

Peter Dehne, Anja Neubauer

Integrierte ländliche Entwicklung

S. 1051 bis 1061

URN: urn:nbn:de:0156-5599982



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Integrierte ländliche Entwicklung

Gliederung

- 1 Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung
- 2 Die Förderinstrumente der integrierten ländlichen Entwicklung
- 3 Fördertatbestände der integrierten ländlichen Entwicklung der GAK
- 4 Umsetzung und Verschneidung von LEADER und ILE/GAK
- 5 Resümee und Ausblick

Literatur

Die integrierte ländliche Entwicklung beschreibt das Konzept eines partnerschaftlich entwickelten und getragenen regionalen Entwicklungsprozesses. Zentral sind eine sektor- und hierarchieübergreifende Zielformulierung sowie die Umsetzungsbegleitung durch ein Regionalmanagement. Die integrierte ländliche Entwicklung wird sowohl über den EU-Fonds ELER als auch über die nationale Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gefördert, die zunehmend verzahnt werden.

1 Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung

Die ländlichen Räume (▷ *Ländliche Räume*) sind so verschieden wie die Menschen, und wie diese differenzieren sich auch die ländlichen Regionen weiter aus und haben ihre eigenen Stärken und Schwächen. Um dieser Vielfalt gerecht zu werden, sind individuelle Strategien notwendig, die am besten von denen erarbeitet werden, die in diesen Räumen leben und arbeiten. Diesen Gedanken nimmt das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung auf: Stärken, Schwächen und Potenziale einer Region sollen gemeinschaftlich erkannt und davon ausgehend eigenverantwortlich eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie erarbeitet und umgesetzt werden. Ziel der integrierten ländlichen Entwicklung ist es also, regional angepasste Entwicklungsprozesse anzustoßen, zu organisieren, zu begleiten und gezielt mit Projekten auszugestalten. Dies geschieht idealerweise gebietsbezogen und sektorübergreifend, partnerschaftlich, dynamisch und langfristig (vgl. BMVEL 2005: 4 f.).

Programmübergreifend lassen sich folgende Eigenschaften und potenzielle Erfolgsfaktoren identifizieren:

Zielorientierung und Management: Die konzeptionelle Grundlage bilden Regionale Entwicklungskonzepte (REK). Sie sollen in einem breiten Beteiligungsprozess (▷ *Beteiligung*) erarbeitet werden, zielorientiert sowie auf die regionalen Stärken und Schwächen ausgerichtet sein. Gesteuert wird die partnerschaftliche Entwicklung und Umsetzung der Konzepte über ein ▷ *Regionalmanagement*. REK und Regionalmanagement sollen die Leitlinien der Entwicklung sowie die Umsetzungs- und Betreuungsstrukturen festlegen und können so im Idealfall ein solides Fundament einer integrierten ländlichen Entwicklung bilden.

Regionaler Raumbezug: Die integrierte ländliche Entwicklung verfolgt einen raumbezogenen Ansatz. Statt in Fach- und Fördersektoren zu denken und einzelne Projekte isoliert zu realisieren, hat sie den Ansatz, alle Handlungsfelder einer ▷ *Region* zu betrachten sowie deren Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Die räumliche Orientierung ermöglicht Synergieeffekte sowie die Einbindung komplexen lokalen Wissens und Engagements.

Regional Governance und Bottom-up-Ansatz: Die integrierte ländliche Entwicklung ist ein informelles Planungsinstrument (▷ *Informelle Planung*), das in Eigenverantwortung und in Netzwerken umgesetzt werden soll. Anstelle von tradierten Hierarchiesystemen und Entscheidungsprozessen treten gleichberechtigte Aushandlungsprozesse und Partnerschaften zwischen Politik und Verwaltung (▷ *Governance*), Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft (vgl. Böcher/Krott/Tränkner 2008: 11). Dabei können sich regionale Potenziale und das Know-how der lokalen Bevölkerung ergänzen, um Maßnahmenswerpunkte und Projekte zu identifizieren und umzusetzen. Statt der Mittelvergabe von oben (top-down) nach dem Gießkannenprinzip entstehen durch Bündelung idealerweise von der Bevölkerung gewünschte Leuchttürme. Wettbewerbe können dafür Anreize setzen (vgl. BMEL 2014a: 5).

