



Optimierung der Kooperationsstrukturen im Beziehungsgefüge von Regionalplanung und LEADER-Aktivitäten im Hinblick auf eine koordinierte Regionalentwicklung

**vom
Fachbereich Architektur/Raum- und
Umweltplanung/Bauingenieurwesen der Technischen Universität
Kaiserslautern zur Verleihung des akademischen Grades Doktor-
Ingenieur (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation**

von Dipl.-Ing. Sven Uhrhan

Tag der mündlichen Prüfung: 26. März 2012

Vorsitzende/r der Prüfungskommission: Prof. Dr. agr. Kai Tobias

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. iur. habil. Willy Spannowsky

Zweite Berichterstatterin: Prof. Dr. rer. nat. habil. Gabi Troeger-Weiß

Dekan der Fakultät: Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Technische Universität Kaiserslautern im Bibliotheksverkehr, D 386

Optimierung der Kooperationsstrukturen im Beziehungsgefüge von Regionalplanung und LEADER-Aktivitäten im Hinblick auf eine koordinierte Regionalentwicklung

Inhalt

A. EINFÜHRUNG UND GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG	6
I. ANLASS ZUR UNTERSUCHUNG: EXPOSÉ „KOORDINIERTER REGIONALENTWICKLUNG“ DER LAG HESSEN/RHEINLAND-PFALZ/SAARLAND DER ARL	6
II. EINORDNUNG DES UNTERSUCHUNGSANLASSES IN DAS FELD DER REGIONALENTWICKLUNG UND EINGRENZUNG DER THEMENSTELLUNG	8
III. BEGRIFFSKLÄRUNG VON ‚KOOPERATION‘, ‚KOORDINIERUNG‘ UND ‚KOORDINATION‘ SOWIE DEFINITION VON ‚REGIONALENTWICKLUNG‘ IM SINNE DER ARBEIT	12
IV. PROBLEMSTELLUNG UND GEGENSTAND DER FORSCHUNGSARBEIT	13
V. STAND DER WISSENSCHAFTLICHEN DISKUSSION	18
VI. ZIELSETZUNG, AUFBAU DER ARBEIT UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE	22
1. ZIELSETZUNG	22
2. AUFBAU DER ARBEIT	23
3. METHODISCHE VORGEHENSWEISE	24
B. EINORDNUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES IN DEN ÜBERGEORDNETEN KONTEXT DER RAUMENTWICKLUNG	26
I. DIE GEWACHSENE BEDEUTUNG DER REGIONALEN EBENE FÜR DIE PLANUNG UND UMSETZUNG VON RAUMENTWICKLUNGSPROZESSEN	26
II. DER LÄNDLICHE RAUM ALS BEZUGSRAUM FÜR REGIONALE ENTWICKLUNGSSINITIATIVEN	28
III. DAS VERHÄLTNISS DER REGIONALEN STRUKTURPOLITIK UND DER POLITIK FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS	30
IV. DER ALLGEMEINE POLITISCHE RAHMEN ZUR KOORDINIERUNG DER UNTERSCHIEDLICHEN POLITIKBEREICHE IM SINNE DER THEMENSTELLUNG	33
V. EXKURS: DIE SONDERFORM DES REGIONALMANAGEMENTS IN BAYERN ALS REFERENZBEISPIEL FÜR INNERREGIONALE KOOPERATION VON RAUMORDNUNG UND LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSSINITIATIVEN	39
C. ZIELORIENTIERTE CHARAKTERISIERUNG VON REGIONALPLANUNG UND LEADER ALS ANALYTISCHE GRUNDLAGE ZUR BESTIMMUNG DER PROBLEMTIEFE	44
I. DAS PROFIL DER REGIONALEN RAUMORDNUNG VOR DEM HINTERGRUND DER THEMENSTELLUNG	44
1. MEILENSTEINE DER ENTWICKLUNG DER REGIONALPLANUNG	44
2. RECHTLICHE EINORDNUNG	45
3. ORGANISATORISCH-INSTITUTIONELLE VERANKERUNG	59
4. AUFGABEN UND THEMENFELDER	61
5. INSTRUMENTE	65
6. ZIELE, GRUNDSÄTZE UND SONSTIGE ERFORDERNISSE DER RAUMORDNUNG	68
7. SCHLÜSSELAKTEURE, BETEILIGTE, ADRESSATEN UND ZUSAMMENWIRKEN MIT REGIONALEN AKTEUREN	70
8. FINANZBUDGET	72
9. ZWISCHENFAZIT: FUNKTION UND NUTZWERT DER REGIONALPLANUNG IN DER REGIONALENTWICKLUNG	73
II. DAS PROFIL VON LEADER VOR DEM HINTERGRUND DER THEMENSTELLUNG	77
1. MEILENSTEINE DER ENTWICKLUNG VON LEADER	77
2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN	78
3. ANFORDERUNGEN AN DIE ABGRENZUNG DER LEADER-REGION	86

4.	FÖRDERUNG, VORAUSSETZUNGEN UND ZUWENDUNGSEMPFÄNGER	89
5.	FINANZBUDGET	90
6.	ÜBERGEORDNETE ZIELVORGABEN	95
7.	VORGABEN FÜR DAS ZUSAMMENWIRKEN MIT SONSTIGEN REGIONALEN AKTEUREN	97
8.	SCHLÜSSELAKTEURE UND BETEILIGTE	99
9.	THEMENFELDER	104
10.	REGIONALER MEHRWERT DURCH LEADER-INITIATIVEN	107
11.	ZWISCHENFAZIT: PROFIL LEADER	122
III.	INTERDEPENDENZEN ZWISCHEN REGIONALPLANUNG UND LEADER-AKTIVITÄTEN	125
IV.	THESENARTIGE ZUSAMMENFASSUNG WEITERER ERKENNTNISSE AUS DER PROFILBETRACHTUNG VON REGIONALPLANUNG UND LEADER	127
<u>D.</u>	<u>PROBLEMORIENTIERTE ANALYSE DES VERSTÄNDNISSES ZENTRALER BEGRIFFLICHKEITEN DER REGIONALENTWICKLUNG</u>	<u>129</u>
<u>E.</u>	<u>DAS STEUERUNGSVERSTÄNDNIS DER REGIONALEN RAUMORDNUNG FÜR PROZESSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG</u>	<u>157</u>
I.	WEITGEHENDE KONZENTRATION AUF FORMELLE PLANUNG(NACHKRIEGSZEIT BIS ZUM RAUMORDNUNGSPOLITISCHEN HANDLUNGSRAHMEN 1995)	157
II.	VERSTÄRKT ORIENTIERUNG AUF UMSETZUNGS- UND ENTWICKLUNGSPROZESSE SEIT 1996	159
1.	ALLGEMEINER WANDEL IM BISHER SKIZZIERTEN STEUERUNGSVERSTÄNDNIS	159
2.	BAUROG-NOVELLE 1998	161
III.	DIE ROG-NOVELLE 2008 ALS GRUNDLAGE FÜR EINE OPTIMIERTE KOOPERATIONSSTRUKTUR ZWISCHEN REGIONALPLANUNG UND LEADER?	163
1.	VERSTÄRKT RAUMORDNERISCHE ZUSAMMENARBEIT ZUR ABSTIMMUNG RAUMBEDEUTSAMER PLANUNGEN UND MAßNAHMEN	163
2.	RAUMBEDEUTSAME PLANUNGEN UND MAßNAHMEN	165
3.	FAKTISCHE BEACHTUNGSPFLICHT VON LEADER-PROZESSEN BEI DER AUFSTELLUNG DER REGIONALPLÄNE	166
4.	ZWISCHENFAZIT: STEUERUNGSVERSTÄNDNIS DER REGIONALEN RAUMORDNUNG FÜR PROZESSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG	167
IV.	ENTFALTUNG DER BINDUNGSWIRKUNG DES ROG FÜR LEADER-INITIATIVEN	168
1.	GEGENWÄRTIGE BERÜCKSICHTIGUNG DER REGIONALPLÄNE DURCH DIE LEADER-LAGEN	168
2.	BINDUNGSWIRKUNG FÜR LEADER-PROJEKTRÄGER AN DIE ZIELE, GRUNDSÄTZE UND SONSTIGEN ERFORDERNISSE DER RAUMORDNUNG	169
3.	ZWISCHENFAZIT: ENTFALTUNG DER BINDUNGSWIRKUNG DES ROG FÜR LEADER-INITIATIVEN	176
V.	UNTERSAGUNG RAUMBEDEUTSAMER PLANUNGEN UND MAßNAHMEN VON LEADER-INITIATIVEN ALS INSTRUMENT DER LANDES- UND REGIONALPLANUNG	176
VI.	BEGRIFF UND TRAGWEITE DES RAUMPLANERISCHEN STEUERUNGS- UND KOORDINIERUNGSANSPRUCHES	179
VII.	ERKENNTNISSE ZUM STEUERUNGSVERSTÄNDNIS DER REGIONALPLANUNG	182
<u>F.</u>	<u>PROJEKTANALYSE KONKRETER LEADER-VORHABEN IM HINBLICK AUF DEN REGIONALPLANERISCHEN STEUERUNGS- UND KOORDINIERUNGSANSPRUCH</u>	<u>190</u>
<u>G.</u>	<u>ZENTRALE ERKENNTNISSE DER UNTERSUCHUNG</u>	<u>208</u>
<u>H.</u>	<u>HANDLUNGSANSÄTZE ZUR OPTIMIERUNG DER KOOPERATIONSSTRUKTUR ZWISCHEN REGIONALPLANUNG UND LEADER</u>	<u>227</u>
I.	SCHAFFUNG EINES BILATERALEN PROBLEMBEWUSSTSEINS ALS GRUNDLAGE VON KOOPERATIONSPROZESSEN	228
II.	KOOPERATION FÖRDERNDE VORGABEN	228
1.	KOOPERATION FÖRDERNDE VORGABEN AUF SEITEN DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME	229
2.	KOOPERATION FÖRDERNDE VORGABEN AUF SEITEN DER RAUMORDNUNG	237

3.	KOOPERATION FÖRDERNDE VORGABEN FÜR BEIDE AKTEURSSEITEN	240
4.	ZUSAMMENFASSUNG: KOOPERATION FÖRDERNDE VORGABEN	242
5.	LÖSUNGSANSATZ ZUR EINBINDUNG DER REGIONALPLANUNG IN DIE EINZELNEN PHASEN DER LEADER- PROZESSE	243
6.	KONSEQUENZEN EINER AUSBLEIBENDEN KOOPERATIONSAUSÜBUNG	245
III.	ERGÄNZENDE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	245
1.	KLÄRUNG VON BEZEICHNUNGEN UND BEGRIFFLICHKEITEN	245
2.	PERSONAL- UND FINANZAUSSTATTUNG DER REGIONALPLANUNGSTRÄGER	247
3.	ANFORDERUNGEN AN DIE AUSBILDUNG DER LEADER-/ILE-REGIONALMANAGERINNEN / HOCHSCHULAUFBILDUNG	248
I.	FAZIT UND AUSBLICK	249

Kurzfassung

Ländliche Räume stehen vor der vielschichtigen Herausforderung, vom Wachstum der metropolitanen Räume nicht abgehängt zu werden. Die durch die EU geförderte Regionalisierung verschiebt Handlungserfordernisse zunehmend von der lokalen auf eine interkommunale sowie regionale Ebene.

Zur Bewältigung der zentralen demografischen, sozialen und ökonomisch-strukturellen Aufgabenstellungen bedarf es der konsequenten und zielorientierten Bündelung aller regionalen Kräfte. In der Regionalentwicklung ist derweil jedoch festzustellen, dass sich zahlreiche regionale Initiativen etablieren, die in räumlicher und thematischer Überschneidung parallel zueinander Regionalentwicklung betreiben, ohne miteinander abgestimmt zu sein. Eine koordinierte Ausrichtung auf gemeinsame Ziele der Regionalentwicklung und mit Blick auf eine gesamtregionale Profilierung erfolgt nicht. Dies steht dem Anstreben nach einer koordinierten Regionalentwicklung kontraproduktiv entgegen.

Ländliche Entwicklungsinitiativen wie insbesondere LEADER sind ihren ursprünglich landwirtschaftlich-stämmigen Kinderschuhen entwachsen. Ihre regionalen Entwicklungskonzepte, Projekte und Maßnahmen zeigen in weiten Teilen regionale Wirkungsweise. Weisen konkrete LEADER-Projekte Raumbedeutsamkeit auf, dann kann sich die für den Raum jeweils verantwortliche Regionalplanung auf raumordnungsrechtliche Kooperationslegitimationen berufen.

Solche Kooperationen zwischen LEADER und Regionalplanung finden in der aktuellen Praxis der Regionalentwicklung jedoch nicht statt. Die daraus resultierenden ‚Parallelstrukturen der Regionalentwicklung‘ stehen der Forderung nach einer Bündelung der regionalen Kräfte direkt entgegen. Mit Blick auf die Lösung der benannten demografischen, sozialen oder wirtschaftlichen Herausforderungen im ländlichen Raum ist eine abgestimmte koordinierte Regionalentwicklung jedoch unbedingt erforderlich. Nicht zuletzt kann durch optimierte Kooperationsstrukturen im regionalen Raum beispielsweise die Effizienz von generierten Fördermitteln wesentlich gesteigert werden. Nur durch die Effizienz der Fördermittel und der Entwicklungsstrategien wiederum können synergetische Prozesse initiiert werden und die ländlichen Räume als gemeinsamer Potenzialraum profitieren.

Mit der Optimierung der organisatorischen Rahmenbedingungen zum Miteinander von Regionalplanung und ländlichen regionalen Entwicklungsprozessen (neben LEADER vor allem ILE) können strategische Allianzen der Regionalentwicklung gefördert werden. Bleiben diese wichtigen Weichenstellungen künftig weiterhin aus, könnten die ländlichen Räume zunehmend an Bedeutung verlieren. Nur durch die gebotene organisatorische und thematische Bündelung regionaler Initiativen und Ressourcen sind die Herausforderungen bestmöglich zu meistern und eine koordinierte Regionalentwicklung praktikabel.

A. Einführung und Grundlagen der Untersuchung

I. Anlass zur Untersuchung: Exposé „Koordinierte Regionalentwicklung“ der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL

Die vorliegende Untersuchung entstand in thematischem Zusammenhang mit einem Arbeitsgruppenvorhaben der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, kurz ARL. Die ARL-Länderarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (nachfolgend kurz ARL-LAG genannt) hat mit konstituierender Sitzung zum März 2009 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um das Thema ‚Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen (dargestellt am Beispiel von ILEK, ILE/RM und LEADER in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland)‘ näher zu beleuchten. Der Verfasser der gegenständlichen Untersuchung war Mitglied dieser Arbeitsgruppe und somit in deren inhaltliche Arbeit aktiv eingebunden.

Die Forschungsarbeit ist parallel zu der Themenstellung der LAG ausgerichtet, sodass Synergien erreicht werden können auf dem Weg zu einer ‚Koordinierten Regionalentwicklung‘. Da der Ergebnisverlauf des LAG-Vorhabens zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit weiterhin offen ist, können sich grundsätzlich auch gegensätzliche Positionen ergeben, die differenzierte Sichtweisen eröffnen und damit zu einem konstruktiven Diskussionsprozess beitragen.

Als Leitfaden gibt ein durch die Geschäftsführung der Planungsgemeinschaft Westpfalz ausgearbeitetes und durch den LAG-Vorstand gebilligtes Exposé die inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsgruppe vor:

(Stand 15.05.2008)

„Koordinierte Regionalentwicklung: Strategische Fokussierung teilträumlich-sektoraler Ansätze am Beispiel von ILEK, ILE/RM und LEADER in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Einbettung:

Mit der Vorlage der neuen Leitbilder der Raumordnung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ging eine Weiterentwicklung des Selbstverständnisses der Raumordnungspolitik einher, die in einer Neuausrichtung im Aufgabenverständnis mündet. Demnach soll sich die Regionalplanung nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes (Raumordnung) beschränken, sondern in erster Linie auf die Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum (Regionalentwicklung) einwirken¹.

Erfolgversprechende Regionalentwicklung bedarf wiederum des vernetzten Handelns von Akteuren. Diese zunächst trivial erscheinende Feststellung gewinnt an Bedeutung, wenn man das breite Aktionsfeld, in dem Regionalentwicklung betrieben wird und die sich dabei bietenden verschiedenartigen Optionen betrachtet.

Im weiten Feld der Regionalentwicklung ist eine breite Vielfalt von Netzwerken etabliert und tätig: diese reichen von höheren Kommunalverbänden über kommunale Zweckver-

¹ Vgl. hierzu auch Positionspapier der ARL Nr. 74 "Wir leben regional - Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung" (Nov. 2007) sowie Weick (1994)

bände, eingetragenen Vereinen, (gemeinnützigen) Gesellschaften mbH bis hin zu freiwilligen und z.T. nicht formal institutionalisierten Kooperationen.

Darüber hinaus bildeten sich aber auch teilräumliche Entwicklungsansätze im sektoralen Bereich aus – z.B. REK und Regionalmanagement nach GRW, ILEK & ILE/RM nach GAK sowie EU-induzierte Ansätze nach LEADER, die in ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung nicht zu unterschätzen sind.

Es ist dabei immer wieder feststellbar, dass diese Akteure im weiten Feld der Regionalentwicklung häufig parallel zueinander und teilweise unabgestimmt untereinander agieren sowie eine dezidierte Zielorientierung auf strategische Entwicklungsansätze nicht unmittelbar erkennen lassen.

Voraussetzung zur Zielorientierung der Entwicklungsprozesse ist zum einen die Kenntnis über die verschiedenen Aktivitäten, zum anderen die Bestimmung der relevanten Schnittmengen dieser Aktivitäten mit der räumlichen Gesamtplanung und die strategische Ausrichtung von Entwicklungsprozessen und deren Instrumenten.

Ziel der einzusetzenden LAG-AG ist es also, Wege aufzuzeigen

- wie der Zugang zu den Aktivitätsfeldern zu erschließen ist,*
- wie die relevanten Schnittmengen zwischen den Aktivitätsfeldern bestimmt,*
- wie strategische Entwicklungsansätze generiert werden können und*
- wie die Aktivitäten auf diese strategischen Entwicklungsansätze fokussiert werden können,*
- wie also vernetztes Handeln (im Sinne einer engeren Verzahnung von bottom-up- und top-down-Ansätzen) zu gestalten ist.*

*Vorgesehene Laufzeit: ab Einsetzung zwei Jahre“
(anvisiertes Ende ist Herbst 2011, der Verfasser)*

Diese ARL-LAG-Arbeitsgruppe beschäftigt sich in ihrer zweijährigen Forschungsarbeit schwerpunktmäßig damit, wie

- die regionalplanerisch interessanten Informationen aus den regionalen Entwicklungsprozessen verfügbar gemacht werden können,*
- „diese Informationen analysiert, bewertet und im Sinne der Gestaltung von Entwicklungsprozessen steuerungsadäquat verdichtet werden können und*
- diese Steuerungsansätze in formelle und informelle Planwerke integriert werden können“ (Weick/Germer, 2008).*

II. Einordnung des Untersuchungsanlasses in das Feld der Regionalentwicklung und Eingrenzung der Themenstellung

Vor dem Einstieg in die konkrete Problemerkörterung muss das im Untersuchungsanlass benannte „weite Feld der Regionalentwicklung“ erläutert und auf die zentrale Problemstellung hin eingegrenzt werden. Dazu gilt es zu klären,

- welche Akteure neben den Benannten von Regionalplanung und LEADER ebenfalls Regionalentwicklung betreiben (= Akteure der Regionalentwicklung),
sowie
- mit welchen unterschiedlichen Themen diese Akteure die Regionalentwicklung gestalten (= Themen der Regionalentwicklung).

Akteure der Regionalentwicklung

Im Feld der Regionalentwicklung existieren zahlreiche ganz unterschiedliche Akteure, die Regionalentwicklung betreiben und dies für sich proklamieren. Jedoch sind sie weit überwiegend in Unkenntnis der Inhalte, Themen, Instrumenten und Vorgehensweisen der jeweils anderen Akteure. Bisher war die Regionalentwicklung eindeutig geprägt durch den unmittelbaren Bezug zur regionalen Strukturpolitik. Die neuen Akteure der Regionalentwicklung entstammen allerdings vermehrt sonstigen Disziplinen. Dies gilt auch und vor allem für die Träger von ländlichen Entwicklungsprozessen wie LEADER. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Verständnisses der Regionalentwicklung muss eine einheitliche Begriffsgrundlage vereinbart werden, wenn man die unterschiedlichen Initiativen zu einem Miteinander in der Regionalentwicklung führen will. „So bestehen neben den Entwicklungskonzepten aus LEADER und anderen ländlichen Entwicklungsansätzen weitere, häufig großräumigere regionale Entwicklungskonzepte aus den Bereichen Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing und Naturschutz (z. B. für Biosphärenreservate)“ (Hahne, 2004; S. 204).

Gerade in den vergangenen zehn bis 15 Jahren sind zu den bereits Vorhandenen zusätzliche Akteure in die Regionalentwicklung hinzugestoßen. Dazu zählen insbesondere auch die LEADER- oder ILE-Initiativen. Durch die nicht eindeutig bestimmbare räumliche und funktionale Einheit von ‚Region‘ (siehe S. 129 ff.) bleiben genau definierte Zuordnungen von Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben aus. „Insoweit ist es nur verständlich, dass sich Landkreise, Bezirksregierungen, Landesregierungen, aber immer stärker auch die EU, ebenso wie die verschiedensten Kommunen, Verbände und informellen Organisationsformen zu regionalen Aktivitäten berufen fühlen“ (Danielzyk, 2002; S. 36). „Die Bedeutung von Akteuren für eine positive Regionalentwicklung wird zunehmend stärker gewichtet und ihr Kreis immer weiter gefasst. (...) Die Zunahme an Akteuren ändert auch deren Aufgaben- und Rollenzuschreibung und Interaktionsweisen: neue Kommunikationsverfahren werden eingeführt, an bewährte Ansätze wird angeknüpft und Kooperation und Vernetzung werden zu einer Leitformel“ (Ludwig, 2004; S. 9).

Im Betrachtungsfeld der nachstehenden Abbildung stehen daher zunächst die vielfältigen Akteure als Träger von Entwicklungsprozessen mit regionaler Ausstrahlung und Wirksamkeit.



Abbildung 1: Akteure der Regionalentwicklung, darunter LEADER-Gruppen und Träger der Regionalplanung (Auflistung unsortiert, beispielhafte, nicht abschließende Nennung); Quelle: eigene Darstellung

Im Feld der Regionalentwicklung versammeln sich folglich eine ganze Reihe unterschiedlichster Initiativen und Ansätze aus etlichen Disziplinen. Diese Interdisziplinarität lässt die Regionalentwicklung ein Stück weit unübersichtlich werden, wenn sie nicht geordnet oder koordiniert verläuft. Die Untersuchung der Akteursstruktur belegt, dass jede der angeführten Institutionen – gleich ob aus dem Bereich des Tourismus, der Wirtschaft, der Siedlungsentwicklung oder etwa des Verkehrs – für sich betrachtet themenbezogene (= sektorale) Regionalentwicklung betreibt und dies regelmäßig nach Außen hin kommuniziert.

Die genannten Akteure entstammen einer ganz unterschiedlichen organisatorisch-institutionellen Herkunft, wie beispielsweise der Politik, der Privatwirtschaft, der öffentlichen Hand oder Mischformen aus den Genannten. Ebenso vielfältig wie die Akteure selbst ist die Institutionalisierung, aus der heraus die Akteure Regionalentwicklung betreiben (siehe Abbildung nächste Seite):

- gesetzlich verfasste Akteure der Regionalentwicklung (wie Regionalplanung)
- Politik als Akteur der Regionalentwicklung

- aufgrund von Förderprogrammen initiierte Akteure der Regionalentwicklung (wie LEADER-LAGen)
- sonstige öffentliche Akteure der Regionalentwicklung
- privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmen als Akteure der Regionalentwicklung.



Abbildung 2: Akteure der Regionalentwicklung, sortiert nach ihrer Institutionalisierung; Quelle: eigene Darstellung

Akteure gleicher Institutionalisierung stehen sich dabei in der Regel näher, als Akteure aus unterschiedlichen Kategorien, und weisen somit in aller Regel ähnliche Motivationen zur Regionalentwicklung auf. Das heißt, die Kenntnis eines Akteurs über einen Zweiten und damit die Chance auf eine Abstimmung oder Kooperation zwischen beiden ist in der Regel dann größer, wenn beide derselben Institutionalisierungsebene entstammen. Kooperationen über verschiedenen Kategorien hinweg funktionieren in der Praxis nur aufgrund (zufälliger) personeller Verschnidungen.

Die Grundthese des Exposé wird insofern grundsätzlich bestätigt, dass innerhalb von Regionen parallel zueinander tätige Initiativen und Ansätze vorhanden sind, die zur Regionalentwicklung beitragen.

Themen der Regionalentwicklung

Neben der Betrachtung der Akteure der Regionalentwicklung gilt der Blick der Fülle an Themen, mit denen die genannten Akteure in unterschiedlicher Art und Weise Regionalentwicklung betreiben oder einen unbewussten, direkten oder indirekten Beitrag dazu leisten.



Abbildung 3: Potenzielle Themen der Regionalentwicklung (beispielhafte Auflistung ohne Anspruch auf Vollständigkeit); Quelle: eigene Darstellung

Dabei zeigt sich bereits das breite Spektrum an Themen, die durchaus zeitlich und thematisch parallel zueinander in einer Region bearbeitet werden (können) und im Sinne einer regional-räumlichen Reichweite wirksam sind².

Die Abbildungen verdeutlichen die Heterogenität der Regionalentwicklung, die sich über die Akteursvielfalt ebenso ausdrückt wie über die thematische Betrachtungsweise.

Der Fokus der vorliegenden Forschungsarbeit wird sich aus Gründen der Praktikabilität und Durchführbarkeit auf das Beziehungsgefüge zwischen Regionalplanung und der ländlichen Entwicklungsinitiative LEADER konzentrieren.

² vgl. u.a. Spannowsky/Borchert ausführlich zu Themen, Aufgaben, Organisation, Finanzierung ausgesuchter Regionen, in: Spannowsky/Borchert, 2003; S. 53 ff.

III. Begriffsklärung von ‚Kooperation‘, ‚Koordination‘ und ‚Koordinierung‘ sowie Definition von ‚Regionalentwicklung‘ im Sinne der Arbeit

Wie bereits das Exposé andeutet, beziehen sich die folgenden Kapitel mehrfach auf die Begriffe der Kooperation, Koordination sowie der Koordinierung. Daher ist es notwendig, diese drei Begriffe im Sinne der Arbeit vorweg in allgemeiner Form zu klären, um Missverständnisse zu vermeiden. Die Begriffsklärung erfolgt an dieser Stelle problembezogen anhand der im Exposé angerissenen und im folgenden ausführlich aufgearbeiteten Aufgabenstellung und beleuchtet ohne Anspruch auf Vollständigkeit nur einen Auszug aus dem Gesamtkontext der drei in Relation stehenden Begriffe.

Kooperation

Kooperation bezeichnet die Zusammenarbeit zwischen selbstständigen und gleichberechtigten Partnern aus der Einsicht heraus, „dass Zusammenarbeit dann von Vorteil für alle ist, wenn Komplementaritäten bestehen, Synergien genutzt werden können oder eine kritische Masse erreicht wird“ (Frey, 2003; nach Axelrod, 1984). Kooperationen dienen häufig der Abstimmung des Leistungsportfolios kooperierender Partner (so u.a. Bühler/Jaeger, 2005). Dies gilt für wirtschafts- oder unternehmensbezogene Kooperationen gleichermaßen wie für kooperative Tätigkeiten der öffentlichen Hand untereinander bzw. öffentlich-private Kooperationen. Sie erfolgen in der Praxis nicht selten zeitlich beschränkt und enden mit der Erreichung eines zuvor definierten operablen Ziels (ähnlich Gilgen, 2004).

Als maßgebender Faktor soll allgemein angenommen werden, dass Kooperationen dann sinnvoll sind, wenn das Ergebnis der Kooperation besser ist als die Summe der Einzelergebnisse eigenständiger nicht kooperativer Handlungen.

Koordinierung und Koordination

‚Koordinierung‘ (= gegenseitige Abstimmung) kann definiert werden als der schrittweise Prozess der Zusammenführung von arbeitsteilig zu bewältigenden Handlungen (nach Dauerer/Weick; 1978; Weick, 2009). Merkmale der Koordinierung bilden zum Beispiel Prozessinstrumente wie (Ver-)Handlung, Information, Management oder Vernetzung. Oft stehen die an einer Koordinierung teilnehmenden Akteure in einem hierarchischen Verhältnis zueinander (z.B. verschiedene Verwaltungseinheiten).

Der Begriff der ‚Koordination‘ zeigt sich dabei mit der ‚Koordinierung‘ direkt gekoppelt. ‚Koordination‘ ist das Gesamtergebnis der einzelnen operativen Koordinierungsmaßnahmen. Von ‚Koordination‘ wird häufig in Bereichen und bezüglich Interaktionen der öffentlichen Verwaltung gesprochen. Dort beschreibt sie in aller Regel „die für die Beteiligten verbindliche Ordnung eines Zusammenhangs durch eine vorgesetzte Person oder Institution“ (Institut für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser, 2011) (hierarchisiertes Verständnis).

‚Kooperation‘, ‚Koordinierung‘ und ‚Koordination‘ beschreiben somit allesamt Abstimmungsvorgänge. Die ‚Kooperation‘ zielt eher auf eine gleichberechtigte Abstimmung von Akteuren auf Augenhöhe, während die ‚Koordinierung‘ oder ‚Koordination‘ sich stärker auf hierarchische Prozesselemente stützt.

‚Kooperation‘ geht hinsichtlich der Tragweite abstimmungsrelevanter Ergebnisse über den Begriff der ‚Koordination‘ und somit auch über den Begriff der ‚Kordinierung‘ hinaus.

Definition von Regionalentwicklung im Sinne der Arbeit

Durch die Vielzahl an Akteuren mit Ansätzen und Wirkungen auf regionaler Ebene, die allesamt zu einer Entwicklung des regionalen Raumgefüges beitragen, muss das Bild der Regionalentwicklung erweitert betrachtet werden. Die Regionalentwicklung wird nicht aus einem Ressort oder durch einen Akteur geprägt, vielmehr ist Regionalentwicklung das Gesamtergebnis der vielen unterschiedlichen Wirkungen der unterschiedlichsten Akteure und Träger von Entwicklungsprozessen auf regionaler Ebene.

Darauf basierend wird ‚Regionalentwicklung‘ im Sinne der Arbeit definiert als die „Gesamtheit aller Planungen, Projekte und Maßnahmen unterschiedlicher Institutionen und Initiativen mit regionalem Bezug und regionaler Bedeutung für eine Raumeinheit in der Größe von wenigstens mehreren Kommunen und maximal mehreren Landkreisen“. Dieser Definitionsansatz inkludiert durch die allgemeingültige Anwendbarkeit weitgehend alle differenzierten Akteure und Themenbereiche der Regionalentwicklung.

IV. Problemstellung und Gegenstand der Forschungsarbeit

Nachdem der im Exposé eröffnete Untersuchungsgegenstand in das Feld der Regionalentwicklung eingeordnet und auf die beiden regionalen Initiativen Regionalplanung und LEADER eingegrenzt worden ist, kann die Herleitung der konkreten Problemstellung mit einem sehr passenden Zitat von RITTER eingeleitet werden: „Schon die klassische Aufgabe des Staates für Ordnung und Sicherheit zu sorgen, findet ihre Entsprechung in raumrelevanten Regelungen. Die Schaffung eines verlässlichen Rechtsrahmens für Städtebau, Bodenordnung und Wasserhaushalt, die Standort- und Trassenvorsorge für großräumige Infrastruktur ebenso wie die Ausweisung von Schutzflächen gehören in diesen traditionellen Handlungsbereich hoheitlichen Handelns. Innerhalb des Rechtsrahmens wirken die Marktkräfte und führen zu einer ständigen, teilweise dynamischen Umverteilung von Menschen, Standorten, Nutzungen und Ressourcen im Raum. Strukturschwache Räume in peripherer Lage entleeren sich, Agglomerationsräume wachsen oder stagnieren, Wohnungen und Betriebe werden von der Stadt in das Umland oder in weiter entfernte Räume verlagert, Verkehrsströme nehmen zu, Freiraum wird knapper“ (Ritter, 2005; S. 864).

Hier setzen regionale ländliche Entwicklungsprozesse ebenfalls an. Die Steuerung von Verteilungsansprüchen bleibt in der Regel hoheitliches Terrain der Regionalplanung, jedoch wirken ländlich orientierte Förderprogramme wie insbesondere die europäische LEADER-Programmierung unter anderem auf die Sicherung und Stärkung regionaler Strukturen im ländlichen Raum hin. Beispielsweise wird durch den Auf- und Ausbau von Erwerbs- und Einkommensalternativen den Entleerungstendenzen in peripheren Lagen gegengesteuert, durch den Aufbau regionaler Vermarktungsstrukturen endogene Wirtschaftsketten etabliert oder durch die Entwicklung von Rad- und Wanderangeboten die touristischen Infrastrukturen in einem interkommunalen Kontext gefördert.

„Als Antwort auf solche Entwicklungen werden in einer sozialen Marktwirtschaft vom Staat steuernde Eingriffe erwartet, die zu mehr Verteilungsgerechtigkeit und sozialem Ausgleich in räumlicher Sicht führen“ (Ritter, 2005; S. 865). Spätestens seit Bekanntwerden der wahren Auswirkungen des demografischen und sozialen Wandels verbunden mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel in den zurückliegenden zehn bis 15 Jahren zeigt sich jedoch, dass der Staat diese Rolle nicht mehr alleine einnehmen und erfüllen kann oder will.

Ländliche Entwicklungsprozesse finden an dieser Stelle zunehmend ihre Ansatzpunkte. Dort wo die staatlichen und kommunalen Ordnungs- und Strukturmaßnahmen – aus den verschiedensten Gründen heraus – nicht mehr greifen, dort wo das bewährte Ausgleichssystem räumlicher Funktionen nicht mehr weiter wie gewohnt funktioniert, genau dort spielen die ländlichen Initiativen eine immer bedeutendere Rolle zum Ausgleich regionaler Disparitäten.

Es scheint, als sei die Bedeutung der ländlichen Entwicklungsprozesse exponentiell zur fortschreitenden Globalisierung gewachsen. Mit gestiegenem Abstraktionsgrad der weltweiten Marktaktivitäten erfolgt mittels ländlicher Strukturförderung eine zunehmende Konzentration auf regionale Stärken und Potenziale. Regionales Bewusstsein, Konzentration auf das unmittelbare räumlich-funktionale und soziale Umfeld sowie Aktivierung von Selbsthilfe liegen – zumindest in ländlichen Räumen – im Trend der Zeit. Damit verbunden ist zwangsläufig ein Bedeutungsgewinn der ländlichen Förderinitiativen, die als neue Akteure der Regionalentwicklung auf der Bildfläche erscheinen. Die ländlichen Entwicklungsansätze wie LEADER³ oder auch ILE (= Integrierte ländliche Entwicklung) haben innerhalb der zurückliegenden zehn bis 15 Jahre spürbar an Bedeutung gewonnen.

Wie das Exposé verdeutlicht, ist das Feld der Regionalentwicklung breit gefächert. Unter anderen betreiben regionale Netzwerke, thematisch konzentrierte interkommunale Zusammenschlüsse oder etwa Regionalmanagement-Initiativen aktive Regionalentwicklung. Neben diesen organisatorisch-institutionellen Zusammenschlüssen existieren viele weitere sektorale Ansätze mit regionaler Wirkung. Nur selten sind diese regionalen Aktivitäten räumlich deckungsgleich mit dem politisch-administrativen Zuschnitt der Region, dazu überschneiden sich mehrere dieser Initiativen regelmäßig räumlich oder thematisch miteinander.

Mit der Zeit sind jedoch neue Akteure auf der regionalen Ebene hervorgetreten (siehe S. 151 f.), weitere Politiken und Ressorts nehmen auf die Regionalentwicklung verstärkten Einfluss (so auch Ludwig, 2004; S. 19). Damit ist die Konkurrenz an regionalen Entwicklungsinitiativen deutlich angestiegen, „zunächst ist hier die Ländliche Entwicklung zu nennen“ (ebenda). Ihre Beweggründe, regionale Entwicklung zu betreiben, sind die zunehmend überkommunal denkenden und agierenden Initiativen gemäß den Programmen LEADER und ILE. Die Bedeutung der ländlichen regionalen Ansätze ist gewachsen. „Der Anteil am EU-Gebiet, in dem der LEADER-Ansatz durchgeführt wurde, die Anzahl der LEADER-Gruppen und die Höhe der Fördermittel, die Ansätzen vom Typ LEADER zugeteilt wurden, haben beträchtlich zugenommen, seitdem LEADER 1991 gestartet wurde“ (Europäische Kommission, 2009). Durch die intensive finanzielle Unterstützung

³ zu den Hintergründen der LEADER-Programmierung siehe ausführlich Unterkapitel Profil LEADER, S. 77 ff.

zum Aufbau und Betrieb eines professionellen Regionalmanagements zur Umsetzung dieser Prozesse werden diese der Regionalplanung gegenüberstehenden Stellen zusätzlich gestärkt.

Parallel dazu hat die Umsetzung der Ziele der regionalen Raumordnung (...) an Stellenwert gewonnen. Nachdem in den 1980er und 1990er Jahren bereits zahlreiche Bemühungen zu beobachten waren, „von der Regionalplanung zur Raumentwicklung“⁴ bzw. zu einem Regionalmanagement⁵ zu gelangen, hat die Novellierung des Bundesraumordnungsgesetzes 1998 diese Diskussion zusätzlich belebt“ (Knieling, 2002; S. 2), mit der ROG-Novelle 2008 wurde das gewandelte Steuerungsverständnis dahingehend weiter fundamentiert.

„In einer groben Vereinfachung kann man (...) feststellen: Raumplanung verlagert ihren Schwerpunkt immer mehr auf die Regionalplanung. Damit verbindet sich ein Steuerungsbedarf, der immer stärker den Charakter von Regionalmanagement und regionaler Führungsfunktion in immer komplexer werdenden Systemen der ‚regional governance‘ annimmt. Jedoch wird es für die Regionalplanung immer schwieriger, diesen Bedarf zu befriedigen. Denn (...) der Steuerungsbedarf *wird* von konkurrierenden Akteuren offenbar genauso gut oder teils sogar besser befriedigt“ (Fürst, 2005; S. 24). Die Regionalplanung befindet sich „im Kampf um die Region“. (...) Es gibt also zweifellos eine Aufwertung der Regionen. Aber es gibt auch eine wachsende Konkurrenz von Institutionen um den damit verbundenen Bedeutungszuwachs“ (Fürst, 1999; S. 10).

Die Träger der Regionalplanung begründen auf Basis der beiden ROG-Novellen 1998 und 2008 sowie den neuen raumordnerischen Leitbildern (2005/2006) eine Erweiterung ihres Handlungsauftrages zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen und erheben den Anspruch auf eine verstärkte koordinierende Tätigkeit für ländliche regionale Entwicklungsprozesse (wie z.B. LEADER). „Zukünftig müssen die Potenziale der Regionalplanung besser ausgeschöpft werden, insbesondere um

- die mit new public management einhergehenden Verluste an Koordination zu vermeiden (Koordination ist ein „Gemeinschaftsgut“, das für den einzelnen Akteur (Fachvertreter) mehr Kosten als Vorteile erzeugt),
- die strategische Ebene „Region“ im interregionalen Wettbewerb erfolgreich positionieren zu können,
- wichtige neue Themen (z. B. Folgen des demografischen Wandels und Anpassung an den Klimawandel) frühzeitig aufnehmen und die regionale Entwicklung nachhaltig steuern zu können (...).

Daraus resultiert die neue Zielsetzung für die Regionalplanung: Regionalplanung lässt sich nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes beschränken, sondern muss in erster Linie *Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum* sein“ (ARL, 2007; S. 1). Gerade auf regionaler Ebene müssen Akteure zusammenarbeiten, „deren unterschiedliche Handlungslogiken institutionalisierte Kooperation erschweren“ (Fürst, 2003a; S. 448). „Die Koexistenz gleichgerichteter und entgegengesetzter Interessen ist (...) der Normfall im politischen Raum“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 163). In dieser Hinsicht zeigt sich

⁴ so Knieling nach ARL, 1997

⁵ dazu u.a. auch Troeger-Weiß, 1998

bereits die fachpolitische Ressortierung der diversen Aufgaben und Tätigkeitsfelder der Regionalentwicklung als ein potenzieller Stolperstein auf dem Weg zu einer abgestimmten, zielorientierten und integrierten Regionalentwicklung; neben anderen gilt es diesen Zusammenhang zu überprüfen.

Dazu stellt die ARL den Kooperations- und Koordinierungsansatz in den Vordergrund der künftigen strategischen Vorgehensweise: „Aufgrund der institutionellen und territorialen Spezialisierung im öffentlichen Sektor ist es ausgeschlossen, dass eine einzige Institution alle Instrumente einer wirksamen Steuerung von Entwicklungsprozessen im Raum in einer Hand vereinigen kann. Vielmehr kommt es auf die strategische **Koordination**⁶ der Akteure unter gemeinsamen konzeptionellen Zielvorstellungen (strategische Planung) an“ (ARL, 2007; S. 1-2).

Die Regionalplanung sieht sich aufgrund der angerissenen Legitimierung über das Raumordnungsrecht sowie die räumlich wie institutionell übergeordnete Stellung für die Übernahme dieser Koordinierungsfunktion prädestiniert.

Derweil agieren LEADER-Aktionsgruppen als Träger regionaler ländlicher Entwicklungsprozesse selbstbewusst, eigenständig und von der Regionalplanung vollkommen unabhängig. Bei den LEADER-LAGen ist die Erkenntnis zum Mehrwert verstärkter Kooperationsansätze mit der Regionalplanung nicht feststellbar. Auf den Anspruch zur Übernahme von Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben für Prozesse der ländlichen Entwicklung durch die Regionalplanung reagieren LEADER-LAGen mit größtem Unverständnis.

Daher bleibt zunächst ein einseitig erkannter und propagierter Kooperations- und Koordinierungsbedarf. ULMEN unterstreicht die Differenz und die daraus resultierende Schwierigkeit zur koordinierten Vernetzung beider regional wirkenden Initiativen: „LEADER und Regionalplanung sind zwei verschiedene Handlungsebenen, räumlich und inhaltlich kaum miteinander zu verschmelzen“ (Ulmen, 2009). Die deutlich ausgeprägte Unkenntnis vergrößert das Unverständnis der jeweiligen Gegenseite und fördert die Kooperationshemmnisse. Aufgrund der erheblichen Unkenntnis sind Synergieeffekte derzeit nicht oder kaum erkennbar. Trotz räumlicher und thematischer Überschneidungen von LEADER-Regionen mit den Zuständigkeits- und Handlungsbereichen der Regionalplanung sind Berührungspunkte bislang zufällig und unkoordiniert.

Daraus resultieren ‚Parallelwelten der Regionalentwicklung‘, die sich mit steigender Institutionalisierung unterschiedlichster regionaler Entwicklungsinitiativen zunehmend etablieren.

„Regionalisierung führt durch Abstraktion und Generalisierung zu Problemvereinfachungen, indem komplexe ökologische, wirtschaftliche oder soziale Systemzusammenhänge auf ihre räumliche Dimension reduziert und damit leichter lesbar und interpretierbar gemacht werden. Diese Komplexitätsreduktion kann ein sehr effektives Mittel zur praktischen Lösung von Alltagsproblemen auch im Kontext von Raumordnung (...) sein“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 806). Die skizzierte

⁶ Gemäß der vorangehenden Begriffsdefinition müsste im ARL-Papier statt von „strategischer Koordination“ eher von „strategischer Kooperation“ gesprochen werden, da die Zusammenarbeit unter gemeinsamen konzeptionellen Zielvorstellungen Anlass einer gleichberechtigten Abstimmung unter Akteuren auf Augenhöhe ohne hierarchisierte Ordnung sein sollten.

Entstehung von vielschichtigen ‚Parallelwelten der Regionalentwicklung‘ stehen den Bestrebungen zur Regionalisierung entgegen, scheint die Regionalplanung in ihrer Funktion weiter zu schwächen und verhindert eine durchsetzungsstarke, effiziente und untereinander abgestimmte Regionalentwicklung.

