzungskompetenz die notwendigen Voraussetzungen dafür bestünden.

In einigen Fällen gab es bei den ehrenamtlichen MitarbeiterInnen der Partnerschaft im Verständnis der Vorgänge Lücken, die Anlass zu Diskussionen gaben. Eine Region bemängelte am RA-Grundkonzept, dass es zwar Projektträger und Abwicklungspartner bzw. Projektträger und Regionale Partnerschaft verknüpfe, nicht aber Abwicklungspartner und Regionale Partnerschaft; wohingegen es sinnvoll wäre, die Entwicklungsgruppe auch für die Verwaltungsebene als verbindlichen Dialogpartner vorzuschreiben, um „entwicklungshemmende Parallelitäten“ zu vermeiden.

Unerfahrene Projektträger in manchen Regionen waren mit der zwischen AP, RM und RP abgesprochenen Dauer des Genehmigungsverfahrens nicht zufrieden, da sie eine raschere Umsetzung ihres Projekts erwarteten.

- **Die Interaktionen im Rahmen des Steuerungsmodells für RA mit seinen vier Säulen (PT, RP, RM, AP) ermöglichte flexible und maßgeschneiderte Vorgehensweisen,** die dem Charakter und der Komplexität des jeweiligen Projekts angepasst werden konnten.

Als hinderliche Faktoren wurden häufig ins Treffen geführt:

- **Die Abwicklungspartner sind weitgehend unvorbereitet in ihre Rolle eingestiegen.** Das Programm wurde bereits in der „Einspielzeit“ mit Volllast gefahren, wobei noch dazu die Tranche des ersten Jahres (2002) überproportional dotiert war. Besonders die Prüfung auf Nichtförderbarkeit durch

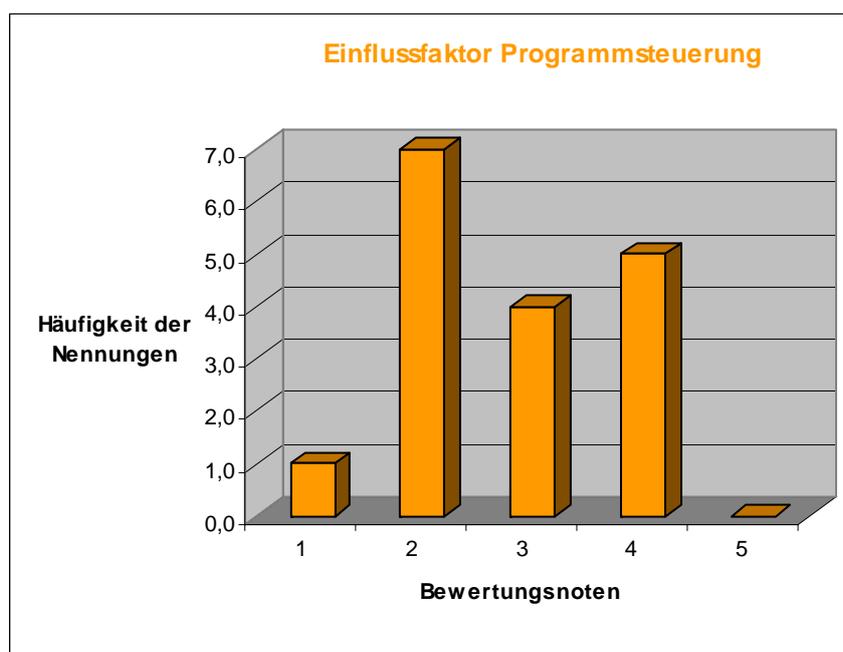
andere Programme stellte hohe Anforderungen an Fachwissen und Netzwerkfähigkeit des Abwicklungspartners. Schwebende Ungewissheiten erschwerten die Entscheidungsfindung.

In einem einzigen Fall fehlte die räumliche Nähe und damit die Nähe des Abwicklungspartners zur Fördermaterie. In einem anderen Fall wurde betont, die Verantwortungslast für den AP wäre zu hoch gewesen, da er sich notwendigerweise auch mit der inhaltlichen Seite jedes Projektes auseinandersetzen habe müssen.

- **Die Tätigkeit des Abwicklungspartners wurde nicht abgegolten**, was naturgemäß dort zu arbeitsmäßiger Überlastung führte, wo es zu keiner Umschichtung von Zuständigkeiten innerhalb des Verwaltungsapparats kam. In der Mecklenburgischen Seenplatte führte dieser Umstand zur Weigerung des AP, diese Rolle in Phase II weiter zu spielen, sodass Phase II in dieser Region nicht mehr realisiert werden kann.

b. Einflussfaktor Programmsteuerung

Zu diesem Faktor gibt es geteilte Meinungen, nur wenige davon sind extrem ausgeprägt. Sowohl „förderliche“ als auch „hinderliche“ Faktoren kommen vor, mit einem leichten Übergewicht der ersteren.



Als häufige Begründung für positive Beurteilung wurden genannt:

- **Der im Notifizierungstext niedergelegte breite und integrative Ansatz von RA wurde einhellig gelobt.** Er bot zunächst nur wenige Haltegriffe für die konkrete Ausformung des Programms auf regionaler Ebene; dieser zunächst noch ungewohnte Handlungsspielraum ermöglichte, ja erzwang geradezu, diskursives Erfahrungslernen, das auch den Zusammenhalt zwischen den AkteurInnen stärkte.

In den Worten einer Entwicklungsgruppe löst das Programm besser als alle bisherigen - einschließlich LEADER+ - den Anspruch an beteiligungsorientierte, partnerschaftsbasierte, integrative und innovative ländliche Entwicklung ein, kommt jedoch wegen der einschränkenden Wirkung der förderrechtlichen Rahmenbedingungen auch an die selbst gesetzten Ansprüche nicht heran.

- **Die Kommunikation zwischen Regionaler Partnerschaft, Regionalmanagement und Abwicklungspartner wurde überwiegend als konstruktiv, reibungslos und engagiert erlebt.** Der Informationsfluss wurde auf hohem Niveau in Gang gehalten. Über den engeren Programmrahmen hinaus wurde in einigen Regionen die Zusammenarbeit mit anderen Förderprogrammen, insbesondere LEADER+, durch kreuzweise Verschränkung der Partnerschaften und intensivem Informationsaustausch begünstigt.
- **Die Möglichkeit der 100%igen Finanzierung des Regionalmanagements schuf neuen Handlungsspielraum.** Die Existenz eines über mehrere Jahre ausfinanzierten Netzknotens, der für die Umsetzung des REK, Projektentwicklung und –begleitung und die Aufrechterhaltung der dafür erforderlichen Informationsflüsse zuständig ist, hat vielen Regionen einen entscheidenden Mehrwert gebracht, der dazu führte, dass sie Förderchancen rascher erkennen und zielgerichteter einsetzen konnten.
- **Die Steuerung durch das Bundesministerium (BMVEL bzw. BMELV) wurde als dem Geist des Modellvorhabens entsprechend erlebt.** Dem Bundesministerium wurde bescheinigt, die Abwicklung durch den Verzicht auf Vorgaben wie inhaltliche Festlegungen oder maximale Förderquoten nach Möglichkeit vereinfacht zu haben. Dadurch konnte jene Balance von Freiheit (der Regionalen Partnerschaft) und Verantwortung (des Abwicklungspartners) geschaffen werden, die eigenständige Entwicklung entscheidend begünstigt.
- **Regionen Aktiv war ein „lernendes Programm“.** Sowohl die Ministeriumsbeamten als auch die MitarbeiterInnen der Bundesgeschäftsstelle