Kooperation und Netzwerke: Im Mittelpunkt stehen sektorübergreifende Strukturen. Der Grundgedanke ist, dass sich einzelne Akteure nur dann an Kooperationen beteiligen, wenn ein gegenseitiger Nutzen entsteht. Dafür sollen potenzielle Win-win-Konstellationen bereits bei der Entstehung des Entwicklungskonzeptes berücksichtigt werden. Im besten Falle bilden sich Netzwerke (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*) und regionale Wertschöpfungsketten, die dauerhaft ökonomische Effekte erzielen. Diese gründen dann auf einer gezielten Zusammenarbeit

der Unternehmen – von der Produktion bis zum Konsum –, der Politik und Verwaltung sowie der Verbände, Vereine, Bürgerinnen und Bürger (vgl. BMEL 2014a: 31 f.). So können z. B. in einer interkommunalen Zusammenarbeit (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*) eine gemeindeübergreifende ▷ *Daseinsvorsorge* geschaffen sowie touristisches Potenzial oder regionale Produkte gemeinsam vermarktet werden, statt konkurrierende Angebote zu schaffen (vgl. BMEL 2014a: 12).

Dynamik und Evaluierung: Die Förderprogramme geben den Regionen möglichst viel Eigenverantwortung, Gestaltungsspielraum und Flexibilität. Gleichzeitig müssen die Effizienz der Mittelverwendung und die Qualität der Prozesse und Projekte gesichert werden. Daher haben klare Zielformulierungen und Evaluationen (▷ *Evaluation*) einen hohen Stellenwert. Es werden sowohl weiche Faktoren, wie die Kooperationsqualität und die Form der Bürgerbeteiligung, als auch harte Faktoren, wie die Zahl geschaffener Arbeitsplätze und die Mittelausgabe, überprüft (vgl. BMEL 2014a: 35). Evaluierungen sollen somit garantieren, dass Mindestkriterien und Programmvorgaben eingehalten werden. Bei richtiger Anwendung schaffen sie Transparenz und ermöglichen Lernprozesse: Die Förderstrukturen können damit kontinuierlich an die dynamische Entwicklung der Projekte und der ländlichen Räume angepasst werden (vgl. Böcher/Krott/Tränkner 2008: 13).

Dieser hohe Anspruch einer potenzialorientierten und raumbezogenen Förder- und Entwicklungsstrategie kann in der Praxis aber nicht immer durchgehalten werden. Allerdings fehlen hierzu leider flächendeckende, vergleichbare Analysen und Evaluationen der integrierten ländlichen Entwicklung.

2 Die Förderinstrumente der integrierten ländlichen Entwicklung

Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung wird in Deutschland im Wesentlichen von zwei Säulen getragen: dem LEADER-Ansatz der EU-Politik für ländliche Räume und der Maßnahmengruppe „Integrierte Ländliche Entwicklung“ der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als ein wesentliches Element der Nationalen Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume.

2.1 LEADER

Über LEADER wurden die Prinzipien einer integrierten ländlichen Entwicklung in die Förderpolitik für den ländlichen Raum in Deutschland eingeführt. Nachdem bis in die 1990er Jahre sektorale Top-down-Ansätze die Politik und Förderung ländlicher Räume bestimmte, setzte die ▷ *Europäische Union* zu Beginn der 1990er Jahre mit dem LEADER-Ansatz erstmals die Idee einer gebietsbezogenen und selbstbestimmten Entwicklung um. Angesichts der Vielfalt der europäischen Regionen wurde die lokale Ausgestaltung regionaler Strategien als effektiver und effizienter eingeschätzt. In der „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ sind Akteure aus allen Bereichen angehalten, ein gemeinsames Regionales Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Dieses bildet die Grundlage für die Auswahl der LEADER-Regionen. In der LEADER-Region bestimmt und koordiniert die LEADER-Aktionsgruppe (LAG) die Auswahl und Umsetzung von regionalen Projekten. Sie setzt sich nach einem vorgegebenen Proporz aus privaten und öffentlichen Akteuren zusammen.

Integrierte ländliche Entwicklung

Die Projekte können auch von Privaten oder Unternehmen beantragt werden. Die sieben Merkmale von LEADER sind: die territoriale Entwicklungsstrategie, die Bottom-up-Ausarbeitung und -Umsetzung der Strategie, die LAG als lokale öffentlich-private Partnerschaft, integrierte und multisektorale Aktionen, Innovation, Kooperation und Netzwerkbildung (vgl. Europäische Kommission 2006).