„Die verfasste und ‚konventionelle‘ Regionalplanung wird dadurch nicht überflüssig, sondern kann von diesen Regionalisierungstendenzen profitieren. Sie muss allerdings ihr Planungsverständnis darauf einstellen“ (Schmitz, 2005; S. 972; nach Wiechmann, 1998). Dies bedarf Anpassungsstrategien und Umsetzungsprozessen. „Nachhaltige Regionalentwicklung ist der Schlüssel für die Modernisierung der Regionalplanung – als politisches Steuerrad für eine koordinierte und optimierte „Regionale Entwicklungspolitik“, interdisziplinär, langfristorientiert, prozessual angelegt unter Kooperation des öffentlichen mit dem privaten Bereich“ (ARL, 2007; S. 1). Allerdings benötigen kooperative Entwicklungsansätze „einen vergleichsweise langen Vorlauf der ‚Selbstfindung‘ und der Erarbeitung von gemeinsam getragenen Leitbildern. Gerade dies hat jedoch in den letzten Jahren zu einer erheblichen Skepsis gegenüber Kooperationsansätzen geführt“ (Müller, 1999b; S. 599).

Der gesamtheitliche Ansatz einer abgestimmten oder koordinierten Regionalentwicklung in Form eines synergetischen „Hand-in-Hand“ der vielfältigen regionalen Entwicklungsprozesse mit der regionalen Raumordnung ist in der Praxis nach wie vor nur in Ausnahmefällen vorhanden. Die Aussage „Was machen die Regionalplaner hier, ich denke, wir reden über Regionalentwicklung“ (Nickels, 2008) eines in der Regionalentwicklung tätigen Entscheidungsträgers ist für das Verhältnis zwischen formeller Raumordnung und weiteren Trägern der Regionalentwicklung bezeichnend und verifiziert die Eingangsthese der LAG-AG. Die zitierte Aussage wurde von selbem Akteur an selber Stelle pointiert, in dem er die Parallelität beider Strukturen unterstrich: „Ich mache seit acht Jahren Regionalentwicklung, ich habe bis heute nicht einmal mit der Regionalplanung gesprochen“ (ebenda).

Ohne Verständigung auf eine gemeinsame Zielorientierung und darauf basierenden Kooperationsansätzen wird die Regionalentwicklung insgesamt hinter ihren Gestaltungs- und Wirkungspotenzialen zurückbleiben. Während Synergien durch gezielte Vernetzung grundsätzlich möglich sind, vergrößert eine Vielzahl an Initiativen im Parallelbetrieb zueinander die Gefahr der Ineffizienz und Verpuffung der einzelnen Ansätze sowie der eingesetzten Ressourcen.

Ein gesamtregionaler Kooperationsbedarf wird von den differenzierten Trägern regionaler Entwicklungsansätze derzeit scheinbar nicht erkannt. Das heterogene Feld der regionalen Akteure verfügt regelmäßig nicht über eine gemeinsame Problemsicht, welche für selbstinitiierte und eigenständig getragene Kooperationsansätze eine wesentliche Voraussetzung sind.

Unter anderem darauf begründend mahnen Vertreter der Regionalplanung ein Kooperations- und Koordinierungserfordernis in der Regionalentwicklung an und möchten diesen einseitig analysierten Konflikt lösen, um abgestimmte regionale Entwicklungsprozesse zu initiieren.

Für die Entwicklung einer Region ist eine geordnete Kooperationsstruktur möglichst vieler regionaler Entwicklungsprozesse unverzichtbar. Unabgestimmte Parallelstruktu-

ren einzelner Akteure stehen einer ganzheitlichen, abgestimmten und koordinierten Regionalentwicklung kontraproduktiv gegenüber. Daher soll die vorgelegte Untersuchung die im Exposé aufgeworfene Problemsituation objektiv erörtern und dabei ganz konkret aufarbeiten, inwieweit die dort aufgestellten Thesen einen Missetand der Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung belegen lassen. Ist dies der Fall, werden Handlungsvorschläge zur Optimierung einer koordinierten Regionalentwicklung abgeleitet, um die Effizienz der eingebrachten Regionalressourcen – sei es in Form von Finanz-, Personal- oder Sachmittel – zu steigern.

V. Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Das Untersuchungsfeld der Regionalentwicklung war und ist bevorzugter Gegenstand sozio-ökonomischer, organisatorisch-institutioneller, räumlicher oder sektoraler Forschungsansätze. Die Akteursstrukturen auf regionaler Ebene und unterschiedlichen Prozessen fließen dabei regelmäßig in ihrer Vielfalt in die Betrachtung von Wissenschaft und Forschung ein. Über Evaluationen sind Kooperations- und Koordinationsstrukturen der Regionalentwicklung sehr fundiert, teilweise sogar erschöpfend abgehandelt.

Speziell zum Verhältnis der ländlichen Entwicklungsprozesse wie LEADER oder ILE zur Regionalplanung existieren bisher allerdings kaum durchdringende Untersuchungen. Nicht zuletzt aufgrund der bislang sehr dürftigen wissenschaftlichen Abhandlung und der unzufriedenstellenden Situation im status quo der Praxis der Regionalentwicklung hat sich die Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) dieser Aufgabenstellung gewidmet.

Einige Forschungs- und Praxisarbeiten kratzen die Thematik an der Oberfläche an (vgl. Danielzyk, 1995; in Ansätzen auch Spannowsky/Borchert, 2003), ohne dabei allerdings in die Tiefe zu gehen und die Akteurs- und Verflechtungsstruktur eingehend zu durchleuchten. Zahlreiche Abhandlungen fokussieren entweder Regionalplanung oder LEADER-Prozesse isoliert voneinander. Insbesondere die Regionalplanung scheint dabei in allen Facetten umfassend erforscht, evaluiert und mit zielgerichteten Handlungsempfehlungen bedacht⁷.

Die Aktualität und Brisanz des Untersuchungsthemas wird unter anderem durch die Arbeit von HELLMUTH unterstrichen, der die parallelen, „unkoordiniert und unabgestimmt nebeneinander durchgeführten Fachplanungen wie z.B. die agrarstrukturelle Vorplanung (mit eigenem REK), die Planungen zur Ausweisung eines Biosphärenreservates, die Erarbeitung eines REK ‚Untere Havel‘ usw. als ‚Verwirrspiel‘“ bezeichnet (Hellmuth, 2002; S. 53). Weiterführende Lösungsansätze werden nicht dargelegt, es verbleibt bei der Aufzeigung der unbefriedigenden Problemkonstellation.

In der Literatur werden Regionalisierung, Regionalentwicklung und regionale Kooperationsprozesse sehr stark im Verhältnis ‚Raumordnung und Wirtschaftsförderung‘, ‚Raumordnung und Regionale Strukturpolitik‘ und damit im weitesten Sinne ‚Raumord-

⁷ pars pro toto sind u.a. zu nennen ARL (1997); Danielzyk/Lilienbecker/Priebs (1999); Fürst (1995; 2000); Hellmuth (2002); Ludwig/Maier (2004); Mielke (1999); Scholich (1997); Troeger-Weiß (1998)

nung und GRW (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)' diskutiert. Den relativ neuen regionalen Strömungen aus der Förderung der ländlichen Entwicklung mit Schwerpunkt ELER und GAK⁸ sind mit Bezug zur Regionalplanung bisher kaum Forschungsarbeiten gewidmet. Verwertbare Praxiserfahrungen mit der LEADER-Programmierung in Relation zu Entwicklungsansätzen der Regional- bzw. Landesplanung sind nur vereinzelt dokumentiert⁹.

Die regionale Raumordnung als kooperativer Taktgeber und Prozessbegleiter ist in der Vergangenheit bereits häufiger Gegenstand von Forschungsarbeiten gewesen. „Die Raumplanung in Deutschland steht an einem Wendepunkt“ (Müller, 1999; S. 65), WIECHMANN spricht vom „Diskurs als planerisches Paradigma der Zukunft“ (vgl. Maier et al., 1999; S. 587), SCHAFFER et al benennen den Wandel „Lernende Region als neue Planungsphilosophie“ (Schaffer, 1999; ebenda). „Andere Stimmen sprechen hingegen in Anlehnung an HABERMAS im Hinblick auf Veränderungen im Planungsverständnis von einer „neuen Unübersichtlichkeit“, da die Entwicklung von räumlicher Politik und Planung in den vergangenen Jahrzehnten weniger als gegeneinander abgrenzbare Abfolge von Phasen, sondern vielmehr als sich überlagernde Stufen als Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung zu verstehen sei“ (Ludwig, 2004; S. 10). LUDWIGs Literaturanalyse zur Regionalentwicklung als Gestaltungsprozess führt zu drei Schwerpunkten einer neuen Planungskultur:

- „der breiten Anwendung Regionaler Entwicklungskonzepte
- der kooperativen Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und Projekte mit regionalen Akteuren in diskursiven Verfahren sowie
- der Formulierung von Strategien Perspektivischer Inkrementalismus, Projektorientierte Planung oder Strategische Planung“ (Ludwig, 2004; S. 163).

„Der viel zitierte und nachgezeichnete Wandel im Planungsverständnis beschreibe zwar aktuelle Prozesse und Schwerpunkte, Gleichzeitigkeiten und Widersprüchlichkeiten prägen aber das Bild, das Bild sei uneindeutig“ (Ludwig, 2004; S. 10-11).

Dazu passend konstatiert SCHOLICH, „Gespräche mit der Planungspraxis zeigen, dass die bisherige Diskussion über Planungsmanagement, kooperative Planung oder Moderatorenfunktion des Planers teilweise mehr Verunsicherung geschaffen und überzogene Erwartungen geweckt hat, als den Regionalplanern anwendbares Handwerkszeug, brauchbare Handlungsmuster und ein modernes Aufgaben- und Planungsverständnis zu vermitteln“ (Scholich, 1997; S. 17).

Bereits 1999 stellte MÜLLER fest, dass durch die mangelnde Kenntnis der Funktionen und Stärken der (regionalen) Raumordnung die Gefahr „von unverbundenen nebeneinander stehenden oder miteinander konkurrierenden Kooperationsansätzen und Regionalentwicklungsstrategien“ (Müller, 1999b; S. 608) entsteht. Auch TROEGER-WEISS et al. kommen zum Ergebnis, dass aufgrund der ausgesprochenen Vielfalt an regionalen Entwicklungsinitiativen in den Regionen ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen den

⁸ zu ELER und GAK ausführlicher siehe Profil LEADER, S. 77 ff.

⁹ u.a. Ex-Post-Bewertung LEADER+ Rheinland-Pfalz (MWVLW, 2008); mit Abstrichen auch Zwischenbericht EPLR im Saarland (MfU, 2008)

einzelnen Organisationen notwendig ist, um der Gefahr von Parallelstrukturen entgegen zu wirken (so Troeger-Weiß et al., 2009; S. 115).

TROEGER-WEISS untersucht am Beispiel der Einführung des Regionalmanagements als Instrument der Regionalplanung die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung in einem neuen integrierten Gestaltungs- und Steuerungskonzept. Regionalplanerische Pflichtaufgaben, Leistungsfähigkeit, Wirkungsweise und Organisation werden einer empirischen Analyse über Einschätzung und Bewertung der Regionalplanung unterzogen. Abschließend überprüft sie die Übertragbarkeit des Instruments Regionalmanagement auf das System der Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Dabei kommt sie zum Ergebnis, „dass die Regionalplanung in ihrer heutigen Organisationsform nur bedingt die neuen Ansprüche des Regionalmanagements aufnehmen und umsetzen kann“ (Troeger-Weiß, 1998; S. VII). TROEGER-WEISS geht dabei nicht explizit auf die Initiierung und Umsetzung von ländlichen Entwicklungsprozessen und deren Zusammenspiel bzw. hierarchischem Verhältnis zur Regionalplanung ein. Sie sieht in diesem Zusammenhang aufgrund einer zunehmenden Regionalisierung eine damit einhergehende Projektorientierung als Handlungsmaxime der Raumordnung und Landesplanung (Troeger-Weiß, 1998; S. 75). Sie stellt bezüglich der Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses der Regionalplanung fest, „dass sich in der Raumordnung und Landesplanung eine neue Planungskultur abzeichnet. Diese konkretisiert sich im Anspruch einer aktiven Gestaltung der Ordnung und Entwicklung von Regionen, wobei dies etwa im Initiieren von Entwicklungen, im Aufbau von Partnerschaften, Netzen und Kooperationen (...) zum Ausdruck kommt“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 76).

Die Erfahrungen mit regionalen Initiativen wie InnoRegio in Sachsen zeigen, „dass die Raumordnung und Landesplanung nach wie vor nicht der ‚natürliche‘ Partner innovatorientierter Regionalentwicklungsinitiativen sind. Zu wenig wird ihre Funktion von Akteuren außerhalb ihres unmittelbaren Einflussbereichs wahrgenommen“ (Müller, 1999b; S. 608).

KNIELING et al. setzen den Fokus in ihrer Forschungsarbeit zu kooperativen Handlungsformen in der Regionalplanung verstärkt auf die innerregionalen Abstimmungsprozesse zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die für die Aufstellung, Fortschreibung oder Umsetzung der regionalen Raumordnungspläne Relevanz aufweisen (u.a. Mediationsverfahren zur Änderung eines Grünzuges in ein interkommunales Gewerbegebiet, Dialog-Prozess Regionalplan-Vorentwurf, Branchenrevitalisierung, Regionalparke oder Städtenetze u.ä.). Die durch KNIELING et al. untersuchten Beispielregionen bestätigen, „dass ‚kooperative‘ und ‚informelle‘ Formen der Planung heute nahezu normale Verfahren in der Planerstellung und im Planvollzug geworden sind“ (Knieling et al., 2003; S. 175). Zwar sind in den untersuchten kooperativen Verfahren Berührungspunkte im Sinne der hier gegenständlichen Problemstellung grundsätzlich möglich, diese werden durch KNIELING et al. allerdings nicht explizit durchleuchtet. Dennoch können die dort dargelegten Untersuchungsbeispiele eine Grundlage sein für ähnlich ausgerichtete Regionalentwicklungsinitiativen und Kooperationsverfahren auf regionaler Ebene.

LUDWIG geht in seiner Untersuchung „Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung“ der Frage nach, ob es in der Praxis der Regionalentwicklung eine Neue Planungskultur gibt (Ludwig, 2004). Auf Basis der Ergebnisse von Empirie und Literatur sieht er abschließend weiteren Forschungsbedarf „bei den neueren Konzepten zur Regionalen

Agenda 21, den LEADER+-Konzepten, der Regionalen Landentwicklung und den Kreisentwicklungskonzepten“ (Ludwig, 2004; S. 163). Mindestens hinsichtlich der tieferen Untersuchung der von ihm angesprochenen LEADER-Konzepte eignet sich die hier gegenständliche Studie zur Konkretisierung des durch LUDWIG aufgeworfenen Forschungsbedarfs hinsichtlich einer vertieften Betrachtung der LEADER-Konzepte sowie der Regionalen Landentwicklung.

Für die Regionalentwicklung bleibt festzuhalten, „dass sich in den 1990er Jahren die Positionierung der Planung im Koordinatensystem von Staat und Gesellschaft verschoben hat. „Unterstellte Beteiligung einen zentralen Planungs- und Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems, an dem Private, Wirtschaft und Gesellschaft als Dritte beteiligt wurden, werden nun Planungsaufgabe und Planungsprozess zwischen Staat und Gesellschaft in einen intermediären Bereich verlagert“ (Ludwig, 2004; S. 17).

Zur Notwendigkeit einer besseren Kooperationskultur in der Regionalentwicklung erkennt KEIM, dass „mit der Zunahme von dezentral und kooperativ organisierten Ansätzen regionaler Entwicklung sich die Aufgabe stellt, ihre steuerungstheoretischen Bezüge zu reformulieren“ (Keim, 2002; S. 1). So stellt z.B. SPANNOWSKY für die Region Mittelhessen fest, „dass sich mehrere unabhängige Kooperationsnetzwerke entwickeln, die die Gefahr gegenläufiger Zielsetzungen in sich bergen und die zu einer gegenseitigen Abschwächung der strategischen Wirkungen, zu einer Konkurrenz der Projekte sowie zu einer wechselseitigen Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung führen können“ (Spannowsky, 2005; S. 12-13). So konnten sich vielerorts die angedeuteten Parallelstrukturen der Regionalentwicklung ausgründen.

WIECHMANN zieht als Ergebnis einer Untersuchung über die Teilnehmer am Wettbewerb ‚Regionen der Zukunft‘ die Erkenntnis, dass die jeweilige Regionalplanung trotz eines augenscheinlich die Region betreffenden Ansatzes an der Regionalentwicklung „vielfach gar nicht oder nur randlich beteiligt ist“ (Wiechmann, 2004; S. 23).

Theorie und Praxis der Regionalentwicklung greifen die Diskussion um neue Akteure, neuartige regionale Netzwerke und veränderte Rahmenbedingungen in Ansätzen bereits auf. LUDWIG führt dazu unter anderem an, dass „Konzepte der Eigenständigen Regionalentwicklung, des kreativen Milieus, der Lernenden Region sowie des vernetzten Handelns (...) angesichts der komplexer werdenden Gesellschaften und Aufgabenstellungen in einen Ansatz der regionalen, dezentralen Selbstorganisation *einfließen*“ (Ludwig, 2004; S. 32).

Auf das reine Planungsverfahren abgeleitet, stellen KANTHER und NEUGEBAUER bereits vor mehr als zehn Jahren fest, dass die staatliche Planungsinstanz „anstatt der Zielvorgabe nun die Aufgabe der kooperativen Ziel- und Projektentwicklung“ habe, „deren Ausgang von ihr nicht vorherbestimmt werden kann“ (Kanter/Neugebauer, 1998). TROEGER-WEISS sieht die Regionalplanung „von Anlage und Auftrag her dazu angelegt, regionale Kooperationen (...) sowie regionale Netzwerke aufzubauen (...)“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 118). Dazu ergänzend kommen SPANNOWSKY/BORCHERT zum Schluss, dass „in den meisten Regionen (...) bislang der ordnende und sichernde Aspekt der Raumordnung im Vordergrund *steht*. Die zu entwickelnde Aufgabe mit einer projekt- und umsetzungsorientierten Variante erlangt (...) erst in jüngerer Zeit zunehmendes

Gewicht“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 80). „Nach den bisherigen Erfahrungen mit interkommunaler bzw. regionaler Kooperation kommt die zustande, wenn

1. ein Kooperationsbedarf oder -anreiz vorhanden ist,
2. es Akteure gibt, welche die Initiative ergreifen und über genügend Autorität sowie Einfluss verfügen, um andere Akteure zum Mitwirken zu gewinnen,
3. eine Resonanz für die Initiative durch Kooperationsgesellschaft der regionalen Akteure vorliegt und wenn
4. die ‚Transaktionskosten‘ der Kooperation nicht zu hoch sind“

(Knieling et al., 2003; S. 176).

Der Stand der Wissenschaft zeigt zahlreiche unmittelbare Untersuchungen und Praxis-evaluationen jeweils zu *einer* beider zu untersuchenden Regionalinitiativen Regionalplanung oder LEADER. Dahingegen sind bislang nahezu keine Forschungsarbeiten oder Praxisbetrachtungen zum Zusammenspiel beider Initiativen im regionalen Raum entstanden. Aufgrund der zuvor geschilderten Problemsituation und der äußerst lückenhaften wissenschaftlichen Abhandlung ist ein bestehender Forschungsbedarf gerechtfertigt.

VI. Zielsetzung, Aufbau der Arbeit und methodische Vorgehensweise

1. Zielsetzung

Unabgestimmte Parallelstrukturen der Regionalentwicklung sind in Form differenzierter, nicht abgestimmter und koordinierter regionaler Entwicklungsinitiativen scheinbar vorhanden, das unterstreicht in Ergänzung zum vorgelegten Untersuchungsbedarf der ARL-LAG bereits der Stand von Wissenschaft und Praxisforschung. Die Regionalplanung beruft sich auf ein neues Steuerungsverständnis, welches ihr einen Handlungsauftrag für bestimmte regionale Entwicklungsprozesse der ländlichen Regionalförderung zugestehen soll.

Die gegenständliche Forschungsausrichtung fokussiert das regionalplanerische Steuerungsverständnis und die Berechtigung zur Übernahme von Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben für Prozesse oder Vorhaben sonstiger regionaler Entwicklungsinitiativen. Aufgrund der Heterogenität und Vielfalt an Regionalentwicklungsaktivitäten konzentriert sich die Untersuchung auf das Beispiel der ländlichen Entwicklungsprogrammierung LEADER. Im Zentrum der Arbeit stehen folglich die Analyse der gegenwärtigen Kooperationsstruktur von Regionalplanung und LEADER-initiierten Entwicklungsprozessen in der Regionalentwicklung. Lassen sich diese vermuteten Missstände bestätigen, werden auf diesen Erkenntnissen beruhende konzeptionelle Vorschläge zur Optimierung erarbeitet.

Die Zielsetzung der Untersuchung definiert sich wie folgt:

- Qualifizierung des mutmaßlichen Kooperationsdefizits bzw. -bedarfes in der Regionalentwicklung
- Veri- bzw. Falsifizierung unabgestimmter Parallelstrukturen in der Regionalentwicklung

- Nachweis der Legitimation des proklamierten regionalplanerischen Koordinierungsanspruches
- Implementierung von Lösungsansätzen zur Optimierung der Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER (je nach Bedarf).

Als zentrale Forschungsfragen lassen sich daraus ableiten:

- Lässt sich das durch Vertreter der Regionalplanung aufgeworfene Konfliktpotenzial in der Regionalentwicklung bestätigen?
- Ist der im Exposé ausgedrückte regionalplanerische Koordinierungsanspruch für Prozesse der ländlichen Entwicklung gerechtfertigt?
- Wenn ja, wie kann eine strategische Vernetzung von Regionalplanung und LEADER-Strukturen organisiert werden, um die Kooperationsdefizite zu beheben?

2. Aufbau der Arbeit

Über die allgemeine Einordnung der Themenstellung in den übergeordneten Kontext der Raumentwicklung wird der Einstieg genommen in die Abarbeitung des erörterten Untersuchungsgegenstandes.

Der anschließende deskriptiv gehaltene Teil zur Erläuterung der Profile von Regionalplanung und LEADER (Kapitel Zielorientierte Charakterisierung von Regionalplanung und LEADER) ist eine Grundvoraussetzung für die Bewusstseins-schaffung und zum gegenseitigen Austausch des erforderlichen Wissens über die jeweils andere Initiative. Die Darstellung des Profils erfolgt relativ ausführlich, dennoch auf die wesentlichen Charakteristika von regionaler Raumordnung und LEADER-Programmierung konzentriert (kompaktes Nachschlagewerk für die jeweils andere Initiative). Dadurch wird einerseits der Aufbau einer assimilierten Problemsicht bei beiden Akteuren verfolgt; andererseits verfolgt die Forschungsarbeit vor dem Hintergrund der Problemstellung einen bilateralen Aufklärungsauftrag zu den Leistungsmerkmalen, Zielen und Aktivitätsressourcen der jeweils gegenüberstehenden Regionalinitiative.

Aus der Profildeskription und -analyse lässt sich sehr deutlich das unterschiedliche Verständnis wesentlicher Kernbegriffe der Regionalentwicklung (wie Region, Regionalentwicklung, Regionale Entwicklungskonzepte) ableiten und veranschaulichen. Diese weit voneinander abweichenden Verständnisse zentraler Begrifflichkeiten können Ursachen zur Entstehung der ‚Parallelwelten der Regionalentwicklung‘ sein. Die Darlegung in einem eigenen Kapitel dient wesentlich der Bewusstseinsbildung und der Verständnisförderung zwischen beiden Akteurskonstellationen. Gleichzeitig soll die Diskussion dieser zentralen Begriffe einen konstruktiven Prozess anschieben, an dessen Ende idealerweise die Definition dieser zentralen Begriffsverständnisse stehen soll, um Missverständnisse und daraus resultierende Konflikte künftig zu vermeiden. Die vorliegende Arbeit will dazu Impulse setzen.

Eine zentrale Rolle nimmt die Erörterung des veränderten regionalplanerischen Steuerungsverständnisses ein, welches als wesentlicher Untersuchungsgegenstand in differenzierten Facetten diskutiert wird. Der in der Problemstellung angerissene regionalplanerische Steuerungs- und Koordinierungsanspruch für Vorhaben der LEADER-

Prozesse wird sich in Teilen bestätigen, soviel darf an dieser Stelle vorweggenommen werden. Unmittelbar daran knüpft daher eine Projektanalyse von rund 390 LEADER-Projekten aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland an, um die skizzierte Problemsituation und das Kooperationserfordernis zu qualifizieren.

Auf der so gewonnenen Erkenntnisbasis resultieren bedarfsorientierte Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kooperationsstruktur zwischen regionaler Raumordnung und LEADER-Prozessen und damit zur Optimierung der Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung insgesamt.

3. Methodische Vorgehensweise

Die kontextbezogene Gesamtbetrachtung der Problemstellung erfolgt auf der dem ARL-LAG-Gebiet übergeordneten Bundesebene, um die grundsätzliche Übertragbarkeit von Erkenntnissen, Aussagen und Empfehlungen auch auf andere Bundesländer zu gewährleisten. Ebenso werden aus exemplarischen Fallbeispielen bundesweiter LEADER-Regionen Einsichten gewonnen, die über die einzelnen Bundesländer hinweg Aussagerelevanz besitzen. Zur Erforschung der unmittelbaren Abhängigkeiten zwischen konkreten LEADER-Projekten und der Regionalplanungsebene dienen aus Praktikabilitätsgründen die LEADER-Entwicklungskonzepte der ARL-LAG-angehörigen Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland als Anschauungsebene. Die Basis von 35 Regionen mit insgesamt rund 390 Projektvorschlägen wird dabei als repräsentative Größe angesehen.

Auf eine fundierte Literaturrecherche folgt eine empirische Erhebung (n = 15) auf Basis vorstrukturierter Fragebögen (standardisiertes Interview). Standardisierte Interviews dienen in der empirischen Forschung überwiegend der quantitativen Messung relevanter Sachverhalte. Der Interviewleitfaden orientiert sich anhand eines Fragenkataloges (siehe Anhang), in Teilen mit vorgegebenen Auswahlmöglichkeiten, an anderer Stelle mit der Möglichkeit zur freien Formulierung und Ergänzung eigener Anmerkungen. Im Rahmen der Forschungsarbeit wurde diese Methodik zur Verifizierung wesentlicher Literaturerkenntnisse sowie zur Vertiefung des allgemeinen Themen- und Problemverständnisses eingesetzt. Die Vorgehensweise erlaubt die Vergleichbarkeit der Antworten regionaler Experten; auf die Ergebnisse der Befragung wird in der Arbeit an unterschiedlichen Stellen Bezug genommen.

Die Arbeit hat u.a. den Auftrag zur Aufklärung zwischen Regionalplanung und LEADER (siehe Zielstellung der Arbeit). Der vorstehend (siehe Aufbau der Arbeit) angedeutete deskriptive Teil zur Profildarstellung von Regionalplanung und LEADER greift dazu auf die vielfältigen und hinreichend fundierten Abhandlungen in Praxis und Wissenschaft zurück, die eine punktuelle Bewertung und Akzentuierung auf die Zielstellung erfahren.

Mittels der eigenständig entwickelten Projektanalyse der genannten rund 390 konkreten LEADER-Vorhaben (= Planungen und konkrete Projekte) werden die zuvor theoretisch und empirisch erörterten Zusammenhänge zwischen regionaler Raumordnung und ländlichen Entwicklungsinitiativen einer Praxisprobe unterzogen. Sie dient der Filterung der faktischen interdependenten Handlungsfelder und deren Bedeutung für die Praxis der Regionalentwicklung. Auf Grundlage der gefilterten Ergebnisse lassen sich zentrale Aussagen zur Problemvirulenz ableiten. Die Projektanalyse stellt erstmalig eine indika-

torbasierte Herangehensweise zur Ableitung von inhaltlichen Interdependenzen zwischen Regionalplanung und LEADER-Vorhaben bereit. Zwar kann sie aufgrund ihres Abstrahierungsgrades nicht die Interdependenzen zwischen Raumordnung und ländlicher Entwicklung jedes analysierten Einzelprojektes sicher belegen. Dennoch kann sie wichtige Trends gemeinsamer Schnittmengen widerspiegeln, um die realistischen Chancen auf Synergien in der Regionalentwicklung veranschaulichen zu können.

Die Arbeit ist durch einen unmittelbaren Praxisbezug geprägt. Sie richtet sich an die in aktuelle Geschehnisse der Regionalentwicklung eingebundenen Planungsakteure, Träger ländlicher Entwicklungsprozesse und an diejenigen Stellen und Entscheidungsträger, die für die Erstellung des programmatischen Rahmens in Form der gesetzlichen und förderrechtlichen Vorgaben in der Verantwortung stehen. Neben der Praxis orientierten Betrachtung erfolgt an den entsprechenden Problemstellen dazu immer wieder eine theoretische und wissenschaftliche Fundierung der Thesen und Ergebnisse.

B. Einordnung des Untersuchungsgegenstandes in den übergeordneten Kontext der Raumentwicklung

I. Die gewachsene Bedeutung der regionalen Ebene für die Planung und Umsetzung von Raumentwicklungsprozessen

Regionen stehen mehr denn je vor differenzierten Herausforderungen. Hierzu sind insbesondere zu zählen¹⁰

- die räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Versorgung mit öffentlichen Gütern der Daseinsvorsorge, auf den Wohnungsmarkt, auf die siedlungsstrukturelle Entwicklung und auf das Zusammenleben in Stadt und Land,
- steigende Energiekosten, Energieineffizienz und ungleiche räumliche Chancen für neue Formen der Energiegewinnung und Energienutzung,
- die beschleunigte Integration(spflicht) der Regionen in den globalen Wettbewerb bei gleichzeitig erheblichen Anforderungen an die Sicherung der Lebensverhältnisse vor Ort,
- die Überbeanspruchung natürlicher und kultureller Ressourcen vor allem durch stetige Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitiger Entvölkerung peripherer Gebiete.

Die Region wurde ab Ende der 1980er Jahre, aber vor allem ab Mitte der 1990er Jahre, zur zentralen Handlungs- und Umsetzungsebene mit einem stetig gestiegenen äußeren wie inneren Wahrnehmungsbewusstsein. Regionales Selbstverständnis und eigenständige regionale Profile begannen sich auszuprägen. GOPPEL schreibt bereits Mitte der 1990er Jahre von der „Notwendigkeit der überfachlichen Koordination bzw. Integration nicht nur der raumrelevanten Planung sondern auch raumrelevanter Maßnahmen“ (Goppel, 1994; S. 90). Die steigende Bedeutung der regionalen Initiativen für die Regionalentwicklung wurde durch die Wissenschaft bereits frühzeitig erkannt.

„War die Region bis in die 1980er Jahre noch alleine Gegenstand der Regionalentwicklung, so werden ihr seit der Phase der Endogenen Regionalentwicklung im Sinne von regionaler Selbstverwirklichung eigene Interessen und Handlungsmöglichkeiten zugeschrieben“ (Ludwig, 2004; S. 19). „In den 1990er Jahren wurde die Rolle der Regionen für die Positionierung im Globalisierungswettbewerb weiter gestärkt und in vielen Ländern die Region als Ebene zur Dezentralisierung staatlicher Steuerung aufgefasst“ (Diller, 2009; S. 1; nach Benz et al., 1999).

Seit den 1990er Jahren erfolgt auch ein verstärkter Zugriff der Europäischen Union auf Themenfelder der Regionalentwicklung. Regionale Strukturförderung oder Programme zur ländlichen Entwicklung betreffen die Entwicklungen in Regionen unmittelbar. „Es gibt eine Vielzahl von ökonomischen, politischen, gesellschaftlichen, ökologischen usw. Gründen, die seit nunmehr schon ca. zehn Jahren (*demnach seit ca. 1992*, der Verfasser) zu einem stetigen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene führen“ (Danielzyk, 2002; S. 35; so auch Diller, 2009; S. 1). Durch die Regionale Strukturpolitik und die Politik zur

¹⁰ ähnlich: Territoriale Agenda der Europäischen Union – für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen

Entwicklung der ländlichen Räume erfolgt eine aktive Einflussnahme auf die Regionalentwicklung. In Zeiten knapper staatlicher wie kommunaler Haushalte und Verknappung öffentlicher Ressourcen sollten die Ansprüche an die Effizienz der Mittelverwendung steigen.

SINZ weist auf die gesteigerte Bedeutung der Diskussion von Entwicklungskonzepten auf regionaler Ebene hin, seitdem die Gemeinschaft ihren Willen bekräftigt hat, „schrittweise eine Europäische Union zu errichten und dabei die besonderen Interessen der Regionen zu berücksichtigen“ (Sinz, 1994; S. 808). Seit 1994 sind die EU-Förderprogrammierungen deutlich weiterentwickelt worden. Neue Akteure konnten so eine aktive und instrumentell-steuernde Rolle in der Regionalisierung des europäischen Raums einnehmen. Auch KNIELING stellt fest, dass mit der Regionalisierung der Fachpolitiken die Region „als Ebene der Politikgestaltung an Bedeutung gewinnt“ (Knieling, 2002; S. 6).

Mit Blick auf die regionalisierte Strukturpolitik bekräftigt FÜRST die anscheinend nicht optimale Zusammenarbeit zwischen den differenzierten auf regionaler Ebene tätigen Institutionen und Entwicklungsansätzen (so Mielke, 1999; S. 29; nach Fürst, 1997). „Teilweise wird von der ‚Konkurrenz‘ kaum Notiz genommen. Eher nutzen die Institutionen die Chance der zunehmenden Flexibilisierung, um ihr Aufgabenfeld an den Rändern zu erweitern und in die Domänen anderer Institutionen auszudehnen“ (ebenda). Ein Europa der Regionen bzw. ein regionalisiertes Europa bedeutet in Konsequenz mehr Selbständigkeit für die regionale Selbstverwaltung und die innerregionale Organisation differenzierter Entwicklungsinitiativen.

Zutreffend machen die europäischen Raumordnungsminister 2007 auf eine zunehmende Raumbedeutsamkeit von Gemeinschaftspolitiken aufmerksam, deren Entwicklung Rechnung getragen werden muss, „indem einerseits EU-Politiken durch einen strategisch ausgerichteten, integrierten räumlichen Entwicklungsansatz die Potentiale lokaler, regionaler und nationaler Entwicklungen und die Motive der Akteure der Raumentwicklung (Stakeholder) stärker als bislang berücksichtigen. Andererseits sollten sich isolierte Entwicklungsstrategien der Städte und Regionen stärker als bisher an nationalen und europäischen Zusammenhängen orientieren. Eine enge Verzahnung der unterschiedlichen nationalen, regionalen und lokalen Anliegen mit EU-Politiken ist erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Politik für den ländlichen Raum, die Umwelt- und Verkehrspolitik sowie die europäische Strukturpolitik“ (Territoriale Agenda, 2007; S. 3). „Aber der Zwang zum kooperativen Handeln hat sich – aufgrund der wachsenden Vernetzung von Themen, einer zunehmenden Handlungsunsicherheit, der gestiegenen Raumrelevanz der Programmplanung in der Förderpolitik sowie einem generellen Mentalitäts- und Paradigmenwechsel staatlichen Handelns – erhöht“ (Diller, 2009; S. 5; so auch: Knieling et al., 2003; S. 175; Fürst, 2003; S. 56). Aus der nicht eindeutigen Zuständigkeit für umsetzungsorientiertes Handeln auf regionaler Ebene resultiert „ein extrem hoher Koordinationsaufwand“, „messbarer Nutzen stellt sich – wenn überhaupt – oft erst nach längerer Zeit ein“, „Kosten-Nutzen-Vergleiche fallen aus Sicht der Einzelakteure in kurzsichtiger Betrachtung oft negativ aus“ (Danielzyk, 2002; S. 36).

Damit wird das Feld geöffnet, in das sich das obenstehende Exposé einfügt. Bereits auf europäischer Ebene ist das Problembewusstsein für die Notwendigkeit einer stärkeren Abstimmung von unterschiedlichen Entwicklungsinitiativen in einem Raumgefüge ge-

schärft. „Dabei erscheint es von Bedeutung, dass sich das Verhältnis zwischen Staat, Kommunen und gesellschaftlichen Gruppierungen (z.B. Wirtschaft, Verbände, Vereine u.a.) grundlegend geändert hat, was weitreichende Wirkungen auf öffentlichkeitswirksame Politikfelder wie die Raumordnung und Landesplanung hat. Im Vordergrund des Umgangs zwischen der Raumordnung und Landesplanung und ihren Partnern stehen dabei Prinzipien wie Kooperation, Vernetzung, gegenseitige Akzeptanz, hierarchiefreier bzw. -reduzierter Umgang, Konsensfindung, Überzeugung sowie Nutzung von Handlungs- und Gestaltungsspielräumen“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 74). Was für die Bezug genommene Landesplanung gilt, gilt gleichermaßen auch für die darunter angesiedelte Regionalplanung (dazu ausführlich Unterkapitel Profil Regionalplanung, S. 44 ff.).

II. Der ländliche Raum als Bezugsraum für regionale Entwicklungsinitiativen

„Regionale Entwicklungsinitiativen bilden sich zumeist aus konkreten Bedarfen in den Untersuchungsräumen und versuchen, auf diese einzugehen. Das macht sie zu einem wichtigen Faktor für die Entwicklung einer Region. (...) Durch innovative Initiativen heben sich die Regionen von anderen, weniger aktiven ab und schaffen es besser, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. So messen (...) Experten den Entwicklungsinitiativen zumeist einen sehr hohen Stellenwert bei der Regionalentwicklung bei“ (Troeger-Weiß et al., 2009; S. 109). Dabei steht die Betrachtung der endogenen Kräfte einer Region im Fokus der Entwicklungsperspektive. „Die Initiativen verstehen sich in der Regel als eine über alle Strukturbereiche gehende, querschnittsorientierte Organisation, bei der die regionseigenen Qualitäten und Stärken sowie die vorhandenen kreativen Milieus zusammengeführt, genutzt und ausgebaut werden“ (ebenda, 2009; S. 170). Der regionale Bereich wird geschärft, die Breite der Regionalentwicklung trägt dem vor allem in den zurückliegenden zehn Jahren zunehmend Rechnung.

So stehen insbesondere ländliche Räume unter einem verstärkten Druck, endogene Entwicklungspotenziale abzurufen und eigene authentische Entwicklungsprozesse anzustoßen, um im „Konzert der Regionen“ wahrgenommen zu werden. Ihnen fehlt es regelmäßig an gewichtigen Promotoren der endogenen Entwicklung, daher ist die innerregionale Abstimmung und Zusammenführung verschiedenster Entwicklungsinitiativen von entscheidender Bedeutung.

„Zur Entwicklung ländlicher Räume bedarf es des Zusammenspiels verschiedener Politikbereiche – angefangen von der Regional-, Sozial-, Bildungs-, Verkehrs-, Gesundheits- oder Familienpolitik bis hin zur Agrarpolitik. Der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt dabei eine wachsende Bedeutung zu“ (Seehofer, 2007). „Mit ihrer jeweils eigenen geographischen, historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prägung zeichnen sich die Regionen der EU durch eine erstaunliche Vielfalt aus. Bestimmte Regionen werden allgemein als ländlich betrachtet, wobei die Bedeutung dieser Festlegung genauer einzugrenzen wäre. Häufig wird der Begriff ländlich allein auf die Bevölkerungsdichte bezogen. Letztere stellt jedoch nur einen Aspekt des Begriffs dar. Für die Begriffsbestimmung des ländlichen Raums sind auch die dynamischen Prozesse, die die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung im Hinblick auf Landschaftspflege und Beschäftigung durchläuft, sowie andere sozioökonomische Kriterien zu berücksichtigen. Die außerordentli-

che Vielfalt landwirtschaftlicher Tätigkeiten und die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstände der Regionen in der EU geben Anlass zu der Annahme, dass es nicht nur einen ländlichen Raum sondern verschiedene gibt“ (Barthelmy/Vidal, 2010).

„Der Begriff ‚ländlicher Raum‘ hat viele Bedeutungen. Anfangs wurde der ländliche Raum als Gegenstück zum urbanen Raum charakterisiert. Eine solche Definition, die sich auf die verfügbaren statistischen und geographischen Informationen stützt, besticht dadurch, dass sie unmittelbar einleuchtet (...). Die ländlichen Gebiete müssen im direkten Zusammenhang mit ihrer Bevölkerung, d.h. den Akteuren des ländlichen Raums, zu denen die Landwirte zählen, gesehen werden. Auch die anderen, in den ländlichen Gebieten der EU vertretenen oder hinzukommenden gesellschaftlichen Gruppen gilt es zu berücksichtigen. Der ländliche Raum steigt gegenwärtig wieder deutlich im Interesse. Er könnte mittelfristig zu einem bevorzugten Raum werden, in dem die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen neben ihrer Arbeit ihr eigenes Wertesystem in Bezug auf bevorzugte Freizeitaktivitäten, Konsumverhalten, kulturelle Vorlieben usw. entwickeln“ (ebenda).

Nach dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV) gehören zur Raumkategorie des ländlichen Raums

- „Bereiche mit konzentrierter Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur (Verdichtungsansätzen) sowie Bereiche mit disperser Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur und
- Bereiche mit hoher und niedriger Zentrenreichbarkeit und Auswahlmöglichkeiten unter Zentren der mittelzentralen Ebene“ (ISM RLP, 2008; S. 39).

„In diesem Sinne haben ländliche Räume und Verdichtungsräume einen vergleichbaren Stellenwert und stellen sich als sich gegenseitig ergänzende Elemente der Raumstruktur dar“ (ISM RLP, 2008; S. 41).

Ländliche Räume umfassen nahezu 80 v.H. der Fläche der Bundesrepublik. Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt hier. „Ländliche Räume erfüllen wichtige Aufgaben für die Gesellschaft“ (Seehofer, 2007; Vorwort). „Die ländlichen Regionen werden in den kommenden Jahren besonders herausgefordert sein, wenn es um Wachstum, Arbeitsplätze und eine nachhaltige Entwicklung geht“ (Constantinou, 2008). „Der demografische Wandel, Bevölkerungsrückgänge in ohnehin dünn besiedelten Gebieten, die Globalisierung und Liberalisierung der Märkte, der Natur- und Umweltschutz sowie die teilweise immer noch sehr hohe Arbeitslosigkeit sind dafür prägnante Beispiele“ (Seehofer, 2007; Vorwort).

„Gerade diese Regionen bieten aber auch reale Chancen durch ihr Wachstumspotenzial in neuen Bereichen, durch die Vorzüge einer ländlichen Umgebung und den Fremdenverkehr, durch ihre Attraktivität als Lebens- und Arbeitsraum und ihre Funktion als Reservoir natürlicher Ressourcen und besonders geschätzter Landschaften“ (Constantinou, 2008). Der ländliche Raum muss folglich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Globalisierung der Märkte, einer veränderten Ausrichtung der europäischen Struktur- und Agrarpolitik sowie einer zunehmenden Regionalisierung von Raumstrukturen in Europa die Herausforderung annehmen, eigene Strukturen, Funktionen und Identitäten zu entwickeln und zu wahren. „Hinzu kommen – bei regional unterschiedlicher Dynamik – neue Funktionszuweisungen sowie ein fortgesetzter Struk-

tur- und Funktionswandel im Agrarsektor unter dem europäischen Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft“ (LAG Nordrhein-Westfalen, 2009).

Alles das sind Entwicklungen, die Folgewirkungen haben „für das ländliche Siedlungswesen und für die ländlichen Infrastrukturen, für die ländlichen Arbeitswelten und Soziokulturen und führen letztlich zu Veränderungen der etablierten Landnutzungsmuster und der traditionellen Kulturlandschaften“ (ebenda). Aber sie stellen auch Anforderungen an die Vielzahl von Entwicklungsinitiativen, die sich eben um diese Themen kümmern und Strategien und Konzepte entwickeln, um den ländlichen Raum auf diese Herausforderungen einzustellen. Aufgrund dieser auf den ländlichen Raum vielfältig einwirkenden externen Einflüsse bedarf es der Bündelung der Kräfte und konzertierter Konzepte, Maßnahmen und Aktionen möglichst aller Akteure im ländlichen Raum. Dann kann die Profilierung im Wettbewerb der Regionen gelingen; dann festigt der ländliche Raum seine Stellung und seine berechnete Identität gegenüber Metropolregionen mit ihren Wachstumsmotoren, von denen selbst peri-urbane ländliche Räume nicht immer profitieren können und dispers besiedelte periphere ländliche Räume fernab metropolitane Zentren es oftmals noch seltener können¹¹.