wurden als auskunftsbereite Ansprechpartner erlebt, die das Erfahrungslernen unterstützten. Alle Beteiligten versuchten, in direktem Austausch in und zwischen den Regionen praktische Lösungen für ihre Probleme zu finden. Allerdings hätte, so eine Region, in den Vernetzungsseminaren dem Erfahrungsaustausch und der kollektiven Beurteilung von Ergebnissen auf der Basis praktischer Beispiele mehr Raum gewidmet werden sollen. Die Frage, wie das gewonnene Wissen in die Breite gebracht werden oder gar in die Regelförderung übergeführt werden soll, sei noch zu lösen.

Als hinderliche Faktoren wurden häufig ins Treffen geführt:

- **Die Bindung von zeitlichen und finanziellen Ressourcen durch den Aufbau neuer, eigener Trägerstrukturen.** Die inhaltliche und finanzielle Verantwortung bedurfte einer Organisationslösung, die nicht immer auf der Hand lag und in manchen Fällen einige Zeit in Anspruch nahm, als das Programm schon auf vollen Touren laufen sollte.

Dabei ergibt sich aber auch ein positiver Effekt, der in der Stärkung des sozialen Kapitals, des Zusammenhalts und der verstärkten Identifizierung der Schlüsselakteure mit der Region besteht. Dieser Effekt kommt dort weniger ausgeprägt zur Geltung, wo man bereits auf potente, erfahrene Trägerstrukturen (z.B. kreiseigene Wirtschaftsförderungsgesellschaften) zurückgreifen konnte, die sich zwecks Umsetzung des Programms taktisch formierten. Diese Regionen ziehen allerdings einen Vorteil daraus, dass sie schneller in die praktische Umsetzungsphase gehen konnten und auch weniger Sorgen damit haben, wie und mit welcher Zweckbestimmung sie die geschaffenen Strukturen in Zukunft aufrechterhalten sollen.

- **Die zeitraubende Prüfung auf Nichtförderbarkeit durch andere Programme, die im Europäischen Agrarfonds (EAGFL) und im EU-Beihilfenrecht (de minimis-Regel) niedergelegten Ausschlusskriterien sowie die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder engten - für viele RA-Akteure überraschend - den Spielraum für RA-Förderungen ein.** Dies betraf insbesondere sektorübergreifende Projekte mit hohem innovativen und integrativen Anspruch - also genau das eigentliche Zielsegment des Programms. Nicht selten bereitete es allen Beteiligten erhebliche Schwierigkeiten, die vorgegebenen Förderkriterien zu verstehen, woraus sich unterschiedliche Auslegungen ergaben. So wurde beispielsweise ein Schlachthof in Odermündung nicht gefördert, in Hohenlohe aber schon. Ähnliche Unsicherheiten regierten in der Frage der Förderfähigkeit von Agrar-Umwelt-

Maßnahmen. Während dieses Handlungsfeld in einigen Regionen (z.B. Ostfriesland) sehr prominent vertreten ist, wurden entsprechende Projekte in anderen Regionen (z.B. Östliches Ruhrgebiet) wieder fallengelassen. Im Weserland musste das Regionalentwicklungskonzept nach seiner Anerkennung im Wettbewerb überarbeitet werden, damit es den realen Fördermöglichkeiten entsprach.

- **Die große Belastung der ehrenamtlichen Partner, vor allem der „echten“⁴⁴ Ehrenamtlichen, die nicht in Verwaltungsbehörden oder intermediären Organisationen arbeiten, bedroht die Nachhaltigkeit der regionalen Trägerschaft.** Die Belastung rührt in erster Linie vom Zeitaufwand für Sitzungen und - in manchen Regionen (z.B. Uthlande) auch von langen Anfahrtswegen her, in zweiter Linie liegt sie an der großen sozialen Verantwortung und der geforderten Kenntnis des fachlichen Hintergrunds für Entscheidungen. Der Vorstand bzw. das mit der Projektauswahl befasste Entscheidungsgremium („Votierungsausschuss“) waren von der Komplexität der Materie und dem „Formalkram“ häufig überfordert, obwohl es von gewissen Regionen (z.B. Eichsfeld, Östliches Ruhrgebiet) auch Aussagen dahingehend gibt, dass die Belastung der Ehrenamtlichen in erträglichem Rahmen gehalten werden konnte.

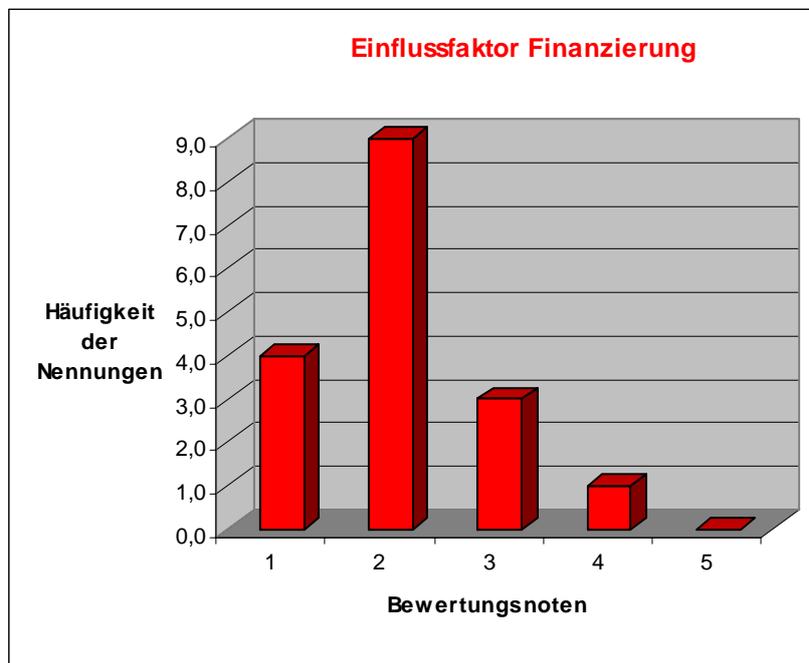
Angesichts der unterschiedlichen Einschätzungen stellt sich die Frage, wovon eine etwaige Überbeanspruchung der Ehrenamtlichen abhängt. Sicher ist, wie eine Entwicklungsgruppe anmerkt, eine hohe individuelle Motivation entscheidend für ein dauerhaftes Engagement. Wie kann sie auch auf hohem Niveau gehalten werden?