LEADER besteht mittlerweile in der fünften Generation. In den ausschließlich EU-finanzierten Gemeinschaftsinitiativen LEADER I (1991–1993), LEADER II (1994–1999) und LEADER+ (2000–2006) wurde der territoriale und Bottom-up-Ansatz erprobt und 2007 in die allgemeine ländliche Entwicklungspolitik der EU überführt. Aus der Pilotinitiative wurde eine Mainstream-Förderung im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Dies ermöglichte die Aufnahme von LEADER in die nationalen und regionalen Entwicklungsprogramme sowie die Verbindung mit nationalen Förderprogrammen, wie z. B. der GAK zur Kofinanzierung. Von 2014–2020 können „entwickelte Gebiete“ eine EU-Finanzierung von bis zu 80 % erhalten, „weniger entwickelte Gebiete“ gar bis zu 90 %. Zudem wurde eine stärkere Ausrichtung auf Zielindikatoren und die Einbindung der Wirtschaft vorgenommen (vgl. DVS 2016).

Die Anzahl der LEADER-Gruppen und die Fördersummen haben kontinuierlich zugenommen. Während in der Förderperiode 2007–2013 etwa 5 % der 16,2 Mrd. verfügbaren ELER- und Kofinanzierungsmittel in Deutschland für den Schwerpunkt LEADER ausgegeben wurde (vgl. Tietz 2007: 156), sind es von 2014–2020 durchschnittlich 12 % der 16,9 Mrd. Euro (vgl. BMEL 2015).

Trotz des ganzheitlichen, sektorübergreifenden Anspruchs blieb es lange Zeit ein Instrument der \triangleright *Agrarpolitik*. Zwar ist LEADER weiterhin der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) zugeordnet, doch gibt es seit 2014 einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) für die Strukturfonds. In diesem Multifondsansatz können LEADER-Regionen durch alle EU-Fonds unterstützt werden. Damit wird eine weitgehende thematische Integration und Vielfalt der Projekte gewährleistet. Dafür steht das neue Schlagwort des „Community-Led Local Development“ (CLLD) (vgl. Loriz-Hoffmann 2012). Von den Möglichkeiten des Multifondsansatzes haben in der Förderperiode 2014–2020 jedoch nur sehr wenige Bundesländer Gebrauch gemacht.

2.2 Förderung der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (ILE) in der GAK

In Deutschland bilden die Gemeinschaftsaufgaben die tragenden Säulen der Politik für ländliche Räume. Sie wurden im Zuge der Finanzreform 1969 bzw. 1970 im Grundgesetz verankert. Lebensverhältnisse in den Regionen sollen mit diesen Bund-Länder-Programmen verbessert und großräumige Entwicklungsunterschiede abgebaut werden (\triangleright *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*). Neben dem Hochschulbau sind dies die GAK und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Grundlage der Förderung sind mehrjährige Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in Verbindung mit kontinuierlich anzupassenden Rahmenplänen, in denen u. a. die Fördertatbestände abgesteckt werden. Formell ist die GAK das Förderinstrument für die Entwicklung der ländlichen Räume und traditionell auf die Probleme und Bedürfnisse der \triangleright *Landwirtschaft* ausgerichtet. Dies prägte lange den Katalog der förderfähigen Maßnahmen.

Im Jahr 1984 folgte mit der Aufnahme der Dorferneuerung eine erste Ausweitung in Richtung ländlicher Entwicklung. 2001 startete das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL, heute BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft)

das Modellvorhaben „Regionen Aktiv“, um den Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung mit größerer Breitenwirkung in den Regionen zu erproben und weiterzuentwickeln. Vorbild war die LEADER-Methode. Statt des passiven Empfangs von Fördermitteln sollte ein Prozess der eigenständigen ländlichen Gestaltung durch die Menschen vor Ort angestoßen werden (vgl. Augustin 2008: 7). In einem bundesweiten Wettbewerb wurden 18 Regionen ausgewählt. Die Programmziele waren: Stärkung ländlicher Räume, Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, Verbraucherorientierung sowie natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung. Die Einbeziehung von lokalen Akteuren war die wichtigste Neuerung gegenüber den traditionellen Top-down-Methoden der Politikumsetzung in Deutschland (vgl. OECD 2007: 112).