III. Das Verhältnis der Regionalen Strukturpolitik und der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums

Ist von Regionaler Strukturpolitik oder Regionalpolitik die Rede, wird damit in erster Linie die Förderung der regionalen Wirtschaftskraft in Europa und somit die Konvergenz der unterentwickelten Regionen innerhalb des europäischen Verbundes gemeint (so BBSR; 2010). „Regionalpolitik ist Standortpolitik von Regionen und für Regionen. Sie ist Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Eine koordinierte und geordnete Regionalpolitik ist Voraussetzung für die ausgewogene regionale Entwicklung eines Landes. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Gleichbehandlung von Regionen mit gleich gelagerten Problemen und gleicher Wirtschaftsschwäche, gegen einen ruinösen Subventionswettbewerb und zum Abbau regionaler Disparitäten. (...) Eine geordnete Regionalpolitik mit gezielter Regionalförderung der strukturschwachen Regionen ist gesamtstaatliche Aufgabe. Sie dient unmittelbar dem in Deutschland grundgesetzlich verankerten Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Technik (BMWi), 2009). KLEMMER definiert Regionalpolitik als den „explizit räumlich ausgerichteten Zweig der allgemeinen Strukturpolitik“ (Klemmer, 1991; S. 614). HESSE beschreibt den Begriff der Regionalpolitik „als eine auf ein bestimmtes Gebiet bezogene, dieses Gebiet mit Mitteln der Wirtschaftspolitik gestaltende Politik“ (Hesse, 1991; S. 13). Als solche ordnen sie die Regionalpolitik zwischen Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik ein. NEUPERT sieht die Regionalpolitik als alle „staatlichen, räumlich differenzierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur zielgerichteten Beeinflussung des Verhältnisses der Regionen eines wirtschaftlichen Gesamtgebietes zueinander oder zu diesem Gesamtgebiet“ verstanden (Neupert, 1986; S. 65).

„Regionale Strukturpolitik“, „regionale Wirtschaftspolitik“ oder vielfach auch kürzer als „Regionalpolitik“ bezeichnet, wird demgemäß gleichgesetzt mit den Anstrengungen und Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft, um regionale Disparitäten

¹¹ mit Ausnahme von Räumen mit einer sehr hohen Anzahl an Verdichtungsräumen wie z.B. Nordrhein-Westfalen

abzubauen. Vereinfacht ausgedrückt versucht der Staat mit Methoden und Instrumenten der Regionalpolitik die ökonomische Raumordnung zu steuern oder wenigstens zu beeinflussen und die Lebensverhältnisse anzugleichen. Die Instrumente sind nahezu ausschließlich Finanzmittel, die entweder in Form der GRW-Mittel (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) oder durch direkte Investitionszuschüsse nach einer bestimmten indikatorindizierten Gebietsabgrenzung eingesetzt werden.

Die ‚Regionale Strukturpolitik‘ verfolgt dabei in der Regel drei wesentliche Ziele: Wachstums-, Stabilitäts- und Ausgleichsfunktion. Durch die zugenommene Regionalisierung der europäischen und damit verbunden auch der deutschen Strukturpolitik seit Mitte der 1990er Jahre setzte ein Paradigmenwechsel ein. Ziel war dabei die Initiierung von Mitwirkung bei gleichzeitiger Aktivierung des „Selbsthilfepotenzials“ (so Fürst; 1999a). Die Regionen sollen an sich gestärkt werden aber auch vermehrte Eigenverantwortung übernehmen. Gegen Ende der 1990er Jahre bereits zeichnete sich ab, dass diese regionalisierte Strukturpolitik nicht zum erhofften Bedeutungsgewinn für die Regionalpolitik führte (so Fürst; 1999b). „Vielmehr haben sich die sektoralen Strukturen unseres politisch-administrativen Systems durchgesetzt – und zwar teilweise an der Regionalplanung vorbei“ (ebenda). Diese konstatierte Entwicklung hält bis heute stand. Die regionalisierte Strukturpolitik führte zu einer verstärkten selbstkritischen Einstellung der Regionen, weg von „Vater-Staat-Denken“ zu dem erstrebten Augenmerk auf die Aktivierung endogener Wirkungsketten.

„Der Begriff der Strukturpolitik wird als eine Politik verstanden, die sich auf interregionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft sowie der wirtschaftlichen Entwicklung konzentriert und sehr stark durch das Grundgesetz, das Gesetz zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und den daraus folgenden Bindungen im Rahmenplan bestimmt wird“ (vgl. Hesse, 1991). Ausgangspunkt regionalpolitischen Handelns sind regionale Disparitäten, unter denen „zunächst ganz allgemein gesprochen Ungleichheiten im Stand der wirtschaftlichen Entwicklung verschiedener Teilräume einer Volkswirtschaft“ verstanden werden (Krätzschar, 1995; S. 10). „Die strukturpolitischen Maßnahmen lassen sich weiter mit Blick auf die Eingriffsebene unterscheiden: Als sektorale Strukturpolitik ist sie auf Wirtschaftszweige gerichtet, als regionale Strukturpolitik auf Regionen“ (Peters, 1991; S. 678). Als Gestaltungsinstrumente dienen der Regionalpolitik in erster Linie die Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), einzelbetriebliche Förderprogramme (Unternehmensgründungen, Mittelstandsförderungen, ...), Infrastrukturförderprogramme (Breitband, Verkehrserschließung, ...) sowie sonstige mittelbar wie unmittelbar Wirtschaft fördernde Maßnahmen (Beschäftigungsprogramme, ...). Davon zeigt sich die GRW-Förderung als das effektivste Instrumentarium. „Mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (im Folgenden: GRW-Mittel) können Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft gefördert werden, durch die die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt und neue Arbeitsplätze geschaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden. (...) GRW-Mittel dürfen nur in den im Koordinierungsrahmen ausgewiesenen Fördergebieten eingesetzt werden“ (BMWi, 2009).

„Träger der regionalen Strukturpolitik sind grundsätzlich alle Akteure, in deren Kompetenz es liegt, standortrelevante Variable zu beeinflussen; hierzu gehören auch private

Akteure, Verbände und öffentlich-rechtliche Körperschaften (etwa Industrie- und Handelskammern). In der Regel beschränkt man sich aber auf die öffentlichen Träger, bei denen gemäß dem Verwaltungsaufbau zwischen supranationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Gemeinschaft, dem Bund, den Ländern, den Regionen und den Gemeinden unterschieden werden kann. Sie betreiben regionale Strukturpolitik im Rahmen der Europäischen Strukturfonds, der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der kommunalen Wirtschaftsförderung (kommunale Wirtschaftspolitik). Zur Vermeidung von Effizienzverlusten ist es zweckmäßig und notwendig, diese unterschiedlichen Ebenen sinnvoll miteinander zu vernetzen und ihre Maßnahmen aufeinander abzustimmen“ (Eckey, 2008).

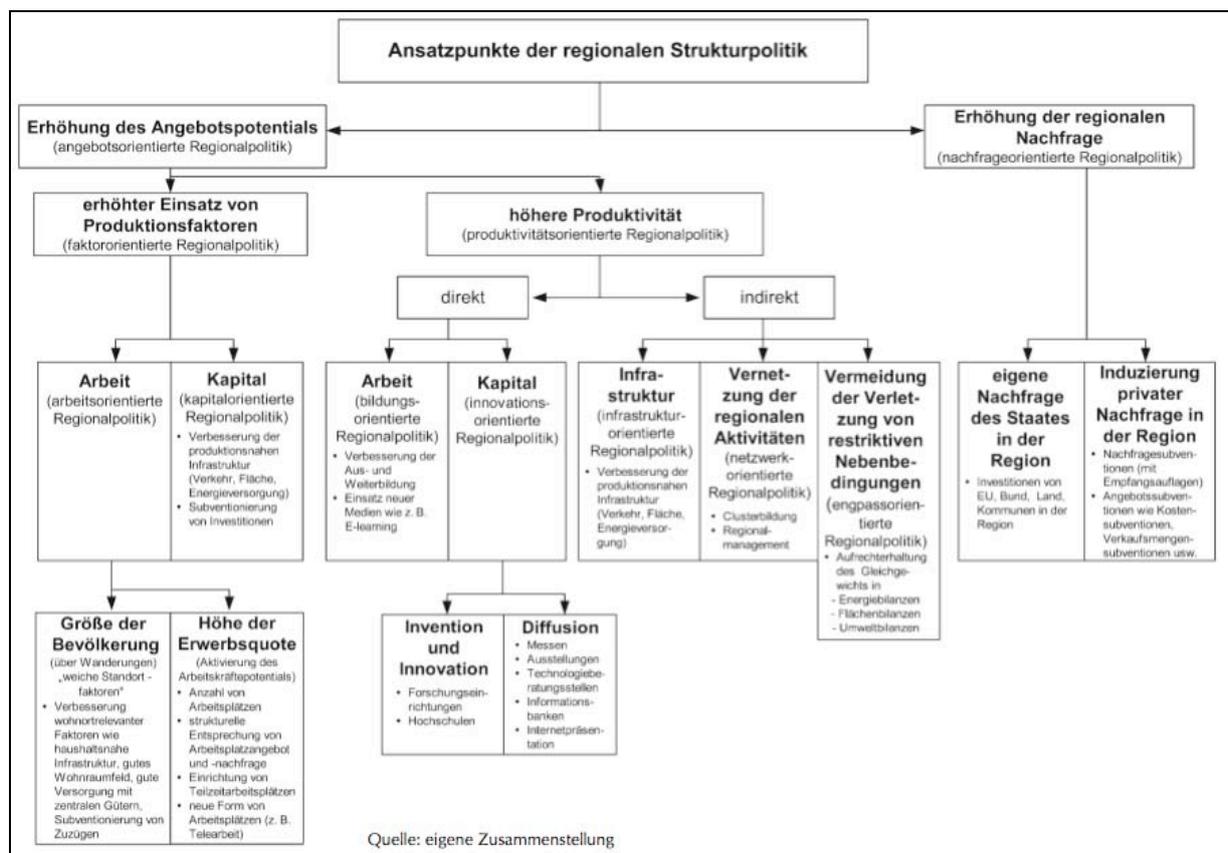


Abbildung 4: Ansatzpunkte der regionalen Strukturpolitik; Quelle: Eckey (2008; S. 156)

Zwischenfazit: Regionale Strukturpolitik und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Die im Fokus der Forschungsarbeit stehenden ländlichen Entwicklungsprozesse wie LEADER tauchen in den Handlungsfeldern der Regionalpolitik nicht auf. Sie entstammen unterschiedlichen Disziplinen mit divergierenden Programmen und werden demgemäß von separaten Ressorts verwaltet. Die Regionalpolitik oder Regionale Strukturpolitik ist vornehmlich dem Ressortbereich der GD Regionalpolitik (Europa), des Bundeswirtschaftsministeriums sowie den nachgeordneten Länderwirtschaftsministerien zuzuordnen, während LEADER über die Europa-, Bundes- und Länderebene hinweg ressortmä-

ßig bei der Landwirtschaft/Entwicklung des ländlichen Raums angesiedelt ist (dazu ausführlich Unterkapitel Profil LEADER, S. 77 ff.).

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist nicht regelmäßiger Bestandteil der Regionalen Strukturpolitik. Auch findet eine unmittelbare Koordinierung zwischen beiden Politikbereichen im Allgemeinen nicht statt bzw. existieren kaum formalisierte Abstimmungsvorgänge im Sinne eines Koordinierungsrahmens zwischen der Regionalpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf den einzelnen Ebenen der EU, des Bundes und der Länder.

IV. Der allgemeine politische Rahmen zur Koordinierung der unterschiedlichen Politikbereiche im Sinne der Themenstellung

Zahlreiche Politikbereiche tangieren die regionale Einheit mittelbar oder unmittelbar; dazu zählen insbesondere Verkehrspolitik, Wirtschaftspolitik, Klima- und Energiepolitik, Umwelt- und Naturpolitik, Landwirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik, um nur einige exemplarisch zu nennen.

Die gegenständliche Forschungsarbeit wird sich speziell mit der Kooperationsstruktur zwischen der (regionalen) Raumordnung und der ländlichen Entwicklung im regionalen Raum beschäftigen. Daher wird zum Einstieg in die Untersuchung der allgemeine Rahmen aufgespannt, innerhalb dessen die Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche, die auf die regionale Bühne ausstrahlen, generell ausgerichtet ist.

Spätestens mit der Europäischen Einigung war es notwendig geworden, die differenzierten politischen Aktions- und Interventionsbereiche der Europäischen Union (Gemeinschaft) zu ordnen und – wo notwendig – aufeinander abzustimmen. Da die politischen Systeme keine starren Strukturen darstellen, sondern dynamischen Prozessen unterworfen sind, sind diese Koordinierungsaufgaben stetiger Fortentwicklung verpflichtet.

Der EG-Vertrag bzw. dessen Nachfolgevereinbarung „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)“¹² zeigt sich in seiner Aussagekraft bezüglich der Ausprägung eines Koordinierungsrahmens sehr beschränkt.

Nur Art. 177 AUEV enthält einigermaßen hinreichende Aussagen zur Koordinierung unterschiedlicher Politikbereiche mit Bezug auf die gegenständliche Themenstellung:

„Unbeschadet des Artikels 178 legen das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds fest, was ihre Neuordnung einschließen kann. Nach demselben Verfahren werden ferner die für die Fonds geltenden allgemeinen Regeln sowie die Bestimmungen festgelegt, die zur Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise und zur Koordinierung der Fonds sowohl untereinander als auch mit den anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumenten erforderlich sind“ (Art. 177 AEUV). Demnach werden die Querbezüge einzelner Politikbereiche der EU und deren Koordinierung untereinander durch konkretisierende Verordnungen gemäßregelt, die in Kapitel Profil der Regionalplanung (S. 44 ff.) eingehender dargelegt werden.

¹² Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1.12.2009 in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt worden und hat eine neue Artikelabfolge erhalten (Juristischer Informationsdienst, 2010)

Die Europäische Kommission ist in Generaldirektionen (GD) und Dienststellen gegliedert. Die GDen sind nach Politikbereichen geordnet. Die engere Themenstellung betreffend sind es insbesondere die beiden Generaldirektionen ‚Regionalpolitik‘ sowie ‚Landwirtschaft und ländliche Entwicklung‘, die mit Vorgaben die Kooperationsstruktur zwischen der Raumordnung und der ländlichen Entwicklung von europäischer Ebene theoretisch prägen können.

„Die Generaldirektion ‚Regionalpolitik‘ hat die Aufgabe, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Kohäsion) durch Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen und Mitgliedstaaten zu stärken. So trägt die Regionalpolitik zur allgemeinen Wirtschaftsleistung der Union bei. Um die Unterschiede zu verringern, muss die Kohäsionspolitik Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsmöglichkeiten laufend verbessern. Die Generaldirektion kofinanziert Infrastrukturprojekte und setzt sich für die Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft und einen schnelleren Wissenstransfer ein. Damit hilft sie weniger wohlhabenden oder strukturschwachen Regionen, ihr Wirtschaftswachstum nachhaltig voranzubringen. In der Regionalpolitik zeigt sich also die Solidarität der Europäischen Union“ (Generaldirektion Regionalpolitik, 2010).

„Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission (...) ist für die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zuständig. Letztere wird in Verbindung mit den anderen an der Strukturpolitik beteiligten Generaldirektionen durchgeführt“ (GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2010). Jeder Mitgliedstaat hat ein Programm für die ländliche Entwicklung vorzulegen, mit dem einer kohärenten Strategie für die ländliche Entwicklung in der gesamten EU verstärkt Rechnung zu tragen ist. Dies erfolgt mithilfe einzelstaatlicher Strategiepläne, die auf den strategischen Leitlinien der EU beruhen müssen (vgl. GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2010; ausführlicher dazu Unterkapitel Profil LEADER, S. 77 ff.). Diese strategischen Leitlinien umfassen die differenzierten und für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung bedeutsamen sonstigen Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft¹³.

„Mit diesem Konzept soll Folgendes erreicht werden:

- die Bereiche festzulegen, in denen die EU-Finanzhilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums den höchsten Mehrwert auf EU-Ebene schaffen,
- einen Bezug zu den wichtigsten Prioritäten der EU herzustellen (z. B. Agenden von Lissabon und Göteborg),
- die Vereinbarkeit mit anderen EU-Maßnahmen zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen Kohäsion und Umwelt (...)“

(GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2010).

Zwar wird somit eine Koordinierung der ländlichen Entwicklung mit weiteren Politik- und Einflussbereichen der Europäischen Union grundsätzlich hergestellt, allerdings lässt die Abstimmung zwischen den Politikbereichen mit den größten Effekten auf die räumliche Entwicklung insgesamt zu wünschen übrig (so auch Tetsch et al., S. 52; 1996).

Das politische Zusammenwirken auf Ebene des Bundes und der Länder wird zunächst wesentlich durch das Deutsche Grundgesetz (kurz: GG), die Gemeinsame Geschäftsord-

¹³ dazu ausführlicher Unterkapitel Profil Regionalplanung, S. 44 ff.

nung der Bundesministerien sowie durch die Gestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben geprägt.

Deutsches Grundgesetz

Die Gemeinschaftsaufgaben sowie die Ausgestaltung der Verwaltungszusammenarbeit hat Verfassungscharakter und ist in Artikel 91 a-e GG geregelt. Das Deutsche Grundgesetz führt dazu aus:

Artikel 91a

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Artikel 91b

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

Artikel 91c

(1) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung.

(3) Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.

(4) Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Im Weiteren enthalten die Artikel 91 a-e GG keine unmittelbaren Anhaltspunkte oder belastbare Aussagen im Verständnis der vorliegenden Themenstellung und werden an dieser Stelle daher nicht mehr weiter betrachtet.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

„Die Gemeinsame Geschäftsordnung regelt insbesondere die Grundsätze für die Organisation und die Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander sowie mit den Verfassungsorganen und anderen Stellen“ (BMI; 2010).

Durch die GGO ordnet die Bundesregierung die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Bundesministerien und deren genaue Geschäftsverteilung. „In Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, arbeiten diese zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Für die rechtzeitige und umfassende Beteiligung ist das federführende Bundesministerium verantwortlich. In einfachen Fällen ist eine mündliche Beteiligung zulässig, die aktenkundig zu machen ist“ (§ 19 Abs. 1 GGO).

„Bei Querschnittsaufgaben kann das zuständige Bundesministerium Initiativen einleiten, die zur Vorbereitung einer Kabinetttvorlage entsprechend § 15a der Geschäftsordnung der Bundesregierung erforderlich sind. Hierzu kann es von dem federführenden Bundesministerium verlangen, dass eine Angelegenheit seines Fachbereichs geprüft und das Ergebnis mitgeteilt wird“ (§ 19 Abs. 3 GGO).

Durch die letzte Änderung der GGO im Juni 2009 sind vereinfachte Regelungen zur Zusammenarbeit von Bundesministerien mit nachgeordneten Behörden anderer Ministerien erlassen worden. „Bundesministerien und nachgeordnete Behörden eines Bundesministeriums eines anderen Geschäftsbereiches können unmittelbar zusammenarbeiten (§ 26 Abs. 1 Satz 1 GG) und müssen nicht mehr wie früher den Weg über das jeweilige Bundesministerium nehmen. Durch diese Neuregelung werden die Kommunikationswege verkürzt“ (BMI; 2010).

- § 36 Zusammenarbeit mit Länderministerien

§ 36 Abs. 1: Die Bundesministerien arbeiten mit den obersten Landesbehörden unmittelbar zusammen.

- § 37 Zusammenarbeit mit der Europäischen Union

§ 37 Abs. 1: Die Bundesministerien arbeiten in Angelegenheiten ihres eigenen Geschäftsbereichs mit den Organen und Dienststellen der Europäischen Union grundsätzlich unmittelbar zusammen, soweit nicht Vorschriften der Europäischen Union entgegenstehen.

Koordinierungsrahmen der beiden Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

Mit Blick auf die regionale Ebene zeigt sich die GRW als maßgebendes Instrument zur Umsetzung der Regionalen Strukturpolitik auf Bundesebene. „Hauptziel der regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der GRW ist die Schaffung bzw. Sicherung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. (...) Das GRW-Fördersystem unterstützt über die spezifischen regionalpolitischen Ziele hinaus auch Ziele anderer Politikbereiche (Deutscher Bundestag, S. 10; 2009). „Umgekehrt weisen auch Maßnahmen und Programme anderer Politikbereiche regionalpolitischen Bezug auf oder zielen sogar unmittelbar auf die Stärkung der regionalen Entwicklungskraft ab“ (Deutscher Bundestag, S. 14; 2009). Dazu zählt neben anderen die im weiteren Untersuchungshergang im Fokus stehende Politik für die Gestaltung der ländlichen Entwicklung, die ganz wesentlich durch die zweite Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) formuliert ist.

Die Ausgestaltung des kooperativen Miteinanders der GRW mit der ausführenden Raumordnung, die ebenfalls im Blickpunkt der Forschungsarbeit steht, ist aufgrund des unmittelbaren Umsetzungsbezuges der Raumordnung für die GRW-Fördermaßnahmen eine Besondere und wird im entsprechenden Kapitel zum Verständnis der Regionalentwicklung gesondert betrachtet (vgl. dazu Unterkapitel Verständnis der Regionalentwicklung, S. 137 ff.).

Der Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ trifft keine unmittelbar ableitbaren Vorgaben für die Ausgestaltung der Kooperationsstruktur zwischen den Akteuren und Politikbereichen der GRW und der GAK. Der Koordinierungsrahmen fokussiert auf Abstimmung einer gemeinsam ausgerichteten Wirtschaftsförderung in den Ländern, nicht auf die Koordinierung der Förderpolitik mit anderen Ressorts.

Obwohl weitere Politikbereiche (wie z.B. die GAK) im GRW-Koordinierungsrahmen angesprochen und dargestellt werden, sind unmittelbare Bezüge zum inhaltlichen Austausch nicht erkennbar. Dazu passt es, dass im Koordinierungsausschuss der GRW die Finanz- und Wirtschaftsminister der Länder Mitglied sind, nicht aber die Bundesministerin bzw. die Länderminister/innen für Landwirtschaft, die die GAK und damit die Politik für die Gestaltung des ländlichen Raums verwalten und repräsentieren.

Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), aus der heraus die Politik zur Gestaltung des ländlichen Raums maßgebend bestimmt wird, ist kein Koordinierungsrahmen analog zur skizzierten GRW formuliert. Anhand der gemeinsamen Planung und Finanzierung der GAK durch Bund und Länder zeigt sich die kollektive Verantwortung beider Entscheidungsebenen für den ländlichen Raum Deutschlands und der Ausgestaltung der Politik der ländlichen Entwicklung. Ändern sich die europäischen Rahmenbedingungen, so ist es gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, darauf zu reagieren und sich auf eine abgestimmte Linie und deren Umsetzung zu verständigen. Gegenstand der gemeinsamen Planungen von Bund und Ländern in der GAK können nur Maßnahmen sein, „die für die Gesamtheit bedeutsam und bei denen die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensver-

hältnisse erforderlich ist. (...) Die Erforderlichkeit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse bedeutet die Notwendigkeit, die zusammengefasste Kraft von Bund und Ländern zur Aufgabenbewältigung einzusetzen“ (BMELF, 1998; S. 46).

Koordinierungsrahmen auf Landesebene

Der allgemeine Rahmen zur Koordinierung der unterschiedlichen Politikbereiche findet auf Landesebene seine weitere grundlegende Konkretisierung in Form der Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Landesregierungen sowie der darauf basierenden Anordnung der Geschäftsverteilung der Landesministerien. Die aus den Geschäftsordnungen der Landesregierungen entstammenden Verlautbarungen und Vorgaben für das Zusammenwirken der einzelnen Politikbereiche und Ressorts einer Landesregierung sind in den Bundesländern insgesamt sehr ähnlich. Am Beispiel der Geschäftsordnung der Landesregierung des Saarlandes kann illustriert werden, dass die unterschiedlichen Ministerien die Erfüllung ihrer Geschäftsbereiche eigenständig gewährleisten und dennoch zur Kooperation angehalten sind, sobald und soweit die Aufgaben und Gegenstände die Geschäftsbereiche weiterer Ministerien berühren¹⁴.

Mit speziellem Blick auf die angerissene Problemstellung im Schnittfeld zwischen Regionalplanungsträgern und den ländlichen Entwicklungsinitiativen LEADER zeigt sich die Kooperationsstruktur zwischen den verantwortlichen Landesressorts auf dem Weg zu einem ausgewogenen Interessenausgleich und gegenseitiger Beteiligung. Das grundsätzliche kooperative Zusammenwirken zwischen Raumordnung und ländlicher Entwicklung kann anhand der Anordnung zur Geschäftsverteilung zwischen den Landesministerien in Rheinland-Pfalz¹⁵ sowie der darauf basierenden praktischen Zusammenarbeit zwischen beiden verantwortlichen Ministerien angerissen werden.

„Die Entwicklung der ländlichen Räume in Rheinland-Pfalz ist ein wichtiges Anliegen der Landesregierung. Auf Ebene der Raumordnung findet dies insbesondere seinen Ausdruck in den Festsetzungen des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV), das als Gestaltungsrahmen für die rheinland-pfälzische Raumentwicklung mit allen Ressorts abgestimmt und vom Ministerrat als Rechtsverordnung beschlossen wurde. Die zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung dienenden einschlägigen Förderinitiativen und Projekte wie z.B. das Entwicklungsprogramm ELER/PAUL werden in Rheinland-Pfalz vorwiegend vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau koordiniert.

¹⁴ § 4 Ministerinnen und Minister

(1) Innerhalb der vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik leiten die Ministerinnen und Minister ihren Geschäftsbereich selbstständig.

§ 6 Zusammenarbeit der Ministerien

(1) Bei Gegenständen, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren, hat das federführende Ministerium die anderen Ministerien rechtzeitig zu beteiligen. Für Angelegenheiten, die der Umsetzung oder dem Vollzug von Recht der Europäischen Gemeinschaften dienen, ist auch der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten einzuschalten.

(Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes (GOReg) vom 15. Februar 2005)

¹⁵ Die Raumordnung ist Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport, die ländliche Entwicklung gehört zum Ressort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Zwischenfazit: Der allgemeine politische Rahmen zur Koordinierung der unterschiedlichen Politikbereiche

Die Zusammenarbeit zwischen der Raumordnung und den für die Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zuständigen Verwaltungsbehörden beruht wesentlich auf den Geschäftsordnungen der jeweiligen Landesregierungen bzw. der Bundesregierung. Darüber hinausgehende gesetzliche Normen wurden nicht erlassen.

Um die raumordnerischen Belange der rheinland-pfälzischen Landesplanung bei der Förderpolitik für die Entwicklung der ländlichen Räume einzubringen, sind die oberste Landesplanungsbehörde und die Planungsgemeinschaften (vertreten durch die Planungsgemeinschaft Westpfalz) im ‚ELER-Begleitausschuss für das Entwicklungsprogramm PAUL im Förderzeitraum 2007- 2013‘ vertreten. Dies ist nicht in allen Ländern die Regel und kann daher als nachahmenswert befunden werden.

Der politische Koordinierungsrahmen erfährt zunächst keine darüber hinaus gehende Bedeutung für das Zusammenwirken zwischen Regionalplanung und LEADER. Dennoch kann bei Bedarf erneuter Bezug hergestellt werden.

V. Exkurs: Die Sonderform des Regionalmanagements in Bayern als Referenzbeispiel für innerregionale Kooperation von Raumordnung und ländlichen Entwicklungsinitiativen

Ein vor dem Hintergrund der dargelegten Untersuchungsergebnisse empfehlenswerter Lösungsansatz scheint zunächst das in Bayern verwirklichte Regionalmanagement zu sein¹⁶.

„Unter Regionalmanagement versteht man die querschnittsorientierte Gestaltung, Entwicklung und Steuerung einer Region. Es handelt sich somit um eine Handlungsphilosophie zur Umsetzung von regionalbedeutsamen Projekten, Maßnahmen und Strategien“ (Dehne, 2002; S. 26).

Das in Bayern umgesetzte Regionalmanagement versteht sich in erster Linie als prozesshafte Umsetzung von Projekten aus unterschiedlichen Fachbereichen auf Grundlage der landesplanerischen Programme, Pläne und Entwicklungskonzepte. „Die Effizienz landesplanerischer Instrumente hängt maßgeblich von der Konsequenz ab, mit der sie umgesetzt werden. Deshalb ist die bayerische Landesentwicklung bestrebt, arbeitsfähige Umsetzungsstrukturen – d.h. ein effektives Regionalmanagement – vor Ort aufzubauen und die bestehenden Strukturen bei ihrer Arbeit zu unterstützen“ (Regierung der Oberpfalz, 2010).

Zu den Kernaufgaben des Regionalmanagements gehören

- Initiierung, Entwicklung und Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse (u.a. durch die Einbindung der relevanten Gruppen in den Entwicklungsprozess)
- Bewusstseinsbildung über die regionalen Potenziale nach innen und außen (z.B. über eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Regionalmarketingmaßnahmen)

¹⁶ vgl. STMWVIT (2010b)

- Erarbeitung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte
- Konkretisierung und Umsetzung von Ziel führenden Projekten
- Beschaffung und Weitervermittlung relevanter Informationen.

Die Grundzüge des Regionalmanagements in Bayern sind Freiwilligkeit und Subsidiarität. Regionale Entwicklungsinitiativen werden – soweit sie die o.g. allgemeinen Ziele verfolgen – im Einzelfall bedarfsgerecht im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten unterstützt

- materiell (über den Einsatz von EU-Mitteln und/oder Bundes- bzw. Landesmitteln)
- immateriell (über Informations-, Weiterbildungs- und Erfahrungsaustausch-Angebote und Netzwerke)

(vgl. Regierung der Oberpfalz, 2010).

„Gefördert werden anteilig – bis zu 50 v.H. – sowohl Kosten bei der Erstellung der individuellen Handlungskonzepte in der konzeptionellen Phase als auch die Personalkosten für den Regionalmanager und damit zusammenhängende Sachkosten des Regionalmanagements in der Umsetzungsphase. Das Regionalmanagement wird entweder mit Landes- oder EU-Mitteln unterstützt.

Die Landesmittel in Höhe von 5 Mio. Euro stammen aus Privatisierungserlösen. Im Operationellen Programm des Europäischen Regionalfonds (EFRE) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Bayern 2007 – 2013 wurden weitere 5 Mio. Euro an Fördermitteln zur Verfügung gestellt“ (STWIVT, 2010b).

Das Regionalmanagement speziell in Bayern präsentiert sich im Schwerpunkt als ein Instrument der Landesentwicklung. Die Förderung erfolgt aus dem für die Landesentwicklung und Raumordnung zuständigen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. Durch die thematische Breite der Aufgabenfelder und die Einsetzung eines externen Regionalmanagers fungiert das Regionalmanagement allerdings nicht als verlängerter Arm der Raumordnung. Es dient der Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzeption. Dies kann für die Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) der Raumordnung und Landesplanung ebenso gelten wie für die REK nach LEADER¹⁷. „In diesem Sinne ist ein REK konzeptioneller Teil des Oberbegriffs ‚Regionalmanagement‘“ (Dehne, 2002; S. 26).

Das RM leistet durch den Aufbau regionaler fachübergreifender Netzwerke in den Landkreisen und kreisfreien Städten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der gesamtregionalen Wettbewerbsfähigkeit unter Bündelung der maßgebenden Akteure und deren Ressourcen in der Region.

„Durch diese Netzwerke soll das vorhandene Potenzial in Teilregionen optimal genutzt und deren eigenverantwortliche Entwicklung nachhaltig gestärkt werden. Ziel ist,

- die Schwächen einer Region möglichst zu kompensieren und
- die vorhandenen Stärken zu sichern und weiter zu verbessern.

¹⁷ zu den unterschiedlichen Formen der regionalen Entwicklungskonzepte siehe Unterkapitel Verständnis der Regionalentwicklung, S. 144 ff.

Regionalmanagement gestaltet – ausgehend von Handlungskonzepten und durch den Einsatz von Projektmanagern in der Region, sog. Regionalmanagern – die Entwicklung durch Projekt- und Netzwerkarbeit“ (STMWVIT, 2010). Ebenso wie im Beispiel Sachsen (siehe Unterkapitel Profil Regionalplanung, S. 44 ff.) kommt die Initiative zum Zusammenschluss dabei aus der Region selbst durch kommunale Kooperationsvereinbarungen.

Das Regionalmanagement ist sowohl als Teil bestehender Strukturen, z.B. am Landratsamt angesiedelt, aber auch in privatrechtlichen Formen organisiert. Als Gremien bestehen eine Lenkungsgruppe für die strategische Ausrichtung sowie eine Arbeitsebene für die Umsetzung der definierten Projekte.

Am Beispiel der Regierung der Oberpfalz (eine von sieben Mittelbehörden im dreistufigen Verwaltungsaufbau in Bayern) kann das besondere Kooperationsverhältnis von Regionalmanagement und den Trägern ländlicher Entwicklungsprozesse am Beispiel der LEADER-LAGen exemplarisch veranschaulicht werden. Innerhalb des Regierungsbezirkes sind sieben Landkreise und drei kreisfreie Städte organisiert. Die Landkreise wiederum sind in zwei Regionale Planungsverbände zur Konkretisierung der landesplanerischen Raumordnung aufgegliedert.

Auf Landkreisebene sind jeweils ein Regionalmanagement sowie insgesamt neun LEADER-Regionen etabliert¹⁸. In fünf dieser neun LEADER-Regionen ist das LAG-Management direkt in das vorhandene Regionalmanagement integriert. Die übrigen vier LEADER-LAGen arbeiten selbstständig und von den parallelen Regionalmanagements in den Landkreisen unabhängig.

¹⁸ In den Landkreisen Schwandorf und Neumarkt i.d. OPf. sind jeweils zwei LEADER-LAGen tätig. In wenigen Fällen agieren die LEADER-Regionen Landkreis übergreifend. Für die Betrachtung der Themenstellung ist dies allerdings irrelevant.

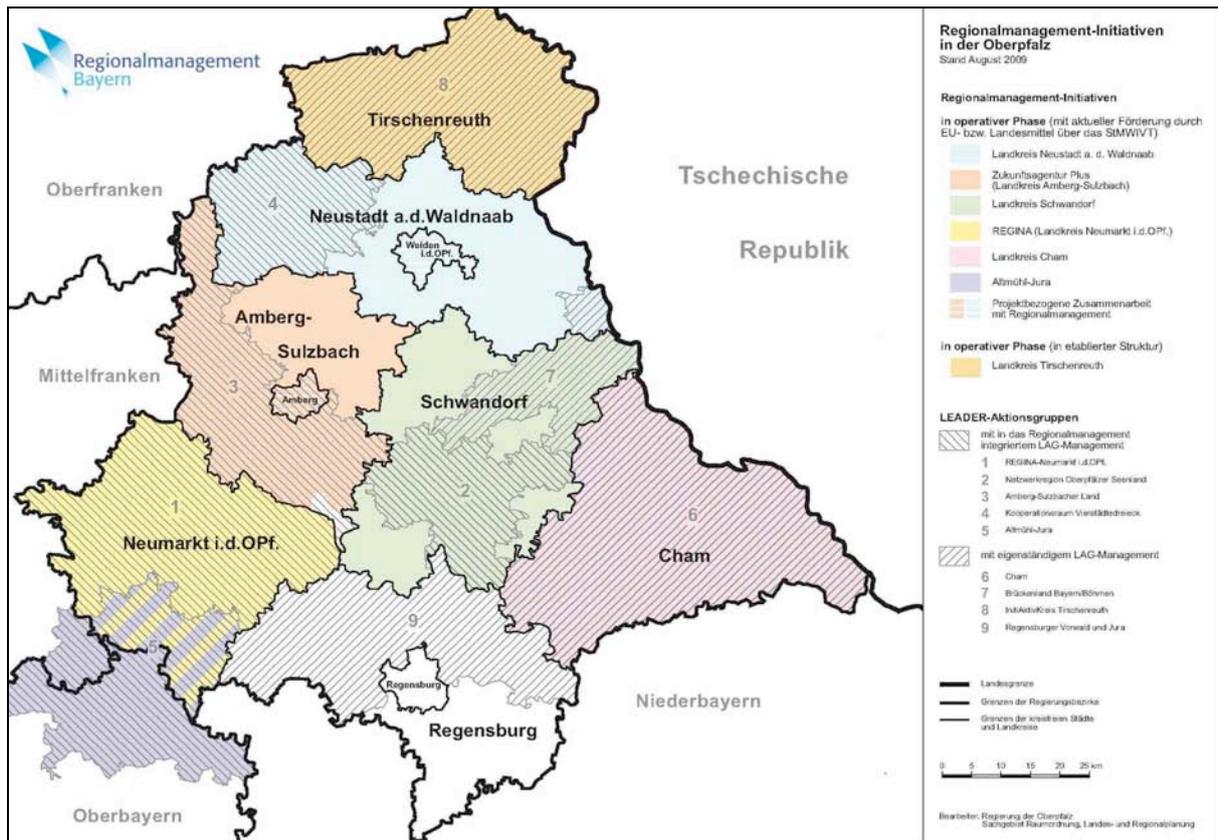


Abbildung 5: Regionalmanagement - LEADER-LAGen in Oberpfalz; LAG sind überwiegend in Regionalmanagement integriert; Quelle: Regierung der Oberpfalz

Die Chance zur verbesserten Koordinierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen oder von Projekten mit thematischer Schnittmenge und gleichzeitiger regionaler Bedeutung ist durch ein funktionierendes Regionalmanagement wie in Bayern zunächst grundsätzlich erhöht. Durch die überwiegend bereits praktizierte Einbeziehung des LEADER-Managements in die Regionalmanagements wird

- eine zentrale Anlaufstelle für Regionalentwicklung geschaffen,
- eine Vernetzung vielfältiger regionaler Entwicklungsinitiativen inklusive deren Akteure erzielt und damit
- die Effizienz der Regionalentwicklung insgesamt deutlich gesteigert.

Zwischenfazit: Regionalmanagement in Bayern als Referenzbeispiel für innerregionale Kooperation zwischen Raumordnung und ländlichen Entwicklungsinitiativen

Entscheidend für die idealtypische Vernetzung im Sinne der gegenständlichen Themen- und Problemstellung ist das Zusammenspiel mit den LEADER-Initiativen im Raum: „In vielen Fällen koordiniert das Regionalmanagement auch das LAG-Management in der jeweiligen Region und setzt Projekte aus dem Regionalen Entwicklungskonzept um“ (STMWVIT, 2010). Dem Beispiel aus Bayern kommt vor dem Hintergrund der Fragestellung insofern eine Sonderrolle zu, da der aus dem Ressort der Raumordnung geförderte Regionalmanagement-Ansatz in vielen Fällen bereits die ansonsten autarken LEADER-LAGen einschließt. In Hessen zum Beispiel werden auch Regionalmanagement-

Initiativen aus dem EFRE gefördert, allerdings findet eine integrierte Zusammenführung mit den LEADER-LAGen bislang nicht statt und ist auch weiterhin nicht vorgesehen (dazu ausführlicher Unterkapitel Profil der Regionalplanung, S. 44 ff.).

Eine unmittelbare Verbesserung der Abstimmung zwischen LEADER-LAGen mit der Regionalplanungsstelle findet durch die Implementierung eines Regionalmanagements mit integriertem LEADER-Ansatz allerdings in der Regel nicht und vor allem nicht automatisch statt. „Die Umsetzung des Regionalmanagements erfolgt in Bayern auf freiwilliger Basis auf Initiative der regionalen Träger. Die Rolle der Regierungen konzentriert sich dabei in der Regel auf die Bewilligung und Abwicklung der Fördermittel für das Regionalmanagement sowie auf die inhaltliche Beratung und Unterstützung der Initiativen“ (Regierung der Oberpfalz, 2010). Die Regierungsstellen sind somit nicht aktiv in die Kooperationsbeziehungen und die Umsetzung der regionalen Entwicklungsprozesse eingebunden. Die Regionalplanung nimmt im Prozess des Regionalmanagements eine passive Rolle ein, eine Abstimmung mit den einzelnen Konzepten, Planungen und Maßnahmen der LEADER-LAGen ist nicht gewährleistet.

Zum Zweiten würde das bayerische Regionalmanagement aufgrund der Förderintensität vermutlich keine dauerhafte Kooperationsplattform für die Abstimmung zwischen regionaler Raumordnung und LEADER bieten können. Demnach bestünde die Gefahr, dass mit Auslauf der Finanzierung des RM auch die Kooperation und Vernetzung mit den laufenden LEADER-LAGen eingestellt werden müsste.

Der Ansatz des Regionalmanagements in Bayern ist eine gute Ausgangsbasis zur Verstärkung innerregionaler Kooperationsprozesse unterschiedlicher regionaler Entwicklungsinitiativen. Auf die gegenständliche Problemstellung bezogen bietet das Regionalmanagement allerdings keinen ohne weitere Modifikationen übertragbaren Schlüssel zur Verbesserung der Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER. Es kann damit für die weitere Untersuchung zwar als Hilfestellung dienen, verkörpert jedoch keinen unmittelbaren Lösungsansatz zur Beseitigung der dargestellten Problemlage.

C. Zielorientierte Charakterisierung von Regionalplanung und LEADER als analytische Grundlage zur Bestimmung der Problemtiefe¹⁹

Die Regionalplanung macht einen Steuerungs- und Koordinierungsanspruch geltend. Steuerung setzt Wissen voraus: Wissen einerseits über das Steuerungsobjekt sowie andererseits Wissen über das Steuerungsobjekt²⁰. Regionalplanung tritt mit dem Anspruch an, als Steuerungssubjekt Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben für LEADER-Prozesse zu übernehmen, LEADER-Prozesse werden damit potenzielles Steuerungsobjekt. Ein fundierter Wissensaustausch zwischen Regionalplanung und LEADER ist somit die wesentliche Basis für die anvisierten Kooperationsprozesse.

In zahlreichen Praxisberichten, Planspielen und Forschungsarbeiten hat die Regionalplanung als Untersuchungsgegenstand gedient. Ihre Merkmale, Funktionen und Tätigkeitsfelder sind hinreichend wissenschaftlich aufbereitet und dargelegt. Daher erfolgt die Aufarbeitung beider Profile an dieser Stelle ziel- und problemorientiert auf die gegenständliche Problemstellung ausgerichtet und verlangt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dennoch ist eine gewisse Ausführlichkeit in der Darlegung der Charakteristiken unumgänglich, um dem notwendigen Wissensaustausch zwischen den beiden Regionalakteuren gerecht zu werden und einen fundierten Grundstock für die weiteren Untersuchungsschritte zu schaffen.

I. Das Profil der regionalen Raumordnung vor dem Hintergrund der Themenstellung

Die Raumordnung ist wesentlicher Bestandteil der räumlichen Gesamtplanung. Ihr kommt die Aufgabe zum Ausgleich der vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Raums zu. Diesen Auftrag erfüllt sie zentral durch Aufstellung überörtlicher, fachübergreifender Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen für den Gesamttraum und dessen Teilräume.

1. Meilensteine der Entwicklung der Regionalplanung²¹

Nach der Gründung erster Planungsverbände in Berlin (1911), dem Ruhrkohlenbezirk (1920), im Bereich Merseburg (ca. 1925) und in Hamburg (1928) sowie der Einrichtung einer ‚Reichsstelle für Raumordnung‘ (1935) zeigte sich nach dem Zweiten Weltkrieg nur wenig Sympathie für eine übergeordnete und überfachliche Planung. Unstrittig wurde zwar nach wie vor die Notwendigkeit der Abstimmung von Siedlungstätigkeiten vor allem in Stadt-Umland-Bereichen erkannt. Dennoch war es vor allem die Wirtschaft,

¹⁹ Das Kapitel weist im Vergleich zu den sonstigen Kapiteln verstärkt deskriptive Anteile auf. Aufgrund der vorhandenen profunden wissenschaftlichen wie praxisnahen Untersuchungen insbesondere zum Feld der Regionalplanung wird für die Darlegung des Profils der regionalen Raumordnung – unter Ausweisung als Zitate – vermehrt auf die Erstliteratur zurückgegriffen.

²⁰ ausführlicher zu Steuerungssubjekt und –objekt siehe Kapitel „Steuerungsverständnis“ (S. 157 ff.)