- **Die fehlende Einbeziehung der Länder macht sich bemerkbar.** Die Landesstellen hätten unter anderem eine konstruktive Rolle in der Qualifizierung der Abwicklungspartner und in deren finanzieller Absicherung spielen können.

c. Einflussfaktor Finanzierung

⁴⁴ Wir unterscheiden „echte“ von „professionellen“ Ehrenamtlichen dahingehend, dass „professionelle“ Ehrenamtliche ihre Mitarbeit in der Ausübung ihres Berufs (als Tourismusverbandsgeschäftsführer, Kommunalverwaltungsangestellter, Referent eines Kreisamts etc.) vollziehen, während „echte“ Ehrenamtliche dafür ihre Freizeit in Anspruch nehmen. Die Übergänge sind natürlich fließend, aber die Zuordnung kann von Fall zu Fall doch ziemlich eindeutig getroffen werden.

Dieser Faktor zeigt eine eindeutige Tendenz zur positiven Beurteilung. Nicht einmal ein Viertel der Entwicklungsgruppen bescheinigte ihm eine hinderliche Wirkung.



Als häufige Begründung für positive Beurteilung wurden genannt:

- **Die Freiheit der Mittelvergabe und der Festsetzung der Förderquoten auf regionaler Ebene sind von zentraler Bedeutung.** Manche Regionen verordneten sich selbst eine maximale Projektförderquote von 75% (Hohenlohe, Weserland) um durch die obligate Aufbringung von Eigenanteilen dem Planungsrealismus und damit der Nachhaltigkeit Vorschub zu leisten. Andererseits bedeuteten die Möglichkeit der 100%igen Ausfinanzierung von Koordinationstätigkeiten (RM, RP) und bestimmter innovativer bzw. experimenteller Projekte mit geringer direkter, aber hoher indirekter Hebelwirkung für einige Regionen einen entscheidenden Vorteil. Schlüsselprojekte in den zentralen Handlungsfeldern konnten so in direkter Trägerschaft durch die Regionale Partnerschaft angekurbelt werden; neue Akteure konnten sich einbringen.
- **Das Bundesministerium stellte die Mittel zügig und unbürokratisch bereit.** Ungeachtet der haushaltsrechtlich bedingten Irritationen sind die Regionen der einhelligen Meinung, dass die „mehrjährige Planungssicherheit“ in einem „nachvollziehbaren Rahmen“, die rasche Überweisung der Mittel, die reibungslos abgewickelten Abrechnungen und die Dialogbereitschaft der

zuständigen SachbearbeiterInnen im Ministerium die regionale Programmumsetzung begünstigte. Die Finanzierung des Regionalmanagements und der Projekte wurde generell als ausreichend angesehen. Es gab auch Meldungen, dass das Finanzierungsvolumen angesichts der potenziell möglichen Projekte zu gering gewesen sei, was zu einer frühzeitigen Ausschöpfung des Gesamtbudgets geführt habe (Hohenlohe), bzw. dass eine bessere personelle Ausstattung des Regionalmanagements zur Entwicklung von noch mehr Projekten geführt habe (Lübecker Bucht).

Die klaren, aber strengen Anforderungen der Abrechnung haben die „Beteiligten erwachsener gemacht“, wie eine Entwicklungsgruppe schrieb. Damit sei ein wertvoller Lernprozess verbunden gewesen.

Als hinderliche Faktoren wurden häufig ins Treffen geführt:

- **Die Mittelbereitstellung in Form wechselnder, d.h. degressiver Fördergesamtvolumina vor dem Hintergrund der jährlichen Haushaltsbindung führte zu Irritationen bei den Entwicklungsgruppen.** Die Unsicherheit, inwiefern liegen gebliebene Mittel ins nächste Budgetjahr übertragbar seien, zieht sich wie ein roter Faden durch nahezu alle Berichte. Die Befürchtung, dass Mittel verfallen könnten, wurde zwar zur allgemeinen Erleichterung nie Realität, sorgte aber dennoch für Irritation und störte den regionseigenen Rhythmus der Projektauswahl und –umsetzung. Besonders ausgeprägt war dieses Phänomen im ersten Jahr (2002), dessen Dotation generell als viel zu hoch für die Anfangsphase empfunden wurde. Die jährliche Haushaltsbindung führte zu einer Abfolge von „Leerlauf“ am Beginn und „Stressphase“ am Ende eines Jahres. Zwischen der Bereitstellung der Mittel (im Mai) und dem Kassenschluss (im November) blieb de facto nur ein siebenmonatiges Zeitfenster für die Bereitstellung von Fördermitteln übrig. Allerdings wurde nach einhelliger Meinung im Bundesministerium alles getan, um diese Unabwägbarkeiten für die Regionen gering zu halten.
- **Die Kofinanzierung mittels monetär bewerteter Eigenarbeit war nicht immer in gewünschter Weise möglich.** Dieser Umstand erschwerte es vor allem kapitalschwachen UnternehmerInnen bzw. Non-Profit-Initiativen, die RA-Förderung zu nutzen. Obwohl im Prinzip für Regionen Aktiv zulässig, hängt diese Möglichkeit letztlich von haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Länder ab. Während also einige Regionen ihrer Zufriedenheit über diese Möglichkeit Ausdruck verliehen (z.B. Barnim-Uckermark), ist die Gültigkeit der Anrechnung

von Eigenarbeit in anderen Regionen nach wie vor ungewiss (z.B. Saarland) oder definitiv nicht möglich (z.B. Weserland).

- **Die Kofinanzierung aus Drittmitteln (Sponsoring, projekteigene Einkünfte) ist derzeit nicht möglich.** Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder schreiben vor, dass diese Mittel von der Förderung in Abzug zu bringen sind. Allerdings scheinen Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen zu bestehen, die bislang noch nicht hinlänglich ausgelotet worden sind.