Als „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (ILE) fand das neue Paradigma 2004 Eingang in die GAK und damit in die Regelförderung des Bundes. In einem eigenständigen Förderbereich wurden bislang getrennt berücksichtigte Fördertatbestände, wie Dorferneuerung, Flurneuordnung und der ländliche Wegebau, zusammengeführt. Zudem wurde die Förderung von Regionalen Entwicklungskonzepten und des Regionalmanagements eingeführt (vgl. DLKG 2006: 24 f.). Ziel war und ist es, regionale Wertschöpfungsketten durch die Kooperation mit Handwerk, Gewerbe und Landtourismus auszubauen (vgl. Gehrlein 2004).

Eine Befragung der Bundesländer zeichnete 2004 ein gemischtes Bild der Erwartungen. Der Übergang der methodischen Ansätze von „Regionen Aktiv“ in die Regelförderung wurde positiv bewertet. Damit wurde eine flächendeckende Anwendung der integrierten ländlichen Entwicklung möglich. In den meisten Bundesländern gab es mit den LEADER-Regionen bereits ähnliche Ansätze. Sie wurden durch die ILE nur um Themen erweitert. Regionale Entwicklungskonzepte und ein Regionalmanagement waren ebenfalls häufig schon vorhanden. Daher wurden Überschneidungen und Parallelstrukturen befürchtet. Notwendig erschien vor allem eine gute Abstimmung oder Zusammenführung der verschiedenen Förderstränge (vgl. Gehrlein 2004). Dies hat sich für die Länder bis heute nicht geändert. Die Programmkoordination und Verzahnung wurde aber durch die Integration von LEADER in die Mainstream-Förderung und die Möglichkeit der nationalen Kofinanzierung erleichtert.

Parallel zur Etablierung von ILE-Regionen wurden und werden weitere Modellvorhaben zur Anpassung und Erprobung neuer Wege in der integrierten ländlichen Entwicklung initiiert: „Land-Zukunft“ wurde von 2012–2014 durchgeführt. Anstatt Entwicklungskonzepte als Grundlage zu erarbeiten, wurden in vier ausgewählten Modellregionen Zielvereinbarungen in Verträgen zwischen Bund, Land und Landkreis festgelegt, die bis zum Ende der Laufzeit zu erreichen waren. Explizit wurden Wirtschaftsunternehmen und Menschen mit Unternehmergeist angesprochen, um deren Potenzial stärker in die ländliche Entwicklung einzubringen. Zudem wurden alternative Finanzierungsinstrumente, wie z. B. Regionalbudgets, erprobt (vgl. BMEL 2014b: 5 f.).

Seit 2017 eingebettet in das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung des BMEL wird im Anschlussvorhaben „Land(auf)Schwung“ (2015-2018) der bewährte Ansatz der Steuerung über Ziele und Verträge, die gezielte Einbindung von Unternehmen sowie der Einsatz von Regionalbudgets in 13 Modellregionen fortgeführt und die Weiterentwicklung der GAK hin zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“ (GAL) begleitet. Im Vordergrund steht die Förderung der regionalen Wertschöpfung und die Sicherung der Daseinsvorsorge durch die Vernetzung bestehender Angebote. Die Zielvereinbarung wird um einen Ressourcenplan ergänzt, der Investitionslücken verdeutlicht, die mit Fördermitteln geschlossen werden können (vgl. BMEL 2014c: 12 ff.).

3 Fördertatbestände der integrierten ländlichen Entwicklung der GAK

Mit dem Beginn der EU-Förderperiode 2014–2020 wurde auch die ILE des Bundes neu ausgestaltet und erweitert. Sieben Maßnahmen werden über die GAK gefördert, wobei eine Umsetzung über den LEADER-Ansatz erfolgen kann. Ziele und Erfordernisse der Landes- und Raumplanung sowie Belange des Natur- und Umweltschutzes müssen ebenso berücksichtigt werden wie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Folgen des demografischen Wandels (▷ *Demografischer Wandel*). Die planerischen Grundlagen und die Prozessbegleitung sind als nicht investive Maßnahmen förderfähig. Investive Maßnahmen sind: Dorferneuerung und -entwicklung (▷ *Dorfentwicklung*), dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen, die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und die Gestaltung des ländlichen Raums sowie die Breitbandversorgung (▷ *Netzausbauplanung*) ländlicher Räume.