²¹ nach Bäumler, Rolf (2009); S. 11 f.

die aus Furcht vor weiterem Dirigismus Vorbehalte gegen eine übergeordnete Landesplanung hegte. Diesen Vorbehalten zum trotz „ergab sich wiederum in den Verdichtungsräumen zuerst die Notwendigkeit, eine überörtliche und überfachliche Gesamtplanung in Gang zu setzen. Die schwierige Aufbauphase erforderte allerdings auch in den strukturschwachen Teilen des Bundesgebietes (...) überfachliche Raumordnungspläne“ (Bäumler, 2009; S. 11). Die Einrichtung der Raumordnung stützte sich dabei auf Art. 75 Nr. 4 Grundgesetz (GG), welcher die Raumordnung als Staatsaufgabe der Länder auswies. In der Planungspraxis ging die Initiative zur Weiterentwicklung der Raumordnung schwerpunktmäßig von den Ländern aus²². Dies drückte sich im Hinblick auf die Schaffung der Rechtsgrundlagen aus, dem ersten erlassenen Landesplanungsgesetz im Jahr 1950 in Nordrhein-Westfalen folgten Bayern (1957), Schleswig-Holstein (1961), Hessen (1962) und Baden-Württemberg (1964), als letztes Flächenland beschloss Rheinland-Pfalz sein Landesplanungsgesetz (1966). 1965 folgte mit Blick auf die Rahmenkompetenz des Bundes das erste Bundesraumordnungsgesetz mit Grundsätzen und Leitvorstellungen zur räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes. Mit der Föderalismusreform entfiel diese Rahmenkompetenz des Bundes zu Lasten einer konkurrierenden Gesetzgebung aus dem Grundgesetz. Dennoch bilden die Grundsätze und Leitvorstellungen auch heute noch ein Kernstück des im Sommer 2009 in Kraft getretenen ROG.

„In den 1990er Jahren war die Raumordnung im besonderen Maße durch die neuen Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung herausgefordert: Die Vereinigung beider deutscher Staaten und die zunehmende europäische Integration schufen neue Anforderungen an Planungskonzepte, Planungsinstrumente und normative Grundlagen“ (Bäumler, 2010; S. 12). Dies erforderte die Änderung der Raumordnungsgrundsätze des ROG. Der daraufhin entwickelte und beschlossene Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (1993) beinhaltet erstmalig ein räumliches Leitbild und räumliche Entwicklungsstrategien für Gesamtdeutschland. Indessen bestehen in allen Bundesländern Landesplanungsgesetze als normative Grundlage zur Ordnung und Entwicklung des Landesgebietes.

„Klassischerweise versteht sich Regionalplanung als querschnittsorientierte, koordinierende Institution, die im Raum überwiegend Ordnungsfunktionen ausüben soll. Die ersten Regionalpläne in Deutschland entstanden in den frühen 1920er Jahren in Räumen mit hohem Entwicklungsdruck, den es zu kanalisieren und koordinieren galt (Zweckverband Groß-Berlin, Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk). Ordnungspolitisches Vorgehen war für die Regionalplanung bis in die 1980er Jahre typisch“ (Diller, 2009; S. 1). „Die Ordnungsfunktion der Planung ist zwar weiterhin prägend für planerisches Handeln. (...) Aber (...) die Ordnungsfunktion wird heute immer stärker überlagert von der Entwicklungsfunktion“ (Fürst, 2005; S. 22).

2. Rechtliche Einordnung

2.1. Europäische Ebene

Zusammengefasst gehen von der Europäischen Ebene keine mittelbar oder unmittelbar rechtsgültigen Vorgaben zur Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und den

²² näher dazu auch Kapitel Steuerungsverständnis, S. 157 ff.

ländlichen regionalen Entwicklungsprozessen vor Ort aus. Die Aussagen charakterisieren vielmehr Leitlinien und einen politischen Orientierungsrahmen, welche durch die nachfolgenden Ebenen in Bund und Ländern ihre konkrete Ausgestaltung erfahren.

2.1.1 Europäisches Entwicklungskonzept – EUREK

Innerhalb der Europäischen Union liegt die Kompetenz zur Raumordnung exklusiv in Händen der einzelnen Mitgliedstaaten; wobei das zusammenwachsende Europa zunehmend gemeinsame Vorstellungen zur Raumentwicklung erfordert. „Dieser Herausforderung haben sich die für Raumentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Mitgliedstaaten bereits früh angenommen und im Mai 1999 gemeinsam das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet“ (STMWIVT, 2010).

Im EUREK werden Ziele und Leitlinien einer europäischen Raumentwicklung entwickelt und in politischen Zielen und Maßnahmen manifestiert. Die drei wesentlichen Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzepts lauten dazu:

- Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land,
- Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen,
- nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe.

„Mit seinem horizontalen Entwicklungsansatz geht das EUREK (...) von dem traditionellen Ansatz ab, bei der städtische und ländliche Entwicklungspolitiken nicht unbedingt auf handlungsorientierte Interaktionen ausgelegt sind“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 21). Das EUREK betont die Bedeutung der gemeindeübergreifenden (regionalen) Handlungsebene für die Raumentwicklung im weitesten Sinne. Da das Regionenkonzept in Europa „nicht an dem Größenmaßstab einer Kleingemeinde ansetzt, sondern sich an einem gemeindeübergreifenden größeren Raum ausrichtet“ (ebenda). Im Umkehrschluss müssen die an der Raumentwicklung auf regionaler Ebene Teil habenden privaten, öffentlichen oder sonstigen institutionalisierten Akteure der regionalen Steuerungsebene zusprechen. Entwicklungsaktionen müssen auch im größeren Maßstab auf- und miteinander abgestimmt funktionieren.

„Die Empfehlungen zur politischen Kooperation und Steuerung der Regionalentwicklung können (...) nur allgemeinen Charakter haben. Obwohl es viele Organisationsformen für ein kooperatives und partizipatorisches Vorgehen in europäischen Regionen gibt, gilt für sie alle (= *Träger der regionalen Entwicklung*, der Verfasser), dass sie private Akteure, Interessengruppen, Unternehmen, Verbände, Bürger usw. in den Kooperationsprozess einbeziehen müssen“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 22).

Als informelles Konzept entfaltet das EUREK keine unmittelbare Bindungspflicht. Für das Zusammenwirken von formellen und informellen Ansätzen der Regionalentwicklung enthält das EUREK keine direkt oder indirekt wirksamen Aussagen und Vorgaben. Im weitesten Verständnis lässt sich das Einbeziehungsgebot privater Akteure zwar auch auf die in der weiteren Untersuchung in den Fokus zu nehmenden LEADER-LAGen beziehen, aber das ist stark interpretativ, greift insgesamt zu weit und ginge über die Kernaussagen des EUREK deutlich hinaus. Es bleibt fernerhin festzuhalten, dass LEA-

DER-Initiativen ausdrücklich nicht von der Einbeziehung in raumordnerische Entwicklungsprozesse ausgeschlossen sind. Vielmehr sollen private Akteure an übergeordneten räumlichen Entwicklungsprozessen partizipieren. Das EUREK bietet trotz seines rein informellen Charakters einen wichtigen Orientierungsrahmen für die nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums.

2.1.2 Territoriale Agenda

„Im Mai 2007 haben sich die für Raumentwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zuständigen Minister auf die so genannte „Territoriale Agenda der EU“ verständigt. (...) Die Territoriale Agenda der EU als knappes politisches Papier hat zum Ziel, durch Empfehlungen für eine integrierte Raumentwicklungspolitik die Potenziale der Regionen und Städte Europas für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu mobilisieren. (...) Weiterhin soll durch die bessere und innovative Nutzung der räumlichen Vielfalt die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der Welt gestärkt werden. Den Bürgerinnen und Bürgern soll Europa näher gebracht, ihre Skepsis überwunden werden“ (Territoriale Agenda, 2007; S. 1).

Die Grundlage der Territorialen Agenda stellt das vorgenannte Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 als räumliches Leitbild für die Europäische Union dar. „Dieses Leitbild beruht im Wesentlichen auf einem ausgewogenen Verhältnis der Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt und greift damit nicht nur die Kernthemen der Lissabon-Strategie auf, sondern gibt Orientierungen für die räumliche Entwicklung in der EU. Dazu formuliert es politische Handlungsempfehlungen. Die Umsetzung der Empfehlungen erfolgt u.a. in konkreten Projekten im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG, durch den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel sowie durch den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes“ (BMVBS, 2006; S. 9).

Als solches basiert sie maßgeblich auf den drei genannten Zielen des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) sowie ebenfalls auf den vom Ministerkomitee des Europarates bestätigten Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, den sogenannten CEMAT²³-Leitlinien.

Die für die Raumentwicklung verantwortlichen Ministerinnen und Minister der europäischen Mitgliedsstaaten stellen in der Agenda fest, dass „den jeweiligen regionalen Identitäten und Potentialen, den Bedürfnissen und vielfältigen Besonderheiten der Regionen, Städte und Dörfer Europas in der zukünftigen Politik des territorialen Zusammenhalts und anderen Regionalentwicklungspolitiken besondere Bedeutung zukommt“ (Territoriale Agenda, 2007; S. 2). Das Ministertreffen trifft insgesamt sechs territoriale Prioritäten räumlicher Entwicklungsmaßnahmen in der EU, von denen aber keine unmittelbare Relevanz für die vorliegende Themenstellung hat.

Zwar proklamiert die Territoriale Agenda, dass sich die zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einsetzen

1. „dass die politischen Prioritäten der Territorialen Agenda ebenso wie die territorialen Aspekte der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsions-

²³ Europäische Raumministerkonferenz, abgeleitet aus „Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire“ (CEMAT)

politik 2007-2013 in nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitiken umgesetzt werden sowie

2. dass im Rahmen der jeweiligen nationalen institutionellen Gegebenheiten die Bedürfnisse der öffentlichen und privaten Akteure der Raumentwicklung bei der Gestaltung von raumwirksamen Politiken noch besser zur Geltung kommen“

(Territoriale Agenda, 2007; S. 7).

Die Agenda wirkt sich indirekt auf die Gestaltung des politisch-administrativen Rahmens der EU-Politik für den ländlichen Raum (und damit für ELER respektive LEADER) aus und findet ihren Niederschlag zusätzlich in den nationalen Regelwerken der Raumordnung. Als strategisches Handlungspapier trifft sie keine inhaltlichen, rechtlichen oder in sonstiger Form verbindlichen Vorgaben für das konkrete Verhältnis zwischen ländlichen Entwicklungsprozessen und Raumordnung.

2.1.3 CEMAT

Der Europarat untergliedert sich in bereichsspezifische Ministerkonferenzen, etwa vergleichbar mit einzelnen Fachausschüssen. Die CEMAT ist die Ministerkonferenz der für Raumordnung zuständigen Minister aller europäischen Mitgliedstaaten. „Die CEMAT wurde im Jahre 1970 gegründet und tritt alle zwei bis drei Jahre in jenem Land zusammen, dem am Ende der vorangegangenen Session der Vorsitz übertragen worden war.

Im Jahr 2000 verabschiedete die CEMAT auf ihrer 12. Europäischen Raumordnungsministerkonferenz in Hannover „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“. Die CEMAT-Leitlinien bündeln nationale und transnationale Raumentwicklungsmaßnahmen und dienen als Wegweiser für eine nachhaltige, integrative und ausgeglichene Entwicklung Europas. Sie bilden ein Bindeglied zwischen den globalen Zielsetzungen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung und dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)“ (STMWVIT, 2010).

Die CEMAT-Leitlinien begründen strategische übergeordnete Leitsätze und geben keine unmittelbar ableitbaren Vorgaben zum Zusammenspiel von LEADER und Regionalplanung in der Regionalentwicklung.

2.2. Bundesgesetzlicher Rahmen – Raumordnungsgesetz des Bundes und Leitlinien der Raumordnung

Die Ausformulierung der Raumordnung liegt folglich weitestgehend exklusiv in mitgliedstaatlicher Verantwortung, die von Seiten der Europäischen Union im wesentlichen keine Vorgaben zu Inhalten, Struktur oder konkreten Zielen zur unmittelbaren Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten erhält. Demnach erfolgt die rechtliche Ausgestaltung der europäischen Leitlinien über das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) sowie die hierarchisch nachgeordneten Gesetze der Länder (Landesplanungs- und Regionalplanungsgesetze).

„In dem Prinzip der föderalen Grundordnung und dem Prinzip der dezentralen Verwaltung entsprechenden deutschen Raumplanungssystem ist Regionalplanung die teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung. Sie hat einen im Raumordnungsge-

setz des Bundes verankerten und nach dem Willen der jeweiligen Landesgesetzgeber unterschiedlich ausgeprägten, von der Sache her aber eigenständigen, d.h. gegenüber der übergeordneten Raumordnung und Landesplanung und der kommunalen Planung abgegrenzten eigenständigen Planungsauftrag“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 823).

Die räumliche Gesamtplanung vollzieht sich in Deutschland demgemäß auf differenzierten Planungsebenen mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad und unterschiedlicher Geltungsdauer der Planwerke. „Die Planungsebenen sind rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzt, aber durch das Gegenstromprinzip sowie durch Beteiligungs- und Abstimmungsnormen miteinander eng vernetzt. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich im Wesentlichen aus dem Raumordnungsrecht des Bundes und dem Landesplanungsgesetz sowie aus den verschiedenen Planwerken wie z.B. Landesentwicklungsprogramm oder regionale Raumordnungspläne“ (ISM RLP, 2010).

Mit dem In-Kraft-Treten der Föderalismusreform 2006 haben die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern eine Neuregelung erfahren. Darauf basierend ist die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes für die Raumordnung in unmittelbar geltendes Bundesrecht mit Länderabweichungsbefugnis überführt worden. Grundsätzlich sind in der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder solange zum Erlass eigener Gesetze befugt, solange der Bund von der eigenen Kompetenz keinen Gebrauch macht. Da aber mit der Föderalismusreform auch eine sogenannte Abweichungsgesetzgebung eingeführt wurde (Art. 72 Abs. 3 GG), der auch die Raumordnung unterliegt, können die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen. Dabei zählt das jeweils später erlassene Bundes- oder Landesgesetz.

2.2.1 Bundesraumordnungsgesetz²⁴

Nach dieser veränderten neuen Rechtslage des Grundgesetzes wurde das auf Basis der Rahmengesetzgebungskompetenz erlassene Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) neu gefasst. Der Bund hat mit dem novellierten Raumordnungsgesetz²⁵ nun eine gesetzliche Regelung geschaffen, von dem die Länder als zentrale Zuständigkeitsebene für die Raumordnung eigenständige abweichende Regelungen treffen können. Dabei bleibt es zunächst unklar, „ob es auch beim Kompetenztitel der Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG einen abweichungsresistenten Bereich gibt“ (Runkel, 2010; S. 37)²⁶.

Mit der Neufassung des Raumordnungsgesetzes unter Bezugnahme der Länderabweichungsbefugnis nimmt der Gesetzgeber alle bundesdeutschen Planungsinstanzen in die Pflicht zur Übernahme von Verantwortung in ihren Bereichen, insbesondere indem „die Aufgabenverantwortung der Länder für die teilräumliche Entwicklung der Landesgebiete sowie deren Mitverantwortung für die gesamträumliche Entwicklung“ durch die Novellierung bekräftigt wurde (Spannowsky/Runkel/Goppel, 2010; S. V).

²⁴ Ausführlich zum Regelungscharakter und Inhalten des Raumordnungsgesetzes siehe auch Kapitel Steuerungsverständnis der Regionalplanung (S. 157 ff.).

²⁵ Das „Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften“ (GeROG) wurde am 30. Dezember 2008 im Bundesgesetzblatt (BGBl. Teil I Nr. 65 S. 2986) verkündet.

²⁶ Ausführlich zur Reichweite des Abweichungsrechts der Länder siehe Spannowsky/Runkel/Goppel, 2010; S. 37 ff.

So wurden insbesondere

- die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung überarbeitet,
- die Regelungen über die Planerhaltung genauer gefasst,
- die Regelungen über die Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Regionen, Kommunen und Personen des Privatrechts sowie der informellen Planung erweitert,
- die Regelungen über den Planungs- und Koordinierungsauftrag des Bundes geändert²⁷.

Dem Bund obliegt nun eine Vollregelungskompetenz, aus der heraus die Befugnis zur Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen mit konkretisierenden Grundsätzen der Raumordnung ableitbar ist (vg. § 17 Abs. 1 ROG). „Auch wenn der Bund auf Grund der verfassungsrechtlichen Lage nunmehr die Kompetenz besitzt, die Raumordnung in den Ländern umfassend zu regeln, sollen durch bundesrechtliche Vollregelungen nur die Bereiche der Raumordnung geregelt werden, in denen eine bundeseinheitliche Regelung aus fachlichen Gründen angezeigt ist; ansonsten soll gesetzgeberische Zurückhaltung zugunsten des Landesrechts geübt werden“ (ebenda).

Auf Bundesebene wurden die Regelungen über den Planungs- und Koordinierungsauftrag der Raumordnung ausgeweitet. Speziell die regionalplanerische Ebene erhält den Auftrag zur verstärkten Koordinierung von Planungen und Maßnahmen in ihrem Bereich (Vollzug der Pläne), wie unter anderem die Vorgaben zur verstärkten raumordnerischen Zusammenarbeit (vgl. § 13 ROG)²⁸. Folglich trifft das neue Raumordnungsgesetz Regelungen, die für die Bearbeitung der vorliegenden Problemstellung von ganz maßgeblicher Bedeutung sind.

Leitvorstellung des ROG

Mit dem Bundesraumordnungsgesetz bestimmt der Bundesgesetzgeber Aufgabe, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung und verbindet sie untereinander zu einem System, in dessen Mittelpunkt eine einheitliche Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung steht (so Stür, 2009; S. XXIX).

Die Leitvorstellungen der Raumordnung „bestehen in einer nachhaltigen Raumentwicklung, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. (...) Die Leitvorstellungen sind Handlungsmaximen bei der Aufgabenerfüllung und Aufgabenmaxime der Grundsätze der Raumordnung“ (ebenda).

Leitvorstellungen, Instrumente und Organisation der Raumordnung in Deutschland waren seit ihren Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts einem stetigen Wandel unterworfen. „Die ausgleichs- und wachstumspolitischen Ziele der Verfassung fanden ihren Niederschlag auch in den Leitvorstellungen des Raumordnungsgesetzes (...). Während räumlicher Ausgleich und Strukturverbesserung bzw. Wachstum mit unterschiedlicher

²⁷ so unter anderem auch BMVBW, 2008

²⁸ dazu detailliert Kapitel Steuerungsverständnis der Regionalplanung, S. 157 ff.

Gewichtung stets grundlegende Ziele der Raumordnung waren, ist der wachsende Stellenwert, den die Gesellschaft der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen seit geraumer Zeit beimisst, erst mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1998 als gleichwertiger Grundsatz anerkannt und formuliert worden. (...) Die Leitvorstellung der Nachhaltigen Raumentwicklung ist Handlungsmaxime bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung, die nach dem Gesetz darin besteht, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und ihre Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (Ritter, 2005; S. 865-866). Diese Grundsätze finden im aktuellen GeROG ihre Fortführung und über die rechtliche Fassung den Einfluss in die Raumordnungspläne auf allen raumplanerischen Ebenen.

Raumordnungspläne

Das Raumordnungsgesetz ist die rechtliche Grundlage der Raumordnung und damit ebenso für die Raumordnungspläne²⁹ als „deren wichtigstes Instrument“ (BMVBS, 2010).

Bis zur Novellierung des ROG 2008 hatte der Bund keine unmittelbar ableitbaren Kompetenzen zur Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen. Mit der ROG-Neufassung hat der Bund diese Befugnis zur Aufstellung von Raumordnungsplänen erhalten; dabei greift allerdings oben genanntes Zurückhaltungsgebot des Bundesgesetzgebers durch Konzentration auf Vorgaben von länderübergreifendem Interesse. Als besondere Bezugfelder für eine einheitliche Bundesregelung sind länderübergreifende Standortkonzepte für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen angeführt (§ 17 Abs. 2 S. 1 ROG). Gemäß § 17 Abs. 2 ROG und den Abweichungsbestimmungen des Art. 72 Abs. 3 GG entfalten diese Raumordnungspläne keine Bindungswirkung für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Länder. Weitere Raumordnungspläne mit konkretisierenden Grundsätzen der ROG sind bislang noch nicht aufgestellt und in Kraft gesetzt³⁰.

In den Ländern sind

1. ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und
2. Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne)

aufzustellen. Von dieser Aufstellungspflicht nach Satz 1 Nr. 2 ausgenommen sind die Stadtstaaten und das Saarland. Die Pflicht zur Aufstellung von Regionalplänen ergibt sich nicht zwingend aus § 8 Abs. 1 ROG, „sie macht aber deutlich, dass der Bundesgesetzgeber in den Flächenstaaten (außer dem Saarland) eine aktive Raumordnung mit dem Instrument des Regionalplans für geboten hält“ (Runkel, 2010b).

Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln“ (§ 8 Abs. 1 und 2 ROG). Für die vorliegende Themenstellung von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die regionalen Raumordnungspläne flächendeckende Darstellungen und Festlegungen enthalten. LEADER-Vorhaben befinden sich somit immer in

²⁹ ausführlich zu den unterschiedlichen Raumordnungsplänen siehe u.a. Spannowsky/Runkel/Goppel, 2010; Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008

³⁰ Mit Blick auf die konkrete Themenstellung ist die eingehende Betrachtung von Bundesraumordnungsplänen daher nicht weiter Ziel führend.

einem räumlichen Schnittfeld mit der in der Regel großräumiger abgegrenzten Regionalplanung. Für das weitere Kooperationsverständnis kann die räumliche Überschneidung ein wesentliches Kriterium darstellen (dazu ausführlicher Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.).

2.2.3 Leitbilder der Raumordnung

Neben die optionalen Bundesraumordnungspläne zur Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung treten auf der Ebene des Bundes die bereits bewährten informellen Leitbilder der Raumordnung, die regelmäßig durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) aufgestellt und verabschiedet werden. „Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat zur Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens von 1992 bzw. 1995 am 30. Juni 2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ als Richtschnur für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern verabschiedet“ (BMVBS, 2006; S. 5).

In den Leitbildern sieht die MKRO auch einen Beitrag Deutschlands zur Diskussion über eine gemeinsame europäische Raumentwicklungspolitik. „Die MKRO misst der Ergänzung wirtschaftlicher und sozialer Komponenten der europäischen Kohäsionspolitik um die territoriale Dimension durch ausgewogene Verknüpfung dieser drei Belange untereinander eine hohe Bedeutung bei“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 30).

Aufgrund der seit 1995 veränderten räumlich-strukturellen Rahmenbedingungen sieht die MKRO einen verstärkten Abstimmungsbedarf zwischen Fachpolitik und Raumordnung. „Die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland greifen die veränderten räumlichen Rahmenbedingungen auf. Neben den im Raumordnungsgesetz des Bundes verankerten Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung veranschaulichen die Leitbilder gemeinsame Zielvorstellungen und Handlungsstrategien von Bund und Ländern zur künftigen Raumentwicklung“ (BMVBS, 2006; S. 5). Die Raumordnungsminister von Bund und Ländern haben sich mit den ‚Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ damit eine gemeinsame Handlungsgrundlage für die räumliche Entwicklung gegeben. „Die drei Leitbilder

- Wachstum und Innovation
- Daseinsvorsorge sichern und
- Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

betrachten den Raum der Bundesrepublik Deutschland als Ganzes, ohne die vielfältigen spezifischen Bedingungen und Erfordernisse der Regionen zu vernachlässigen“ (BMVBS, 2006; S. 5). Sie greifen wichtige wirtschaftliche, soziale und ökologische Problemstellungen auf und „richten sich an die Verantwortlichen für Planungsentscheidungen, Investitionen und Maßnahmen in Bund und Ländern“ (BMVBS, 2010b).

Globalisierung und europäische Integration, demografischer Wandel und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung betreffen in unterschiedlichster Weise alle Städte und Regionen, sowohl wirtschafts-, struktur- und gesellschaftspolitisch.

„Als Brücke zwischen den raumbezogenen politischen Zielsetzungen, den verbindlichen Festlegungen der Raumordnungspläne und konkreten Projekten der Handlungsebene beschreiben die drei Leitbilder (...) die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den nächsten Jahren. (...) Sie beziehen sich auf alle Raumtypen, von den ländlich-peripheren Räumen bis zu den Großstadtreionen“ (BMVBS, 2006; S. 5).

„Die Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitbilder stellt einen laufenden Prozess der Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern dar. Ihre Konkretisierung im jeweiligen regionalen Kontext erfolgt durch die aktuellen Fortschreibungen und Neuaufstellungen von Plänen und Programmen der Länder und Regionen“ (BMVBS, 2010b).

Die Leitbilder, die die gesetzlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung ergänzen und die den raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1992 ersetzen, verdeutlichen: Die wachsenden Herausforderungen werden – trotz aller Entwicklungsunterschiede – nur im engeren Miteinander der Regionen und im Miteinander von Stadt und Land zu bewältigen sein“ (Tiefensee/Pfister, 2006).

Zentrale Leitvorstellung bei der Umsetzung der raumordnerischen Leitbilder „ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG).

„Die Leitvorstellung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, war und ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen über Umfang, Bezugsraum und Einlösbarkeit dieser Verpflichtung (...). Weitgehende Übereinstimmung herrscht inzwischen darüber, dass Gleichwertigkeit nicht identische Lebensverhältnisse an jedem Ort bedeutet, sondern die Gewährleistung bestimmter Mindeststandards an Daseinsvorsorge, Erwerbsmöglichkeiten und Infrastrukturausstattung, aber auch an Umweltqualitäten. Umstritten bleibt derweil, wie stark die zu setzenden Standards vom Durchschnittsniveau des Gesamttraums abweichen dürfen, ohne die Leitvorstellungen zu verletzen, und wer letztlich für Interventionen zugunsten der benachteiligten Gebiete aufkommen muss“ (Ritter, 2005; S. 866).

Steuerungscharakter, Verbindlichkeit

Die Leitbilder und Handlungsstrategien sollen auf allen übergeordneten raumplanerischen Ebenen – Bund, Land und Region – ihren Eingang in die raumbezogenen Strategien von Raum- wie Fachplanung finden. „Durch die (...) Mitwirkung an der Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte leistet insbesondere die Regionalplanung einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Pläne und Programme und damit letztlich auch zur Umsetzung der Leitbilder“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 28).

Die Leitbilder richten sich insbesondere an die Entscheidungsträger in den genannten Raumplanungsebenen Bund, Land und Region aber auch darüber hinaus in den Kommunen. Sie bieten ebenfalls dem privaten Bereich Orientierungshilfen z.B. für anstehende Investitionsentscheidungen.

„Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet daher auch künftig vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen im

Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Flächen und Böden als Ressourcen“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 22).

Die drei Leitbilder spiegeln den Wandel im Aufgabenverständnis der Raumordnung wider. Die MKRO erwartet derweil, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien „Impulse geben, (...) die verstärkte Koordinierung der raumwirksamen Fachpolitiken mit den Erfordernissen der Raumordnung befördern“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 31).

Von den durch die MKRO beschlossenen raumordnerischen Leitlinien und Handlungsstrategien sind mit Bezug auf die gegenständliche Themenstellung insbesondere

- die „Betonung des Entwicklungsauftrags der Raumordnung als Beitrag zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen“ sowie
- die „Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte sowie zur Gestaltung landschaftlicher Vielfalt“

zu beachten (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 30/31).

Denn nicht zuletzt auf diesen beiden Schwerpunkten in Verbindung mit den oben genannten Erwartungen der MKRO an diese Leitbilder und Handlungsstrategien basiert die im Exposé³¹ aufgestellte These, dass sich die Leitbilder der Raumordnung unmittelbar auf ein neues Selbstverständnis der Raumordnungspolitik auswirken. Diese These wird bestätigt.

Aus den aktuellen Leitbildern und Handlungsstrategien heraus folgt ein neuer Anspruch zur stärkeren Abstimmung und Koordinierung regionaler Prozesse, der über die reine Steuerung über raumordnerische Pläne und Programme hinaus reicht.

Zutreffend ist bereits zu diesem Zeitpunkt, dass der Raumordnung eine stärkere koordinierende Rolle zur Abstimmung bestimmter Planungen, Maßnahmen und Konzepten im Raum zukommen soll. Regionalplanung bedarf dazu einer verstärkten Einbeziehung in Managementprozesse zur Raumnutzung, in manchen Fällen wird sie sogar einen berechtigten Anspruch auf aktive Koordinierung dieser Prozesse für sich geltend machen können. Dieser Anspruch wird erneut im Kapitel ‚Steuerungsverständnis‘ (S. 157 ff.) aufgegriffen und ausführlicher durchleuchtet.

³¹ Mit der Vorlage der neuen Leitbilder der Raumordnung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ging eine Weiterentwicklung des Selbstverständnisses der Raumordnungspolitik einher, die in einer Neuausrichtung im Aufgabenverständnis mündet (siehe S. 52 ff.)

2.3. Landesgesetzliche Vorgaben

Die konkretisierende Ausformulierung der Raumordnung auf Landes- und Regionalebene ist Teil des Gegenstromprinzips, welches als grundlegendes Prinzip bereits seit dem ersten ROG 1965 gilt. Demnach regelt in allen drei Ländern der näheren Betrachtungsweise ein Landesplanungsgesetz sowie in Hessen und Rheinland-Pfalz zusätzlich ein Regionalplanungsgesetz die Konkretisierung der Raumordnung und der Raumentwicklung.

Seit der in Kraft getretenen Föderalismusreform sind die Landesplanungsgesetze aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung weitgehend außer Kraft getreten (so auch u.a. Planungsverband Südlicher Oberrhein, 2009). Derzeit herrscht noch eine weitgehende Unklarheit bezüglich der Vorgehensweise der Länder zur Anpassung an die veränderte Rechtslage. Es erscheint derzeit allerdings sehr wahrscheinlich, dass die einzelnen Landesgesetzgeber in Tradition zur guten Praxis eigener Ländervorschriften in den kommenden Monaten und Jahren ihre Landesplanungsgesetze auf die konkurrierende Gesetzgebung ausrichten und aktualisieren/neufassen, sodass wieder vergleichbare Regelungen auf Landesebene geschaffen werden, wie sie vor der Föderalismusreform Bestand hatten. Daher wird von der Betrachtung der zum Zeitpunkt der Untersuchung bestehenden Fassungen der Landesplanungsgesetze an dieser Stelle nicht abgesehen.

Aus Gründen der Überschaubarkeit und Praktikabilität werden die landesrechtlichen Regelungen der Raumordnung vertiefend und auch stellvertretend für Hessen und Saarland am Beispiel Rheinland-Pfalz ausführlicher dargelegt. Einzelne Regelungen können in den Landesplanungsgesetzen der beiden anderen Bundesländer zwar abweichen, dennoch kann das Zusammenspiel von Bundesraumordnung mit der Landes- und Regionalebene exemplarisch an einem der drei Länder dargelegt werden, da die Aussagen und Regelungen allgemein übertragbaren Charakter zeigen.

„Das oftmals feststellbare Fehlen von politischem Interesse oder öffentlicher Resonanz täuscht darüber hinweg, dass sich aus dem Landesplanungsrecht Wirkungen für einen großen Adressatenkreis ergeben. Richtig gesehen, enthält das LPLG (*hier Rheinland-Pfalz*, der Verfasser) ein umfassendes Instrumentarium für die räumliche Entwicklung des Landes, das jeden im Lande tätigen Planungsträger unmittelbar betrifft oder für ihn mittelbare Auswirkungen haben kann“ (Bäumler, 2009; S. 35). Und damit grundsätzlich auch für LEADER-LAGen und deren Konzepte, Planungen und Maßnahmen Bedeutung entfalten kann.

Mittels einer gezielten Analyse der Landesplanungsgesetze hinsichtlich Aussagen und Regelungsbereichen zum raumordnerischen Steuerungsverständnis für LEADER-Prozesse und zur Kooperation der Raumordnungsbehörden mit diesen erfolgt die weitere Konkretisierung in Richtung regionaler Ebene.

Hessen³²

Aufgabe der Raumordnung des Landes ist es, nach Maßgabe der Leitvorstellung und der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes zur Landesentwicklung beizutragen und Vor-

³² Das zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuelle Hessische Landesplanungsgesetz (HLPG) datiert vom 6. September 2002 (GVBl. S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. September 2007 (GVBl. I S. 851).

sorge zu treffen für alle Raumfunktionen und Raumnutzungen (vgl. § 1 HLPG). Neben den Raumordnungsplänen, dem Raumordnungsbericht und dem Raumordnungsverfahren stehen der Landesplanung insbesondere die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sowie die Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte zur Umsetzung der Raumordnungspläne als wesentliche Instrumente zur Verfügung. „Dies kann insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für Teilräume erfolgen, durch die unter anderem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte)“ (§ 19 HLPG).

Herauszuheben ist vor dem Hintergrund der Themenstellung der Regelungsgehalt des § 2 Abs. 4 Satz 1 HLPG zum Verhältnis von Raumordnung und kommunaler Selbstverwaltung. „Die Festlegungsmöglichkeiten in Raumordnungsplänen so einzuschränken, dass die kommunalen Gebietskörperschaften generell die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbstverantwortlich gestalten können, schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung (...) deutlich ein. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind der Raumordnung dann zugänglich, (...) wenn eine Angelegenheit von örtlicher Bedeutung zugleich einen überörtlichen Bedeutungsüberschuss hat“ (Runkel, 2010b; S. 47).

Demnach fordern die Raumordnungsbehörden dann ein Zugangsrecht für sich ein, wenn neben dem thematischen Bezug von der Planung oder Maßnahme eine überörtliche Wirkung ausgeht. Auf dieses Selbstverständnis des Handlungsauftrages wird im weiteren Verlauf der Untersuchung erneuter Bezug genommen (siehe Kapitel Steuerungsverständnis, S. 157 ff. sowie Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.).

Saarland³³

Aufgabe der Landesplanung ist die zusammenfassende übergeordnete staatliche Planung für eine den sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entsprechende nachhaltige räumliche Entwicklung des Landes und seiner Teilräume (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SLPG). Das Landesplanungsgesetz übernimmt im Saarland den Regelungscharakter und Konkretisierungsgrad der regionalen Raumordnung in den sonstigen Flächenländern. Daher zielen die Regelungen des Landesplanungsgesetzes explizit auch auf die Steuerung in Teilräumen ab. Zum zweiten ist die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen einer geordneten räumlichen Entwicklung des Landes und seiner Teilräume als Aufgabenbereiche der Landesplanung definiert. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 SLPG sind bei Ausführung dieser Aufgaben die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum unter Beachtung der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gegeneinander abzuwägen und miteinander in Einklang zu bringen.

„Zur Verwirklichung des Landesentwicklungsplans soll die Landesplanungsbehörde die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. Dies kann insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für Teilräume erfolgen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnah-

³³ Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 12. Juni 2002 (Amtsblatt S. 1506), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 21. November 2007 (Amtsblatt S. 2393)

men vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte). Die Landesplanungsbehörde unterstützt die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (Städtenetze). Sie koordiniert raumbedeutsame und strukturwirksame Fördermaßnahmen“ (§ 7 SLPIG).

Rheinland-Pfalz³⁴

Seit dem ersten rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz 1966 erfuhr das Gesetz bis Mitte der 1990er Jahre nur wenige Änderungen, „die Landesplanung in Rheinland-Pfalz konnte sich fast 30 Jahre lang auf einer beständigen Rechtsgrundlage vollziehen“ (Bäumler, 2009; S. 9). Ganz differenzierte Ursachen (demografischer Wandel, wirtschaftliche Strukturwandelprozesse, Neufassung des Bundesraumordnungsgesetzes, ...) führten zu einer grundlegenden Neufassung des Landesplanungsgesetzes Rheinland-Pfalz im Jahr 2003. Der Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und zur Weiterentwicklung des Rhein-Neckar-Gebietes in der Region Rhein-Neckar erforderte ebenso eine Anpassung des LPIGes wie die Anpassung des BauGB im Jahr 2006. Derzeit bleibt noch abzuwarten, welche Konsequenzen sich aus der Novellierung des ROG 2008 für die Vorgaben der Landesplanung ergeben werden. Für die Betrachtung gilt das derzeit gültige Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz in der oben angegebenen Fassung aus dem Jahr 2003, zuletzt geändert im Jahr 2006.

Die Landesplanungsbehörde greift darin die Möglichkeiten der neuen Instrumentarien zur Verwirklichung der Raumordnungspläne explizit auf. Das aktuell gültige Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz führt in § 11 Verwirklichung der Raumordnungspläne an, dass die Landesplanungsbehörden und die Träger der Regionalplanung auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinwirken (§ 11 Abs. 1 LPIG)³⁵. „In Absatz 1 Satz 3 sowie in den Absätzen 2 und 3 sind die wichtigsten modernen planerischen Instrumente wie regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmarketing, Regionalmanagement, interkommunale Zusammenarbeit, Städtenetze und raumordnerische Verträge gesetzlich verankert worden“ (Bäumler, 2009; S. 94). Damit will der Gesetzgeber einen Anstoß zur Nutzung der sogenannten weichen Instrumente geben. „Durch sie können informelle Planungen unterstützt und regionale Zusammenarbeit initiiert und moderiert werden“ (ebenda).

Gemäß § 1 Abs. 1 LPIG Rheinland-Pfalz wird der raumordnerische Entwicklungsauftrag formuliert, der sich maßgebend an acht Unterpunkten orientieren soll. Leitvorstellung bei der Erfüllung des raumordnerischen Entwicklungsauftrages ist eine nachhaltige Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 LPIG). „Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten, die Bevölkerungsentwicklung sowie die wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Belange und Erfordernisse sowie das Prinzip des Gender Mainstreaming zu beachten“ (§ 1 Abs. 2 LPIG RhPf). Dieser Handlungsauftrag zur nachhaltigen Raumentwicklung unter Beachtung der genannten Themen wird im Laufe der Untersuchung wieder

³⁴ Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPIG) in seiner aktuell gültigen Fassung vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. März 2006 (GVBl. S. 93)

³⁵ auch Hessen und das Saarland haben – wie nahezu alle Bundesländer – gleichlautende Regelungen in ihre Landesplanungsgesetze übernommen (siehe Profil Regionalplanung, S. 44 ff.)

aufgegriffen. Denn es ergeben sich eindeutige thematische Schnittmengen der regionalen Raumordnung mit den in LEADER-Prozessen erarbeiteten Themen.

„Das konzeptionelle Planen hat sich auf zwei Planungsebenen zu vollziehen: Auf Landesebene hat die oberste Landesplanungsbehörde (*Ministerium des Innern und für Sport*, der Verfasser) unter vielfältigen Beteiligungen ein Landesentwicklungsprogramm zu erstellen. Für die Regionen (...) sind Planungsgemeinschaften gebildet; schwerpunktmäßig haben sie jeweils einen regionalen Raumordnungsplan zu erstellen“ (Bäumler, 2009; S. 13-14). Rheinland-Pfalz ist planungsrechtlich in die vier Regionen Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen und Westpfalz gegliedert. „Die regionalen Raumordnungspläne sollen das Landesentwicklungsprogramm für die jeweilige Region konkretisieren“ (§ 9 LPIG RhPf). „Bei der überörtlichen, überfachlichen und zusammenfassenden Landesplanung im Gebiet einer Region (Regionalplanung) wirken Land, Gemeindeverbände und Gemeinden nach Maßgabe dieses Gesetzes zusammen“ (§ 12 LPIG RhPf).

Die Verwirklichung der Raumordnungspläne „kann insbesondere durch regionale Entwicklungskonzepte erfolgen, durch die für einen Teilraum raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden und die die Grundlage der Fortschreibung der regionalen Raumordnungspläne darstellen können“ (§ 11 LPIG Rheinland-Pfalz). Dieser Entwicklungsansatz ist in nahezu allen Landesplanungsgesetzen enthalten. Er ist für die Ausbildung einer Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung von wichtiger Bedeutung und wird daher in weiteren Kapiteln immer wieder aufgegriffen.

„§ 1 Abs. 4 Satz 1 LPIG ordnet die unmittelbare Geltung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Behörden, öffentlichen Planungsträgern, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG 1998 an“ (Runkel, 2010b; S. 52). Der Durchgriff der Geltung der raumordnerischen Grundsätze auf Personen des Privatrechts sowie die damit verbundene Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung kann unter gewissen Voraussetzungen auch Wirkung entfalten auf LEADER-Vorhaben (siehe Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff.).

2.4. Regionale Ebene – Handlungsstufe der Regionalplanung

Mit der regionalen Ebene ist die Hauptaktionsebene im Sinne der Themenstellung erreicht. Als verlängerter Arm der Landesplanung konkretisieren die Träger der Regionalplanung die übergeordneten landesplanerischen Ziele, Grundsätze und sonstigen Vorgaben.

Hessen und Rheinland-Pfalz haben keine speziellen rechtlichen Grundlagen in Form eines Regionalplanungsgesetzes, die Landesplanungsgesetze inkludieren die relevanten rechtlichen Vorgaben. Das Saarland verfügt – wie oben beschrieben – über keine Regionalplanungsinstanzen.

Die jeweiligen Regionalversammlungen können durch Satzungen zur Ausgestaltung von Aufgaben der Regionalplanung Vorgaben für die inhaltliche Arbeit der Regionalplanung treffen, z.B. Vorgaben zu Kooperationen mit sonstigen regionalen Entwicklungsinitiati-

ven. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung sind in den drei bzw. zwei Betrachtungsländern keine Regionalversammlungsvorgaben zur Zusammenarbeit mit LEADER-Regionen bekannt, generell bleibt diese Möglichkeit jedoch gegeben.

Rheinland-Pfalz

Stellvertretend und beispielhaft für viele Flächenländer kann die Situation der regionalen Ebene als Planungs- und Handlungsinstanz in Rheinland-Pfalz betrachtet werden. Diese Betrachtung erfolgt eng verflochten mit der aktuellen Entwicklung der ROG-Novelle 2008, die aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden ist (dazu ausführlicher S. 48 f.). „Die gegenwärtigen Rechtskonstruktionen unterliegen der Weiterentwicklung. So ist in Rheinland-Pfalz eine umfassende Novellierung des Landesplanungsgesetzes infolge des GeROG angekündigt. Dabei soll der Aspekt der Regionalentwicklung neben der "klassischen" Regionalplanung weitergehend als bisher verankert werden. Im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008 (LEP IV), das als Rechtsverordnung bereits Normencharakter hat, ist davon schon einiges vorweggenommen. Dort wird die Regionalplanung – wie im Übrigen auch die kommunale Planung – vielfach aufgefordert und teilweise auch verpflichtet, einzelne Themen im Rahmen von Entwicklungskonzepten aufzuarbeiten. Kooperations- und Koordinierungsanregungen und -verpflichtungen sowie Monitoring- und Evaluierungsaspekte ergänzen diese Ansätze und geben dem LEP IV in der planerischen Umsetzung im regionalen und kommunalen Verwaltungshandeln ein prozedurales Gepräge“ (Wernig; 2009).

Das Landesplanungsgesetz beinhaltet – wie im vorstehenden Unterpunkt bereits angedeutet – keine weitergehenden inhaltlichen Anhaltspunkte für die Zusammenarbeit mit den regionalen ländlichen Entwicklungsinitiativen wie LEADER. Im Weiteren gelten die unter „Landesebene“ skizzierten Erläuterungen für die regionale Ebene.

3. Organisatorisch-institutionelle Verankerung

Die organisatorische Verankerung der Regionalplanung reicht quer durch Deutschland von der staatlichen Wahrnehmung über staatlich-kommunale Mischformen bis hin zur kommunalisierten Lösung. Im Einzelnen sind zu unterscheiden (nach Krappweis, 2010):

- staatliche Trägerschaft auf Landesebene (Schleswig-Holstein, Saarland),
- kommunalverbandliche Trägerschaft (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg),
- gemeinschaftliche Trägerschaft (Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern),
- kommunale Trägerschaft (z.B. Niedersachsen)

(ähnlich auch Troeger-Weiß, 1998; S. 103-104).

In gemeinschaftlicher Trägerschaft als Mischmodell legt die gegenüber der Regionalversammlung weisungsgebundene staatliche Planungsstelle (z.B. Regionalplanungsdezernat im Regierungspräsidium (Hessen), Regionale Planungsgemeinschaft (Rh.-Pf.)) die Planentwürfe vor, welche der kommunalen Beschlussfassung unterliegen.