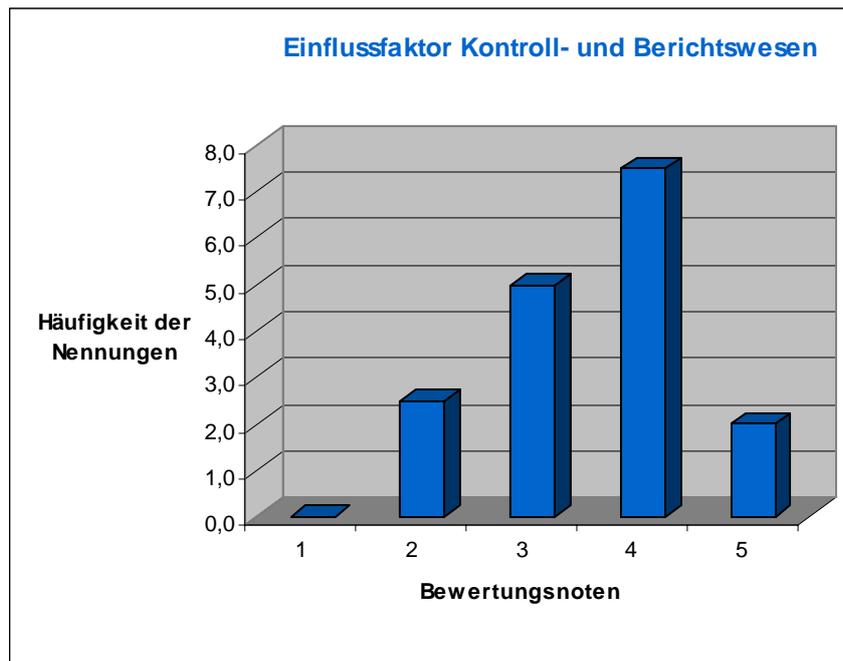
Die Frage der Kofinanzierung aus Drittmitteln wird vor allem virulent, wenn das Regionalmanagement und die Umsetzung des regionalen Konzepts aus Eigenmitteln finanziert und damit auf eine nachhaltige Basis gestellt werden soll. Ihre Lösung hängt zentral mit der Bereitschaft der regionalen Akteure zusammen, ihre Zeit und Energie für die regionale Entwicklungsarbeit zur Verfügung zu stellen. Denn zu der Unsicherheit, inwiefern und wann sich diese ehrenamtliche Arbeit bezahlt macht, tritt die Bedrohung durch das finanzielle Haftungsrisiko, wie eine Region als „wesentliches Problem des Entwicklungsansatzes von Regionen Aktiv“ vermerkt.

d. Einflussfaktor Kontroll- und Berichtswesen

Dieser Faktor tendiert in der summarischen Bewertung auf die negative Seite; allerdings ist hier Vorsicht angebracht, da sich dahinter zumindest drei unterschiedliche Aspekte verbergen:

- Monitoring und Evaluierung als begleitende Managementinstrumente;
- Bewertung und Zuteilung der Leistungsreserve als kompetitives Element der Programmsteuerung;
- Berichtswesen und Begleitforschung.

Im Allgemeinen wurden Monitoring und Evaluierung im positiven Sinn als Lernchancen empfunden. Das umfangreiche Berichtswesen und die Begleitforschung wurden im Prinzip zwar als sinnvoll, in der Praxis jedoch eher als hinderlich, weil zeitraubend und ressourcenintensiv, gesehen. Zumeist negative bis sehr negative Rückmeldungen galten der differenzierenden Leistungsbeurteilung, wie sie im Rahmen der Bewertung zur Zuteilung der Leistungsreserve vorgenommen wurde. In Summe fand gerade ein Sechstel der Gruppen das Faktorenbündel „begünstigend“; keine einzige Gruppe fand ihn „sehr begünstigend“.



Als häufige Begründung für positive Beurteilung wurden genannt:

- **In diesem Programm wurden Selbstbeobachtung, Selbstreflexion und kollektives Lernen gefördert.** Zusätzlich zum regionsspezifischen Monitoring, dessen Art und Umfang die Regionen selbst festlegen konnten, wurden durch die Bundesgeschäftsstelle Evaluierungsparameter und –instrumente verpflichtend eingeführt, die zwar auch prinzipiell als passend und hilfreich, aber auch als zeitraubend erlebt wurden und zu Verständnisproblemen führten. Daher war externe professionelle Hilfe etwa bei der Halbzeitbewertung in der Regel unerlässlich, was wiederum den Vorteil bot, dass den regionalen Akteuren „ein Spiegel vorgehalten“ wurde, wie sich eine Region ausdrückte.

Als hinderliche Faktoren wurden häufig ins Treffen geführt:

- **Das Berichtswesen war zeitaufwändig, ressourcenraubend und zog die Kapazitäten von der eigentlichen Kernaufgabe der Projektbegleitung ab.** Dies sei besonders in der „Hauptphase“ von RA, in den Jahren 2005/2006, als die Abschlussberichte 1 und 2 sowie das Unternehmenskonzept für das Regionalmanagement in rascher Abfolge zu erstellen waren, besonders spürbar gewesen. Gerade in dieser kritischen Periode fehlten Kapazitäten des Regionalmanagements zur Zielerreichung. In Ostfriesland habe sich das Regionalmanagement pro Jahr 2 Monate lang dem Evaluierungs- und Berichtswesen widmen müssen, im Jahr 2005 gar 3 Monate.

Allerdings geben einige Regionen zu, dass die Selbstbeobachtung, die zwangsläufig mit dem Berichtswesen einhergeht, auch einen „positiven Einfluss auf die Umsetzung“ hatte, da dadurch Defizite aufgedeckt werden können. Auch war ihnen klar, dass die Anforderungen an das Berichtswesen bei einem Modellvorhaben auf politischem Neuland naturgemäß höher sind.

- **Die Anforderungen an die Berichte und die Befragungen im Rahmen der Begleitforschung waren oft überzogen und unverständlich.** Dieses Problem verspürten weniger die hauptamtlichen RegionalmanagerInnen und professionellen Akteure, sondern vielmehr die ehrenamtlich Mitwirkenden und auch viele Projektträger. Deren Halbjahres- und Jahresberichte langten, wie eine Region verlauten lässt, dementsprechend verspätet ein.

Zu den Halbjahres-, Fortschritts- und Abschlussberichten gesellte sich noch die Begleitforschung mit „teilweise hoch wissenschaftlichen und unverständlichen Fragebögen“, deren „tieferer Sinn“ für die regionalen Akteure, selbst für ExpertInnen nur schwer zu entschlüsseln gewesen sei. Dabei lassen „sich viele Ziele nicht so messen, wie in der Theorie gewünscht“, wie eine Region meinte. Einige wesentliche Erfolgsparameter, wie etwa die Wechselbeziehungen mit LEADER+ in der Sächsischen Schweiz/Weißeritzkreis, haben sich mit dem starren Bewertungs- und Berichtsschema nicht abbilden lassen.⁴⁵

Um das Lernen zwischen den Gruppen zu begünstigen, hätte man laut Wendland/Elbetal auf mehr Auswertungstiefe, horizontale Transfers innerhalb und zwischen Gruppen sowie auf begleitendes Coaching achten müssen. Der Aufwand für die Evaluation stand, wie viele Gruppen meinten, jedenfalls nicht im Verhältnis zu ihren Ergebnissen. Als erschwerend wurde auch angemerkt, dass das Evaluierungs-Know-how nicht bereits zu Beginn verfügbar war, sondern von der Bundesgeschäftsstelle erst nach einiger Zeit eingespeist wurde. De facto konnten nur die TeilnehmerInnen an den Vernetzungsseminaren mit dem Evaluierungsschema umgehen.