Die ILE-Fördertatbestände im Einzelnen sind:

Regionalmanagement: Das Regionalmanagement bildet den entscheidenden Knotenpunkt, da es die ländlichen Entwicklungsprozesse initiiert, fördert, koordiniert und betreut. Seine Aufgabe ist es, regionale Ressourcen und Potenziale ausfindig zu machen und zu bündeln, die Bevölkerung zu informieren und zu aktivieren, Projekte zu identifizieren, zu befördern und zu evaluieren sowie regionale Akteure bei der Umsetzung und dem Aufbau von Partnerschaften zu unterstützen. Es gibt Handlungsempfehlungen und ist Ansprechpartner nach innen und außen, organisiert Veranstaltungen, moderiert und unterstützt Konfliktlösungen (▷ *Moderation, Mediation*), hilft bei Antragstellungen und sucht nach Förderquellen. Das Regionalmanagement übernimmt so gleichermaßen eine steuernde, eine anbietende und eine vernetzende Funktion. Es kann zur Erstellung des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) bereits im Vorfeld eingerichtet werden, spätestens aber zu dessen Realisierung (vgl. BMEL 2014a: 19 f.).

Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK): Das ILEK wird gemeinschaftlich von allen relevanten Akteuren einer Region erstellt, die sich über mehrere Gemeinden erstreckt, ggf. kreisübergreifend ist. Aufstellungsprozess und Ergebnis nehmen einen gleichermaßen hohen Stellenwert ein. Dabei ist es wichtig, für neue Anregungen offenzubleiben, bereits regional bestehende Planungen zu berücksichtigen und Parallelplanungen zu vermeiden. Das ILEK besteht aus einer Kurzbeschreibung der Region, der Analyse regionaler Stärken und Schwächen, Entwicklungszielen und geeigneten Prüfindikatoren, der Entwicklungsstrategie, Handlungsfeldern und Leitprojekten sowie regionalen Kriterien zur Auswahl der Förderprojekte und Kriterien für die Bewertung der Zielerreichung. Die Ziele sind SMART zu gestalten: spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminierbar (vgl. BMEL 2014a: 12 ff.).

Pläne zur Entwicklung ländlicher Gemeinden: Die kleinräumigen gemeindlichen Entwicklungspläne beziehen sich auf einzelne Gemeinden und Dörfer. Sie können die Grundlage für die Dorferneuerung bilden. Auch diese Pläne müssen an vorhandene Planwerke und übergeordnete Ziele der ILE und der Regionalentwicklung angepasst werden (vgl. BMEL 2014a: 12 f.).

Dorferneuerung und Dorfentwicklung: Die Dorferneuerung wurde in die ILE aufgenommen, um einerseits gezielte regionale Schwerpunktförderung, innergemeindliche Kooperationen und ortsübergreifende Einrichtungen zu fördern, andererseits die örtliche Ebene der direkten Umsetzung

besser in die regionalen Strategien einzubinden (vgl. Gehrlein 2015). Sowohl bauliche, ökologische als auch soziale Maßnahmen können dazu beitragen, die Vitalität und Funktionsfähigkeit von Dorfkernen zu erhalten und zu stärken. Damit ist auch die Aktivierung der Bürgerschaft verbunden: Gemeinschaftlich können ortsgestaltende und sinnstiftende Projekte verwirklicht werden. Dabei reicht die Spanne von Freiraumgestaltungen über Gemeinschaftshäuser bis zur Nahversorgung, Energieeinsparung und zu Seminaren. Die gemeinsam erarbeiteten Pläne zur Entwicklung ländlicher Gemeinden können eine Grundlage für die Projektauswahl und den Umsetzungsprozess bilden (vgl. BMEL 2014a: 21).

Infrastrukturmaßnahmen: „Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen“ sind in erster Linie wegebauliche Maßnahmen (▷ *Technische Infrastruktur*). Der Ausbau und die Befestigung von Wegen können dazu beitragen, die Erreichbarkeit von Ortsteilen und wichtigen Infrastruktureinrichtungen, wie Gasthöfen, Naturinformationszentren und Lebensmittelversorgern, zu verbessern. In der Folge werden nicht nur die Daseinsvorsorge gesichert und die Lebensqualität gesteigert, sondern auch landwirtschaftliche und touristische Potenziale gehoben (vgl. BMEL 2014a: 26). Mit der GAK-Novelle 2016 werden außerdem Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Kleinbetriebe, in kleine Infrastrukturen und in Basisdienstleistungen möglich, wenn die Daseinsvorsorgesicherung besonders gefährdet ist (vgl. BMEL 2016).

Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes: Darunter werden die Maßnahmen der klassischen „Flurbereinigung“ oder „Flurneuordnung“ verstanden. Ziele sind effektivere Produktionsbedingungen oder die Aufwertung von Natur und Landschaft, indem verstreut liegende landwirtschaftliche Flächen zusammengelegt, Wegführungen geändert und landschaftspflegerische Maßnahmen umgesetzt werden (vgl. BMEL 2014a: 27).

Breitbandversorgung: Der Zugang zu einer schnellen Internetanbindung kann dazu beitragen, Menschen und Unternehmen auch in ländlichen Räumen zu halten. Einkäufe, Verwaltungsaufgaben und Telearbeit sind Beispiele für die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten. Damit ist die Breitbandversorgung ein neuer, wichtiger Bestandteil ländlicher Daseinsvorsorge und prägt die Attraktivität der Gemeinden. In dünn besiedelten Gegenden ist jedoch der privatwirtschaftliche Ausbau dieser Infrastruktur wenig lukrativ. Um diese „Wirtschaftlichkeitslücke“ zu schließen und die großen Versorgungsunterschiede zwischen Agglomerationsräumen (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) und den ländlichen Räumen zu verringern, werden im Rahmen von ILE Gemeinden bei der Breitbandversorgung unterstützt (vgl. BMEL 2014a: 27 f.).

4 Umsetzung und Verschneidung von LEADER und ILE/ GAK

Die Bundesländer haben bei der Ausgestaltung der integrierten ländlichen Entwicklung die zentrale Rolle. Sie formulieren mit eigenen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) und den daraus abgeleiteten Förderrichtlinien die Grundlagen der Umsetzung der integrierten ländlichen Entwicklung. Grundlagen sind die ELER-Verordnung und das Gesetz über die GAK. Damit wird die „Ländliche Entwicklung“ der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) mit der Agrarpolitik des Bundes zusammengeführt (vgl. DVS 2010: 8 f.). Es ergibt sich ein Fördermittel-Mix für die integrierte ländliche Entwicklung. Landesmittel können kombiniert mit ELER- und

Integrierte ländliche Entwicklung

GAK-Mitteln oder mit nur einem der beiden Förderbereiche Maßnahmen finanzieren. Je mehr Mittel kombiniert werden, desto mehr Regelungen bestimmen jedoch die Ausgestaltung der Projekte (vgl. DVS 2010: 13).

Die GAK-Mittel dienen dabei überwiegend der nationalen Kofinanzierung der EU-Mittel aus dem ELER-Fonds und damit aus LEADER. Gleichwohl gab es insbesondere in der EU-Förderperiode 2007–2013 eine Parallelentwicklung von LEADER- und ILE-Regionen: 2013 existierten 244 LEADER- und etwa 100 ILE-Regionen (vgl. DVS 2015). LEADER weist seit jeher Standards auf, die bspw. im Bereich der partizipativen Ausgestaltung klare quantitative Angaben zur Akteursverteilung macht. In ILE-Regionen wurden die förderfähigen Maßnahmen und auch der Governance-Ansatz lange deutlich weniger konkretisiert und boten mehr politischen Spielraum. Zudem unterschieden sich die Regionen erheblich nach Größe und Zuschnitt (vgl. Gehrlein 2015).

Die Länder streben jedoch mehr und mehr Kooperationen auch auf Ebene der Förderprogramme an. Im Rahmen der Förderperiode 2014–2020 erfolgte daher eine zunehmende Integrierung der ILE in den etablierteren LEADER-Ansatz. Konkurrenzen und Parallelstrukturen wird damit vorgebeugt. Nur noch in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen sind eigenständige ILE-Regionen aus GAK-Mitteln für die Förderperiode 2014–2020 vorgesehen. LEADER nimmt somit eine deutlich größere Flächenabdeckung und Bedeutung ein, zumal die Förderung der LEADER-Regionen in den einzelnen Bundesländern je nach Entwicklungsstand derzeit bis zu 90 % übernommen wird und damit einen ungleich größeren finanziellen Anreiz bietet. Die Fördertatbestände der ILE können jedoch auch weiter einzeln abgerufen werden. So ist für den Wegebau und die Flurneuordnung die Einrichtung einer ILE-Region samt ILEK und Regionalmanagement keine Voraussetzung (vgl. Swoboda 2015).