Kurzerläuterung am Beispiel Hessen, Region Mittelhessen (vgl. dazu auch Spannowsky et al., 2009):

Das Land Hessen ist in die Planungsregionen Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen eingeteilt, sie umfassen die jeweiligen Regierungsbezirke Kassel, Gießen und Darmstadt. In diesen Planungsregionen sind seit dem 1. Mai 1997, basierend auf der Novelle des hessischen Landesplanungsgesetzes von 1994, die jeweiligen Regionalversammlungen für die Regionalplanung als übergeordnete, überörtliche zusammenfassende Planung zuständig. In den Regionalversammlungen sind die Landkreise, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie in der Planungsregion Südhessen der Regionalverband FrankfurtRheinMain (bis April 2011 Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) und in der Planungsregion Nordhessen der Zweckverband Raum Kassel vertreten.

Deren Geschäftsstellen sind die Regionalplanungsdezernate der Regierungspräsidien als Obere Landesplanungsbehörden. Die Regionalversammlung Mittelhessen besteht zum Zeitpunkt der Untersuchung aus 31 Mitgliedern, die von den Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen der Landkreise Gießen, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf und Vogelsberg sowie der Städte Gießen, Marburg und Wetzlar gewählt werden. Darüber hinaus haben die Landräte der Kreise Gießen, Lahn-Dill und Vogelsberg bzw. die Oberbürgermeister der Städte Gießen und Wetzlar, die gegenwärtig nicht Mitglied der Regionalversammlung sind, das Recht, an deren Sitzungen beratend teilzunehmen.

Die Regionalversammlung hat ein Präsidium und drei fachbezogene Ausschüsse gebildet. Die Ausschüsse bereiten die Beschlüsse der Regionalversammlung vor oder entscheiden bestimmte Angelegenheiten, sofern sie dazu beauftragt worden sind. Die Sitzungen sind öffentlich.

Die Regionalversammlung beschließt über

- die Aufstellung, Änderung, Anhörung und Offenlegung sowie die Vorlage des Regionalplans bei dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung,
- Abweichungen vom Regionalplan und Stellungnahmen zu Abweichungen vom Landesentwicklungsplan,
- Stellungnahmen zu Untersagungen raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen,
- Stellungnahmen zu Raumordnungsverfahren,
- Stellungnahmen zum Landesentwicklungsplan,
- Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Fachplanungen,
- Stellungnahmen zu sonstigen Fragen der Raumordnung in der Region.

Die in den einzelnen Bundesländern ganz differenzierte organisatorische Verankerung und institutionelle Legitimierung der Regionalplanung sowie der Aspekt der staatlichen oder kommunalen Verfasstheit der Planungsstellen spielen vor dem Hintergrund der gegenständlichen Fragestellung zunächst eine untergeordnete Rolle. Für die Ausgestaltung der Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER sind Kriterien

wie gemeinsame Problemsichten, die Erkenntnis möglicher Synergieeffekte, personale Netzwerke sowie gesetzliche Vorgaben weitaus entscheidender als die organisatorisch-institutionelle Verankerung im jeweiligen politischen System.

4. Aufgaben und Themenfelder

4.1. Aufgaben und Leitvorstellung³⁶

„Der Mensch beansprucht Raum und verändert ihn. Dazu tragen vielfältige Entwicklungen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Erholen und Kommunizieren bei. Das ROG stellt dazu auf eine einheitliche Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung ab. „Diese zielt darauf, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, S. 4)³⁷. Generelle Aufgabe der Raumordnung ist die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Konkret führt § 1 ROG dazu an:

- zum einen sind die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum miteinander abzustimmen (Koordinierungsauftrag)
- zum anderen sind auftretende Konflikte auszugleichen (Ausgleichsauftrag)
- schließlich ist Vorsorge zu treffen (Vorsorgeauftrag)³⁸

Diese Aufgaben verknüpft das ROG mit zwei instrumentellen Ansätzen, der generalisierenden Planung und der auf den Einzelfall bezogenen Abstimmung raumbedeutsamer – also raumbeanspruchender oder raumbeeinflussender – Planungen und Maßnahmen“ (Weick, 2009; S. 1). Zur Aufgabenerfüllung kann die Raumordnung sich instrumentell auf zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, die raumordnerische Zusammenarbeit und die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen stützen.

Wie dargelegt hat die Regionalplanung einen eigenständigen Planungsauftrag. Sie soll die durch die jeweilige Landesplanung vorgegebenen Ziele und Grundsätze der Raumordnung konkretisieren, die regionsspezifischen Struktur- und Entwicklungsprobleme aufarbeiten und die überregionalen Vorgaben mit den regionalen Bedürfnissen abstimmen. „Regionalplanung ist also im Kern die auf das Gebiet einer Region bezogene Koordinierung staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Planungsabsichten, die mit konkreten Raumansprüchen verbunden sind“ (ISM RLP, 2010).

Die regionalen Raumordnungspläne verfolgen in der Regel das Ziel, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Region herzustellen. „Unter Berücksichtigung sich verändernder bevölkerungsstruktureller, ökonomischer und ökologischer Rahmenbedingungen stehen die Sicherung des erreichten Ausbaustandes und, wo erforderlich, dessen Verbesserung im Vordergrund“ (ISM RLP, 2010). „Die für die Raumordnung in Rheinland-Pfalz maßgebenden Ziele finden sich auf Landesebene im Landesentwick-

³⁶ zur Raumordnung und dem ROG ausführlich siehe u.a. Runkel/Bielenberg/Spannowsky, 2008; siehe auch Profil Regionalplanung, S. 44 ff.

³⁷ zur Leitvorstellung des Raumordnungsgesetzes 1998 ausführlicher in Runkel/Bielenberg/Spannowsky (2008); J 630

³⁸ zu den Aufträgen im einzelnen vgl. Runkel 2001a

lungsprogramm (LEP) und auf der Ebene der Planungsregionen in den Regionalen Raumordnungsplänen (ROP). Der ROP ist dabei die Nahtstelle zwischen örtlicher und überörtlicher Planung; hier erfolgt sowohl die konkretisierende Ausarbeitung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung für das Gebiet der Gesamtregion als auch die Abstimmung zwischen dieser zusammenfassenden, koordinierenden und langfristig angelegten Planung mit der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) der Kommunen“ (Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2005; S. 13).

Darin zeigt sich die zentrale Aufgabe der Regionalplanung, welche „bislang und zukünftig die Aufstellung und Fortschreibung der Regionalpläne“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 93) umfasst. „Regionalplanung wird mit dieser Aufgabenstellung gleichgesetzt: unter Regionalplanung versteht man die Aufstellung und Fortschreibung eines Raumordnungsplans für das Gebiet einer Planungsregion“ (ebenda; teilweise nach Heigl/Hosch/Koerbling/Höhnberg, 1973/1996; S. 15). „Als überörtliche und fachübergreifende Planung hat die Raumordnung die Aufgabe, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche der raumbedeutsamen Fachplanungen in räumliche Gesamtkonzepte zu integrieren“ (Ritter, 2005; S. 863). Die Regionalplanung gibt den Entwicklungsrahmen für die räumliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung des Planungsraumes vor, die für Träger raumbedeutsamer Vorhaben verbindlich zu beachten sind.

Damit ist Regionalplanung im Kern die „Koordinierung staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Planungsabsichten für konkrete Raumansprüche und deren Abstimmung bzw. Vereinbarmachung mit den regionalen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen, und zwar im Sinne einer Frühkoordinierung (...) und im konkreten Einzelfall als Koordinierung der Planungsziele. (...) Die Aufgabe der Regionalplanung liegt damit im Spannungsfeld zwischen örtlichen und überörtlichen (regionalen Interessen), zwischen einzelfachlichen und überfachlichen bzw. gesamtträumlichen Standort- und Flächenansprüchen, zwischen individuellen und gemeinwohlorientierten Bedürfnissen in der Region“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 823).

„Nach den Ländervorschriften sind Beiträge der Regionalplanung in Regionalentwicklungsprozessen zusätzliche Aufgaben, die die Pflichtaufgaben – im Kern die Aufstellung, Fortschreibung und Änderung der Regionalen Raumordnungspläne – unberührt lassen. (...) Diese rechtsformale Situation findet sich auch im eher operativen Bereich wieder: So treten beispielsweise in Rheinland-Pfalz die Vorgaben für eine aktivere Regionalentwicklung an die Regionalplanung stets neben und zusätzlich an die Anforderungen hinsichtlich der klassischen regionalplanerischen Leistungen. Die Länder stellen also der Ordnungs- und Sicherungsfunktion der Regionalplanung eine (zusätzliche) Entwicklungsfunktion zur Seite, die weder rechtsformal noch materiell-rechtlich in die bestehenden regionalplanerischen Instrumente und Verfahren integriert wird“ (Wernig; 2009).

Derweil zeigt es sich, dass die Regionalplanung in verschiedenen Bundesländern einer unterschiedlichen Erwartungshaltung gerecht werden muss. In Bayern stellen die Kommunen an die regionalplanerischen Aufgabenbereiche einen höheren Anspruch, als beispielsweise in Bundesländern mit einer rein staatlichen Trägerschaft (wie Schleswig-Holstein oder auch an die Landesplanung im Saarland). „Erwartungen an die Regionalplanung aus der Sicht der Gemeinden konzentrieren sich *in Bayern* auf die Unterstüt-

zung bei der Bewältigung des Strukturwandels, Sicherung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Verkehrsanbindung und wirtschaftlichen Standortbedingungen, auf die Information über EU-Programme und aktuelle Entwicklungen in der Region, Beratung von Gemeinden und Unternehmen, Erarbeitung von Werbemaßnahmen, auf Initiativen gegen die Abwanderung von Bevölkerung und Betrieben“ (Troeger-Weiß, 1998; S. VI). Damit hebt sich der Anspruch an die Leistungs- und Wirkungsfähigkeit der Regionalplanung teilweise recht deutlich zu sonstigen Ländern ab. Im Übrigen begrenzt sich die Erwartungshaltung auf die regionalplanerische Kernaufgabe zur Steuerung von räumlichen Verteilungsansprüchen wie Siedlung, Verkehr oder Natur und Landschaft.

Generell zeigen sich die wesentlichen Aufgaben der Regionalplanungsinstanzen in

- der Aufstellung, Fortschreibung und Umsetzung des regionalen Raumordnungsplans,
- der Mitwirkung bei der Aufstellung und Fortschreibung der Landesentwicklungspläne,
- der Mitwirkung bei Fachplanungen oder Raumordnungsverfahren,
- der Genehmigung von Flächennutzungsplänen sowie Beratung bei Bauleitplanungen, sowie
- der Raumbesichtigung und des Monitorings.

„Es gibt eine Reihe von Aufgaben, bei deren Erfüllung die Regionalplanung Leistungsvorteile gegenüber anderen Akteuren hat. Themen dieser Art sind (a) raumgebundene Aufgaben ohne Ressortzuordnung wie Rohstoffwirtschaft und Naherholung sowie (b) fast alle Aufgaben, die überfachlichen, überlokalen und integrierenden Charakter haben, aber neben einer analytischen Funktion (Planung) vor allem Managementfunktionen erfordern: Aktivierung der Kooperation, Mediation von Konflikten, Setzung strategischer Leitlinien. Zu letztgenannten Aufgaben gehören:

- Koordinationsleistungen, um Synergieeffekte und Innovationspotenziale zu nutzen, die „zwischen“ den Fachpolitiken liegen.
- Dienstleistungen wie Standortsuchentscheidungen und Standort-Mediation (u. a. durch Anwendung von GIS-Systemen), raumbezogenes Projektmanagement (in Verbindung mit ROV/UVP), regionales Flächenmanagement, „Wissensguide“ für Standortsuchende, raumbezogene Beobachtungssysteme zu Wohnungsmarkt, Bodenmarkt, Umweltqualität, Risiken des Klimawandels u. ä.,
- Software-Leistungen bei regionsbezogenen Infrastrukturmaßnahmen wie Regionale Energiekonzepte, Regionale Nahverkehrskonzepte, Regionale Abfallwirtschaftskonzepte, Regionale Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung, Regionale Konzepte einer „Wissensregion“, Regionale Einzelhandelskonzepte,
- strategische Leistungen der Regionalentwicklung wie regionale Diskurse zur Raumentwicklung, Initiierung regionaler Gemeinschaftsaufgaben im Bereich „Verbesserung der Lebensqualität“ (z. B. Kulturlandschaft, Lärminderung), Initiierung von Modellvorhaben „nachhaltiger Raumentwicklung“ und interkommunaler Kooperation (z. B. interkommunale Gewerbegebiete, Kooperations- bzw. Strukturfonds), Regionalmarketing“

(ARL, 2007; S. 2-3).

Für die vorliegende Problemstellung von mit entscheidender Bedeutung ist die Aufgabe, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter raumordnerischen Gesichtspunkten aufeinander abzustimmen (§ 2 Abs. 1 LPlG) sowie die noch vergleichbar neue instrumentelle Option, Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (§ 2 Abs. 2 LPlG). Diese zentralen Aspekte finden in späteren Kapiteln (siehe u.a. Steuerungsverständnis, S. 157 ff.; Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff.; Projektanalyse, S. 190 ff.) eingehende Beachtung. Vor allem für die Vertreter der LEADER-Seite ist das Aufgabenspektrum und die Zuständigkeit der Regionalplanungsträger überwiegend unklar, daher ist die Darlegung der Aufgaben eine wichtige Voraussetzung für das Grundverständnis der Arbeit und für die Bestrebungen zur Verbesserung der Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung.

4.2. Themenfelder

„Raumfunktionen betreffen überwiegend schutzorientierte Festlegungen zugunsten z.B. von Natur und Landschaft, Gewässer, Klima und Boden. Raumnutzungen beziehen sich neben Siedlungszwecken z.B. auf solche der Erholung, Land- und Forstwirtschaft und der Lagerstättennutzung“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, Seite 2). Die regionalplanerische Ausrichtung ist traditionell grundsätzlich auf die Verteilung von Nutzungsansprüchen an den Raum geprägt. „Die Landes- und Regionalplanung wirkt durch ihre gemeindeübergreifende und an überörtlichen Erfordernissen orientierte Abstimmung zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung auf eine haushälterische Flächenpolitik hin. Sie trägt mit siedlungs- und freiraumbezogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen maßgeblich zur quantitativen Dämpfung, qualitativen Verbesserung und standörtlichen Optimierung der Flächeninanspruchnahme bei. Vorgaben zur Förderung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit unterstützen die überörtliche Abstimmung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung in Stadt-Umland-Bereichen verdichteter Räume“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 25).

Mit dem BauROG 1998 sind Kerninhalte der Raumordnungspläne in das Raumordnungsgesetz aufgenommen worden (§ 7 Abs. 2 ROG 1998), die sich mit der Aufnahme in die neuen Regelungen des Raumordnungsgesetzes 2008 bewährt haben (vgl. § 8 Abs. 5 ROG 2008). Danach sollen die Raumordnungspläne in jedem Fall Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zur angestrebten Siedlungsstruktur (Zentrale-Orte, Achsen, Siedlungsentwicklungen, ...), der angestrebten Freiraumstruktur (Freiräume, Freiraumschutz, Rohstoffflächen, ...) sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (Verkehrsstraßen, Schienennetze, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, ...) ³⁹.

„Die beispielhaft aufgezählte anzustrebende Festlegung der Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen im Rahmen der anzustrebenden Freiraumstruktur zielt auf großräumig umweltbelastete Regionen ab, für die eine Sanierungs- und Entwicklungskonzeption entwickelt werden und umgesetzt werden soll. Insofern bestehen Bezüge zu § 13 ROG, der den Planungsträger in die Mitverantwortung für die Verwirklichung seiner

³⁹ auszugsweise nach § 8 Abs. 5 ROG

Planung nimmt“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, S. 16). Diese Übertragung von Mitverantwortung ist grundsätzlich auch für die LEADER-LAGen denkbar, insbesondere wenn diese raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen entwickeln und in die Umsetzung bringen (dazu ausführlich Steuerungsverständnis, S. 158 ff.; Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff.; Projektanalyse, S. 190 ff.).

Die Festlegungen nach oben genanntem § 8 Abs. 5 ROG können auch Gebiete bezeichnen,

„1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),

2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (Vorbehaltsgebiete),

3. in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete)“ (§ 8 Abs. 57 ROG).

Die Zuständigkeit der (regionalen) Raumordnung für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen und die damit einhergehende Regelungsbefugnis zum Ausschluss sonstiger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (sonstiger Vorhabensträger) an gleicher Stelle kann für das Zusammenwirken von Regionalplanung und LEADER in einem räumlichen Überschneidungsbereich von Bedeutung sein (vgl. Projektanalyse, S. 190 ff.). „Die Raumordnungspläne sollen auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG⁴⁰ enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können“ (§ 8 Abs. 6 ROG). Hier sind unmittelbare Ansatzpunkte für eine Kooperation der Regionalplanung mit LEADER-LAGen gegeben.

5. Instrumente

Die Betrachtung der für die Problemstellung wesentlichen regionalplanerischen Steuerungsinstrumente erfolgt an dieser Stelle kurz gefasst⁴¹. Diejenigen Instrumentarien, die sich im Sinne der Untersuchung wesentlich auf das kooperative Verhältnis und die re-

⁴⁰ § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG betrifft „Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“; dies kann LEADER-Gruppen umfassen, dazu ausführlicher Unterkapitel Bindungswirkung für LEADER-Projekträger an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, S. 169 ff.

⁴¹ ausführlich zu den raumordnerischen Instrumenten siehe u.a. Troeger-Weiß, 1998

gionalplanerische Steuerung von ländlichen regionalen Entwicklungsprozessen auswirken, werden im Verlauf der Arbeit an unterschiedlichen Stellen detailliert behandelt⁴².

Die Raumordnung verfügt über einige klassische Instrumente, mit denen sie auf die Regionalentwicklung einwirken kann, dazu sind insbesondere der eigentliche Regionale Raumordnungsplan, das Zentrale-Orte-Konzept, Regiopole oder die „Nutzung regional differenzierter Aktionsprogramme als Orientierungshilfen für die Neustrukturierung einer Region“ (Troeger-Weiß, 2009). Ergänzt werden diese klassischen Instrumente spätestens seit der Einführung in das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) 1998 durch die neuen raumordnerischen Instrumente wie Regional- und Standortmarketing, Leitbildprozesse, Teilraumgutachten (TRG, vornehmlich in Bayern) oder durch die Aufstellung und Umsetzung eines übergeordneten regionalen Entwicklungskonzeptes (REK).

Gemäß dem deutschen Raumplanungssystem sind – mit den bekannten Ausnahmen in den kleineren Bundesländern – unterhalb der jeweiligen Landesentwicklungspläne und -programme Regionalpläne zur Konkretisierung der landesplanerischen Entwicklungsvorgaben aufzustellen. Über die Regionalpläne wird die räumliche Entwicklung der Region mit einem zeitlichen Horizont von in der Regel von mehr als 15 Jahren festgelegt. „Im traditionellen Verständnis der Planungswissenschaft und Planungspraxis steht der Regionalplan (in einzelnen Ländern auch Regionaler Raumordnungsplan, Regionales Raumordnungsprogramm, Gebietsentwicklungsplan genannt) im Mittelpunkt der Regionalplanung. (...) Die Regionalpläne enthalten die Zielsetzungen (Grundsätze, Ziele, sonstige Erfordernisse und Vorschläge) für die Entwicklung der Planungsregion in beschreibender und in zeichnerischer Darstellung (...)“ (Sinz, 1994; S. 826). „Raumordnungspläne sind im Planungsgefüge übergeordnete Planungen (...), die räumliche Vorgaben für andere (nachgeordnete) raumwirksame Planungen treffen“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, Seite 6).

Ein wesentliches klassisches Instrumentarium stellt zudem das Raumordnungsverfahren (ROV) dar, welches als projektbezogene landesplanerische Beurteilung eine mittelbare Rechtsverbindlichkeit ebenfalls gegenüber öffentlichen Planungsträgern erwirkt⁴³. Gegenüber privaten Projektträgern geht von diesen beiden Instrumenten regelmäßig keine unmittelbare Rechtswirkung aus. Es sei an dieser Stelle allerdings vorweggenommen, dass unter bestimmten Voraussetzungen jedoch auch Private den Bindungswirkungen der Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung unterliegen können⁴⁴.

Die Regionalplanung ist ordnungspolitisch etabliert und akzeptiert. Allerdings führen die „neuen Herausforderungen, Chancen und inhaltlichen Konzepte der Regionalentwicklung (...) zur Hinterfragung der klassischen Instrumente. Zum anderen entstehen (...) Forderungen nach dem Einsatz sog. weicher Instrumente, informeller Planungen, informeller Planwerke oder informeller Prozesse und Instrumente in der Praxis“ (Lud-

⁴² So erfolgt die Erläuterung des weichen Instrumentes ‚REK‘ im entsprechenden Unterkapitel Verständnis von Regionalen Entwicklungskonzepten (S. 144 ff.). Ganz wesentlich ausdifferenziert wird dies durch die Diskussion des Steuerungsverständnisses inklusive der vorhandenen Steuerungsoptionen des Raumordnungsgesetzes im Kapitel Steuerungsverständnis (S. 157 ff.).

⁴³ Das Raumordnungsverfahren kann insbesondere bei der Untersagung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine erneute Rolle spielen (siehe S. 176 ff.) und ist an dieser Stelle der Vollständigkeit angeführt.

⁴⁴ Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG 2008; dazu ausführlich Kapitel Steuerungsverständnis der Regionalplanung, siehe S. 157 ff.

wig, 2004; S. 26; teilweise nach: Bayerische Staatsregierung, 2000; S. 243). Die rechtlich legitimierte neue Rolle der Regionalplanung zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen ist bei den Adressaten wie sonstigen regionalen Schlüsselakteuren noch weitgehend unerkannt. Nicht zuletzt dieser Erkenntnis geschuldet berufen sich die Regionalplanungsträger zunehmend auf die neuen Instrumente der Raumordnung, um ihren Ansprüchen und Ambitionen zur Entwicklung und Gestaltung des (regionalen) Raums Nachdruck zu verleihen. Dementsprechend wird das Regionale Entwicklungskonzept (REK) unterdessen in allen Bundesländern als zentrales Instrument zur Umsetzung raumordnerischer Regionalentwicklungsprozesse anerkannt (siehe ausführlich Unterkapitel Verständnis von Regionalen Entwicklungskonzepten, S. 144 ff.). Speziell über die Ausprägung der neuen Instrumente der Raumordnung zeigt sich das neue Selbstverständnis der Regionalplanung, welchem in der Untersuchung noch ausführlichere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Ein synergetisches Miteinander von klassischen und neuen Instrumenten kann dabei nicht geleugnet werden. „Die ‚weichen Ansätze‘ ergänzen sehr wohl die klassischen rechtsverbindlichen Instrumente, ersetzen sie aber nicht. Auch bleiben rechtsverbindliches Landesentwicklungsprogramm und Regionalplanung stets konzeptioneller Hintergrund, Geschäftsgrundlage sozusagen, für ihre ‚weichen kommunikative Ergänzung‘“ (Troeger-Weiß, 1998; S. VIII).

DILLER weist zurecht daraufhin, dass vor allem in der Phase der Planerstellung die Regionalplanung „praktisch keine Zwangsmittel“ einsetzen kann, „sondern nur auf die Verfahrenssteuerung und die persuasive Steuerung (Information/Überzeugung) sowohl vertikal gegenüber der kommunalen Planung, als auch gegenüber Fachplanungen setzen. (...) Bei der Umsetzung der Pläne wiederum kann die Regionalplanung auf einer materiell-rechtlich gefestigten Basis agieren“ (Diller, 2009; S. 2). Verglichen mit sonstigen Akteuren zeigt die Regionalplanung jedoch regelmäßig „strukturelle Schwächen: Ihr fehlen eine politische Klientel, häufig politisch emotionale Themen und einflussreiche Steuerungsmittel wie Zwang und finanzielle Anreize“ (ebenda). Die Regionalplanung hat dabei „kaum Einfluss auf die Ressourcen, die für die Förderung der Regionalentwicklung zentral sind, wie z.B. Fördermittel, politische Macht auf übergeordneten Ebenen“ (Danielzyk, 2002; S. 37).

„Die Landes- und Regionalplanung brachte sich in allen ostdeutschen Ländern in die Gestaltung kooperativer Entwicklungsprozesse vielfach als Schnittstelle, als Informationspool und als Organisator von interkommunalen Diskussionen ein. Häufig war sie Motor für gemeinsame Initiativen der Planadressaten. Allerdings übernahm sie selbst nirgendwo Führungsfunktionen. Dies entsprach einer realistischen Einschätzung ihrer Handlungspotenziale“ (Müller, 1999b; S. 604).

Der regionalen Raumordnung bieten sich jedoch bisher nicht erkannte Handlungsmöglichkeiten (und -berechtigungen) zur Einflussnahme auf Prozesse der ländlichen Entwicklung. Diese werden im eigenen Kapitel „Steuerungsverständnis“ ausführlicher dargestellt.

6. Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Das ROG unterscheidet zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Ziele sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG).

„Die bindenden Ziele der Raumordnung enthalten verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG)“ (Stür, 2009; S. XXVIII).

Grundsätze der Raumordnung hingegen sind „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2) aufgestellt werden“ (gemäß § 3 Abs. 1 ROG). „Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren“ (§ 2 Abs. 1 ROG).

„Die gesetzlichen ‚Grundsätze der Raumordnung‘ wurden überarbeitet und an die aktuellen ‚Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ angepasst“ (BMVBS, 2010). Sie arbeiten jeweils den besonderen raumordnerischen Beitrag zu einem bestimmten öffentlichen Belang heraus. Dieser Beitrag liegt überwiegend in der Flächensicherung, Flächenvorsorge, Standortsicherung und Standortvorsorge. Die in § 2 ROG aufgezählten Grundsätze der Raumordnung sind nicht abschließend, „das Wort „insbesondere“ am Ende des ersten Halbsatzes soll den Katalog der Grundsätze für weitere Grundsätze öffnen“ (BMVBW, 2008; S. 54).

Mit Blick auf die vorliegende Problemstellung entfalten insbesondere nachfolgende Grundsätze direkte Relevanz für die weitere Untersuchung. Die anhand § 2 Abs. 2 ROG getroffene Auswahl an raumordnerischen Grundsätzen erfolgt im Vorgriff auf die in späteren Kapiteln dargestellten thematischen Zusammenhänge zwischen Regionalplanung und LEADER (siehe Kapitel Projektanalyse; S. 190 ff.). Die Nennung der zentralen raumordnerischen Grundsätze dient unmittelbar dem Wissensaustausch und somit der Transparenzbildung zwischen Regionalplanung und LEADER:

- Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. (...) Demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung

sind einzubeziehen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.

- Die prägende Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume ist zu sichern. (...) Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander (...) hinzuwirken. (...) Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. (...) Die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.
- Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. (...) Dem Schutz kritischer Infrastrukturen ist Rechnung zu tragen. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken. (...)
- Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln. Regionale Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken. Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturellschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen. Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; dazu gehört auch die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen.
- Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.

- Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen. (...) Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.

Die ausgewählten Grundsätze sind aus unterschiedlichen Gründen heraus für die Bearbeitung der Themenstellung relevant. Einerseits zeigen sich thematische Schnittmengen der Tätigkeitsfelder zwischen Regionalplanung und LEADER-Konzepten/-Projekten, andererseits können raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen aus beiden Regionalinitiativen einen unmittelbaren Bezug zueinander begründen. Zudem gelten diese Grundsätze bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unabhängig vom jeweiligen Vorhabenträger. Darüber hinaus kann der Katalog der angeführten Grundsätze erweitert werden und für das Verhältnis zwischen Regionalplanung und LEADER über die Auflistung weiter an Relevanz gewinnen.

Ziele der Raumordnung sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und unter bestimmten Voraussetzungen auch von Privaten zu beachten, Grundsätze müssen von diesen berücksichtigt werden. Diese Kernaussagen sind für das kooperative Verhältnis zwischen Regionalplanung und LEADER im Weiteren noch von Bedeutung (siehe Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff.).

7. Schlüsselakteure, Beteiligte, Adressaten und Zusammenwirken mit regionalen Akteuren

Träger der Regionalplanung sind in der Regel

- der Landesregierung nachgeordnete staatliche Behörden (wie z.B. staatlich verfasste Planungsgemeinschaften),
- kommunale Planungsgemeinschaften oder
- (sonstige) Gebietskörperschaften.

In Rheinland-Pfalz beispielsweise bilden die kreisfreien Städte und Landkreise im Gebiet einer Region die Planungsgemeinschaft und sind gleichsam Mitglieder derselben (§ 14 Abs. 1 LPIG RhPf). „Auf ihren Antrag können große kreisangehörige Städte, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern und Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Mitglieder in die Planungsgemeinschaft aufgenommen werden“ (§ 14 Abs. 2 LPIG RhPf). Hauptakteure sind dennoch insbesondere die Regionalplaner, die sich darum bemühen, „die schwierigen Prozesse der Umstrukturierung ihrer Region aktiv und konstruktiv zu begleiten und dafür Kooperationspartner zu finden“ (Fürst, 2005; S. 22). „Planung wird *demnach* (...) immer mehr als eine ‚intermediäre Instanz‘ zwischen ökonomischen, politischen und sozialen Steuerungssystemen

gesehen (...), bei der es darum geht, Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen für die gemeinsame Gestaltung der regionalen Entwicklungsprozesse zu gewinnen“ (ebenda; S. 23).

Hinsichtlich der bei der Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Raumordnungsplänen vorzusehenden Beteiligungen enthält das ROG nur wenige Vorgaben. Gemäß § 10 Abs. 1 ROG sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten und Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. „Bei der Aufstellung sind die von der Planung berührten Bundes- und Landesbehörden zu beteiligen. In Betracht kommt dabei auch die Zusammenarbeit mit nachgeordneten Behörden“ (Bäumler, 2009; S. 88). Somit enthält das Gesetz insgesamt nur sehr vage Vorgaben zur Beteiligungspflicht bei Raumordnungsplänen; Aussagen speziell auf die privat-rechtlichen LEADER-LAGen oder sonstigen informellen Regionalinitiativen werden keine getroffen. Eine Beteiligung der LEADER-LAGen ist nicht vorgesehen und erfolgt somit in der Praxis generell nicht.

„Die Regionalplanung richtet sich dabei im überkommenen Verständnis an öffentliche Planungsträger oder an Stellen, die räumlich wirksame Maßnahmen durchführen. (...) Raumbedeutsame öffentliche Aufgaben werden aber zunehmend von Trägern in privater Rechtsform durchgeführt“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, Seite 6). Vor dem Hintergrund der regelmäßigen Organisation der LEADER-LAGen als private Rechtsform kommt dieser Adressatenwirkung im weiteren Verlauf der Abhandlung ein besonderes Interesse zu⁴⁵.

Die Raumordnungsgrundsätze gelten unmittelbar für alle Behörden, Planungsträger, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Im Hinblick auf die engere Themenstellung sind davon angesprochen:

- „die Behörden des Landes; sie sind in allen Verwaltungsebenen angesprochen;
- Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Dazu zählen die Gemeinden und Gemeindeverbände. Das hat z.B. die Folge, dass diese durch Absatz 4 (*des § 2 LPIG RhPf*, der Verfasser) unmittelbar verpflichtet sind, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (...) die Raumordnungsgrundsätze abzuwägen.
- unter bestimmten Voraussetzungen auch Personen des Privatrechts, wenn diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Voraussetzung hierfür ist (...) die Mehrheitsbeteiligung öffentlicher Stellen an der betreffenden Person des Privatrechts oder die überwiegend öffentliche Finanzierung der Planungen und Maßnahmen mit öffentlichen Mitteln“

(Bäumler, 2009; S. 47). Auf Letztere wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingehend Bezug genommen (siehe u.a. Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff.).

„Die Adressaten der Regionalplanung sind einmal die Institutionen, die den verbindlichen Regionalplan bei ihren raumbbeanspruchenden und raumwirksamen Planung und

⁴⁵ dazu ausführlicher Kapitel Steuerungsverständnis, S. 157 ff.

Maßnahmen zu beachten, zu berücksichtigen und umzusetzen oder durchzusetzen haben, also die Gemeinden, Kreise, die Fachbehörden, die allgemeinen Verwaltungsbehörden und speziell die Behörden der Raumordnung und Landesplanung“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 827). Darüber hinaus dient der Regionalplan aber auch gesellschaftlichen Gruppen, den Investoren, allen Bürgern der Region zur Orientierung (ohne unmittelbare Rechtswirkung) über die angestrebte raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung der Region, wenn sie ihre eigenen raumbezogenen Entscheidungen und Verhaltensweisen bestimmen“ (ebenda).

„Die Förderung der Zusammenarbeit Dritter wird begrenzt, nämlich auf solche Stellen und Personen, die maßgeblich für die Planverwirklichung und damit wieder eng gebunden an die Regionalplaninhalte sind“ (Wernig; 2009). „Zentrale Aufgabe bei Erstellung der Raumordnungspläne und bei Abstimmung konkreter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ist die Koordinierung unterschiedlicher Anforderungen an den Raum. (...) Die Zusammenschau der verschiedenen Sektorpolitiken unter räumlichen Gesichtspunkten gehört zum Kernbereich der Raumordnung. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Aufgabe, für Abstimmungen zu sorgen, wo es anderenfalls zu Unerträglichkeiten kommen würde“ (Runkel, 2010b; S. 26).

Speziell zur Zusammenarbeit mit Initiativen der ländlichen Entwicklung schreibt das rheinland-pfälzische Landesentwicklungsprogramm in den Zielen und Grundsätzen der Landesentwicklung zur Raumstruktur vor, dass „die Gebietskulisse der Raumkategorie Ländliche Räume (...) den Ausgangspunkt eines räumlichen Bezugsrahmens und Handlungsschwerpunktes für die entsprechende europäische und bundespolitische Förderung ländlicher Räume und der Agrarförderung darstellt. Daraus resultierende Entwicklungsstrategien (z.B. integrierte regionale Entwicklungskonzepte oder Dorfentwicklungskonzepte) und Planumsetzungen sind mit der Landes- und Regionalplanung frühzeitig abzustimmen“ (ISM RLP, 2008).

8. Finanzbudget

Zwar gewährt die oberste Landesplanungsbehörde den Planungsgemeinschaften „angemessene Zuwendungen“ (§ 14 LPlG RhPf), allerdings verfügt die Regionalplanung regelmäßig nicht über eigene investive Finanzressourcen, um über eigenhändige Projektumsetzung regionale Entwicklungsprozesse zu verwirklichen. „Was die (...) finanzielle Ausstattung der Regionalplanung betrifft, so ist die überwiegende Mehrheit der Befragten der Auffassung, dass dies wohl eine eher randliche Rolle spielt“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 111).

Ihr verbleibt folglich stets nur die Rolle des Ideengebers und Aktivators, der auf die Generierung sonstiger Finanzierungsmöglichkeiten angewiesen ist. Gerade bei der Ausfüllung von Gestaltungs- und Entwicklungsprozessen zeigt sich die mangelhafte Finanzausstattung der Regionalplanung als bedeutendes Manko und entscheidendem Nachteil gegenüber den finanzstarken ländlichen Entwicklungsinitiativen.

9. Zwischenfazit: Funktion und Nutzwert der Regionalplanung in der Regionalentwicklung

9.1. Nutzwert

Die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von TROEGER-WEISS zur Wirkungsweise der Regionalplanung in Oberfranken spiegeln deren positiven Nutzwert wider. Aus den Antworten wie „Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft“, „Gestaltung von Standortfaktoren“, „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“, „Verbesserung der touristischen Struktur“, „Stärkung der zentralörtlichen Funktionen“ oder „Verbesserung der Einkommensverhältnisse in der Gemeinde/Stadt durch indirekten bzw. direkten Beitrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ (vgl. Troeger-Weiß, 1998; S. 107) lässt sich der besondere infrastrukturelle Bezug der regionalplanerischen Aufgabenfelder und die Bedeutung der Regionalplanung für deren Vorbereitung und rechtliche Sicherung gegenüber konkurrierenden Planungen und Flächenansprüchen ablesen. „Besonderer Stellenwert kommt jenen Zielen zu, die auf die Stärkung der Wirtschaftskraft, der Verkehrsinfrastruktur und des Arbeitsmarktes der Region abstellen“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 108).

Neben den unmittelbar raumbezogenen Wirkungen agiert die Regionalplanung in weiteren Themenfeldern Gewinn bringend für die Region. „Mit der Studie ‚Universität Kaiserslautern als Motor für die Entwicklung der Region‘ wurde die Gründung der ersten Technologietransferstelle in der Westpfalz angestoßen. Mit dem ÖPNV-Rahmenkonzept wurde der teilräumliche, planerisch-konzeptionelle Vorläufer des Rheinland-Pfalz-Taktes vorgelegt. Aus der Vision des ÖPNV-Rahmenkonzeptes "jederzeit mit einem Fahrschein von jedem Ort zu jedem Ort in der Region" wurde der Slogan des Westpfalz-Verkehrsverbundes (WVV): "Eine Fahrkarte, ein Fahrpreis, ein Fahrplan". Auch die Anmeldung des Biosphärenhauses in Fischbach bei Dahn als eines der weltweiten Projekte der EXPO 2000 in Hannover geht ebenso wie die Integration dezentraler Projekte wie z.B. die Fahrraddraisine auf der Glantalstrecke in die Landesgartenschau 2000 Kaiserslautern auf Initiativen der Planungsgemeinschaft Westpfalz zurück. Schließlich wurde das Tourismusangebot Westpfalz-Wanderweg von der PGW geplant und realisiert“ (Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2005; S. 13).

Aus Sicht der empirischen Erhebung (Expertenbefragung) gehen von der Regionalplanung differenzierte Wirkungen für die Region aus, Regionalplanung ...

- ... ist querschnittsorientiert
- ... führt Nutzungsansprüche an den Raum zusammen
- ... REK als Instrument zur Verwirklichung der Pläne
- ... ist dauerhaft in der Region institutionalisiert
- ... ist demokratisch legitimiert
- ... ist räumlich übergeordnet (→ Überblick, Transfer).

Dem Aspekt der dauerhaften Verankerung in der Region muss vor dem Hintergrund des Zusammenspiels mit den förderperiodisch organisierten LEADER-Gruppen eine besondere Stellung zukommen. „Planung bleibt aber der integrativen und langfristigen Perspektive verpflichtet“ (Ludwig, 2005; S. 319) – Planung steht so für Kontinuität der Ent-

wicklung einer Region. Es kann die Frage aufgeworfen werden, ob die Regionalplanung vor dem Hintergrund der Problemstellung als dauerhafte regionale Dachorganisation wird fungieren können, unter deren Mantel und Führung eine strukturierte Bündelung der differenzierten regionalen Entwicklungsansätze gewährleistet werden kann?

9.2. Raubeobachtung, Monitoring

Durch die Betrachtung der einzelnen Leistungspotenziale der Regionalplanung ist ihre Funktion als wichtiger überkommunaler Raubeobachter und Informationserbringer bereits angerissen worden. „Als thematisch kompetente Informationsstelle kann die Regionalplanung weiterverarbeitungsfähige Grundlageninformationen über die aktuelle raumstrukturelle Entwicklung bereitstellen, die als Plattform für weitere Überlegungen und Planungen dienen können; sie kann regionale Entwicklungschancen und Probleme aus einer integrativen Sichtweise thematisch konzentriert aufbereiten, die für Politik, andere Akteure und auch für die Öffentlichkeit relevant und verständlich sein sollten; diese Dienstleistungen könnten ergänzt werden um problemorientierte Prognosen und Szenarien zur künftigen Entwicklung der jeweiligen Region“ (Knieling et al., 2003; S. 196-197).

Diese Funktion ist nicht bei allen sonstigen Akteuren der Regionalentwicklung bekannt, die regionalplanerische Leistungsfähigkeit im Monitoring des Raums oftmals nur wenig von Externen genutzt.

9.3. Image

KISTENMACHER bemerkte vor knapp 25 Jahren, dass die Regionalplanung es schwer habe „wegen ihrer abstrakten Planungsinstrumente, deren Wirkungsweise nur schwer zu übersehen ist“ (Kistenmacher, 1986; S. 43f.). Zehn Jahre nach Kistenmacher bescheinigt MIELKE der Regionalplanung „ein Image- und Vermittlungsproblem“, sie gilt als „schwerfällig“ oder „innovationsfremd“ (Mielke, 1999; S. 24). SPAN-
NOWSKY/BORCHERT sprechen vom Image der „Negativplanung“ (2003; S. 38; so auch Knieling/Fürst/Danielzyk, 2001; S. 185).

„Die eher geringe Bedeutung der Regionalplanung bei ‚weichen‘, d.h. informellen oder schwach formalisierten Kooperationsformen ist kein Zufall. (...) So dominiert in der Außenwahrnehmung der Regionalplanung ihre ‚Ordnungsaufgabe‘, sie wird von vielen Akteuren als restriktiv (...) wahrgenommen“ (Danielzyk, 2002; S. 37).

„Die Regionalplanung leidet noch immer unter dem Image der ‚Negativplanung‘, ‚Verhinderungsplanung‘ und ‚staatlicher Intervention‘ (...). Vor allem Gemeinden sind wenig geneigt, der Regionalplanung eine regionale Führungsrolle zuzugestehen, aus Angst, damit Prozesse wachsender regionaler Zentralisierung in Gang zu setzen“ (Knieling et al., 2003; S. 178).

„Ein weiterer Nachteil dieser diffusen Situation, d.h. der bislang vielfach geringen Gestaltungsmöglichkeiten und ebenso geringen Außenwirkungen (im Sinne von Vermarktbarkeit) des Handelns auf regionaler Ebene ist, dass sich ‚starke‘, d.h. machtbewusste politische Akteure für diese Ebene häufig kaum interessieren“ (Danielzyk, 2002; S. 36).

In der Tat scheint die regionale Raumordnung in einem Imagetief, in einer Identitätskrise, zu stecken. Die Auswirkungen des demografischen Wandels, weitgehend bebaute Räume, neue großflächige Naturschutzflächen (die vielfach auf nationaler sowie Landesebene vordefiniert werden), eine gestiegene Bedeutung der Fachplanungsträger sowie im Vergleich zu den wirtschaftlichen Boom-Jahren zurückgehende Flächenkonkurrenzen lassen die regionale Raumordnungsebene an Steuerungseinfluss einbüßen. Vollerorts sind die regionalen Raumordnungspläne, die über Jahrzehnte hinweg die zentralen die Landesplanung konkretisierenden Planungsinstrumentarien mit bedeutungsvoller Steuerungsrelevanz waren, heute nur noch als die differenzierten Fachplanungen zusammenfassende Informationspläne anerkannt; ihre ehemals umfassende Steuerungsrelevanz zeigt sich dezimiert und mit ihr auch das vormals selbstbewusste Image.

9.4. Zusammenarbeit, kooperative Handlungsformen

DILLER beschreibt dazu passend, dass die formalen Ordnungsinstrumente trotz des Imageverlusts bislang ihren zentralen Stellenwert halten. „Denn nur über die Ordnungsfunktion gewinnt die Regionalplanung politische Aufmerksamkeit, Autorität und Verhandlungsmacht“ (Diller, 2009; S. 7). Aufgrund der relativ schwachen rechtlichen Durchsetzungsmittel sieht er in der Kooperation als unterstützendes Instrument die neue strategische Orientierung der Regionalplanung (ebenda). In dieser kooperativen Grundsausrichtung begründet sich die Chance der Regionalplanung, Verantwortung für regionale Koordinierungsprozesse zu übernehmen. „In diesem Rahmen wird Planung als Handlungsrahmen für einen von Planern moderierten gesellschaftlichen Prozess gesehen, in dem Erfahrungen und Lebensbezüge der betroffenen Akteure vereint und in die Planungskonzepte eingebracht werden. Regionale Entwicklungssteuerung wird damit nicht einfacher, sondern voraussetzungsvoller. Anstelle der Zweck-Mittel-Programmierung treten ein Denken in Verfahren sowie prozedurale Steuerung. Die Fähigkeit der Akteure in regionalen Governance-Strukturen zu kooperieren kann damit als Determinante der regionalen Handlungsfähigkeit interpretiert werden“ (Ludwig, 2004; S. 33).

Kommunale Organisationsmodelle der Regionalplanung (wie in Rheinland-Pfalz) werden durch Umlagen finanziert und sind aus diesem Grund stärker kommunalen Verteilungsinteressen ausgesetzt. „Sie müssen Initiativen aus diesen heraus begründen; auch befinden sie sich gegenüber den staatlichen Fachpolitiken in einer schwächeren Position. Eine staatlich verankerte Regionalplanung (wie im Saarland und weitgehend in Hessen) hat dagegen eine gewisse Autorität und zumindest das Potenzial eines Zuganges zu staatlichen Ressourcen, was sie eher befähigt, regionale Kooperationen zu unterstützen als die kommunal verfasste Regionalplanung“ (Diller, 2009; S. 8).