Eine Region merkte an, dass eine personelle Kontinuität zwischen erster und zweiter Phase der Begleitforschung besser gewesen wäre; eine andere, dass mit ihrer Ressourcenausstattung die BegleitforscherInnen sich in alle 18 Modellregionen begeben hätten können, um sich persönlich zu informieren, anstatt Fragebögen zu verschicken. Die Begleitforschung habe insgesamt zu

⁴⁵ Dazu verweisen wir auf den Zwischenbericht für das Begleitforschungsmodul 7.1 „Beispielhafte Lösungsansätze“ (30.9.2006).

wenig „wiedergegeben“. Gefehlt habe auch, wie eine Region vermerkt, bei aller Berichterstattung, ein offener Diskurs mit der Programmleitung, um den Prozess produktiver zu gestalten.

- **Die Evaluierungs- und Berichtsformate boten keine geeignete Grundlage für einen Leistungsvergleich zwischen den Regionen.** Man wollte um des Wettbewerbs willen eine Vergleichbarkeit zwischen den 18 Regionen herstellen. Regionale Besonderheiten können aber so nicht gebührend berücksichtigt werden. Das führte in einigen Regionen dazu, dass sich die dortigen Akteure ungerecht beurteilt fühlten.

4.3 Zusammenfassung der wichtigsten Problembereiche in den politisch-administrativen Rahmenbedingungen von Regionen Aktiv

Für eine Ausweitung und Verstetigung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv gilt es einige häufige Problemquellen zu beseitigen. Nicht alle, aber viele der hier summarisch aufgelisteten Probleme sind im bundesdeutschen Kontext behebbar:

- **Wettbewerbs- und Beihilfenrecht:** Da dieser Bereich stark von der EU-Entscheidungsebene und der dort vertretenen Wettbewerbsorientierung beeinflusst wird, dürfte der Gestaltungsspielraum hier tendenziell geringer werden, vor allem was die Förderung privater Unternehmen in der ländlichen Diversifizierung betrifft.
- **Haushalts- und Vergaberecht:** In einem regionalisierten Förderprogramm muss damit gerechnet werden, dass mit der Abwicklung Neu- und Quereinsteiger befasst sind, die sich zunächst in die Materie einarbeiten mussten.
- **Budgetäre Unsicherheiten:** Wenn die Landkreise und Kommunen als Kofinanzierungspartner namhaft gemacht werden, muss damit gerechnet werden, dass die Finanzlage dieser Körperschaften in vielen Regionen der Bundesrepublik äußerst angespannt ist. Die systematische Nutzung der GAK und die Beteiligung der Landesbudgets an der Umsetzung von REK könnten hier Entlastung bringen, aber auch eine durchlässigere Gestaltung der Anerkennung von Eigenmitteln (siehe weiter unten).

- **Klarheit und Verlässlichkeit der Förderkriterien:** In diesem Bereich wird oft auf die unflexiblen EU-Vorgaben verwiesen. Bei näherer Betrachtung sind hier allerdings in vielen Fällen die jeweiligen nationalen bzw. länderspezifischen Interpretationen derselben maßgeblich. Die Auslegung der EU-Vorgaben variiert von Land zu Land.
- **Bürokratische Abwicklung:** Die Prüf- und Kontrollverfahren sind relativ starr und zu viele Verwaltungsstellen sind in Einzelentscheidungen einbezogen. Ein Vergleich der für RA vorgeschriebenen Bewilligungs- und Auszahlungsprozesse mit den Ablaufdiagrammen von LEADER+ zeigt, dass letztere mehr Entscheidungsknoten und Schleifen aufweisen. Dieser relative Vorteil von RA wurde durch das obligate Prüfverfahren auf Nichtförderbarkeit aus anderen Programmen geschmälert, das besonders kompliziert in landkreis- oder gar bundesländerübergreifenden Gebieten ausfallen kann.
- **Die Bewertung von ehrenamtlichen bzw. Eigenleistungen:** Der Kapitalmangel in ländlichen Regionen ließe sich in vielen Fällen durch Eigenarbeit ausgleichen. Würde dieser Beitrag entsprechend bewertet, könnten die Fördermittel einen starken Hebeleffekt auf Initiativen ausüben, die normalerweise nicht in die Lage kommen, aus Mainstreamprogrammen gefördert zu werden, weil ihnen die Haftungsbasis fehlt. In diesem Lichte sollten Eigenarbeit (individueller Antragsteller), freiwillige Arbeit in Non-Profit-Organisationen, Sponsoring und projektbezogenen Einnahmen neu bewertet werden.⁴⁶
- **Monitoring und Evaluierung:** Die entsprechenden Systeme für die Programme ländlicher Räume und LEADER+ werden allgemein als überbordend, zu starr und wenig aussagekräftig empfunden. RA hat die Kultur der Selbstevaluation mit praktischen Instrumenten gefördert. Allerdings ist der hohe Aufwand für das Berichtswesen für die regionalen AkteurInnen nur dadurch zu rechtfertigen, dass es sich um ein Pilotvorhaben handelte.

⁴⁶ Artikel 71 (3) der ELER-Verordnung besagt, dass *„die Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben...vorbehaltlich der in dieser Verordnung vorgesehenen besonderen Modalitäten für bestimmte Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums auf nationaler Ebene festgelegt.“* Von der Kofinanzierung durch ELER sind demnach nur die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer, Sollzinsen und Landkäufe in der Höhe von mehr als 10% der zuschussfähigen Gesamtausgaben des betreffenden Vorhabens.

- **Interne und externe Vernetzungs- und Kommunikationsaufgaben:** Networking ist in seiner Wirkung nicht leicht einzuschätzen und wird daher vernachlässigt, vor allem wenn Ressourcenknappheit herrscht. Das BMELV sieht darin allerdings ein wichtiges Medium für die Verstärkung der RA-Strukturen und Prozesse. Es wird auch in der zweiten Phase von RA entsprechend unterstützt.
- **Umgang mit den „Verliererregionen“ in wettbewerbsorientierten Ausleseverfahren:** Es könnten Disparitäten verschärft werden, wenn Regionen mit schwachen Regionalentwicklungsstrukturen keine „förderwürdigen“ Konzepte vorlegen und diese Regionen dann keine entsprechende Chance zur Qualifizierung der Entwicklungsstrukturen erhalten.
- **Finanzierung regionaler Entwicklungsstrukturen, insbesondere der Regionalmanagements:** Diese Strukturen sollen nicht periodisch an- bzw. abgeschaltet werden, indem sie von bestimmten Förderprogrammen abhängen. Auch schafft die ausschließliche Abhängigkeit von privatwirtschaftlichen Serviceleistungen eine Reduktion der gemeinnützigen Wirkung der Koordination regionaler Entwicklung.