Zudem kann die GRW für die integrierte ländliche Entwicklung typische Maßnahmen fördern: seit 2000 die Einrichtung von Regionalmanagements und seit 2008 Regionalbudgets. Angedockt an die *Kommunale Wirtschaftsförderung* sollen damit regionale Wachstumspotenziale mobilisiert werden (vgl. Fisch 2013). Darauf ausgerichtet, strukturelle Nachteile zu kompensieren, ist diese Gemeinschaftsaufgabe jedoch in erster Linie in den östlichen Bundesländern anwendbar und mit sinkenden Mitteln ausgestattet (vgl. Dehne 2010: 287; DVS 2010: 15).

5 Resümee und Ausblick

Mit dem Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung wird den Regionen mehr und mehr Eigenverantwortung gegeben. Eine erfolgreiche Entwicklung kann nur stattfinden, wenn sie von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bevölkerung getragen wird. Dies ist ein in der Theorie anerkannter guter Ansatz (vgl. Gehrlein 2015). Noch gibt es aber keine endgültige Verknüpfung aller relevanten Förderstränge, vergleichbar dem Grundgedanken des Multifondsansatzes der europäischen Regionalpolitik.

Zudem zeigen sich in der Alltagspraxis Differenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Dies gilt sowohl für die handelnde regionale Ebene als auch für die grundlagenschaffenden und bewilligenden Institutionen. Der integrierte Ansatz ist aufgrund seiner komplexen Struktur und dem hierarchieübergreifenden Governance-Modell sehr „voraussetzungsvoll“. Er erfordert bei den regionalen Akteuren ein grundsätzliches Verständnis und Know-how. Dieses Wissen und Können

kann nicht flächendeckend vorausgesetzt werden. Dies wird z. B. sichtbar, wenn LEADER als kommunales Förderprogramm „missbraucht“ und die Einbindung von Wirtschaft und Privaten nicht aktiv betrieben wird. Notwendig sind daher Beratungs- und Unterstützungsstrukturen zur Qualifizierung der Akteure vor Ort sowie Fachkompetenz in den Gremien (vgl. Gehrlein 2015; BMEL 2014b: 28 f.).

Gleichzeitig sollte man den Ansatz nicht überfordern. Das Fördervolumen hat zwar zugenommen, ist aber häufig doch zu gering, um die regionale Wirtschaft nachhaltig zu stärken. Deshalb wird den weichen Faktoren und der Steuerung über Ziele immer mehr Wert zugesprochen. Zum einen sollte das Regionalmanagement nicht mit der regionalen Wirtschaftsförderung kollidieren, wenn es nicht selbst in dieses integriert ist, zum anderen sollte aber auch eine Diversifizierung und Öffnung in Richtung der Unternehmen erfolgen (vgl. Gehrlein 2015).

Der Anspruch, einen Rahmen für eine integrierte, eigenverantwortliche ländliche Entwicklung und Regional Governance zu schaffen, führt zu einer regionalen Vielfalt, die eine Gesamtbeurteilung erschwert. Diese Unübersichtlichkeit verstärkt sich auf mehreren Ebenen: durch die Komplexität des Ansatzes an sich, die Ländlichen Entwicklungsprogramme der Länder, die Art der Fördermittelkopplung und die regionale Ausgestaltung. Es ist daher verständlich, dass es keine aktuelle Überblicksliteratur zur integrierten ländlichen Entwicklung gibt. Angesichts der geringen Halbwertszeiten im Übergang der Förderperioden und in Ermangelung von räumlich weiter gefassten Evaluationsberichten kann auch hier nur eine grobe Bewertung vorgenommen werden. Danach sind es vier Spannungsfelder, in denen sich die integrierte ländliche Entwicklung bewegt:

- 1) Der Abstand zwischen dem regionalen konzeptionellen Ansatz und der örtlichen Handlungsebene ist sehr groß und erschwert die Verbindung von beidem. Dies wird verstärkt, wenn es nicht gelingt, das REK in einem gemeinschaftlichen Prozess aller Beteiligten aufzustellen. Mit interkommunalen Kooperationen und regionalen Netzwerken kann diese Zwischenebene gefüllt werden.
- 2) Das richtige Verhältnis zwischen Freiraum für Selbstgestaltung und Sicherung der Programmziele ist nicht leicht auszubalancieren. Die neue Zielorientierung und die vermehrt vergleichenden Evaluierungen sind der Versuch, diese Sicherheit für die Akteure herzustellen.
- 3) Mit ILE und LEADER bzw. GAK und ELER gibt es zwei Förderstränge mit nahezu identischer Ausrichtung. Nachdem sich in der Förderperiode 2007–2013 ein Nebeneinander der integrierten ländlichen Entwicklung mit LEADER und ILE entwickelte, findet derzeit eine Integration von ILE in LEADER statt.
- 4) Der sektorübergreifende Ansatz wird dadurch begrenzt, dass die integrierte ländliche Entwicklung sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der nationalen Ebene weiterhin ressortgebunden ist. Der Multifonds-Ansatz ist ein erster Schritt, diese Begrenzung zu überwinden. Allerdings haben die Bundesländer sehr zurückhaltend darauf reagiert.

Entscheidend für den Erfolg der integrierten ländlichen Entwicklung ist aber letztlich die Kontinuität der regionalen Arbeit, der Strategie- und Zielverfolgung. Dabei kommt es weniger auf die Wahl des jeweiligen Fördertopfes an als auf das eigene Konzept und die Fähigkeit, immer wieder daran anpassbare Mittel einzuwerben (vgl. Gehrlein 2015).

Literatur

- Augustin, T. (2008): Vorwort. In: Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Wiesbaden, 7-9.
- Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. In: Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Wiesbaden, 11-22.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014a): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden. Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014b): Modellvorhaben LandZukunft. Abschlussbroschüre. Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014c): Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Innovativ für lebenswerte ländliche Räume. Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Entwicklung des ländlichen Raumes 2014–2020. http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?nn=5774216¬First=true&docId=5493798 (01.07.2015).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Für ländliche Räume mit Perspektive und Zukunft. https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/BundLaender/_texte/GAK-Erweiterung.html (28.04.2017).
- BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2005): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Berlin.
- Dehne, P. (2010): Ländliche Räume. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 284-288.
- DLKG – Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.) (2006): Ländlicher Raum auf Roter Liste. Der Beitrag der Integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland. = Schriftenreihe der Landeskulturgesellschaft, Sonderheft 01.
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.) (2010): DVS-Förderhandbuch für den ländlichen Raum. Was gibt es noch außer ELER? EU- und Bundesprogramme für den ländlichen Raum. Bonn.
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.) (2015): Stand der LEADER-Planung in Deutschland – ein bundesweiter Überblick. http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/LEADER2007-2013/LEADER_Planungsstand_Deutschland.pdf (01.07.2015).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.) (2016): LEADER 2014 bis 2020. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/leader-2014-2020/> (22.04.2016).

- Europäische Kommission (Hrsg.) (2006): Der Leader-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Luxemburg.
- Fisch, G. (2013): Regionalbudgets in der GRW: Erfahrungen aus Sicht des Bundes. http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/TagungRegionalentwicklung_BMWi.pdf?__blob=publicationFile (02.07.2015).
- Gehrlein, U. (2004): Integrierte ländliche Entwicklung – Perspektiven und offene Fragen. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung zur beabsichtigten Umsetzung in den Bundesländern. In: Agra-Europe 2004 (52).
- Gehrlein, U. (2015): Telefoninterview zur Einschätzung der integrierten ländlichen Entwicklung am 08.07.2015.
- Loriz-Hoffmann, J. (2012): Die ELER-Verordnung 2014–2020. Was ändert sich? https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/laendliche_raeume/neue_chancen_fuer_den_laendlichen_raum/lorizhoffmann_die_elerverordnung_2014_20.pdf (02.07.2015).
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume: Deutschland. Paris.
- Swoboda, J. (2015): Telefoninterview zur Einschätzung der integrierten ländlichen Entwicklung (GAK) und LEADER am 14.07.2015.
- Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig. = Landbauforschung Völknerode – FAL Agricultural Research, Sonderheft 315.

Weiterführende Literatur

- Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.) (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Wiesbaden.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Hrsg.) (2011): Europäisch. Ländlich. Gut? Die institutionelle Ausgestaltung räumlicher Entwicklungsansätze in Deutschland. Bonn.
- Küpper, P.; Kundolf, S.; Margarian, A. (2014): Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung. Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Braunschweig. = Thünen Report 18.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum: Politik und Governance. Paris. = OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum.

Bearbeitungsstand: 05/2017