„Will sie regionale Kooperation initiieren, so trifft sie häufig auf Akteure, die politisch, administrativ, fiskalisch, aber z. T. – sicher auch zusammenhängend mit der besseren Finanzausstattung - auch vom Image her eine bessere Stellung in der Region haben (Knieling/Fürst/Danielzyk, 2003; S. 182). Dies sind z. B. Akteure aus dem Bereich ländliche Entwicklung, regionale Strukturpolitik/Wirtschaftsförderung, Tourismus. Immer wieder kommen neue Akteure hinzu, die räumlich und sachlich quer zu den Regionen

der Regionalplanung liegen und finanziell besser ausgestattet sind (z. B. Metropolregionen, Innovationsregionen, INTERREG-Regionen)“ (Diller, 2009; S. 7).

Diesen Eindruck bestätigen SPANNOWSKY/BORCHERT, da „eine auf Kooperation bauende und verstärkt ‚dienstleistende‘ staatlich verfasste Regionalplanung“ es schwer habe, „sich im Bereich der Regionalpolitik bzw. Regionalentwicklung gegenüber anderen Akteuren zu profilieren, da gegenüber einer staatlich verordneten ‚Planwirtschaft‘ in kommunalen Raum eine grundlegende Abneigung zu bemerken ist“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 38).

„Dabei besitzen gerade Raumordnung und Landesentwicklung erhebliche Potenziale, die Regionalentwicklung positiv zu beeinflussen, denn sie bieten eine konzeptionelle Orientierung für Entwicklungsansätze, haben Erfahrungen mit regionaler Zusammenarbeit und sind gewohnt, regionale Dialoge zu initiieren, zu moderieren sowie in Konfliktfällen zu vermitteln. Ihre Fähigkeit, Netzwerke zwischen unterschiedlichen Akteuren zu knüpfen und zu pflegen, ist ein wichtiges Potenzial für die Bildung von regionalem Sozialkapital. Hierdurch wird die Regionalplanung zu einem wichtigen – wenn nicht unverzichtbaren – Partner in der Regionalentwicklung“ (Müller, 1999b; S. 608).

„Während die Regionalplanung z. B. die Planerstellung als kollektiven Prozess der Aufgabenerledigung im Sinne positiver Koordination verstanden wissen will, definieren die Betroffenen die Situation gegenüber der Regionalplanung häufig als Verteilungskonflikt und zwingen damit der Regionalplanung Verhaltensmuster der negativen Koordination auf. Wenn die Regionalplanung dadurch in die Rolle gerät, die einzelnen kommunalen Interessen auf ein regionalverträgliches Niveau zu begrenzen, kann die Ordnungs- gegenüber der Entwicklungsfunktion vorrangig werden. Die obere Ebene wird von Kommunen als Einschränkung empfunden - zumal wenn sie in Form von negativer Koordination agiert. Dies kann die Kooperationswilligkeit der Gemeinden senken. Das gestiegene Konfliktniveau kann zu Akzeptanzverlusten und damit einem Rückzug der oberen Ebene auf eher vage Zielformulierungen führen“ (Diller, 2009; S. 7; nach Fürst et al., 2003; S. 60 und 69; Einig, 2003; S. 484 und 487).

„Hat die Regionalplanung die Rolle der Moderation diskursiver Verfahren, so wird das Rollenverständnis ausgedrückt mit Formulierungen wie ‚Von der Planung zur Moderation‘, ‚Planer werden zum Mittler‘ oder ‚Regionaldiplomat‘“ (Ludwig, 2004; S. 30). Aber allzu oft noch bleibt die Regionalplanung in der Praxis hinter dieser in der Literatur oft propagierten neuen Rolle als Moderator regionaler Prozesse zurück. Sei es aufgrund mangelnder personeller Ressourcen, sei es aufgrund der Unkenntnis aktueller regionaler Prozesse oder sei es aufgrund einer mangelhaften fachlichen Eignung zur Moderation von Entwicklungsprozessen. „Das System der Raumplanung besteht also aus überfachlichen Planungen, den örtlichen und überörtlichen Gesamtplanungen, deren raumgestaltenden Entscheidungen auf die Koordination und Zusammenfassung sämtlicher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ausgerichtet sind“ (Turowski, 2005; S. 897).

Gemäß der dargelegten Profilbetrachtung wird der raumplanerische Auftrag zur Koordination und Zusammenfassung sämtlicher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen einen zentralen Ansatzpunkt in der weiteren Untersuchung zur Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER-Initiativen bilden (siehe u.a. Kapitel Steue-

rungsverständnis, S. 157 ff., Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 168 ff., Projektanalyse, S. 190 ff.).

II. Das Profil von LEADER vor dem Hintergrund der Themenstellung

1. Meilensteine der Entwicklung von LEADER

Die Europäische Kommission beschreibt verschiedene ländliche Entwicklungsansätze, die vor Anfang der 1990er Jahre ausprobiert wurden, als „typisch sektorale Ansätze“, die sich vorrangig auf Landwirte konzentrierten bzw. darauf abzielten, Strukturänderungen innerhalb der Landwirtschaft zu erreichen (so Europäische Kommission, 2009; S. 7). „Sie verwendeten top-down-Ansätze mit Finanzierungsregelungen, die auf nationaler oder regionaler Ebene entschieden wurden. Die lokalen Akteure waren nicht immer ermutigt, sich Fertigkeiten anzueignen, um die Gestalter der Zukunft ihrer eigenen Gebiete zu werden.

Ein territorialer und bottom-up-Ansatz, der lokale Gemeinschaften beteiligte und den lokalen Ressourcen einen Mehrwert verlieh, wurde nach und nach als ein neuer Weg betrachtet, um Arbeitsplätze und Unternehmen in ländlichen Gebieten zu schaffen. LEADER begann in experimenteller Weise, indem auf lokaler Ebene diverse Projekte und Ideen, Akteure und Ressourcen zusammengebracht wurden. Es erwies sich als ideales Instrument, um zu erproben, wie die Möglichkeiten für die ländlichen Gebiete ausgedehnt werden können“ (Europäische Kommission, 2009, S. 7).

„In politischer Hinsicht wurde LEADER als eine „Gemeinschaftsinitiative“ eingeführt, die im Rahmen der EU-Strukturfonds gefördert wurde. Es gab drei Generationen von LEADER: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) und LEADER+ (2000-2006). Während dieser Zeit hatten die Mitgliedstaaten und Regionen eigenständige LEADER-Programme mit getrennten Finanzierungen, die auf EU-Ebene bereitgestellt wurden“ (Europäische Kommission, 2006). LEADER war von 1991-2006 als Gemeinschaftsinitiative der EU folglich neben den Hauptprogrammen organisiert. „Die Strategie diente der Erprobung neuer methodischer Ansätze und stellte innovative Vorhaben, insbesondere mit Pilotcharakter in den Vordergrund“ (Kopp, 2007; S. 33). „LEADER I legte den Grundstein für einen neuen, sowohl gebietsbezogenen als auch integrierten und partizipativen Ansatz in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Mit LEADER II wurde der Ansatz von LEADER I allgemeiner gefasst und der Schwerpunkt auf den innovativen Charakter der Vorhaben gelegt. LEADER+ bewahrt seine Funktion als Experimentierstätte für die Entwicklung und Erprobung neuer integrierter und nachhaltiger Entwicklungsansätze, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft beeinflussen, ergänzen und/oder verstärken sollen“ (Europäische Kommission, 2009). Aufgrund der positiven Evaluierungsergebnisse ist die LEADER-Strategie nunmehr in das Hauptprogramm des ELER aufgenommen worden“ (Kopp, 2007; S. 33). „Die seit 1991 bestehende Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union zur innovativen Entwicklung des ländlichen Raums ist seit 2007 ein obligatorischer Schwerpunkt der Entwicklungsprogramme“ (BMELV, 2007; S. 11).

„In den Jahren 2003 und 2004 wurde die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union neu geordnet. Dies führte zu starken Änderungen sowohl bei der Markt-

ordnung und Einkommensstützungsmaßnahmen (1. Säule) als auch bei der Landentwicklung (2. Säule), u. a. mit veränderter Schwerpunktsetzung sowie einer Verstärkung des integrierten Entwicklungsansatzes und der Regionalisierung“ (Kopp, 2007; S. 30). Seither ist LEADER eine Strategie der EU zur Erarbeitung und Umsetzung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien durch lokale öffentlich-private Partnerschaften unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. „LEADER⁴⁶ steht für „Verbindungen zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung“ (Europäische Kommission, 2006). „Der spezielle methodische Ansatz (bottom-up-Prinzip sowie im Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Partnern) soll den Akteuren im ländlichen Raum Impulse zur eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung geben, endogene Entwicklungspotenziale erschließen und isoliert bestehende Entwicklungsansätze bündeln. Über innovative Produkte und Dienstleistungen sollen Arbeitsplätze im ländlichen Raum erhalten und neu geschaffen sowie die allgemeine Lebensqualität durch vielgestaltige Maßnahmen gefördert werden“ (Kopp, 2007; S. 33).

Die Evolution der LEADER-Programmierung zeigt eine äußerst bemerkenswerte Entwicklung: LEADER entwickelte sich aus einer Zeit und Prägung der „Vorglobalisierungsära“ (Van Depoele, 2008) als Baustein der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Festigung der Agrarmarkt-Struktur und deren Leistungsfähigkeit unter anderem gegenüber den USA. Exakt 20 Jahre später, in denen sich die Globalisierung im Alltag und quer durch alle Lebensbereiche hinweg etabliert hat sowie die europäischen Agrarmärkte in Krisen und Spannungsfeldern steckt(e), ist es an LEADER gelegen, bedeutende förderpolitische Akzente u.a. zur Konzentration auf regionale Stärken und endogene Wirtschaftsketten zu setzen. In diesen Jahren wandelte sich die ländliche Entwicklungspolitik insgesamt, „von einem bereichsbezogenen zu einem gebietsbezogenen Konzept, von der Subventionierung rückläufiger Bereiche zu strategischen Investitionen, zur Entwicklung neuer Aktivitäten und stärkerer Gewichtung der lokalen Verantwortung und einer Dezentralisierung der politischen Verantwortung“ (Van Depoele, 2008).

2. Rechtliche Grundlagen

2.1. EU-ELER-VO

Die Zielsetzung sowie die Programmierung der neuen Agrarpolitik regelt die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes, die so genannte ELER-Verordnung (EG Nr. 1698/2005). Das zugehörige Finanzierungsinstrument ist der europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Fonds und Verordnung sichern die Ausrichtung der europäischen Förderprogrammierung für den aktuellen Programmzeitraum 2007-2013.

Mit der ELER-Verordnung begann ein neues Kapitel in der Diskussion der europäischen Politik für ländliche Räume. „Parallel zu den Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum 2007 bis 2013 bildet die ELER-Verordnung die rechtliche Grundlage für die als Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bezeichnete ländliche Entwicklungspolitik Europas für die Jahre 2007 bis 2013“ (DVS, 2009). Während die Erste Säule der Agrarpolitik durch Marktregulierung und Direktzahlungen das Basis-Einkommen der

⁴⁶ kurz für: Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

Landwirte zu sichern versucht, soll die Zweite Säule der Agrarpolitik, die auch die rechtlichen Vorgaben für die Abwicklung von LEADER beinhaltet, „demgegenüber die Landwirtschaft in ihrer Funktion für Land und Umwelt stärken und die Entwicklung der ländlichen Räume unterstützen“ (DVS, 2009).

Die Zielsetzung der gesamten ELER-VO als Ausdruck der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums konzentriert sich künftig auf drei Hauptbereiche: „Agrarlebensmittelindustrie, Umwelt und Bevölkerung im ländlichen Raum:

- Schwerpunkt „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft und der Lebensmittel“, der auf das Human- und Sachkapital abzielt,
- Schwerpunkt „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“, der Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen, zur Anwendung von land- und forstwirtschaftlichen Systemen mit hohem Naturschutzwert und zur Erhaltung der Kulturlandschaft des ländlichen Raums in Europa umfasst,
- Schwerpunkt „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“, der über die Förderung von Dienstleistungen für die Bevölkerung, Kleinstbetrieben, Agritourismus und der Nutzbarmachung des Kulturerbes einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums mit dem Ziel leistet, in allen Sektoren die Bedingungen für Wachstum und für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern“ (Europäische Kommission, 2009b).

„Zu diesen drei thematischen kommt ein methodischer Schwerpunkt, Schwerpunkt 4 - LEADER. LEADER ist damit keine Gemeinschaftsinitiative mehr (*wie in den Programmplanungszeiträumen zuvor*, der Verfasser), sondern Teil des jeweiligen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum. Dieser vierte Schwerpunkt hat keinen direkten Bezug zu einem einzelnen Ziel, sondern soll vielmehr übergreifend über alle drei Ziele wirken“ (DVS, 2009) und „Möglichkeiten für eine innovative Verwaltung mithilfe von Strategien für lokale Maßnahmen mit bottom-up-Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums einführt“ (Europäische Kommission, 2009b).

Die angeführten drei thematischen Ziele und Schwerpunkte enthalten neben jeweiligen Unterzielen ein breit gefächertes Maßnahmenbündel, mit denen in den Schwerpunkten 1 und 2 im Wesentlichen sektorale und im Schwerpunkt 3 stärker auf den Raum bezogene Ziele verfolgt werden (nach DVS, 2009). „Zu den Maßnahmen gehören im Schwerpunkt 1 vor allem:

- Stärkung der Humanressourcen
- Investitionsförderung für die Land- und Forstwirtschaft

im Schwerpunkt 2:

- Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete
- Beihilfen für Bewirtschaftungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft, z. B. durch Tier- oder Umweltschutz.

und im Schwerpunkt 3:

- Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (u.a. Gründung neuer Kleinstunternehmen, Förderung des Fremdenverkehrs)

- Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung und -entwicklung, Bewahrung des ländlichen Erbes)“ (DVS, 2009).

Für Schwerpunkt 4 (LEADER) ist festgehalten, dass „die eingesetzten Mittel (...) zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen *sollen*, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen“ (Rat der Europäischen Union, 2006). Da LEADER als Schwerpunkt 4 übergreifend arbeiten soll, müssen sich die Lokalen Aktionsgruppen (siehe Schlüsselakteure und Beteiligte, S. 99) bei der Erarbeitung der LEADER-Konzeptionen und den daraus folgenden konkreten Projekten an der thematischen Bandbreite der drei sonstigen Schwerpunktbereiche orientieren.

Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sieht zur Programmplanung und deren Umsetzung in den LEADER-Regionen einen dreistufigen Programmierungsansatz vor:

- „Der Rat erlässt auf der Grundlage der politischen Prioritäten der Gemeinschaft strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Artikel 9).
- Die Mitgliedstaaten legen einen Nationalen Strategieplan vor, in dem Prioritäten angegeben sind und der die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft berücksichtigt (Artikel 11).
- Die Umsetzung der Strategie für die ländliche Entwicklung erfolgt über Entwicklungsprogramme mit einem Bündel von Maßnahmen (Artikel 15)“

(BMELV, 2009a).

Die Mitgliedstaaten sind angehalten, auf Basis der oben dargestellten Strategischen Leitlinien (Rat der Europäischen Union) sowie der ELER-Verordnung jeweils nationale Strategiepapiere zu entwickeln. Dieses nationale Strategiepapier steckt den Rahmen und die politischen Prioritäten für die nachgegliederten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum auf nationaler und auf Länderebene (so u.a. DVS, 2009). „Das nationale Strategiepapier soll unter anderem gewährleisten, dass die Programme zur Umsetzung der ELER-Maßnahmen mit anderen Politiken, beispielsweise denen der Strukturfonds oder nationalen Maßnahmen - in Deutschland denen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) - inhaltlich abgestimmt sind und sich ergänzen“ (ebenda).

2.2. Strategische Leitlinien der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums

„Mit den 2006 angenommenen strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums wird im Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Schwerpunkt strategisch auf Wachstum und Arbeitsplätze (Lissabon-Strategie) und auf eine nachhaltige Entwicklung (Göteborg-Strategie) ausgerichtet. Wachstum zu erreichen, Arbeitsplätze zu schaffen, auf Dauer wettbewerbsfähig zu bleiben und bei alledem auf Umweltverträglichkeit zu achten ist eine große Herausforderung für alle Akteure im ländlichen Raum“ (Constaninou, 2008)⁴⁷. „Die für die gemeinschaftlichen Prioritäten bei der Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzten Mittel werden von der besonderen Situation, den Stärken, Schwächen und Möglichkeiten des jeweiligen Programmgebiets abhängen“ (Rat der Europäischen Union, 2006).

„Die Strategischen Leitlinien der EU zeigen die wesentlichen Herausforderungen, Ziele und Handlungsansätze aus europäischer Sicht“ (Ulmen, 2009). „Mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und der Finanziellen Vorausschau für die Periode 2007 bis 2013 wurde der Rahmen für die zukünftige Ausgestaltung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume festgelegt. Dieser Rahmen ist von den Mitgliedstaaten und Regionen in der Europäischen Union auszufüllen. In Deutschland sind hierfür die Bundesländer und der Bund zuständig“ (Weingarten, 2007).

2.3. Nationaler Strategieplan

Für die aktuelle Programmperiode 2007-2013 wurde ein dreistufiger Planungsprozess verbindlich vorgeschrieben. „Der nationale Strategieplan ist dabei das Bindeglied zwischen den Strategischen Leitlinien der EU sowie den Entwicklungsprogrammen der Bundesländer“ (Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006). Somit hat die Umsetzung der ELER-Verordnung auf der Bundesebene zwei wesentliche Komponenten, zunächst den nationalen Strategieplan und zweitens die GAK als nationale Rahmenregelung, „die eine Klammer für zentrale Maßnahmen der regionalen Programme bildet“ (Nölting, 2006).

Der Nationale Strategieplan⁴⁸ analysiert die wirtschaftliche, strukturelle, ökologische und soziale Situation ländlicher Räume und ihre Entwicklungspotenziale in Deutschland. Er enthält ein strategisches Gesamtkonzept sowie Prioritäten für jeden Schwerpunkt einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und Indikatoren für die Begleitung und Bewertung. Darüber hinaus wird die Kohärenz der Fördermaßnahmen mit anderen Politiken auf nationaler und europäischer Ebene sichergestellt sowie die regionale Verteilung der auf Deutschland entfallenden EU-Mittel dargestellt (vgl. BMELV, 2009c).

⁴⁷ Die weiteren Zusammenhänge der ELER-VO bzw. der Strategischen Leitlinien mit der Agenda 2000, der Lissabon-Strategie (2000), die Ziele von Göteborg (2001) oder die europäische Nachhaltigkeitsstrategie seien an dieser Stelle nur erwähnt. „Aus diesen Zielen leitet sich einerseits die Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in ländlichen Räumen ab, andererseits die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (DVS, 2009). Sie runden die Gesamtstrategie zur Entwicklung der ländlichen Räume im europäischen Territorium ab; sie gehen über die Tragweite der hier gegenständlichen Arbeit jedoch deutlich hinaus und werden als bekannt vorausgesetzt.

⁴⁸ Der Nationale Rahmenplan wird durch das BMELV in enger Zusammenarbeit mit den Bundesländern erarbeitet.

Der Nationale Strategieplan, „der die strategische Ausrichtung der Förderung vorgibt“ (BMELV, 2007; S. 6), ist demnach den Operationellen Programmen der Länder vorgeschaltet. „Er koordiniert die Entwicklungsprogramme der Länder, indem er die zentralen Förderziele konkretisiert, das strategische Konzept zur Verfolgung dieser Ziele beschreibt und die Verteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer festlegt“ (BMELV, 2007; S. 6). Als solche werden für den Schwerpunkt 4 LEADER folgende Ziele gesetzt:

- Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotentiale in ländlichen Regionen;
- Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure;
- Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze“

(BMELV, 2007).

„Der Bund kann im nationalen Strategieplan wegen der Zuständigkeiten der Länder nur sehr begrenzt Prioritäten setzen. Auch müssen die regionalen Entwicklungsprogramme aus Zeitgründen parallel zur nationalen Strategie formuliert werden, so dass Eckpunkte der letzteren teilweise erst nachträglich in die regionalen Programme übernommen werden können“ (Nölting, 2006). Aus diesem Grund ist die konkrete inhaltliche Steuerung der ländlichen Entwicklung in den einzelnen Bundesländern deutlich erschwert. Zudem geht das strategische Gesamtkonzept, in dem nationale Schwerpunkte gesetzt werden, „jedoch kaum über die eher allgemeinen Formulierungen der strategischen Leitlinien der EU hinaus“ (ebenda).

2.4. Nationale Rahmenregelung (NRR) unter Einbeziehung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe GAK⁴⁹

Die Mitgliedsstaaten mit regionaler Programmplanung können gemäß Artikel 15 (3) ELER-VO eine nationale Rahmenregelung erarbeiten, die einen im Vergleich zum Nationalen Strategieplan konkreteren Rahmen für die „regionalen Programme“ (also die Operationellen Programme der Länder) vorgibt. Mit Hilfe der NRR werden die strategischen Überlegungen des vorgenannten Nationalen Strategieplans auf die Programmebene transportiert. Sie ist unmittelbarer Teil des Nationalen Strategieplans der ländlichen Entwicklung und stellt damit die Verbindung zwischen diesem und den Länderprogrammen her“ (vgl. BMELV, 2009a). Der Bund setzt damit in ausgewählten Maßnahmenbereichen einen Rahmen für die nachfolgenden Länderprogramme.

Gemäß dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland wird die Förderung der ländlichen Entwicklung über Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer umgesetzt. Der Bund kann sich an der Erfüllung von Aufgaben der Länder beteiligen, „wenn diese für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Hierauf fußt (...) die Gemein-

⁴⁹ „Die Gemeinschaftsaufgabe wird seit 1973 mit dem Ziel durchgeführt, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und deren Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu sichern. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten (§ 2 Abs. 1 GAK-Gesetz)“ (BMELV, 2007; S. 8-9).

schaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘“ (Ritter, 2005; S. 865).

„Die Gemeinschaftsaufgabe verfolgt als Hauptziele:

- die Verbesserung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft,
- die Unterstützung standortangepasster, besonders umweltgerechter Wirtschaftsweisen und die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an die Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes,
- die Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Strukturen in den ländlichen Räumen,
- die Verbesserung des Küstenschutzes“

(BMELV, 2009a).

„Die Fördermaßnahmen der GAK sind ein zentrales Element für die Umsetzung der nationalen Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 in der Bundesrepublik Deutschland (...). Sie bilden als nationale Rahmenregelung gemäß Artikel 15 Absatz 3 dieser Verordnung die gemeinsamen Bestandteile, die von den Ländern in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums umgesetzt und durch eigene Fördermaßnahmen ergänzt werden können“ (PLAN-AK, 2008). Die Maßnahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) bilden somit einen inhaltlichen Kern der Operationellen Länderprogramme. Sie sind damit gemeinsame Bestandteile der Länderprogramme und werden als Nationale Rahmenregelung gem. Artikel 15 Absatz 3 der ELER-Verordnung zur Genehmigung vorgelegt“ (BMELV, 2009a). „Die GAK enthält eine breite Palette von Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt damit in weiten Teilen den Anwendungsbereich der ELER-Verordnung ab“ (BMELV, 2009c). Nach der Ratifizierung durch die EU stellt die GAK auch auf der Maßnahmenebene das „zentrale Koordinierungsinstrument für die ländliche Entwicklung in Deutschland dar. Die meisten Maßnahmen der GAK können mit ELER-Mitteln aus Brüssel verstärkt werden“ (BMELV, 2007; S. 7). „Wichtiger als der nationale Strategieplan ist daher die GAK-Rahmenregelung, in der zentrale Fördermaßnahmen und das mögliche Fördervolumen festgelegt werden“ (Nölting, 2006; S. 44). Die GAK hat als Rahmenregelung für die Umsetzung der ELER-Verordnung in den Ländern „finanziell und politisch eine herausgehobene Bedeutung“ (ebenda; S. 45).

„Im Rahmen der GAK nehmen Bund und Länder durch eine gemeinsame Planung und Finanzierung der Maßnahmen die Verantwortung für Agrarstruktur und Küstenschutz wahr. Die Mittel werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die Länder verteilt. Bund und Länder finanzieren die Fördermaßnahmen grundsätzlich im Verhältnis 60:40. Bei den meisten Maßnahmen ist darüber hinaus eine Mitfinanzierung aus dem ELER möglich. Ausgehend von den Bundesmitteln in der GAK erhöht sich damit das insgesamt verfügbare Mittelvolumen durch die Landesmittel auf das 1,7-fache. Die Kofinanzierung durch EU-Mittel führt zu einer weiteren - zum Teil erheblichen - Erhöhung der verfügbaren Mittel. (...) Im Ergebnis führt das dazu, dass bei Kofinanzierung der GAK-finanzierten Maßnahmen durch EU-Mittel maximal das 3,7- bis 8,3-fache (alte bzw. neue Länder) an Mitteln verfügbar ist. Wenn die GAK von den Ländern in deren Entwicklungsprogram-

men umgesetzt wird, können somit aus einem Euro Bundesmittel über acht Euro Gesamtfördermittel werden. Mit welchen Maßnahmen die GAK-Mittel in Anspruch genommen werden, entscheiden die Länder im Rahmen der jährlichen Mittelanmeldungen“ (BMELV, 2007; S. 10).

„Die Nationale Rahmenregelung ist somit kein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Sinne der ELER-Verordnung, mit dem eine Finanzierung aus dem ELER beantragt wird. Sie ist jedoch ein wichtiges länderübergreifendes Instrument, das zur Koordinierung und Finanzierung zentraler Maßnahmen zur Umsetzung der Nationalen Strategie über die Länderprogramme beiträgt. Die Nationale Rahmenregelung unterstützt die im Nationalen Strategieplan formulierten Ziele für die Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland und leistet so einen wichtigen Beitrag zur

- Harmonisierung der Agrarstrukturförderung von Bund und Ländern;
- Sicherung der Teilhabe aller Regionen an der Agrarstrukturförderung;
- Konzentration und Koordinierung von EU-, Bundes- und Landesmitteln und damit zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung“

(BMELV, 2009a).

Speziell für das Zusammenwirken von LEADER und Regionalplanung in der Regionalentwicklung trifft die GAK-Rahmenregelung keine verbindlichen oder in sonstiger Form konkreten Aussagen oder Vorgaben.

2.5. Operationelle Programme der Länder

Die ELER-Verordnung „verlangt die Aufstellung von Entwicklungsprogrammen durch die Nationalstaaten bzw. bei föderalistischem Aufbau durch die Regionen (*Bundesländer*, der Verfasser)“ (Kopp, 2007; S. 30). Diese – vielfach auch als Operationelle Programme bezeichnet – folgen dabei dem Nationalen Strategieplan sowie der Nationalen Rahmenregelung (GAK). „In den Entwicklungsprogrammen legen die Regionen (*Bundesländer*, der Verfasser) entsprechend ihrer spezifischen Ausgangslage und in Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie die konkreten Fördermaßnahmen und deren Dotierung fest. Die Regionen sind für die Erstellung und Umsetzung der Entwicklungsprogramme zuständig“ (BMELV, 2009c).

Dementsprechend „liegt die Umsetzung von ELER in Deutschland und die Durchführung der Maßnahmen in der Verantwortung der Bundesländer. Deshalb sind die Entwicklungsprogramme der Länder und die entsprechend daraus abgeleiteten Förderrichtlinien die wichtigste Grundlage für die Förderung der ländlichen Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2013“ (DVS, 2009). „Wie die Entwicklungsprogramme jeweils erarbeitet werden, ist von Land zu Land verschieden⁵⁰“ (Nölting, 2006).

⁵⁰ Hessen ist dieser Forderung nachgekommen mit der Aufstellung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR Hessen), Rheinland-Pfalz mit dem Programm Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (kurz PAUL) und das Saarland ebenfalls mit dem EPLR (Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums Saarland).



Abbildung 6: Operationelle Programme der einzelnen Bundesländer; Quelle: DVS, 2009

„Der Schwerpunkt LEADER wird durch die Länder im Rahmen ihrer Entwicklungsprogramme umgesetzt. Darin wird auch festgelegt, ob und in wie weit alle Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 bis 3 herangezogen werden, um den genannten Zielen zu entsprechen. In den Programmen wird darüber hinaus die Ausgestaltung und Umsetzung des LEADER-Konzepts beschrieben insbesondere hinsichtlich

- Verfahren und Zeitplan zur Auswahl der lokalen Aktionsgruppen (LAG) einschließlich objektiver Auswahlkriterien, vorgesehene maximale Anzahl von LAG und vorgesehener Anteil ländlicher Gebiete, die durch lokale Entwicklungsstrategien abgedeckt werden sollen,
- die Verfahren für die Auswahl von Projekten durch die LAG sowie
- das Finanzmanagement für die LAG“

(BMELV, 2007, S. 154).

„Die Bundesländer entscheiden in Abhängigkeit von den Prioritäten, der Größe des Landes, den verfügbaren Mitteln und dem Inhalt der vorgelegten Entwicklungskonzepte darüber, welche und wie viele Lokale Aktionsgruppen (LAG) ausgewählt werden; die Planungen reichen je nach Bundesland von wenigen LAG bis zu einem flächendeckenden Angebot“ (BMELV, 2006; S. 43). Mit der aktuellen Programmplanungsperiode wurden

im Jahr 2007 deutschlandweit 243 Lokale Aktionsgruppen bestätigt. In den drei zentralen Betrachtungsländern der Untersuchung agieren in Hessen (20), Rheinland-Pfalz (12) und dem Saarland (3) damit insgesamt 35 LEADER-Gruppen. Zum Vergleich: mit 35 LEADER-Gruppen rangieren Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland gemeinsam nur knapp vor Niedersachsen/Bremen (32) und deutlich hinter Bayern (58). Dies zeigt den Spielraum, der den einzelnen Ländern bei der Ausrichtung der Schwerpunkte nach dem ELER zugestanden wird.

Von den insgesamt 243 LEADER-Regionen bundesweit liegen immerhin insgesamt 92 Regionen (= alle LEADER-Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen, zzgl. 15 Regionen im niedersächsischen Konvergenzgebiet Lüneburg⁵¹) in den sogenannten Konvergenzgebieten. Konvergenzgebiete sind Teil der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik zum Ausgleich von Disparitäten im europäischen Territorium. „Nach Artikel 5 der Allgemeinen Verordnung Nr. 1083/2006 fallen unter das Ziel "Konvergenz" diejenigen Regionen auf NUTS II-Ebene, deren Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftdisparitäten weniger als 75 v.H. des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt“ (BBSR, 2010). In Deutschland fallen wie vorstehend beschrieben Teile der neuen Länder sowie die Region Lüneburg (Niedersachsen) unter diese Kategorie⁵². Dem Merkmal der räumlichen Überschneidung von LEADER-Regionen und Konvergenzgebieten wird in späteren Kapiteln⁵³ ein besonderes Augenmerk zukommen.

3. Anforderungen an die Abgrenzung der LEADER-Region

„Es wird ein homogenes, durch regionale Identität gekennzeichnetes Gebiet als Zielgebiet für LEADER festgelegt“ (Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006). „LEADER-Regionen müssen gut abgrenzbare, zusammenhängende ländliche Gebiete sein, die mindestens 5.000, maximal 150.000 Einwohner haben. Die Bundesländer können diese Grenzen in den Entwicklungsprogrammen weiter einschränken. Auch kann bei entsprechender Begründung von diesen Werten nach unten oder oben abgewichen werden. Schwellenwerte für die Bevölkerungsdichte gibt es in den europäischen Vorschriften keine mehr, einige Bundesländer sehen dieses Kriterium jedoch für die Auswahl der Gebiete vor.“

Das durch die Strategie abgedeckte Gebiet muss zusammenhängend sein und hinsichtlich der möglichen Akteure, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potenzials die ausreichende kritische Masse erreichen, also eine Mindestgröße, um eine nachhalti-

⁵¹ „Die im Internet unter Schwerpunkt 4 abgebildete Karte stellt die LEADER-Regionen dar. Alle dunkelgrün gefärbten Regionen sind LEADER-Regionen im Konvergenzgebiet“ (Schlüter, Antje; Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung; am 17.05.2010 auf Nachfrage per Mail: <http://www.ml.niedersachsen.de>)

⁵² „Aufgrund ihres erheblichen Entwicklungsrückstandes zum Gemeinschaftsdurchschnitt fallen die fünf neuen Bundesländer auch in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 unter das Konvergenzziel. Zu den originären Konvergenzregionen gehören die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie die Regierungsbezirke Dessau, Magdeburg, Dresden, Chemnitz und Brandenburg Nordost. Die Regierungsbezirke Leipzig, Halle und die Region Brandenburg Südwest werden künftig als phasing-out Regionen innerhalb des Konvergenzzieles gefördert. Gleiches gilt für die NUTS II-Region Lüneburg in Niedersachsen, deren BIP pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (KKS) gemessen am durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU-15 als einzige westdeutsche Region unterhalb der Abgrenzungskriterien geblieben ist. Somit leben rund 15,1 Millionen Einwohner in den deutschen Regionen im Ziel „Konvergenz“ (BBSR, 2010).

⁵³ siehe vor allem Kapitel Steuerungsverständnis, S. 157 ff.

ge Entwicklungsstrategie zu unterstützen“ (DVS, 2009; nach ELER-Verordnung sowie Art. 33 ELER-Durchführungsverordnung vom 31.12.2006).

„Bei der Festlegung des Gebietes ist darauf zu achten, dass der Zusammenhalt ausreichend stark ausgeprägt ist. Es sollte sich um einen kohärenten Gebietszuschnitt handeln, wobei die Kohärenz sowohl sozioökonomisch als auch naturräumlich begründet sein kann. Der Gebietszuschnitt sollte eine gewisse kritische Masse hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen aufweisen. (...) Auf bereits existierende administrative Grenzen ist das LEADER-Gebiet nicht festgelegt“ (Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006).

Erläuterung am Beispiel des Operationellen Programms PAUL Rheinland-Pfalz:

„Das LEADER-Konzept wird in Rheinland-Pfalz für das ganze Land angeboten. Grundsätzlich können sich alle ländlich strukturierten Regionen beteiligen, die die definierten Kriterien erfüllen. (...) Die LAG muss das Gebiet nach den nachfolgenden Vorgaben auswählen:

- Die Gebiete müssen ländlich geprägt und geografisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden und eine Bevölkerungsdichte von 194 Einwohner/km² nicht überschreiten. Sie müssen hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potenzials eine ausreichend kritische Masse erreichen, um das LILE nachhaltig umsetzen zu können. Geringfügige Überschneidungen mit Verdichtungsräumen (≤ 10 v.H. der Fläche der LAG) sind zulässig, sofern Stadt-Land-Beziehungen im Rahmen der Strategie thematisiert werden.
- Die Gebiete müssen eine Mindesteinwohnerzahl von 60.000 Einwohner und Höchsteinwohnerzahl von 150.000 Einwohner aufweisen. Eine geringfügige Überschreitung ist zulässig, sofern es sich um einen homogenen Naturraum handelt und die Notwendigkeit der Überschreitung zur Umsetzung der Strategie nachgewiesen wird. Eine Unterschreitung bis zu einer Mindestgrenze von 30.000 Einwohnern ist zulässig, wenn eine Kooperation mit einer LAG eines anderen Bundeslandes oder benachbarter Mitgliedstaaten nachgewiesen wird.
- Die Abgrenzung darf sich nicht mit der Verwaltungseinteilung in Rheinland-Pfalz decken. Es sollten Teilregionen von mindestens zwei Kreisen einbezogen werden. Falls die Entwicklungsregion mit politisch-administrativen Grenzen (Landkreis) übereinstimmt, ist dies gesondert zu begründen“

(MWVLW, 2007; S. 5). Die unterschiedlichen Länder haben diesbezüglich voneinander abweichende Festlegungen getroffen, das Beispiel dient lediglich dem besseren Verständnis, nicht einer allgemeingültigen Darstellung.

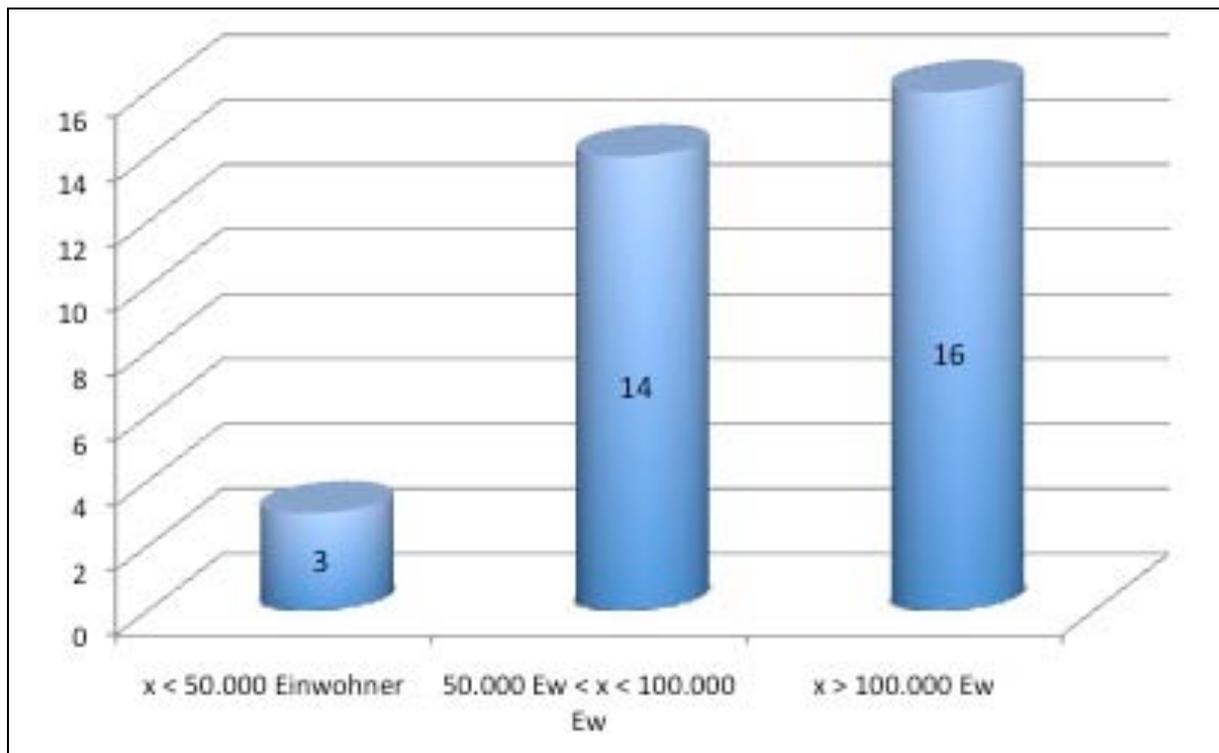


Abbildung 7: Größe der LEADER-Regionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, gemessen nach Einwohnerzahlen; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); Eigene Auswertung, eigene Darstellung

Insgesamt leben in den 35 LEADER-Regionen der drei Betrachtungsländer zusammen genommen rund 3,3 Mio. Menschen. Bei gerundet elf Mio. Einwohnern insgesamt ist das eine Quote in Höhe von 30 v.H. aller Gesamteinwohner, die in den ländlichen Regionen mit einer LEADER-Kulisse leben und demnach von den Aktivitäten zur Förderung der ländlichen Region unmittelbar profitieren können.

Die Regionsgrößen im Betrachtungsraum Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bewegen sich im Schwerpunkt zwischen 90.000 und 120.000 Einwohnern, der absolute Durchschnitt liegt bei 101.231 Einwohnern pro Region.

In der vorangehenden Programmperiode 2000-2006 (LEADER+) reichte die Flächengröße der einzelnen LEADER-Regionen von Kleinstregionen mit weniger als 90 qkm bis hin zu Regionen, die mehrere Landkreise umfassen. „Der Großteil der Regionen bewegt sich in Größenordnungen zwischen 30.000 und 100.000 Menschen“ (Hahne, 2004; S. 200).

Ein wichtiger Vorteil gegenüber großräumigeren Strukturen lässt sich daran erkennen, dass es LEADER-LAGen aufgrund der so zu treffenden räumlichen Abgrenzungen in der Regel gelingt, Maßnahmen und Projekte besser auf die regionalen Bedürfnisse und Erwartungen auszurichten (vgl. auch Europäische Kommission, 2006).

4. Förderung, Voraussetzungen und Zuwendungsempfänger

Für die Inanspruchnahme von LEADER-Mitteln müssen einige Fördervoraussetzungen von vorn herein gegeben sein (vgl. auch Kopp, 2007; S. 34; Taurus-Institut, 2008; Europäische Kommission, 2006; S. 155):

- Abgegrenzte Förderregion (5.000 bis 150.000 Einwohner, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte)
- Regionales Entwicklungskonzept
- Darlegung von Kohärenzkriterien (soziokulturell, ökonomisch, ökologisch)
- Öffentlich-private Trägerschaft (mind. zehn Mitglieder, davon mind. 50 v.H. Wirtschafts- und Sozialpartner)
- Professionelles Regionalmanagement, ggf. durch externe Dritte
- LAG-Vorstand als Trägerorganisation für Konzept und Management und Projektauswahl.

In strategischer Hinsicht sind von den LEADER-Gruppen ebenfalls „Muss-Kriterien“ zu erfüllen (nach Taurus-Institut, 2008):

- Berücksichtigung der Entwicklungsziele- und Strategien von ELER–PAUL
- Ausrichtung der Strategie auf die gebietspezifischen Probleme sowie Übereinstimmung von Zielen und Bedarf
- Wirtschaftliche Zweckmäßigkeit
- Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere von Frauen und Jugendlichen
- Innovationscharakter der Strategie
- Mehrwert gegenüber der Förderung in den Schwerpunkten 1 bis 3
- Nachhaltigkeit der Strategie in ökonomischer, ökologischer und sozio-kultureller Hinsicht
- Klare Formulierung der Auswirkungen der Strategie.

Gefördert werden (Zuwendungsempfänger) können Lokale Aktionsgruppen, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen, Personengemeinschaften des privaten Rechts.

Die Projektförderung (Anteilsfinanzierung) erfolgt in Form von Zuschüssen. Der jeweilige Förderumfang ist dabei unterschiedlich:

- bis 55 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten bei öffentlichen Zuwendungsempfängern
- bis zu 50 v.H. bei privaten Zuwendungsempfängern, sofern es sich nicht um eine unternehmerische Tätigkeit bzw. eine Tätigkeit mit Gewinnabsicht handelt, ansonsten bis 30 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten bei privaten Zuwendungsempfängern bei Tätigkeit mit Gewinnabsicht⁵⁴ (Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006).

⁵⁴ Die Förderung unternehmerischer Tätigkeiten im Sinne des Artikel 87 EGV erfolgt nur im Rahmen der „De-minimis“-Verordnung (EG) Nr. 1998/2006

„Die vorgeschlagenen maximalen Beteiligungssätze der EU an der ELER-Förderung sind 50 Prozent für die Schwerpunkte 1 und 3 (in Konvergenzgebieten⁵⁵ 75 Prozent) sowie 55 Prozent für den Schwerpunkt 2 und für LEADER (in Konvergenzgebieten 80 Prozent)“ (DVS, 2009). „Die Kofinanzierungssätze sind für die verschiedenen Schwerpunkte und Gebiete durch die ELER-Verordnung in Bandbreiten festgelegt. Diese Bandbreiten nutzen die Länder in unterschiedlichem Maße“ (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 2008).

5. Finanzbudget

5.1. Europäische Ebene

„Die ELER-Verordnung (...) sieht einen weitgehend einheitlichen Programmplanungs-, Finanzierungs- und Bewertungsrahmen vor. Alle Maßnahmen werden im Unterschied zur Periode 2000 bis 2006 seit 2007 nur noch aus einer Quelle, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), finanziert. Das vereinfacht die Auszahlungs-, Bewertungs- und Kontrollverfahren, kann aber beispielsweise im Falle von LEADER durchaus zu einer thematischen Einschränkung führen, da Projekte aus dem ESF- oder EFRE-Bereich möglicherweise nicht mehr ohne weiteres förderfähig sind. (...) In der ELER-Verordnung ist festgelegt, dass für jeden der vier Schwerpunkte ein Mindestanteil des Gesamtbudgets an ELER-Mitteln im ländlichen Entwicklungsprogramm vorgesehen sein muss. Dieser Mindestanteil beträgt für die Schwerpunkte 1 und 3 jeweils zehn Prozent, für den Schwerpunkt 2 25 Prozent und für den LEADER-Schwerpunkt fünf Prozent. Den Mitgliedstaaten (in Deutschland den Ländern) steht es frei, diesen Anteil je nach inhaltlicher Priorität zu erhöhen“ (DVS, 2009).