5 Schlussbetrachtung

Die politischen Weichenstellungen, die auf EU-Ebene durch die ELER-Verordnung und auf Bundesebene durch die Reform der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz markiert werden, bedeuten insgesamt eine Aufwertung des gebietsbezogenen Ansatzes und mehr Möglichkeiten für sektorübergreifende, regional abgestimmte und koordinierte ländliche Entwicklung auf der Basis mehrjähriger Aktionsprogramme, die unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung erstellt werden. Diese Möglichkeiten werden vor allem in Form von Anreizen in den Förderangeboten verankert, die von den Verwaltungsstellen auf EU, Bundes- und Länderebene umgesetzt werden sollen.

Die als erfolgreich eingestufte Gemeinschaftsinitiative LEADER wird in die Hauptprogramme für den ländlichen Raum integriert, budgetär besser ausgestattet und zu einem obligaten Bestandteil des Förderspektrums. Dieses „Mainstreaming“ kann nur gelingen, wenn in den nationalen und regionalen Verwaltungen Personen tätig sind, die die etwas komplexeren Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse gerne in Kauf nehmen, um dafür die erwartbare Mobilisierung der lokalen

Potenziale zu erreichen. Inwieweit der Mehrwert von LEADER zu erzielen sein wird, hängt stark von der Qualifikation und dem Engagement der damit befassten Schlüsselpersonen ab, und darauf sollte in allen Qualifizierungs- und Vernetzungsmaßnahmen besonderes Augenmerk gelegt werden.

Denn bei mangelhafter Implementierung kann das „mainstreaming“ des LEADER-Ansatzes in die ländlichen Entwicklungsprogramme auch „backstreaming“ bedeuten: Darunter verstehen wir die Reduktion der gebietsorientierten und partnerschaftsbasierten ländlichen Entwicklung auf einige wenige Maßnahmen der dritten Achse („Diversifizierung und Lebensqualität“) im Sinne einer auf einige mechanisch abgewickelte Konsultationen reduzierten „integrierten Dorferneuerung“.

Für die zukünftige Gestaltung einer nachhaltigen Politik für ländliche Regionen, in der kleinregionale integrierte Entwicklungsprogramme eine zentrale Position einnehmen, spielen die Erfahrungen, die im Pilotvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ von regionalen AkteurInnen und der Verwaltung gemacht werden, eine bedeutsame Rolle. Das gilt ebenso für die Gemeinschaftsinitiative LEADER, die sich in manchen Bundesländern bereits in der dritten Programmperiode befindet und in deren Umfeld sich ein großes Potenzial an Umsetzungs-Know-how herausgebildet hat.

Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus Regionen Aktiv werden am ehesten im Rahmen von LEADER, in einigen Ländern (Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt etc.) auch im Rahmen der ILE (GAK) integriert und weiter entwickelt werden. Allerdings weisen deren bisherige Verwaltungsroutinen noch erhebliche Unterschiede zum Steuerungsansatz von Regionen Aktiv auf. Die wohl entscheidende Differenz besteht in der Verlagerung der „vier Anker der Steuerungsverantwortung“ (der inhaltlichen, prozessualen, finanziellen und administrativen Steuerung)⁴⁷ auf die regionale Ebene im Modellvorhaben Regionen Aktiv. Dies ist im Falle von LEADER nur in Bezug auf die inhaltliche und prozessuale Ebene geschehen, und selbst da nicht überall.⁴⁸

Die Anpassungen an die EU-Politik, die die GAK in den letzten Jahren erfahren hat, macht sie zu einem geeigneten Ordnungs- und Kofinanzierungsinstrument des

⁴⁷ ELBE S. 2006, S. 20

⁴⁸ Unter den Bundesländern scheint die Verlagerung der inhaltlichen und prozessualen Steuerungsverantwortung in die Region nach Einschätzung der AutorInnen der Europäischen Synthese der Zwischenevaluierungen von LEADER+, am weitesten in Schleswig-Holstein gediehen zu sein (ÖIR 2006).

Bundes für die EU-Politik für den ländlichen Raum. Sie wird aber auch in der kommenden Förderperiode von den Bundesländern nicht systematisch für LEADER und ILE in Anspruch genommen werden.

Die föderale Ordnung der Bundesrepublik bedingt darüber hinaus eine Verschiedenartigkeit der politisch-administrativen und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen scheinen die Weichen für die Förderperiode 2007 – 2013 schon so weit gestellt, dass wenig Chancen auf eine bundeseinheitliche Vorgangsweise in der Verstetigung und Ausweitung des RA-Ansatzes bestehen dürften. Zum einen wirken auf diesen Prozess unterschiedliche „Verwaltungskulturen“ aus vier Programmen (PLR, LEADER, GAK, RA) auf mindestens vier Entscheidungsebenen (EU, Bund, Länder und Landkreise) in 16 Bundesländern ein. Zum anderen trifft die Schlussbewertung von Regionen Aktiv zeitlich auf den Start der Implementierung der neuen Förderprogramme und kommt daher zu spät, um in deren Konzeption einfließen zu können.

Die Weichenstellungen auf EU-Ebene, der kontinuierliche Anpassungsprozess der nationalen Rechts- und Fördersysteme, sowie die Verbreitung der durchaus herzeigbaren Ergebnisse des Modellvorhabens Regionen Aktiv deuten jedoch darauf hin, dass dieser Ansatz in den Planungen für die Periode 2013+ verstärkt Berücksichtigung finden wird.

Dafür spricht auch ein Argument, das in der sozialen Dynamik der Akteursvernetzung begründet ist: Das für derlei komplexe Entwicklungsansätze wie RA und die LEADER-Methode erforderliche Know-how wird von einer begrenzten Zahl von regionalen AkteurInnen, VerwaltungsbeamtInnen und ExpertInnen auf unterschiedlichen Ebenen geteilt. Intensität und Qualität der Vernetzung unter den RA-Regionen und LEADER-Gebieten sowie zwischen beiden nehmen zu, und damit auch der Erfahrungsaustausch und das damit verbundene wechselseitige Lernen. Nicht trotz, sondern gerade wegen der hohen Komplexität der Materie können von diesen erprobten AkteurInnen programmatische Impulse ausgehen, die einen länderübergreifenden Ansatz für gebietsorientierte und akteurszentrierte ländliche Entwicklung in der Bundesrepublik hervorbringen, mit der ihren föderalen Strukturen angemessenen Langsamkeit – und Gründlichkeit.

6 Quellenverzeichnis

AHNER D. (EUROPÄISCHE KOMMISSION, DG AGRI) 2004: Rural Development and the New Financial Perspectives. Rede zur Europäischen Konferenz "Improving Living Conditions and Quality of Life in Rural Areas" in Westport/IE, 30.5. – 1.6.2004, Westport/IE.

ABP Competence Centre (2003): Halbzeitbewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms. Gießen.

BAUER –WOLF S. 2005: Was ist Regional Governance? Einführungsvortrag zum Workshop "Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen? Ein Lernevent für ExpertInnen und PraktikerInnen" der ÖAR Regionalberatung GmbH. 26./27. September 2005, Wien.