Mit der neuen Programmperiode 2007 ist die Finanzierung für die LEADER-Achse durch die Pauschalzahlungen eingeführt worden, die jeder Mitgliedstaat im Rahmen des neuen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) von der EU erhält, um die ländliche Entwicklung zu fördern“ (Europäische Kommission, 2006). „Die Regionen erhalten mit der Anerkennung ein Planungsbudget für den Förderzeitraum“ (Kopp, 2007; S. 36). Die Pauschalzahlungen sind grob mit dem Instrument des „Regionalbudgets“ in der Regionalentwicklung vergleichbar.

Der Gesamthaushalt der EU für den Zeitraum 2007-2013 wurde im Dezember 2005 beschlossen und beträgt 886,4 Milliarden Euro. „Für die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER sind 69,75 Milliarden Euro eingeplant“ (DVS, 2009). Damit gehen etwas mehr als acht Prozent des Gesamtetats der Europäischen Union in die ländliche Entwicklung,.

5.2. Bundesebene

Deutschland stehen im Zeitraum 2007-2013 somit insgesamt weniger EU-Mittel für die ländliche Entwicklung als bisher zur Verfügung (vgl. DVS, 2009). Das Gesamtbudget in

⁵⁵ Die Abgrenzung entspricht Ziel 1 der laufenden Periode. D.h. die Förderung kommt Regionen zugute, deren Pro-Kopf-Inlandsprodukt unter 75 v.H. des Durchschnitts der erweiterten Union (EU 25) liegt, in Deutschland sind dies die fünf neuen Bundesländer und der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg.

Deutschland beträgt im aktuellen Programmzeitraum insgesamt 13,2 Milliarden Euro, wovon 8,1 Milliarden aus dem ELER von der Europäischen Union kommen und durch nationale Fördermittel – in erster Linie Mittel aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), Landesmittel und kommunale Mittel – kofinanziert werden. „Darüber hinaus hat jedes Bundesland die Möglichkeit, Maßnahmen der vier Schwerpunkte mit Mitteln aus dem eigenen Budget finanziell aufzustocken, um so einzelne Maßnahmenbereiche verstärkt zu unterstützen. Auf diese Weise fließen weitere 3,2 Milliarden Euro als so genannte "top ups" in die Förderung des ländlichen Raums“ (DVS, 2009), womit dann insgesamt 16,4 Milliarden Euro für den aktuellen Programmzeitraum zur Verfügung stehen. Dennoch bedeutet die Kürzung des ELER-Haushaltes für Deutschland einen Rückgang von 23 Prozent im Vergleich zum Förderzeitraum 2000-2006.

Die Ausdifferenzierung der ELER-Gesamtmittel im Bund erfolgt auf Länderebene. Die Bundesländer legen gemäß dem Rahmen auch die konkreten Anteile der einzelnen Schwerpunkte und damit auch der LEADER-Förderungen fest.

5.4. Länderebene

„In der Regel steht den LAGen ein Planungsbudget bzw. Bewilligungsrahmen für den gesamten Zeitraum zur Verfügung, in Schleswig-Holstein und Thüringen wird den LEADER-Gruppen ein jährliches Budget bzw. Handlungsrahmen zugewiesen. Die Höhe des Planungsbudgets orientiert sich in einigen Bundesländern (NW, RP, SH) an der Einwohnerzahl, in MV zusätzlich an der Fläche, im Saarland ist die Höhe abhängig von der Qualität der eingereichten Bewerbungen. Das Saarland hat darüber hinaus ein Drittel der LEADER-Mittel als leistungsgebundene Reserve vorgesehen, die nach einer Bewertung im Jahr 2010 den Gruppen zugewiesen wird. In Rheinland-Pfalz sind 15 v.H. der Mittel für überregional bedeutsame Projekte und zusätzliche transnationale Kooperationen reserviert“ (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 2008, S. 158).

Die drei näheren Betrachtungsländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland stellen aufgrund unterschiedlicher Rahmenfaktoren, Bedürfnisse und politischer Strategien einen unterschiedlich hohen Etat für die jeweilige LEADER-Förderung bereit.

	Hessen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Deutschland gesamt
ELER gesamt	436.745.000	486.587.000	56.549.000	13.206.947.000
davon LEADER	41.600.000	39.200.000	8.300.000	753.000.000
Nationaler top-up	42.000.000	/	/	(länderspezifisch)
LEADER- Anteil in Prozent an ELER gesamt	9,5 v.H.	8,1 v.H.	14,6 v.H.	5,7 v.H.

Tabelle 1: Gesamtetat der LEADER-Förderung in der Programmperiode 2007-2013 in den Ländern Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, in Euro; Quelle: DVS, 2009

Das Saarland stellt einen weit überdurchschnittlich hohen Anteil von 14,6 Prozent für den Schwerpunkt 4, LEADER, zur Verfügung. Neben den direkt zugeteilten Mitteln an die drei LEADER-Initiativen stockt das Saarland deren Budget im Jahr 2010 noch mit einer leistungsgebundenen Reserve in Höhe von 2,75 Mio. Euro auf. Damit weist das saarländische LEADER-Budget die höchste Förderquote pro Region im Bundesdurchschnitt auf. Auch Hessen und Rheinland-Pfalz tragen der regional geprägten ländlichen Entwicklung insofern verstärkt Rechnung, da sie ebenfalls – verglichen mit dem Bundestrend – hohe Anteile ihres Budgets zur Finanzierung der ländlichen Entwicklung den LEADER-Regionen zur Verfügung stellen. „Damit liegen diese Länder weit über dem Bundesdurchschnitt“ (BMELV, 2007; S. 8). Bundesweit macht nur das Land Hessen von der Möglichkeit Gebrauch, die dargelegten europäischen und nationalen Fördermittel durch einen länderspezifischen top-up in Höhe von 42 Mio. Euro zu ergänzen.

Beispiel Rheinland-Pfalz

„Die Förderung des ländlichen Raums wird in der Förderperiode 2007 - 2013 mit dem Programm Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL) wiederum unter Beteiligung der EU fortgeführt. Dafür stehen dem Land Rheinland-Pfalz rund 245 Mio. Euro an ELER-Mitteln zu Verfügung“ (MWVLW Rheinland-Pfalz; 2009). Für die Umsetzung des Schwerpunktes 4 LEADER gehen davon 9,5 v.H. oder umgerechnet 26,2 Mio. Euro ab, die sich wiederum auf die zwölf rheinland-pfälzischen LEADER-Regionen verteilen (rechnerischer Durchschnitt i.H.v. 2,2 Mio. Euro).

Die Kombination mit weiteren Förderprogrammen ist möglich. In Rheinland-Pfalz können die LEADER-Regionen neben den eigenen Mitteln zur Projektierung auch auf Finanzmitteln aus den Programmen

- Wachstum durch Innovation Rheinland-Pfalz –EFRE

- Tourismusförderung
- ESF
- Erneuerbare Energien
- INTERREG IV A

zurückgreifen. Die Kombination mit Geldern aus diesen Töpfen unterliegt nicht dem Verbot für Doppelförderungen aus öffentlichen Programmen.

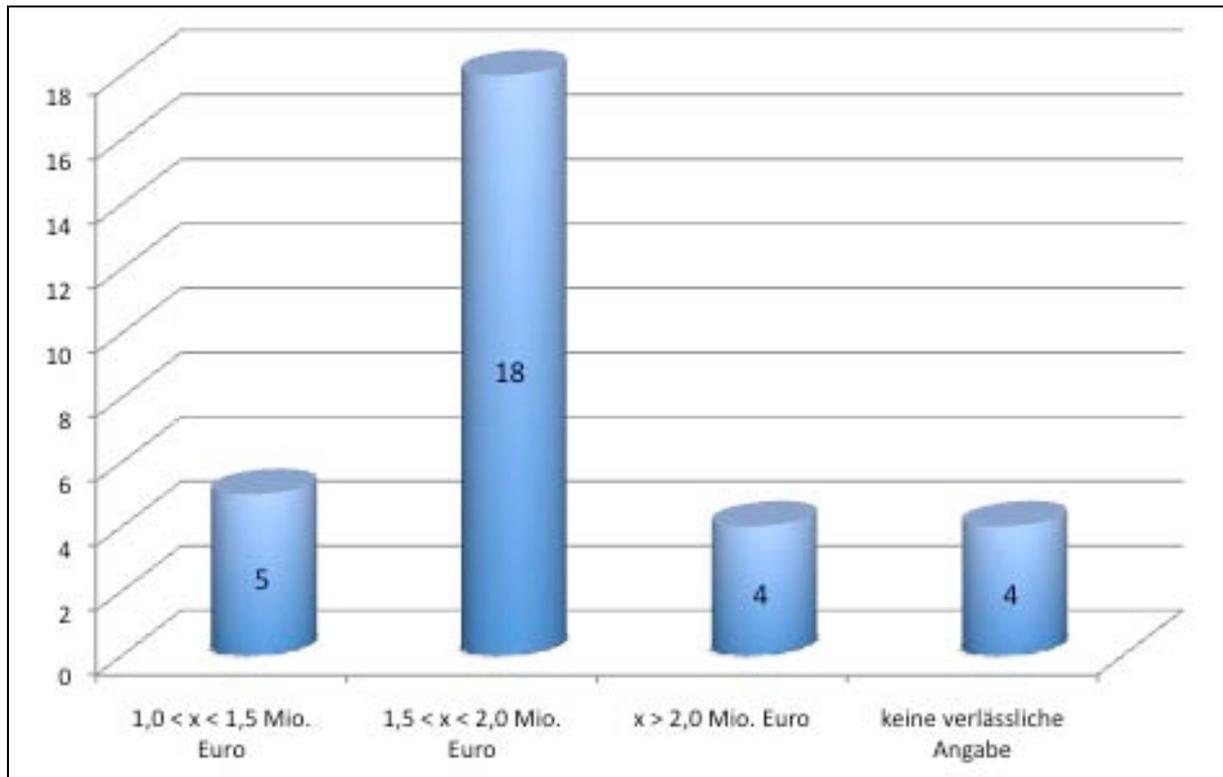


Abbildung 8: Finanzvolumen der LEADER-Regionen insgesamt; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier), eigene Recherche; Eigene Darstellung

Die weit überwiegende Mehrzahl der LEADER-Regionen im näheren Betrachtungsgebiet Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland verfügt über ein Budget von 1,5 bis 2 Mio. Euro (18 LAG). Vier LAG können mit mehr als 2 Mio. Euro haushalten, während fünf Regionen mit weniger als 1,5 Mio. Euro auskommen (müssen).

Deutschlandweit hält das Saarland in der LEADER-Finanzausstattung eine Sonderstellung. Der LEADER-Schwerpunkt ist im Saarland mit 14,6 v.H. der verfügbaren EU-Finanzmittel ausgestattet. „Damit liegt das Saarland im nationalen Vergleich der Bundesländer an der Spitze“ (Doluschitz et al; 2007). „Insgesamt werden im Saarland drei LAG im Rahmen von LEADER (im aktuellen Zeitraum 2007-2013, der Verfasser) gefördert. Dabei wird der erstplatzierten LAG eine Fördersumme von 2,5 Mio. Euro (50 v.H. EU-Mittel, 50 v.H. nationale öffentliche Kofinanzierung), der zweitplatzierten 1,7 Mio. Euro und der drittplatzierten 1,3 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. (...) Aus Gründen einer effizienten Mittelvergabe und aufgrund der Erfahrungen der vorangegangenen För-

derperioden wurde die Vergabe der übrigen Mittel (etwa 2,75 Mio. Euro) in Form einer leistungsgebundenen Reserve im Jahr 2010 in das LEADER-Konzept aufgenommen. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass diejenigen LAGen mit den bislang besten Zielerreichungsgraden sowie den besten Perspektiven für die verbleibende Förderperiode eine ihrer Leistung angemessene Förderung erhalten“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

Diese auffällig hohe Mittel-Ausstattung schlägt sich zumindest teilweise auch in der Betrachtung des Fördervolumens pro Einwohner in den einzelnen Regionen nieder.

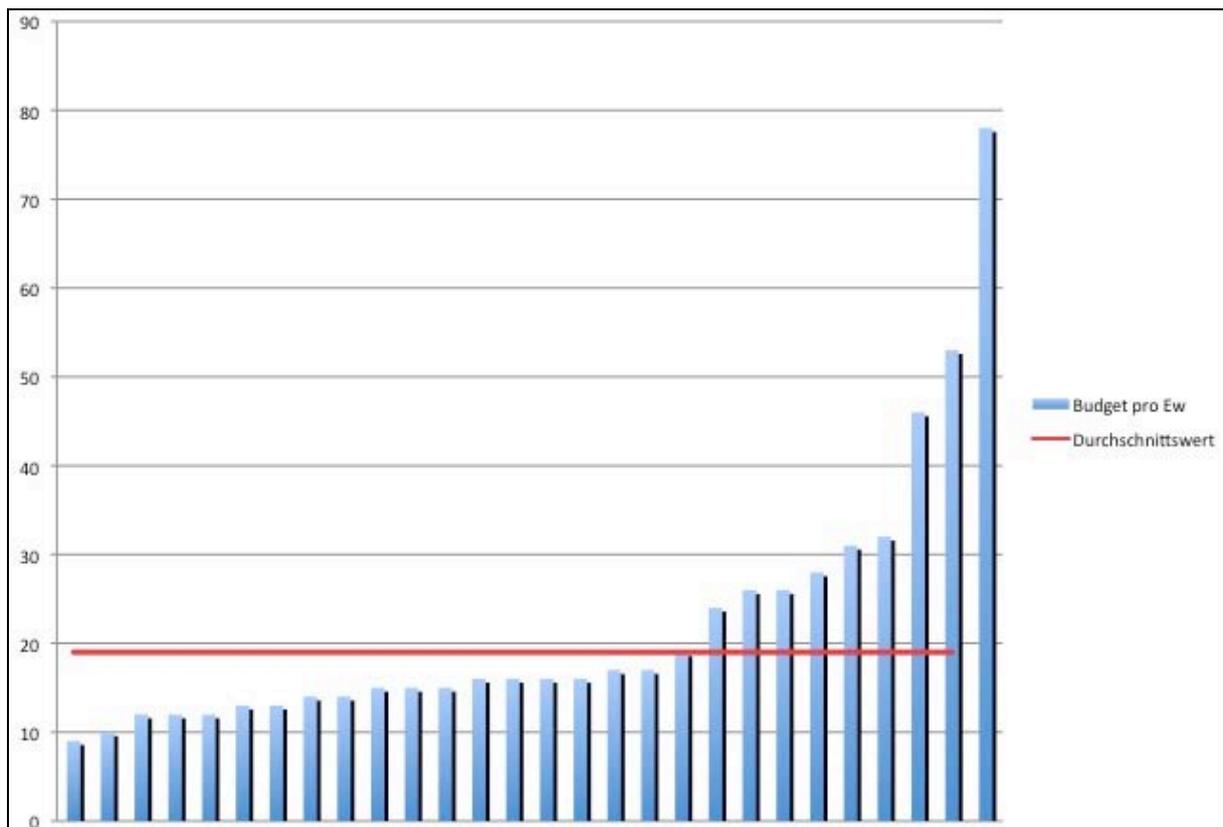


Abbildung 9: Finanzvolumen der LEADER-Regionen pro Einwohner; Quelle: Datengrundlage Gesamtbudget Taurus-Institut (Trier), ergänzt durch eigene Recherche und Berechnungen; Eigene Darstellung

Bis auf einen deutlichen ‚Ausreißer‘ (eine LEADER-Region im Saarland) zeigen die betrachteten Förderregionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland eine relativ ausgewogene Verteilung der Fördermittel pro Einwohner in der Region. Die Werte bewegen sich in der Gesamtbetrachtung zwischen neun und 53 Euro pro Einwohner in der Region; die ‚Ausreißer-Region‘ weist einen Wert von 78 Euro pro Einwohner auf. Letztere bleibt bei der Berechnung des durchschnittlichen Fördervolumens außen vor, um eine Wertverfälschung zu vermeiden. Damit ergibt sich ein durchschnittlicher Fördermittelwert in Höhe von 19 Euro pro Einwohner in der Region.

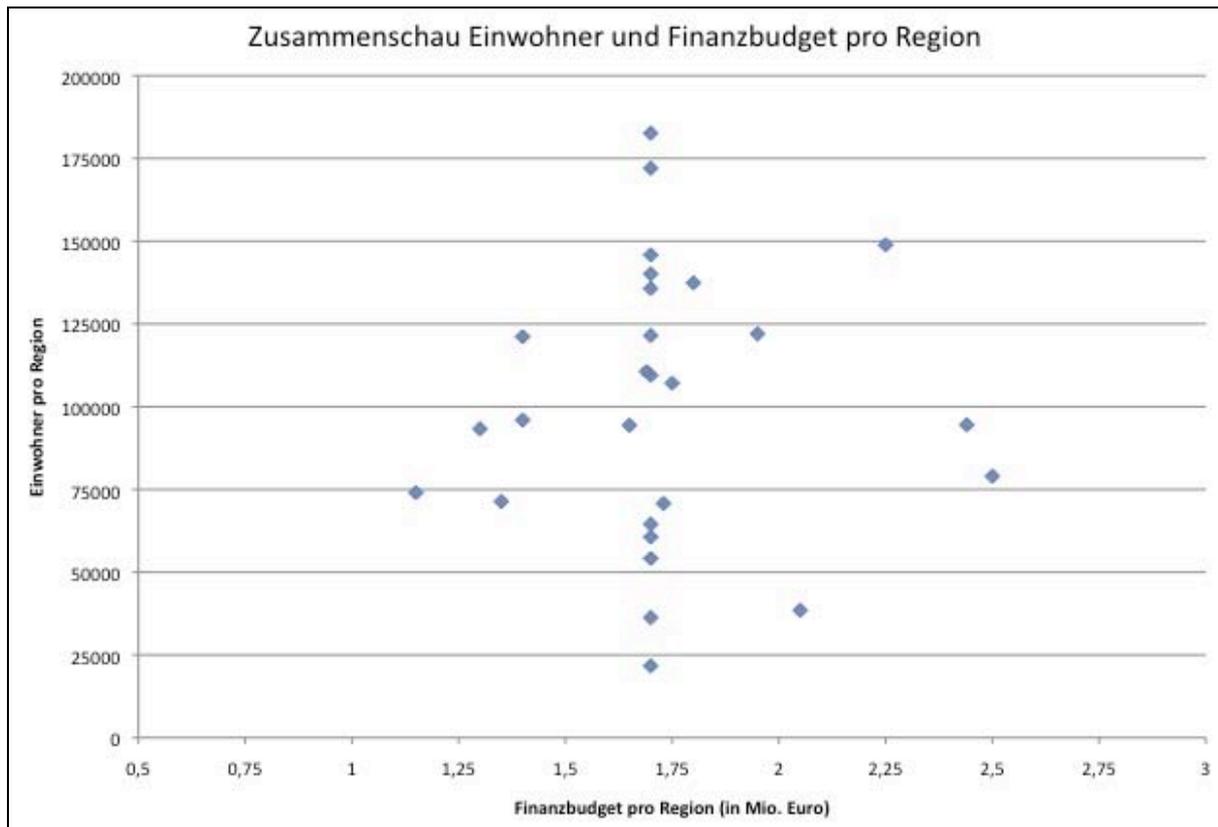


Abbildung 10: Zusammenschau von Anzahl der Einwohner und Finanzbudget pro Region; Regionen mit unklaren Angaben sind nicht berücksichtigt; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); Eigene Darstellung

Nach der Betrachtung des absoluten Fördervolumens wie auch der Fördermittel pro Einwohner in der Region wird leicht festgestellt, dass LEADER über eine ungleich höhere Finanzausstattung zur Umsetzung von regionalen Projekten verfügt, als die Regionalplanungsträger, die in der Regel über keine oder nur sehr wenige eigene Finanzmittel zur Projektumsetzung verfügen.

6. Übergeordnete Zielvorgaben

EU- und Bundesebene legen den Förderrahmen fest, die übergeordnete inhaltliche Ausgestaltung erfolgt über die Operationellen Programme in Verantwortung der Länder, bevor auf regionaler Ebene konkrete Konzepte, Planungen und Maßnahmen daraus folgen.

LEADER-Projekte sollen Innovationen erschließen. Während der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie in der Periode LEADER+ (2000-2006) noch zwingend erforderlich war, ist dies im aktuellen Programmzeitraum nicht mehr unbedingt notwendig. „Innovation ist hier in einem weiten Sinne zu verstehen:

- neue Lösungen zu Fragestellungen in der Region
 - neue Produkte
 - neue Verfahren/-techniken

neue Organisationsformen

Erschließung neuer Märkte

- Transfer und Anpassung von Lösungsansätzen anderer Regionen
- Modernisierung traditioneller Lösungsansätze
- Entwicklung neuer Lösungsansätze, die andere Programme nicht anbieten“

(Strauß, 2008; dazu auch Europäische Kommission, 2006, S. 155).

Unmittelbar übergeordnete Zielvorgaben für die innerregionale Entwicklung sowie für die Kooperation mit sonstigen regionalen Akteuren sind kaum feststellbar. Und wenn doch, sind sie in erster Linie von globaler und allgemeiner Gestalt. Insbesondere mit Blick auf die Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Regionalplanung ergeben sich keine rechtlichen Regelungen oder Vorgaben, siehe zum Beispiel:

- „Unter Beteiligung regionaler Akteure des ländlichen Raumes sollen Perspektiven entwickelt werden, wie ihre Region langfristig und nachhaltig für alle Generationen attraktiv und lebenswert gestaltet werden kann. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere neuartige und hochwertige Strategien mit experimentellem Charakter umgesetzt werden. Die Strategien müssen ein übergeordnetes Thema als Grundlage haben, auf die Bedürfnisse anderer ländlicher Räume übertragbar sein und einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, zur Förderung von Frauen und Jugendlichen, zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt sowie zur Zusammenarbeit mit anderen Gebieten leisten“ (LAG Pfälzerwald, 2010; nach PAUL Rheinland-Pfalz).
- Ziel der LEADER-Maßnahmen im Saarland ist es, „die Ländlichen Räume im Saarland in ihrer ökonomischen, politischen, sozialgemeinschaftlichen und kulturellen Funktionsfähigkeit unter Bewahrung der regionalen bzw. lokalen Charakteristika, der naturräumlichen und ökologischen Grundlagen sowie in ihrer Funktion als Erholungsräume zu erhalten und zu entwickeln. Schwerpunkte liegen dabei in den Bereichen Tourismus, der energetischen Nutzung nachwachsender Rohstoffe, der Landschaftserhaltung und -entwicklung, der lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsstrukturen, der Land-Stadt-Beziehung, der gesellschaftlichen Gleichberechtigung und in überlokalen Netzwerken. Als Querschnittsziel wird die Qualifizierung verfolgt“ (EPLR Saarland 2007-2013).
- „Die Entwicklung des ländlichen Raumes wird nur dann erfolgreich sein können, wenn Kräfte gebündelt und Infrastrukturen gemeinsam genutzt werden. Elemente der Verwaltung, der Grundversorgung und notwendiger Dienstleistungen müssen zur Effizienzsteigerung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit konzentriert werden“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

Die übergeordneten Entwicklungsvorgaben durch die Entwicklungspläne der Länder enthalten für LEADER-LAG kaum reelle Anhaltspunkte zur Synergiebildung mit der Regionalplanung. Zwar wird beispielsweise in der LAG Erbeskopf (Rheinland-Pfalz) als Ziel „Synergien mit anderen Schwerpunkten von ELER, EFRE oder ESF“ genannt, und auch Synergien mit dem aus der ILE-Förderung in einem Teilbereich der LEADER-Region durchgeführten Regionalmanagements Hochwald angestrebt. Dennoch wird keine Aussage zur Einbeziehung der Regionalplanung und auch keine explizite Absichtserklärung zu anzustrebenden Synergieeffekten mit der Regionalplanung benannt.

7. Vorgaben für das Zusammenwirken mit sonstigen regionalen Akteuren

Die LEADER-Konzepte können sich gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR) nach den Vorgaben der integrierten ländlichen Entwicklungsstrategien richten. Dort heißt es mit Bezug zum Zusammenwirken mit sonstigen regionalen Akteuren: „In die Erarbeitung des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts sollen die Bevölkerung und die relevanten Akteure der Region in geeigneter Weise einbezogen werden. Dazu gehören in der Regel der landwirtschaftliche Berufsstand, die Gebietskörperschaften, die Einrichtungen der Wirtschaft wie Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer, die Verbraucherverbände, die Umweltverbände und die Träger öffentlicher Belange. (...) Das integrierte ländliche Entwicklungskonzept ist im Rahmen seiner Zielsetzung mit bereits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen, Konzepten oder Strategien (einschließlich LEADER-Aktivitäten) abzustimmen. Der Abstimmungsprozess ist zu dokumentieren. Die Dokumentation ist Bestandteil des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts“ (BMELV, 2007; S. 152).

„Die lokale Entwicklungsstrategie bezieht sich auf ein nach den genannten Kriterien eindeutig abgegrenztes Gebiet. Träger dieser Strategie ist die LAG. Die Strategie wird unter breiter Beteiligung der relevanten Akteuren vor Ort, ausgearbeitet und umgesetzt werden“ (DVS, 2009).

Zur Einbeziehung der Regionalplanung bzw. zur Berücksichtigung der regionalen Raumordnungspläne treffen die relevanten rechtlichen Rahmenprogramme zur Erstellung und Umsetzung der LEADER-Programmierung durchaus relevante Aussagen (siehe nachstehende Auflistung).

7.1. ELER-VO

„Das LEADER-Konzept umfasst mindestens folgende Elemente:

(...) g) die Vernetzung lokaler Partnerschaften“ (Europäische Kommission, 2005; S. L277/25). Im Weiteren werden keine qualifizierten Aussagen zur Zusammenarbeit mit den übergeordneten Planungsträgern getroffen.

7.2. Nationaler Strategieplan

Der nationale Strategieplan setzt für den Schwerpunkt 4 LEADER neben zwei weiteren unter anderem das Ziel der ‚Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure‘. Nähere Ausführungen oder Vorgaben sind nicht enthalten.

7.3. GAK-Rahmenrichtlinie

„In die Erarbeitung des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts sollen die Bevölkerung und die relevanten Akteure der Region in geeigneter Weise einbezogen werden. Dazu gehören in der Regel

- der landwirtschaftliche Berufstand,
- die Gebietskörperschaften,
- die Einrichtungen der Wirtschaft wie Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer,
- die Verbraucherverbände,
- die Umweltverbände,
- die Träger öffentlicher Belange.

Gemäß dem GAK-Rahmenplan ist also die LEADER-LAG angehalten, die Regionalplanung an der Erstellung der Entwicklungskonzeption zu beteiligen, entweder als Gebietskörperschaft⁵⁶, in jedem Fall aber in ihrer Funktion als Träger öffentlicher Belange. Darüber hinaus darf es als unstrittig angesehen werden, dass die Regionalplanung ein „relevanter Akteur der Region“ verkörpert und als solche an der Erarbeitung der Entwicklungskonzeption beteiligt sein sollte. Geschieht dies nicht, verstößt die LEADER-LAG im Grunde gegen die GAK-Richtlinie.

7.4. Operationelle Programme Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

Hessen: Der EPLR Hessen beinhaltet keine unmittelbaren Vorgaben zur Kooperation mit der Regionalplanung als regionalem Akteur.

Rheinland-Pfalz: „Um die regionale Identität im ländlichen Raum zu stärken, sollen alle lokalen Akteure stärker zusammenarbeiten. Das bietet die Chance zu einer besseren Nutzung des endogenen Potenzials in den ländlichen Gebieten“ (MWVLW, PAUL; S. 123). Ansonsten trifft das rheinland-pfälzische PAUL keine unmittelbaren Vorgaben zur Kooperation oder Einbeziehung der Regionalplanung in die Erstellung oder Umsetzung der LEADER-Konzeption. Die Regionalplanung wird sich jedoch nicht als „lokaler Akteur“ verstehen.

Saarland: Der saarländische EPLR drückt – ebenfalls – keine ausdrückliche Vorgabe zur Einbeziehung der Landesplanung aus.

7.5. Kurzfazit: Vorgaben für LEADER-LAGen zur Zusammenarbeit mit sonstigen regionalen Akteuren

Über die Vorgaben der GAK und der Operationellen Programme der Länder kann ein Gebot zur Einbeziehung der Regionalplanung in die Erstellung der regionalen ländlichen Entwicklungskonzeption abgeleitet werden. Da eine offensive Einbeziehung der Regionalplanung in der Regel jedoch nicht erfolgt, entspricht die ländliche Entwicklungskonzeption in diesem Punkt regelmäßig nicht den GAK-Vorgaben.

Gerade der Länderebene bieten sich unmittelbare Ansatzpunkte zur qualitativen Verbesserung der Kooperationsstruktur zwischen LEADER-LAGen und der Regionalplanung. Über die Operationellen Programme ist die Regelungsbefugnis gegeben zur Defini-

⁵⁶ Je nach Bundesland ist die Regionalplanung deckungsgleich mit dem Landkreis und kann durchaus als aktiver Teil dieser Gebietskörperschaft betrachtet werden.

tion von Mindestkriterien der Arbeit der LAGen. Keines der näher betrachteten Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland macht jedoch von dieser Option Gebrauch. Somit bestehen seitens LEADER derzeit – mit Ausnahme der Vorgaben der GAK – keine unmittelbar relevanten Kooperationsvorgaben mit der Regionalplanung.

LEADER legt ausdrücklich mehr Wert auf grenzüberschreitende und transnationale Kooperationsprozesse als auf die verifizierte Abstimmung mit den innerregionalen Akteuren.

8. Schlüsselakteure und Beteiligte

Nach BLATT sollten die Kreisverwaltungen in den Anfängen der Gemeinschaftsinitiative LEADER zunächst eine starke Rolle in der Umsetzung der LEADER-Programmierung vor Ort einnehmen. Da bei dem weitgefächerten Ansatz von LEADER – seine Betrachtung im Jahr 1994 bezieht sich auf die Phase von LEADER II – die Gefahr von unkoordinierten oder sich sogar widersprechenden Aktionen groß sei, „sollte es für die ländlichen Kreise selbstverständlich sein, dass sie sich mit dieser Aufgabe zur Koordinierung stellen. Nur sie haben die Kraft und auch die demokratische Legitimation, hier ausgleichend, integrierend aber auch motivierend zu wirken“ (Blatt, 1994; S. 180)

BLATTs Forderung nach einer starken Rolle der Landkreise konnte nicht bundesweit einheitlich umgesetzt werden. Unter anderem ungleiche administrative Regelungen im föderalen System standen dem entgegen. Aber auch die Führung des bottom-up-Ansatzes durch eine staatliche Institution wurde zunehmend zu einem Problem für das wachsende Selbstverständnis der LEADER-Programmierung und der Vorstellung ihrer Umsetzung. Gleichwohl hätte eine einheitliche Führung der LEADER-Aktivitäten aus der Hand der Landkreise zumindest in den Bundesländern, in denen die Landkreise gleichzeitig Träger der Regionalplanung sind, zu weitreichenden Synergien führen können. Die aktuell diskutierte Problemstellung wäre somit unter Umständen nicht aufkommen.

LEADER wendet sich schwerpunktmäßig an die örtlichen wie überörtlichen Gebietskörperschaften, Landwirtschaftskammern, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern usw. „kurz an alle, die thematisch in irgendeiner Form mit der Entwicklung des ländlichen Raums zu tun haben“ (Blatt, 1994; S. 179). Dass dieses Selbstverständnis nicht dazu geführt hat, die Regionalplanung, die ohne Zweifel einen qualitativen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen kann und gemäß der GAK auch an der Erstellung der Entwicklungskonzepte zu beteiligen ist, aktiv in die LEADER-Prozesse einzubeziehen, wird im Laufe der Untersuchung weiterhin deutlich. Um es noch einmal zu verdeutlichen, die Regionalplanung ist in aller Regelmäßigkeit nicht in die Erstellung oder Umsetzung der ländlichen Entwicklungskonzepte aus LEADER eingebunden. Bundesweit zeigen sich davon nur wenige Ausnahmen, wie u.a. in Bayern, wo es aufgrund von integrierten Regionalmanagement-Aktivitäten durchaus zu Verschmelzungen zwischen Raumordnung und LEADER führen kann (aber auch dort sind organisierte Vernetzungsprozesse nicht allgemeingültig, siehe S. 34 f.).

„Entsprechend der Vorgaben des Artikels 62 der ELER-Verordnung müssen die lokalen Aktionsgruppen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Die LAGen sind Träger eines lokalen, integrierten, ländlichen Entwicklungskonzeptes und verantwortlich für dessen Umsetzung.
- Die LAGen stellen repräsentative Gruppierungen von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebietes.
- Die LAGen müssen imstande sein, ein Entwicklungskonzept für ihr Gebiet auszuarbeiten und umzusetzen.
- Die Entscheidungsebene der LAGen (z. B. Vorstand) muss aus mindestens zehn Partnern bestehen. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen
 - die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft, z. B. Landwirte, Landfrauen und Jugendliche sowie deren Verbände mindestens 50 v.H. der Lokalen Partnerschaft stellen⁵⁷,
 - die LAG-Mitglieder im betreffenden Gebiet ansässig sein,
 - Frauen (z. B. Gleichstellungsbeauftragte, Fraueninitiativen, Frauenorganisationen, Landfrauenverbände) beteiligt werden.
- Die LAGen benötigen eine den regionalen Anforderungen angepasste Organisationsform, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sowie eine Umsetzung der Entwicklungsstrategie gemäß dem bottom-up-Prinzip gewährleistet und den definierten Auswahlkriterien an die Zusammensetzung einer LAG entspricht.
- Die LAG-Organisationsstrukturen müssen auch im Verlauf des Prozesses, z. B. aufgrund der Entscheidungsstruktur und der Partizipationsmöglichkeiten für organisierte private und öffentliche Interessen, eine breite Einbeziehung möglichst unterschiedlicher Interessen (z. B. Umweltschutz, Frauen, Jugendliche, Landwirtschaft, Weinbau, Forst, Handwerk) gewährleisten“.

(MWLVW, 2007; S. 6)

Die LAG ist folglich Träger der Entwicklungskonzepte und verantwortlich für deren Durchführung. Die Durchführung umfasst auch die Auswahl der Projekte, das Monitoring und die Erstellung und das Controlling der betreffenden Finanzierungspläne sowie den Erfahrungsaustausch mit anderen Aktionsgruppen und der Öffentlichkeit“ (Ulmen, 2009). „Diese ‚lokalen Aktionsgruppen‘ sind das Grundgerüst der regionalen Partnerschaft. Sie sind Träger der Entwicklungsstrategie und verantwortlich für die Durchführung, (...) sind Anlaufstelle für Projektideen und -anträge und vernetzen die verschiedenen Akteure in der Region “ (Hahne, 2004; S. 199). Daher ist für die Wahrnehmung der Aufgaben der Betrieb einer Geschäftsstelle Voraussetzung. Die Auswahl des Geschäftsführers erfolgt durch die Entscheidungsebene der LAG (z. B. Vorstand). „Die LAGen können als Geschäftsführung auf bestehende lokale Organisationsstrukturen zurückgreifen oder Neugründungen vornehmen. Dabei gibt es zum einen die Möglichkeit eine privatwirtschaftliche Organisation mit der verwaltungstechnischen Umsetzung von LEADER zu betrauen oder neu zu gründen. Dies sind beispielsweise Vereine oder GmbHs. Zum anderen können Kommunalverwaltungen die Geschäftsführung einer LAG übernehmen. Das sind dann meist Kreis- oder Gemeindeverwaltungen“ (Ulmen, 2009; in Auszügen

⁵⁷ Die Vorgabe zur mindestens gleichgestellten Zusammensetzung der LAG durch WiSo-Partner ist für das weitere Verständnis von Bedeutung, darauf wird im Weiteren unmittelbar Bezug genommen (siehe insbesondere Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 169 ff.)

nach Europäische Kommission, 2006). Regionalplanungsträger sind in der Regel nicht als LAG-Vorstand oder als LAG-Geschäftsstelle vorgesehen, nach den (förder-) rechtlichen Vorgaben ist aber auch eine solche Konstellation nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Zentrale Einheit für alle in der Region ablaufenden Prozesse ist die Lokale Aktionsgruppe (z. B. als Verein, GmbH o.ä. geführt). „Eine wesentliche Anforderung an eine solche öffentlich-private Partnerschaft ist die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums (Kopp, 2007; S. 34). „Im Entscheidungsgremium der LAG, beispielsweise dem Vorstand, müssen Vertreter der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner zu mindestens 50 Prozent vertreten sein, damit deren Belange ausreichend repräsentiert sind. Dabei sollen Akteure und Projekte verschiedener Sektoren (beispielsweise Wirtschafts- und Sozialpartner, lokale Wirtschaft, Bürger) berücksichtigt werden“ (DVS, 2009). „Als regionale Akteure sind die Bevölkerung im Allgemeinen sowie wirtschaftliche, soziale und politische Interessengruppen zu verstehen. Die Repräsentanten öffentlicher und privater Institutionen schließt diese Definition ebenfalls mit ein“ (Europäische Kommission, 2006). „Auf eine ausgewogene und repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebietes ist zu achten. Eine Dominanz von Vertretern der öffentlichen Verwaltung ist zu vermeiden“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Diesem Umstand der überwiegenden Zusammensetzung aus Vertretern außerhalb der Verwaltung kommt mit Blick auf die später folgende Erörterung des regionalplanerischen Steuerungsverständnis eine zentrale Bedeutung zu⁵⁸.

Als Beispiel vor Ort kann wiederum die LAG Erbeskopf (Rheinland-Pfalz) dienen, dort sind als Anforderungen an die Einzelprojekte die Zielgruppen und das bottom-up-Prinzip konkret begründet (nach Taurus-Institut, 2008):

- Einbezug einer Vielzahl von Akteuren
- Einbezug nicht öffentlicher Akteure
- Einbezug ehrenamtlich agierender Akteure
- Einbezug der LEADER-Zielgruppen (insbesondere Frauen, Jugendliche, ältere Menschen, behinderte Menschen).

„Der integrierte Ansatz beruht auf der Interaktion aller Akteure, Sektoren und Projekte, die sich mit einem für die Identität, die Ressourcen bzw. das spezifische Know-how des Gebiets typischen Schwerpunktthema befassen“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Die Regionalplanung (resp. Landesplanung) wird dabei in der Regel ausgespart bzw. nicht extra eingeladen. Der LAG kommen dabei wichtige und für die Entwicklung der Region sehr entscheidende Aufgaben und Schlüsselkompetenzen zu, ihr obliegen im Wesentlichen:

- Erstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) sowie Beantragung der Änderung und Anpassung des REK
- Projektentwicklung und -abwicklung

⁵⁸ vgl. speziell Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 169 ff.

Auswahl von Projekten und Konzeption von förderfähigen Projektanträgen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Projektträgern (Zuwendungsempfängern)

Die LAG kann auch selbst Projektträger sein und ist in diesem Fall der Zuwendungsempfänger

Vorprüfung der Förderanträge der Zuwendungsempfänger auf Vollständigkeit und Stellungnahme der LAG hinsichtlich der Auswahlentscheidung, des Mehrwerts von LEADER und des qualifizierten Beitrags des Projektes zur Umsetzung der Strategie und der Ziele des REK

Beratung von Projektträgern hinsichtlich der förderrechtlichen Umsetzung von Projekten

Vorlage des Antrags auf Projektförderung einschließlich der Stellungnahme der LAG beim Ministerium für Umwelt

Vorprüfung der Zwischen- und Schlussverwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger

Vorlage (oder Weiterleitung) der Mittelanforderungen, Zwischenverwendungs- und Schlussverwendungsnachweise einschließlich des Sachberichts

Sicherstellung der ordnungsgemäßen Abwicklung der Projekte

Einrichtung und Betreuung von Projektgruppen; erforderlichenfalls Vernetzung zwischen den kooperierenden LAG bei gebietsübergreifenden und transnationalen Projekten

- Begleitung des REK und seiner Projekte
 - Erhebung bzw. Erfassung der jeweils erforderlichen Indikatoren
 - Durchführung des LAG-internen Monitorings
 - Durchführung von Kontrollen des Projektfortschritts im Rahmen der Begleitung auf LAG-Ebene
 - Sicherstellung der Berichterstattung der Projektträger, Bewertung der Einzelprojekte und Weiterleitung der Ergebnisse an die Verwaltungsbehörde
- Erstellung jährlicher Fortschrittsberichte für den Begleitausschuss und die Verwaltungsbehörde. Zuarbeit für Monitoring, Jahresberichte und Evaluation auf Landesebene“

(Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

„Die LAG ist für die Koordination der im Rahmen des REK durchgeführten Projekte verantwortlich. (...) Die Gesamtverantwortung der LAG bleibt auch bei Einschaltung einer externen Stelle für die Geschäftsführung erhalten und kann nicht delegiert werden“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Dies kann ein wichtiger und entscheidender Satz sein für die Optimierung des Miteinanders zwischen Regionalplanung und LEADER.

Die LAG-Akteure „zeichnen sich durch bestimmte Fähigkeiten (Handlungsressourcen), Wahrnehmungen (Handlungsorientierung) und Präferenzen (Einstellungen) aus. Um sie erfolgreich zusammenzubringen, bedarf es einer professionellen Steuerung. (...) Diese

kann mit eigenem Personal oder extern an geeignete Büros abgegeben werden“ (Hahne, 2004; S. 201).

„LEADER setzt nicht nur in den Regionen auf Erfahrungsaustausch und Kooperation. Für die Vernetzung der LEADER-Akteure auf Bundesebene ist die Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ aktiv. Ziele des Netzwerkes sind, auf regionaler Ebene angewandte neue Entwicklungsansätze und erfolgreiche Projektideen überregional bekannt zu machen, Kontakte - auch international und über LEADER hinaus - zu schaffen sowie durch Know-how-Transfer die fachliche und organisatorische Arbeit der LAG zu unterstützen“ (LEADER+ DVS, 2009).

Eine „isolierte Stellung der LAGen soll vermieden und ihre Informationsbasis verbreitert werden (Wissenstransfer)“ (MWVLW, 2008). „Auch für die ländliche Entwicklung gilt, dass man von Beispielen Anderer lernen kann. Die Bundesregierung hat deshalb eine nationale Vernetzungsstelle eingerichtet. Die Vernetzungsstelle bietet über das Internet, über Veröffentlichungen und Seminare die Basis für einen breit angelegten fruchtbaren Meinungs- und Erfahrungsaustausch der Akteure in den ländlichen Räumen. Durch die Vernetzung sollen Kooperationen gefördert sowie bewährte Praktiken und innovative Ideen verbreitet werden“ (BMELV, 2007; S. 8/9).

„Netzwerkbildung ermöglicht den Austausch über Erfolge, Fähigkeiten und Know-how innerhalb und zwischen LEADER-Gruppen. Die Netzwerkbildung schafft Verbindung zwischen Akteuren in einer Region und zwischen Regionen. Über Netzwerkbildung können Innovationen verbreitet werden und ländliche Regionen mit ihren ähnlich gelagerten Problemen eine gemeinsame Plattform / Organisationsform bilden. Auf allen diesen Ebenen existieren in den verschiedenen Mitgliedstaaten nationale, regionale und lokale Netzwerke. Sie haben meist nur informellen Charakter, dienen aber dem Austausch und dem Transfer von Innovationen.

Neben den informellen Netzwerken gibt es auch institutionalisierte Netzwerke auf Ebene der EU und der Nationalstaaten. Diese werden von der Europäischen Kommission gefördert und deren Rolle und Aufgaben von ihr definiert. Ab 2007 sind folgende institutionellen Netzwerke vorgesehen:

- europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung unter Leitung der Kommission
- nationale ländliche Vernetzungsstelle, die in jedem Mitgliedstaat einzurichten ist.

Die Netzwerk bildende Aktivitäten wurden in den letzten Jahren intensiviert. Es sollen bewährte Verfahren herausgestellt, Entwicklungstendenzen in den ländlichen Gebieten identifiziert und diese Erkenntnisse den LEADER-Gruppen zur Verfügung gestellt werden.