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) 2006: Der Infrastrukturindikator – ein Baustein zur Abgrenzung der neuen GRW-Fördergebiete. In: Informationen aus der Forschung des BBR – Nr. 3/Jan. 2006.

BLANKE J., LOPEZ-CARLOS A. 2004: The Lisbon Review 2004: An Assessment of Policies and Reforms in Europe. World Economic Forum 2004, Genf.

BMELV 2005: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume zum Vorschlag für die ELER-Verordnung KOM(2004)490. Abgeschlossen im Januar 2005, Berlin.

BMELV 2006: Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Entwurf (Stand: 7.6.2006). Berlin.

BMELV 2006a: Pressemitteilung Nr. 095 vom 18. Mai 2006. Berlin.

BMVEL 2004: Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft: Zwischenbericht zum Wettbewerb. Bundesgeschäftsstelle REGIONEN AKTIV nova-institut GmbH. Bonn.

BMF 2006: Nationaler Strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland 2007 – 2013. Berlin.

BÖCHER M. 2002: Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Wissenschaft und Praxis. Formen interner und externer Forschungs Kooperation. BMB+F, Markgraf Verlag, Weiherheim.

BÖCHER M. 2006: Regional Governance – Ein Konzept im Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und empirischer Wirklichkeit. In: BRÖCHLER S./VON BLUMENTHAL J. (Hgb.): Von Government zu Governance. Münster, Hamburg u.a.; i.E.

BROCK S., WEISS K. 2002: Das Instrument des Wettbewerbs als Impulsgeber für regionale Zusammenarbeit. Evaluation des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“ hinsichtlich seiner Wirkungen auf die nicht als Modellvorhaben geförderten Regionen. Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung.

BRYDEN J. 2003: Rural Development Situation and Challenges in EU-25. Eröffnungsrede zur Zweiten Europäischen Konferenz über Ländliche Entwicklung in Salzburg, November 2003.

BÜRO FÜR AGRAR- UND DORFENTWICKLUNG EBERSWALDE GbR (2003): Halbzeitbewertung LEADER+ Sachsen-Anhalt. Endbericht. Eberswalde.

BÜRO FÜR AGRAR- UND DORFENTWICKLUNG EBERSWALDE GbR (2003): Halbzeitbewertung LEADER+ Mecklenburg-Vorpommern. Endbericht. Eberswalde.

BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT (FAL) 2003: Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN. Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/99. Braunschweig, Hamburg, Hannover.

BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT (FAL) 2003: Halbzeitbewertung des schleswig-holsteinischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes „Zukunft auf dem Land“ (ZAL). Braunschweig.

CAP (Centrum für angewandte Politikforschung) 2005: Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007-2013. Verfasser: MARUHN R. und EMMANOUILIDIS J.A. Reform-Spotlight 01/2005, Bertelsmann-Stiftung.

CEMAC e.a. 1999: Ex-Post Evaluation of the LEADER I Initiative. Im Auftrag der EU-DG AGRI, Brüssel.

CONZELMANN T. 2005: Zwischen Baum und Borke – Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen. In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 2/2005, S. 99-108.

DAX T., HOVORKA G., WIESINGER G. 2003: Perspektiven für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.

DBV (Deutscher Bauernverband) 2004: Situationsbericht 2005. Trends, Daten und Fakten zur Landwirtschaft. Dezember 2004, Bonn.

DER SPIEGEL on-line/Wirtschaft vom 24. Juli 2006: Scheitern der WTO-Gespräche: Fußtritt für die Ärmsten.

DEUTSCHER BUNDESTAG 2004: Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – Rahmenplan 2005 bis 2008. Drucksache 15/3797 vom 23.9.2004, Berlin.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (2001): Die Umsetzung der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern 2000 – 2006. Gewerkschaftliche Gestaltungschancen im Ziel-1-Gebiet. Berlin.

DWYER J., BALDOCK D., BEAUFOY G., BENNETT H., LOWE P., WARD N. 2002: Europe's Rural Futures. The Nature of Rural Development II. IEEP. Im Auftrag von WWF und Land Use Policy Group, Brüssel.

ELBE S., KROËS, G., SCHUBERT D. (2004): Umweltintegration durch Wettbewerb. StaR Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung. IRPUD & nova-institut in Kooperation mit WWF Deutschland. Dortmund und Bonn.

ELBE S. 2006: Abschlussbericht des Moduls 2: Einordnung des Steuerungsansatzes Regionen Aktiv. Darmstadt, 31.1.2006.

ELBE S. 2006a: Übergreifende Auswertung des Teils 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv. SPRINT, Darmstadt, 31.3.2006.

ELBE S., KROËS G., SCHUBERT D. 2004: Umweltintegration durch Wettbewerb. Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung (StaR).

Dortmund und Bonn. IRPUD/Universität Dortmund und Nova-Institut in Kooperation mit dem WWF Deutschland. Dortmund und Bonn.

ESPN 2003: Project 2.1.3 Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy. Third Interim Report, Executive Summary. August 2003. Arkleton Centre for Rural Development Research, University of Aberdeen.

EU-INFOREGIO 2004: Die Kohäsion am Wendepunkt 2007. Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik (Zeitraum 2007-2013). Mitteilungsblatt der DG REGIO, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 1988: Die Zukunft des ländlichen Raums. KOM (88)501, vom 28.7.1988, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999: ESDP – European Spatial Development Perspective. Verabschiedet beim informellen Rat der Minister für Raumentwicklung in Potsdam, Mai 1999. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000: Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003: Überblick über die GAP-Reform. Newsletter-Sonderausgabe (Juli 2003), Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003a: Verordnung Nr. 1783/2003 in Abänderung der Verordnung 1257/1999 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a: Eine neue Partnerschaft über die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004b: Neue Gemeinsame Agrarpolitik tritt am 1. Januar 2004 in Kraft. Presseausendung IP/04/1540 vom 23.12.2005, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c: Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Regionalfonds, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. KOM (2004)492 vom 14.7.2004, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004d: The Common Agricultural Policy Explained. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005: Rede (05/25) der Agrarkommissarin Marianne Fischer Boel bei der Eröffnungsveranstaltung der Grünen Woche Berlin, 20. Januar 2005. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005a: Die WTO-Verhandlungen im Agrarbereich: Wie geht es weiter? Rede (05/39) der Agrarkommissarin Marianne Fischer Boel bei der Grünen Woche in Berlin, 25. Januar 2005. Brüssel

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005b: Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik in der erweiterten EU. Rede (05/22) der Agrarkommissarin Marianne Fischer Boel beim BäuerinnenForum der Grünen Woche in Berlin, 25. Januar 2005. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005c: Rural Development and the Lisbon Strategy. Rede der Agrarkommissarin Marianne Fischer Boel vor dem Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments am 19.1.2005. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005d: Verordnung Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Brüssel.

FALUDI A. 2004: The open method of co-ordination and „post-regulatory“ territorial cohesion policy, in: European Planning Studies 12 (2004), S. 1019-1033.

FISCHER-BOEL M.: Exklusiv-Interview („Fischer-Boel: Loslegen mit Korsett“) in: Blick ins Land 02/2005, S.5, Wien.

FLASBARTH J. 2005: Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes an die nationale Strategie und die GAK. Vortrag zum Workshop des WWF: „Ländliche Entwicklung 2007 – 2013 – Chance für Umwelt und Natura 2000.“ 15. – 16. März 2005, Berlin.

FÜRST D. 2004: Regional Governance. In: BENZ A. (Hgb.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

GEHRLEIN U. 2006: LEADER und ILE: Zwei Programme, eine gemeinsame Richtung? Zum zukünftigen Verhältnis von LEADER und ILE in den Bundesländern. In: LEADER forum 2/2006, herausgegeben von der Deutschen Vernetzungsstelle für die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Bonn.

GEFRA 2003: Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode 2000-2006. Münster.

HAHNE U. 1989: Endogene und eigenständige Regionalentwicklung - Ein Paradigmenwechsel regionaler Entwicklungspolitik? In: Pro Regio Nr. 1/2, Boxberg-Wölchingen, 1. Jg. (1989), S. 10-12.

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2004: Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Ergebnisse der Halbzeitbewertung. Wiesbaden.

IFLS (Institut für ländliche Strukturforchung) 2003: Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans ländlicher Raum (EPLR) im Land Brandenburg – Evaluierung der Agrarumweltprogramme. Frankfurt/Main.

IFLS (Institut für ländliche Strukturforchung) 2003: Bewertung des rheinland-pfälzischen Entwicklungsplans „Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum“ (ZIL) gemäß Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und Artikel 41-45 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999. Frankfurt/Main.

IFLS (Institut für ländliche Strukturforchung) 2003: Halbzeitbewertung der Interventionen des Europäischen Strukturfonds im Land Berlin (Ziel 1 und 2). Frankfurt/Main.

IFLS (Institut für ländliche Strukturforchung), ZALF Müncheberg, TUM-TECH GmbH 2004: Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003 des Pilotprojekts „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“. Abschlussbericht. Frankfurt, Müncheberg, Weihenstephan.

ISW Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V. 2003: Halbzeitbewertung zum Einsatz der Strukturfonds gemäß Operationellem Programm 2000-2006 des Landes Sachsen-Anhalt. Halle.

KIENBAUM Management Consultants u.a. 2003: Halbzeitbewertung des OP für den Einsatz der EU-Strukturfonds in Brandenburg 2000-2006. Berlin.

KNOLLE W., HAACK K., MARKGRAF P. 2004: Halbzeitbericht des Modell- und Demonstrationsvorhabens „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ – Modellregion Odermündung.

KOOPMANN G. 2006: Prekäre Doha-Runde, prekäre WTO? In: Wirtschaftsdienst des Hamburger Welt-Wirtschafts-Archivs 2006, S. 488.

KROËS N. 2005: Building a Competitive Europe – Competition Policy and the Relaunch of the Lisbon Strategy. Rede anlässlich einer Konferenz an der Bocconi-Universität in Milano/IT am 7. Februar 2005.

LEADER+ BEOBACHTUNGSSTELLE 2004: Newsflash, Ausgabe 08, 21. Dezember 2004. Brüssel.

LÜBBECKE I., SCHUBERT D., KROËS G. 2002: Entwicklung einer Methodik zur Nutzung des Instruments Globalzuschuss gemäß EU-Strukturfonds. Umweltstiftung WWF Deutschland.

LUKESCH R. 2005: Begleitforschung zu „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ 2. Phase: Modul 1 - Ländliche Entwicklung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems, Arbeitsschritt 1-1 Erfassung und Bewertung der Änderungen auf EU-Ebene. Hirzenriegl. (unveröff. Manuskript).

LUKESCH R. 2005a: Was kommt nach der Nachhaltigkeit? In: Planet, Zeitschrift für Politische Ökologie, Nr. 42. Wien, Dez. 2005

LUKESCH R., PAYER H. 2005: Learning Regions, Evolving Governance. Konferenzbeitrag zur Tagung „Regional Governance for Sustainable Development“, FernUniversität Hagen, 29. Oktober 2005.

MAYNTZ R. 1997: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Aufl. Heidelberg.

MAYNTZ R., SCHARPF F.W. 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Campus, Frankfurt a.M.

MCON Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+ Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.

MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH, ifs Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, FBAE Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter (MR et al. 2003): Halbzeitbewertung der Umsetzung der EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern in der Programmperiode 2000-2006 - Band 1 Fondsübergreifender Hauptbericht. Gutachten im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Delmenhorst, Berlin, Münster, Bonn, Rostock.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2002: LEADER+ in Niedersachsen. Stand 14.01.2002.

ÖAR 1988: Peripherie im Aufbruch. Eigenständige Regionalentwicklung in Europa. ÖAR - Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Eigenständige Regionalentwicklung, Wien 1988.

ÖIR 2003: Ex-Post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Im Auftrag der EU-DG AGRI, Brüssel.

ÖIR 2004: Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Endbericht. Im Auftrag der Europäischen Kommission (DG AGRI). Wien.

ÖIR 2006: Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Im Auftrag der Europäischen Kommission (DG AGRI). Wien.

RAGNIT R. 2003: Die Darstellung und Bewertung des integrierten Einsatzes der EU-Strukturfonds am Beispiel der Region Nordwestmecklenburg. Diplomarbeit an der Hochschule Wismar, Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung, Studiengang Wirtschaftsrecht. Wismar.

REGIONEN AKTIV: Alle Halbzeitbewertungen (2003) und Fortschrittsberichte (2004) der 18 RA-Regionen.

SAPIR A. e.a. 2003: An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission, Brüssel.

SCHARPF F.W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich.

SCHERER R. 2005: Good Governance – Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Workshop „Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen? Ein Lernevent für ExpertInnen und PraktikerInnen“ der ÖAR Regionalberatung GmbH. 26./27. September 2005, Wien.

SCHUBERT D. 2004: Effiziente Instrumente und Strategien erfolgreich implementiert. Vortrag auf dem euregia-Kongress am 28.10.2004. Leipzig.

SWOBODA J. 2006: Editorial zu LEADER forum 2/2006, S. 4.

TAURUS GmbH 2003: Endbericht Halbzeitbewertung Leader+ Freistaat Thüringen 2000-2006. Trier.

TAURUS GmbH 2003a: Endbericht Halbzeitbewertung Leader+ Sachsen 2000-2006. Trier.

TRÄNKNER S.: Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung - Begleitforschung zum Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2006.

WILLKE H. 2001 (3. Aufl.): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Fischer, UTB, Stuttgart (erste Auflage 1995).

WÖSSNER B. 2001: Die Deutschlandklausel im EG-Behilfenrecht (Art. 87 Abs.2 lit.c EGV). Dissertation an der Universität Tübingen.