Das europäische Netzwerk fungiert als "Meeting Point" für nationale Vernetzungsstellen und Verwaltungen in den Mitgliedstaaten. Für alle LAGen, die finanzielle Unterstützung durch die EU erhalten, ist die Teilnahme an Netzwerk bildenden Aktivitäten verpflichtend.

Kooperation

Kooperationen gehen über die Netzwerkbildung hinaus. Die LAG kann in Kooperationen mit anderen LEADER-Gruppen gemeinsame Projekte durchführen, die einen ähnlichen Ansatz in einer anderen Region oder einem anderen Mitgliedstaat verfolgen. Kooperationsprojekte gehen über den reinen Erfahrungsaustausch hinaus und umfassen ein konkretes gemeinsames Projekt, das meist in gemeinsamen Strukturen realisiert wird.

Es wird zwischen zwei Arten von Kooperationen unterschieden:

- Interterritoriale Kooperation: Kooperation zweier ländlicher Gebiete eines Mitgliedstaates. Sie kann zwischen LEADER-Gruppen stattfinden oder auch mit anderen lokalen Gruppen, die einen ähnlichen partizipativen Ansatz verfolgen.
- Transnationale Kooperation ist eine Kooperation zwischen LEADER-Gruppen aus mindestens zwei Mitgliedstaaten, die einen ähnlichen Ansatz verfolgen“

(Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006). Die Kooperationsbeschreibungen konzentrieren sich derweil auf programminterne Kooperationen zwischen einer oder mehreren LEADER-Regionen. Auf potenzielle Kooperationen mit sonstigen Regionalentwicklern innerhalb einer Region wird nicht explizit eingegangen.

9. Themenfelder

„LEADER ermutigt ländliche Gebiete, neue Wege zu erkunden, um wettbewerbsfähig zu werden oder zu bleiben, um das Beste aus ihren Anlagen zu machen und um Herausforderungen zu meistern, denen sie eventuell gegenüberstehen, wie z. B. eine alternde Bevölkerung, geringes Dienstleistungsangebot und fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten“ (Europäische Kommission, 2006). „Die mit der LEADER-Methode umgesetzten Projekte müssen generell aus dem Maßnahmenpektrum der drei ELER-Schwerpunkte stammen“ (DVS, 2009). Die LEADER-Philosophie kennzeichnet sich dadurch aus, dass sie Vorgehensweisen und strukturelle Aspekte regelt, während sie bei der inhaltlichen Ausgestaltung als offen bezeichnet werden kann (so auch Europäische Kommission, 2006).

„Die lokale Entwicklungsstrategie sollte mehrere Aktivitätssektoren umfassen. Die Maßnahmen und Projekte sollen als zusammenhängende Einheit in den lokalen Strategien verbunden und koordiniert sein. Die Sektoren variieren entsprechend neuer Problemfelder oder Potenziale. So sind beispielsweise in der jetzigen Förderperiode 2007-2013 neue Themenfelder wie der demografische Wandel oder Energie in viele Konzepte neu aufgenommen worden, während Themenfelder wie Tourismus, Handwerk oder Kultur bereits seit Beginn von LEADER eine wichtige Rolle spielen“ (Ulmen, 2009; nach Europäische Kommission, 2006).

In den Entwicklungsprogrammen der Bundesländer wird die Frage des Themenspektrums in LEADER daher recht unterschiedlich behandelt. „Generell lässt sich sagen, dass die LEADER-Projekte sich auf das Maßnahmenpektrum des Schwerpunkts 3 konzentrieren werden. Die Mitgliedstaaten können nach Auffassung der EU-Kommission bei ihrer konkreten Programmbeschreibung durchaus Fördermaßnahmen vorsehen, die über die in den ELER-Schwerpunkten genannten Maßnahmen hinausgehen. Diese müssen jedoch den allgemeinen Zielen der drei Schwerpunkte entsprechen. Diese besonde-

ren, abweichenden Fördermaßnahmen sind im Programm zu konkretisieren. Auch wenn das Maßnahmespektrum in LEADER damit im Wesentlichen auf die drei ELER-Schwerpunkte eingeschränkt ist, können andere Inhalte, beispielsweise Vorhaben aus dem Themenspektrum von ESF und EFRE inhaltlich und konzeptionell eingebunden werden. Dies wird auch im nationalen Strategieplan zur ELER-Umsetzung erwähnt“ (DVS, 2009).

„Förderfähig sind öffentliche und private Maßnahmen zur Stärkung der Wertschöpfung und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie zur Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Als neue Schwerpunkte sind in den Regionen die Themen Biorohstoffe und ‚Anpassung an die demografischen Veränderungen‘ behandelt worden“ (HMUELV, 2008).

„Mit den für den Schwerpunkt „LEADER-Konzept“ eingesetzten Mitteln sollten die Verwaltung und die Nutzung des in den ländlichen Gebieten selbst vorhandenen Entwicklungspotenzials verbessert werden. Dabei könnten die drei Ziele - Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität/Diversifizierung - kombiniert werden. Durch integrierte Ansätze, die die Land- und Forstwirte ebenso wie sonstige Akteure im ländlichen Raum einbeziehen, können das örtliche Natur- und Kulturerbe bewahrt und aufgewertet, das Umweltbewusstsein erhöht und typische Erzeugnisse, Fremdenverkehr, erneuerbare Ressourcen und erneuerbare Energie gefördert werden. Die Kernaktionen könnten folgende Ziele haben:

- Aufbau lokaler Kapazitäten für Partnerschaften, Werbung und Förderung von Kompetenzerwerb, um auf diese Weise das vor Ort vorhandene Potenzial aktivieren zu können,
- Förderung öffentlich-privater Partnerschaften,
- Begünstigung von Zusammenarbeit und Innovation, indem Unternehmergeist, die Einbeziehung aller Beteiligten und die Erbringung lokaler Dienstleistungen gefördert werden,
- Verbesserung der lokalen Verwaltung durch Herstellung von Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und lokaler Wirtschaft“

(Europäische Kommission, 2009b).

Dies trägt sich auf die Ebene der Operationellen Programme runter. „Zentrales Anliegen ist der Aufbau lokaler partizipativer Entscheidungsstrukturen, um die Zukunft des Gebietes selbst in die Hand zu nehmen:

- Information, Sensibilisierung und Motivation der Bevölkerung
- Mobilisierung sowie Nutzung der endogenen Potenziale der Region und der Kreativität der Menschen
- Mitwirkung und Zusammenarbeit der unterschiedlichen Interessensgruppen an den strategischen Entscheidungen für die Region
- Optimierung der Organisation der Akteure und der Transparenz des Entscheidungsprozesses in der lokalen Partnerschaft“

(Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

Die Themenfelder der vergangenen Förderperiode 2000-2006 waren schwerpunktmäßig auf die Bereiche Tourismus, Landwirtschaft, Handwerk und Gewerbe verteilt. „So finden sich 62 v.H. der deutschen LEADER-Projekte im Handlungsfeld Tourismus und 40 v.H. im Bereich Landwirtschaft, Gewerbe, Handwerk (je 28 v.H.) sowie Umweltprojekte rangieren deutlich dahinter, das Thema Direktvermarktung betrifft nur 5 v.H. der Projekte“ (Hahne, 2004; S. 200). Generell ist es allerdings so, dass sich zwischen LEADER+ und der aktuellen Förderperiode an der konkreten thematischen Ausgestaltung der Konzepte und Projekte kaum wesentliche Veränderungen zeigen.

„Die LAG entscheiden über die Projektwahl und die Prioritäten auf der Grundlage des REK. In folgenden Bereichen können Projekte über LEADER gefördert werden:

Investitionsprojekte:

- Existenzgründungen von Kleinbetrieben der regionalen Märkte
- Landtourismus – Aktivurlaubsformen
- Biorohstoffanlagen
- Gemeinwohlorientierte Versorgungs-, Informations- und Kommunikationseinrichtungen
- Einrichtungen zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte, Landschaftspflege
- Investitionen für kulturelle Einrichtungen
- Dorferneuerung, Flurneuordnung (Förderung über eigene Verfahren, Steuerung über das REK)

Dienstleistungen:

- Konzeptentwicklungen für Regionen und komplexe Projekte
- Schulungen für ehrenamtliche Akteure
- Schulung von Wirtschaftsakteuren, die Existenzgründungen planen
- Regionalmanagement (Aufbau, Coaching).
- Neben diesem zentralen Bereich sollen zusätzliche oder ergänzende Projekte vorbereitet und eine Finanzierung durch andere Programme und Finanzierungsquellen angestrebt werden (Koordinationsfunktion des REK)“

(Kopp, 2007; S. 36).

„LEADER-Projekte greifen somit nahezu alle Probleme der Gesellschaft auf dem Lande auf – von Arbeitslosigkeit, Benachteiligung, Kultur- und Bildungsdefiziten über Umweltfragen und Landschaftsbild bis hin zu Versorgungsdefiziten und Fragen der Alten in der Gesellschaft – und suchen nach Lösungen, welche sich aus den spezifischen Bedingungen in der Region entfalten lassen“ (Hahne, 2004; S. 200)

HAHNE grenzt bei der Betrachtung beispielhafter LEADER-Projekte thematisch ab (angelehnt an Hahne, 2004; S. 202):

- Projekte, die auf die Stärkung des Sozialkapitals abzielen, wie beispielsweise der Media-Bus, ein mobiles Qualifizierungsangebot für Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose
- Projekte zur Stärkung der Kommunikation in und außerhalb der Region, wie Internetportale oder der Rundfunk Werra-Meißner-Kreis (als Maßnahmen zum Regionalmarketing)
- Projekte mit sektorübergreifendem Charakter, wie Rottaler Holzhaus durch die Vernetzung Forstwirtschaft, Handwerk und Architektur
- Projekte, die auf die Vermarktung regionsspezifischer Produkte abzielen und regionale Identitätsmerkmale transportieren, wie unter anderem Dachmarke Rhön, Lokalwarenmarkt Sankt Wendeler Land
- Projekte, die eine sektorübergreifende und interregionale Vernetzung fördern und neue Ansätze von regionaler Governance erproben, wie z. B. Verknüpfung von LEADER(+) mit Agrarstrukturellen Entwicklungsplanungen in allen Gemeinden des Gebietes
- Projekte, welche die regionale Nachhaltigkeitsorientierung vorantreiben, wie regenerative Energien (diverse Projekte zum Einsatz von Sonnenenergie, Rapsöl, Biomasse und Holz).

Zur eingehenden Betrachtung der konkreten Themenfelder wird an dieser Stelle auf die im Anhang beigefügte Liste aller analysierten LEADER-Konzepte in den drei Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland verwiesen (siehe Anlage). Die Betrachtung ist an dieser Stelle wichtig, um die Bandbreite an Themen aufzuzeigen, die indessen durch LEADER-LAGen bearbeitet und gestaltet werden.

10. Regionaler Mehrwert durch LEADER-Initiativen

Durch die Aufzeigung des mittels LEADER-Initiativen zu generierenden regionalen Mehrwertes können potenzielle Anknüpfungspunkte für die regionalplanerische Steuerungs- und Koordinierungsfunktion sowie in erster Linie für Synergieoptionen mit der Regionalplanung abgeleitet und veranschaulicht werden.

Von einer wissenschaftlichen Wirkungsanalyse im Sinne einer Evaluierung (z.B. über die Evaluations-Schritte Vollzugskontrolle, Wirkungskontrolle, Zielerreichungskontrolle und Effizienzkontrolle⁵⁹) der LEADER-Vorhaben wird abgesehen, da im Zentrum der Untersuchung nicht die Prüfung der Wirksamkeit von LEADER vor dem Hintergrund der Förderprogrammierung steht, sondern der spezifische Mehrwert der durch LEADER in Regionen erzeugt wird.

Es wird dabei auf differenzierte Evaluierungsberichte der abgeschlossenen LEADER+-Periode der Europäischen Kommission, einzelner Länder sowie extern beauftragter wissenschaftlicher Evaluatoren zurückgegriffen und durch eigene Erkenntnisse ergänzt. Die Aussagen der Ex-Post-Evaluierung von LEADER+ gelten beispielhaft für die gegenwärtigen Erfahrungen mit der laufenden LEADER-Förderperiode 2007 – 2013 und können übertragen werden.

⁵⁹ vgl. u.a. Wiechmann/Beier, 2004; S. 389

Die regionalen ländlichen Entwicklungsinitiativen wie LEADER oder auch ILE sind traditionell der Dorferneuerung oder der klassischen Flurbereinigung (aus der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung herkommend) zuzuordnen und zeigen sich als neue Player im regionalen Gefüge. „Die Agrarpolitik hat sich (seit ca. 2000, der Verfasser) zum Ziel gesetzt, über die Land- und Forstwirtschaft hinaus einen wichtigen Beitrag zur ländlichen Entwicklung zu leisten“ (Seehofer, 2007). LEADER-Initiativen leisten mittlerweile wesentliche Beiträge zur Regionalentwicklung. Der regionale Mehrwert tritt dabei in ganz unterschiedlichen Formen nach Außen, insbesondere ergeben sich sozio-ökonomische, organisatorisch-institutionelle sowie gesamtregionale Wertschöpfungseffekte. Ein direkter räumlich-funktioneller Nutzen geht von LEADER-Prozessen im Allgemeinen recht selten aus⁶⁰.

Als Ergebnisse der Umsetzung einzelner LEADER-Projekte oder ganzer LEADER-Prozesse stehen sowohl messbare und als auch nicht messbare Wirkungsfaktoren. Gerade aufgrund der nicht messbaren Wirkungen ist eine Evaluierung der Wirkungsweise oftmals schwierig:

- neue Projektideen und thematisch vernetzte Projekte
- Entwicklung von „unten“ mit regionalen Akteuren
- Einbeziehung bestimmter Zielgruppen (Frauen, Jugendliche, Behinderte, ...)
- Kooperationen zwischen (möglichst) vielen Akteuren in der Region
- Vernetzung zwischen einzelnen Regionen und gegenseitiges Lernen
- Innovationen schaffen durch neue Produkte, neue Techniken und neue Strategien.

10.1. Sozio-ökonomischer Mehrwert und Verbesserung der Einkommenssituation

Mit wenigen Ausnahmen ist mit der LEADER-Förderung in einer Region immer ein ökonomisch-messbarer Mehrwert verbunden. In der Regel lässt sich diese Wertschöpfung anhand von direkten und indirekten Investitionsaufwänden ausdrücken. „Das LEADER-Programm kann durch Unterstützung innovativer Konzepte, die die Land- und Forstwirtschaft und die örtliche Wirtschaft insgesamt stärker miteinander verflechten, zur Diversifizierung der wirtschaftlichen Grundlagen und zur Stärkung des sozio-ökonomischen Gefüges der ländlichen Gebiete beitragen“ (Rat der Europäischen Union, 2006). „LEADER ermutigt sozio-ökonomische Akteure, miteinander zu arbeiten, Waren und Dienstleistungen zu erzeugen, die in ihrem lokalen Gebiet eine maximale Wertschöpfung schaffen“ (Europäische Kommission, 2006).

„Einer der offensichtlichsten Erfolge von LEADER liegt in der Schaffung neuer Einkommensquellen für landwirtschaftliche Betriebe durch Diversifizierung und produktivere Nutzung der Ressourcen. Hier erfolgten die Aktivitäten vor allem in den Bereichen ‚regionales Marketing‘ sowie ‚Tourismus und Freizeitdienstleistungen‘, aber auch im Rahmen von ‚Landschaftspflege‘ und ‚Ressourcenschutz‘. Auf diese Weise konnten etwa 1000 landwirtschaftliche Betriebe direkt von der LEADER-Förderung profitieren, zudem

⁶⁰ zur Raumbedeutsamkeit von LEADER-Projekten siehe speziell Kapitel Projektanalyse; S. 190 ff.

ergab sich für zahlreiche weitere Betriebe ein indirekter Nutzen“ (Seibert, 2003; S. 3). „Bei vielen Projekten geht es um individuelle Ansätze zur Verbesserung der eigenen Beschäftigungs- und Einkommenssituation: Sie handeln vom Hof- und Bauernladen, von der Vermarktung von Honig oder Streuobst, vom Erlebnishof, vom Heuhotel oder der Kletterhalle“ (Hahne, 2004; S. 201).

Damit unmittelbar verbunden ist die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Stärkung der Einkommenssituation im ländlichen Raum, was wiederum die gewünschten positiven Folgeeffekte für die Aktivierung endogener Wirtschaftsketten bewirkt. Somit trägt LEADER zum Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten sowohl für unmittelbar landwirtschaftliche Akteure als auch für die breitere ländliche Bevölkerung bei. Im abgelaufenen

„LEADER unterstützt auch Sektoren und Kategorien von Begünstigten, die häufig keine oder nur beschränkte Unterstützung im Rahmen anderer Programme erhalten, die in ländlichen Gebieten tätig sind, wie kulturelle Aktivitäten, Verbesserung der natürlichen Umwelt, Sanierung von Architektur und Erbschaftsgebäuden, ländlichen Tourismus, Verbesserung der Beziehungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern usw.“ (Europäische Kommission, 2006).

„Dass in der relativ kurzen Zeit von vier Jahren die lokalen Akteure 40 sichtbare Spuren im St. Wendeler Land hinterlassen haben, ist schon bemerkenswert. Besonders überzeugend ist dabei, dass diese Spuren in ein klar strukturiertes Konzept integriert sind und letztendlich allesamt dem Oberziel dienen: die wirtschaftliche Entwicklung und kulturelle Identität der Region zu stärken (Kulturlandschaftsinitiative St. Wendeler Land, 2008, S. 3).

Anhand dieser bereits seit langen Jahren etablierten LEADER-Region St. Wendeler Land können daran anknüpfende konkrete Beschäftigungseffekte dargelegt werden, die unmittelbar auf die LEADER-Förderprogrammierung zurückgehen und ohne diese nicht entstanden wären. „Aktuell (*Stand Juni 2008*, der Verfasser) sind durch LEADER+ ca. 62 Arbeitsplätze entstanden (52 neu) bzw. wurden gesichert. Zusätzlich entstanden 26,5 befristete Arbeitsplätze in Projekten. Mittelfristig ist bereits heute von ca. 70 dauerhaften Arbeitsplätzen in Folge des LEADER+ Programms auszugehen“ (Kulturlandschaftsinitiative St. Wendeler Land, 2008, S. 55). „Insofern ist (...) dem Hauptziel des Programms, der Stärkung des Ländlichen Raums durch Schaffung von Arbeitsplätzen, Folge geleistet“ (Doluschitz et al; 2007/LAG St. Wendeler Land; 2005).

DOLUSCHITZ betont allerdings, dass die Erfolgsaussichten von LEADER-Prozessen nicht allgemeingültig übertragbar, sondern jeweils im Einzelfall zu betrachten sind. „Inwieweit LEADER-Maßnahmen Beschäftigung auslösen, ist projektabhängig und ohne Zielvorgabe bei der Projektauswahl schwer einschätzbar“ (Doluschitz et al; 2007). Das erschwert eine Gesamteinschätzung von LEADER-Evaluierungen, was in der einen Region erfolgreich umgesetzt wurde, muss in anderen Regionen nicht zwangsläufig funktionieren. Daraus resultiert, dass die allgemeine Einschätzung zum Erfolg von LEADER-Vorhaben – wie in der empirischen Erhebung abgefragt – unmittelbar von der jeweiligen Situation in der Betrachtungsregion abhängig ist.

Länderbetrachtung – Beispiel Rheinland-Pfalz:

„Bezogen auf die sozio-ökonomischen Effekte ist auf Basis der aktualisierten Halbwertsbewertung herauszustellen, dass durch LEADER+ die Wirtschaft in den Regionen vielfältiger gestaltet und neue Dienstleistungen etabliert werden konnten. Deutlich wird dieser Effekt z. B. im Bereich regenerativer Energien, da in einzelnen LAGen durch LEADER+ der Aufbau regionaler Märkte für Holzhackschnitzel unterstützt werden konnte. Weiterhin hat LEADER+ in einem erwartbaren Ausmaß Effekte auf dem Arbeitsmarkt erreichen können. Bis einschließlich 2004 konnten durch Projekte insgesamt ca. zehn Arbeitsplätze (Vollzeit-AK) eingerichtet werden, eine Sicherung von 120 Arbeitsplätzen ist für diesen Zeitraum zu beobachten.“

Hinzu kommen Arbeitsplatzeffekte durch die Einrichtung des LAG-Managements, bei denen insgesamt 14 Personen in unterschiedlicher Funktion beschäftigt sind. Bezogen auf die Nachhaltigkeit ist hier aber darauf hinzuweisen, dass zum Teil die Arbeitsplätze mit der Projektfinanzierung verkoppelt sind und somit die Gefahr eines Wegfalls bei einem Auslaufen der Förderung besteht. LEADER+ hat daher in den begünstigten Regionen in begrenztem Maße Arbeitsplatzeffekte auslösen können“ (MWVLW, 2005; S. 201).

Länderbetrachtung – Beispiel Saarland (speziell LAG St. Wendeler Land):

„Durch LEADER+ (bereitgestellte Mittel: 2,4 Mio. Euro) wurden direkte Investitionen in Höhe von 5 Mio. Euro angestoßen. Zusätzlich wurden in Zusammenhang mit LEADER+ in der Region weitere 5 Mio. Euro investiert. Mit einer regionalen Investitionssumme von 10 Mio. Euro wurden somit mit jedem eingesetzten Euro weitere 4 Euro bewegt“ (Kulturlandschaftsinitiative St. Wendeler Land, 2008; S. 55). Anstatt einem Wert von ca. 26 Euro an Fördermitteln pro Einwohner (2,4 Mio. Euro bei 94.000 Ew) konnten in der Region damit insgesamt ca. 106 Euro pro Einwohner (10 Mio. Euro bei 94.000 Ew) an Wertschöpfung gebunden werden.

„Die Umsatzentwicklung im eigentlichen Lokalwarenmarkt ist eindeutig positiv. Gegenüber 2005 ist durch Umsatzsteigerung und neue Vertriebswege ein Anstieg von ca. 50 v.H. zu verzeichnen. Zusammen mit durch LEADER+ unterstützten Partnern wird aktuell mit diesen lokalen Waren und Dienstleistungen ein Jahresumsatz von rund 2,5 Mio. € erreicht“ (Kulturlandschaftsinitiative Sankt Wendeler Land, 2008, S. 55).

LEADER entfaltet im Saarland in erster Linie deshalb einen bedeutenden sozio-ökonomischen Nutzen, da mit dem Ansatz die sonstigen Schwerpunkt-Ziele (1 bis 3 des EPLR Saarland 2007-2013) gefördert werden können. „Von dieser Möglichkeit der Einflussnahme sollte angesichts der umfangreichen Finanzausstattung dieses Schwerpunktes intensiv Gebrauch gemacht werden“ (Doluschitz et al; 2007). Dorfentwicklung, Landwirtschaft, Einzelbetriebliche Förderungen in der Landwirtschaft, Forstmaßnahmen etc. können damit über LEADER gefördert werden. Damit wird durch LEADER regional flächendeckend die Chance auf weitere Investitionen seitens öffentlicher wie privater Seite deutlich erhöht. „Die ergänzende Grundversorgung mit lokalen Produkten wird angenommen und versorgt ihrerseits wiederum Betriebe und Beschäftigte. (...) Die Teilnahme der über das Partnerbetriebssystem eingebundenen 37 Partnerbetriebe zeigt augenscheinlich die Wirksamkeit des Programms über eine direkte Förderung hinaus“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

Länderbetrachtung – Beispiel Bayern:

Passend dazu zeigten u.a. auch in Bayern vergangene LEADER-Perioden die erhofften Effekte. „Quantifizierbare Wirkungen konnten insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Unternehmensgründung und Betriebsdiversifizierung nachgewiesen werden. Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen wurden hauptsächlich bei den Schwerpunkten „neue Technologien“ und „regionale Vermarktung“⁶¹ erzielt. Hier konnten mindestens 730 neuen Voll- und Teilzeitarbeitsplätze geschaffen und ca. 760 Arbeitsplätze mittelfristig stabilisiert bzw. gesichert werden. Die dadurch ausgelösten Einkommenseffekte werden auf über 10 Mio. Euro pro Jahr geschätzt“ (Seibert, 2003; S. 3).

„Mit Programmen, die auf LEADER-Prinzipien beruhen, können beteiligte Regionen ökonomisch höhere Wertschöpfung und politisch höhere Steuerungswirksamkeit erzielen: Die bottom-up-Aktivierung ermöglicht eine Bewusstseinsänderung in Richtung Veränderbarkeit der Situation durch eigene Anstrengungen (...). *Damit trägt* LEADER ökonomisch dazu bei, das Nachfragepotenzial einer Region auf die regionalen Produkte zu lenken und mit der Vernetzung in der Vor- und Weiterverarbeitungskette der Produktion regionale Wirtschaftskreisläufe zu stärken und die Diversifizierung ländlicher Ökonomien voranzutreiben“ (Hahne, 2004; S. 203).

LEADER-Initiativen können demnach einerseits endogene Ressourcen und Wertschöpfungsketten aktivieren. Gleichzeitig ist feststellbar, dass vor allem in den früheren LEADER+-Regionen neben den ländlichen Förderprogrammen insbesondere in den LEADER-Regionen auch Finanzressourcen sonstiger öffentlicher Fördergeber eingeflossen sind. Somit werden sozio-ökonomische Wirkungsketten, die der Region insgesamt, aber insbesondere ihren Bewohnern Handlungsmöglichkeiten schaffen und den Raum durch die gesamtstrukturelle Stärkung, Verbesserung der Einkommens- und Versorgungssituation sowie dem Aufbau und der Sicherung von Arbeitsplätzen in sich festigen.

10.2. Organisatorisch-institutioneller Nutzen durch Aufbau regionaler Netzwerke

„Durch die Förderung der Beteiligung vor Ort an der Einrichtung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien kann der LEADER-Ansatz sich als wertvolles Mittel für die zukünftige ländliche Politik erweisen. (...) LEADER soll den Akteuren im ländlichen Raum dabei helfen, das langfristige Potenzial ihres Gebiets zu entwickeln. Es fördert die Durchführung integrierter, qualitativ hochstehender und origineller Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf Partnerschaften und Netzwerke für den Austausch von Erfahrungen“ (Europäische Kommission, 2006; ebenda, 2009).

„Seit dem Start im Jahre 1991 hat die LEADER-Initiative sich dafür eingesetzt, den ländlichen Gemeinschaften in der EU eine Methode an die Hand zu geben, um lokale Partner bei der Lenkung der zukünftigen Entwicklung in ihrem Gebiet zu beteiligen“ (Europäische Kommission, 2006). „Der Ansatz (...) liegt dabei seit Beginn der ersten Förderperiode (LEADER I) auf der Vernetzung von Akteuren und der Integration von sektoralen Ansätzen in Regionen“ (Hahne, 2004; S. 199).

⁶¹ beides Schwerpunkte der LEADER II-Periode

Mit LEADER können die endogenen Kommunikationsketten weiter entwickelt werden und damit ein wichtiger Beitrag zum Auf- und Ausbau lokaler und gesamtregionaler Governance-Prozesse eingeleitet werden. „Die LEADER-Prinzipien wie gebietsbezogener Ansatz, bottom-up-Aktivierung des endogenen Potenzials, strategische Orientierung und lokale Trägerschaft durch die Gemeinschaft privater und öffentlicher Akteure entsprechen vielen Forderungen idealtypischer Regionalentwicklung und moderner Governance-Konzepte“ (ebenda).

Ziel und Grundgedanke des dazu angewendeten bottom-up-Ansatzes im LEADER-Prozess ist die Idee, „dass durch die aktive Beteiligung und Mitgestaltung möglichst vieler regionaler Akteure an der Konzepterarbeitung die regionalen Bedürfnisse in der zu erarbeitenden Strategie und den damit verbundenen Projektansätzen besser befriedigt werden können. Dabei sollte die Beteiligung auch während der Phase der Projektentwicklung und -umsetzung weitergeführt werden. Die Beteiligung erfolgt meist in Form von Workshops, Tagungen oder Mitarbeit in Arbeitsgruppen, die durch die LAG organisiert bzw. einberufen werden. Über die Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe kam eine breite Sensibilisierung der ländlichen Bevölkerung für die Gestaltung ihres Lebens- und Arbeitsraumes und die aktive Beteiligung am regionalen Entwicklungsprozess zustande“ (Seibert, 2003; S. 3).

Der Erfolg des bottom-up-Ansatzes findet übergreifenden Anklang, regelmäßig werden Aspekte wie die Stärkung der „Gestaltung des Entwicklungsprozesses in den LEADER+-Regionen“ sowie der „Organisationsfähigkeit ländlicher Gebiete“ betont. „Durch die von lokalen Aktionsgruppen erarbeiteten gebietsbezogenen, integrierten Entwicklungsstrategien (...) konnte unter Einbezug privater Akteure das Aktions- und Synergiepotenzial der Region erhöht werden“ (so MWVLW, 2005; S. 201).

„Kooperationsprojekte mit mehreren Akteuren bringen Menschen zusammen, geben Denkanstöße und weiten den Blickwinkel, was das jeweils eigene Projekt weiter befördert“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Daraus können nachhaltige Netzwerke entstehen, deren Kooperationswille sich auch auf andere Bereiche oder über die LEADER-Förderung hinaus bewähren kann. „Stärker in Richtung Vernetzung gehen Ansätze, die innerhalb eines Sektors mehrere Anbieter zusammenschließen, sei es im Bereich Landwirtschaft mit der Etablierung von Bauernmärkten oder im Bereich Tourismus mit neuen Informationszentren und themengebundenen Angeboten“ (Hahne, 2004; S. 201). Der aus der innerregionalen Kooperation entstehende Mehrwert wird dabei auch im Austausch von Kenntnissen, Wissen und Erfahrungen gesehen. Damit stellen sich mittels LEADER auch nicht-monetär oder in sonstiger Form messbare Nutzwerte ein.

Länderbetrachtung am Beispiel Rheinland-Pfalz:

Mit LEADER gelingt die Vernetzung von Sektoren, Themen und Akteuren, die vormals keine Verbindung zueinander hatten, wie Naturparke oder Kulturfestivals, und deren kommerzielle Verwertung zum Nutzen der regionalen Wertschöpfung. Zum Teil sind aus LEADER heraus bereits neue institutionalisierte Kooperationsformen wie Zweckverbände heraus entstanden (Westerwald, Mittelrhein) (vgl. MWVLW, 2008). „Sofern es gelang, längerfristige Partnerschaften zu formen, bildeten sich daraus in einigen Gebie-

ten auch produktive dauerhafte Netzwerke, die auch nach Ende der Förderung weiter arbeiteten und zu Motoren einer innovativen und eigenständigen Entwicklung beziehungsweise der regionalen Kompetenzbildung wurden“ (Geißendörfer/Seibert, 2004).

Im Rahmen der Ex-Post-Bewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2000-2006) wurde der Bedarf eines neuen Selbstverständnisses der Beteiligung und Einbeziehung regionaler Akteure in die LEADER-Gruppen verneint. Demnach wird ein Mehrwert durch die Einbeziehung der Regionalplanung nicht erkannt. Dennoch ist mit der Förderperiode LEADER+ (2000-2006) in der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsinitiativen eine neue regionale Governance angestrebt worden. „So wurde die gerade in Deutschland gern genutzte Möglichkeit von Verwaltungen, als ‚kollektiver Aktionsträger‘ anzutreten und die Beteiligung von Umwelt- und Sozialpartnern zu umgehen, in der neuen Periode gänzlich gestrichen“ (Hahne, 2004; S. 199). Für die Regionalplanung als solche ergaben sich weder in der Förderperiode 2000-2006 noch in der aktuellen Periode veränderte Vorzeichen für die Einbringung und Beteiligung – sie kann sich an den einzelnen LAGen und Aktionen beteiligen, muss es aber nicht tun.

Als wichtiger Fingerzeig in die richtige Richtung ist die zur laufenden Förderperiode erstmalig einberufene Vertretung der regionalen Planungsgemeinschaften im Begleitausschuss des Programms PAUL. Damit ist ein Austausch zwischen Vertretern der Raumordnung und der ländlichen Entwicklung bei der detaillierten LEADER-Programmgestaltung grundsätzlich ermöglicht.

„Zur landesweiten Vernetzung der LEADER-Gruppen wurden die vom Ministerium neu ins Leben gerufenen Workshops und Informationsveranstaltungen als sehr hilfreich begrüßt“ (MWVLW, 2008). Damit kann eine horizontale Vernetzung der einzelnen LEADER-Gruppen untereinander weiter befördert. Ob und inwieweit thematische Vernetzungen unter den einzelnen LEADER-Gruppen angestoßen oder neu initiiert werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden und bleibt daher offen. Allgemein darf jedoch davon ausgegangen werden, dass der horizontale Austausch zwischen einzelnen LEADER-LAGen weitaus intensiver geführt wird, als vertikale Abstimmungsprozesse mit den Regionalplanungsträgern.

LEADER kann wesentlich zur Erreichung oder Erweiterung einer (neuen) ‚regional governance‘ und regional orientierten Denkweise beitragen. Insbesondere für die Zusammenführung und nachhaltige Vernetzung privater mit öffentlichen Akteuren und regionalen Stakeholdern setzt die LEADER-Ausrichtung wichtige Impulse. Mit LEADER werden diejenigen Personen und regionalen Akteure an der Basis einer Region erreicht, wie ‚normale Bürger‘, Vereine, Mittelstandsunternehmen oder Träger sozialer Einrichtungen, um nur einige zu nennen. Dieser Eindruck wird durch die Aussage der rheinland-pfälzischen LEADER-Akteure bestätigt, die in der Evaluierung der Programmzeit 2000-2007 zur Einschätzung kommen, dass die LEADER-Projekte eine Zusammenarbeit fördern, „die oft vorher nicht bestand“ (MWVLW, 2008).

Die vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen der Raum- und Regionalentwicklung längst hinfallige Auflösung des Kirchturm-Denkens wird mit LEADER zweifelsfrei befördert. Die Akteure lernen, über die eigene (Verbands-)Gemeinde hinaus „in die Region“ zu blicken und sich an den übergeordneten Rahmenfaktoren zu orientieren bzw. regionale Gegebenheiten in die eigenen Projekte und Konzepte einzubeziehen. „Ein

bedeutender Effekt liegt auch im Beginn und in der Festigung einer stärkeren Zusammenarbeit im interkommunalen Bereich“ (Seibert, 2003; S. 4). Damit wird der Boden bereitet für interkommunale Kooperationsprozesse auch außerhalb von LEADER. Das kann ein wesentlicher Ansatzpunkt sein für die Ausbildung von Synergien zwischen LEADER-Prozessen und Planungen der Regionalplanungsträger. Aufgrund der ungleich größeren Akzeptanz und Standing bei den regionalen Akteuren vor Ort kann die LEADER-LAG der Regionalplanung eine wichtige Hilfe bei der Umsetzung von Planungen sein. Dazu bedarf es optimal abgestimmter Planungsprozesse und einer offenen Kooperationsstruktur auf beiden Seiten.

Aufgrund der förderrechtlichen Vorgaben (siehe Unterpunkt Vorgaben für das Zusammenwirken mit sonstigen regionalen Akteuren, S. 92) kann der Anschein erweckt werden, dass LEADER der geforderten bundesweiten und transnationalen Vernetzung einen höheren Stellenwert beimisst als der endogenen Vernetzung mit den regionalen Playern. Der Nutzen einer transnational ausgerichteten Projektierung und einem möglichst breiten interregionalen Erfahrungsaustausch bleibt verglichen mit dem aufzubringenden Aufwand oftmals hinter den Erwartungen zurück. Die Kosten stehen bei weitem nicht immer in einem angebrachten Verhältnis zum Nutzen. Dies ist ein Punkt, der den ländlichen Entwicklungsansätzen von Seiten der regionalen Planungsträger vielfach – nicht zu Unrecht – vorgehalten wird. Der betriebene Aufwand und die eingesetzten Finanzmittel könnten konzentrierter auf die Region zugeschnitten und damit effizienter vor Ort eingesetzt werden. Der gesamtregionale Nutzen könnte insofern gesteigert werden.

Unbestritten hingegen ist der hohe Nutzen des LEADER-Programms hinsichtlich des Zusammenwachsens an internationalen Grenzen. Beispielsweise sind ländliche Entwicklungsprozesse aus ILE-Mitteln nicht über internationale Grenzen hinaus kaum förderfähig, durch LEADER hingegen schon. In Grenzregionen können mit Hilfe von LEADER-Prozessen einfache, vergleichbar schnell umsetzbare und sichtbare Projekte einen hohen Mehrwert erreichen, da sie unmittelbar zur Kooperation über internationale Grenzen hinweg beitragen können.

LEADER und ILE sind vergleichsweise neu auf der regionalen Bühne und müssen zunächst oftmals die festgefahrenen tradierten Denkmuster auf Seiten der Entscheidungsträger aufbrechen und sich positionieren. Dies kann über den bottom-up-Ansatz gelingen. Als Hauptverantwortliche sollen die Aktionsgruppen dazu die verschiedenen Akteure in der Region zusammenführen und möglichst nachhaltig vernetzen. LEADER als offener Prozess steht jeder regionalen Gruppierung, jedem Verband, jeder privaten Person offen. Eine gezielte Einbeziehung der Regionalplanungsträger findet nicht statt, sie werden gleichbehandelt wie die sonstigen Akteure und daher in der Regel nicht gesondert eingeladen.

Vertreter der regionalen Planungsträger sind daher nicht automatisch in die Entscheidungen und Arbeiten der LEADER-Gruppen einbezogen. Eine regionalplanerische Mitsprache bzw. Mitbestimmung an der LEADER-Konzeption einer Region, zur Ausrichtung einzelner Projekte oder sonstigen Unterprozessen ist fast ausschließlich nicht feststellbar. LEADER-LAGen sind über räumliche Entfernungen hinweg besser miteinander vernetzt als einzelne LEADER-LAGen mit der jeweiligen Regionalplanung, mit der sie direkte räumliche wie thematische Schnittmengen aufweist.

10.3. Innovation

Die Erfahrungen zeigen, dass LEADER das tägliche Leben der Menschen in ländlichen Regionen verändern kann und wichtige Beiträge zur Verbesserung der Einkommens- und Wirtschaftsketten leistet. „LEADER kann eine bedeutende Rolle dabei spielen, innovative Antworten auf alte und neue ländliche Probleme zu fördern, und wird zu einer Art „Labor“ für den Aufbau lokaler Fähigkeiten und zum Erproben von neuen Wegen, um den Bedürfnissen der ländlichen Gemeinschaften zu entsprechen“ (Europäische Kommission, 2006).

Dabei kommt gemäß den förderrechtlichen Bestimmungen dem Faktor „Innovation“ eine sehr wichtige Rolle zu, „da Innovation als ein Schlüssel positiver Regionalentwicklung gesehen wird. Innovation kann dabei der Transfer und Anpassung von Innovationen sein, die in anderen Regionen oder in anderen Bereichen entwickelt wurden. Es kann die Modernisierung traditioneller Formen beinhalten, um neue Lösungen für Probleme des ländlichen Raums zu implementieren. Damit in diesem Entwicklungsprozess möglichst viele innovative Ideen zum Tragen kommen, sollten die LAGs bei ihren Entscheidungen weitgehende Freiräume und große Flexibilität eingeräumt werden. Der Begriff Innovation ist weit gefasst. Darunter können die Einführung eines neuen Produktes, die Umsetzung eines neuen Prozesses, einer neuen Organisationsform verstanden werden, wie auch ein Transfer oder eine Anpassung einer Innovation aus anderen Regionen an die lokalen Begebenheiten“ (Europäische Kommission, 2006).

„Durch die Forderung nach „Neuem“ bzw. Innovation soll ein Prozess des Umdenkens eingeleitet werden, der bisherige Konzepte, Errungenschaften, Sicherheiten etc. in Frage stellt, in dem sich Mentalitäten und Praktiken ändern, Lernprozesse initiiert werden, der Faktoren neu kombiniert und diese Ansätze modellhaft erprobt“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

„Durch den Innovationscharakter der REK sollen die bisherige Praxis sowie die übrigen Förderschwerpunkte der Programmplanung „Ländlicher Raum“ fortentwickelt werden. Es sollen entwicklungsfähige Ansätze mit Modellcharakter und Hebelwirkung entstehen“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

„Innovation kann grundsätzlich durch folgende Aktionen erzielt werden

- Aktionen, die auf neue Formen der Aufwertung der lokalen Ressourcen abzielen
- Aktionen, die für die lokale Entwicklung bedeutsam sind, aber von anderen Entwicklungsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden können
- Aktionen, die neue Antworten auf (alte oder neue) Schwächen und Probleme der ländlichen Gebiete beinhalten
- Aktionen, die der klassischen Definition der technologischen Innovation entsprechen, wie ein neues Produkt, neues Verfahren, neue Organisationsform oder ein neuer Markt“

(MWWVL, 2008).

Trotzdem, dass die Evaluatoren den LEADER-Prozessen regelmäßig die Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze bescheinigen (so u.a. Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008), gibt es vor allem auf Seiten der Regionalplanungsträger verstärkte

kritische Stimmen. So darf der innovative Charakter der LEADER-Prozesse in Teilen hinterfragt werden, da sich zahlreiche Konzepte sowie konkrete Planungen und Maßnahmen vielfach sehr ähneln. Die reine Adaption von Projekten im ländlichen Raum entspricht allerdings nicht dem Innovationsanspruch von LEADER. GERMER unterstreicht diese Einschätzung; seiner Ansicht nach bringt „der bottom-up-Ansatz einen hohen Grad an Kompromissfindung mit sich, der sich bisweilen sogar auf die Qualität der Gesamtsätze auswirkt (typ. „Projekt-Bauchladen“)" (Germer, 2010b).

10.4. Regionale Anpassungsprozesse und Strukturwandel

Der integrierende Ansatz der LEADER-Förderung ist indessen sowohl auf übergeordneter Ebene als auch auf konkreter Regionsebene anerkannt und bestätigt. „In vielen ländlichen Gebieten in den Mitgliedstaaten der EU-15 hat LEADER wertvolle Ergebnisse erzielt und könnte eine bedeutende Rolle dabei spielen, die ländlichen Gebiete in den neuen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen, sich den gegenwärtig sich verändernden Bedingungen anzupassen“ (Europäische Kommission, 2006). Man kann nicht abstreiten, dass LEADER auch in Deutschland Beiträge zum Strukturwandel liefert. Nicht nur in ehemaligen Montangebieten sondern auch in der Landwirtschaft vollzieht sich ein zunehmender struktureller Wandel, der sich nicht zuletzt in den vielfältigen Diversifizierungsbestrebungen äußert. LEADER leistet dazu direkte und vielfach messbare Beiträge.

„Die erfolgreiche Arbeit der Kulturlandschaftsinitiative hat mit dazu beigetragen, dass das Saarland im nunmehr angelaufenen neuen Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums (2007–2013) die Fördermittel für den Schwerpunkt LEADER deutlich verstärkt hat“ (Kulturlandschaftsinitiative St. Wendeler Land, 2008, S. 3). Somit kommt die gute Arbeit einer LEADER-LAG fortan auch anderen LEADER-Regionen innerhalb des Landes zugute. Diese für die Entwicklung der peripheren Räume wichtige Fördergrundlage erlaubt es, eine eigenständige und von sonstigen öffentlichen Mittelzuweisungen weitgehend losgelöste Regionalentwicklung umzusetzen. Zudem können mit LEADER wesentliche Selbsthilfepotenziale aktiviert werden, die die endogene Wirtschaft und das regionale Unternehmertum fördert. „LEADER aktiviert das Gründerpotenzial der Region und bietet – zumindest in Deutschland – eine wichtige Ergänzung zu anderen Existenzgründungsprogrammen, deren Zugang schwieriger und langwieriger ist“ (Hahne, 2004; S. 203). „Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ fördert eine ganzheitliche integrierte ländliche Entwicklung und kann die Region (...) nicht zuletzt durch koordinierte Fördermittel als Hilfen zur Selbsthilfe wirkungsvoll unterstützen“ (Vierenkle, Ciciewski, Lütke-meier, 2001; S. 616).

Auf diese Art und Weise unterstützen LEADER-Initiativen als regionaler Wirtschaftsförderer die wirtschaftliche Dynamik in einer Region. „Darüber hinaus ergaben sich in unerwartet hohem Maß auch quantifizierbare Wirkungen – häufig in Kombination mit anderen Struktur- oder Arbeitsmarktfördermaßnahmen – die den Erfolg von LEADER aus deutscher Sicht unterstreichen“ (Geißendörfer/Seibert, 2004).

Länderbetrachtung – Beispiel Rheinland-Pfalz:

„Durch das rheinland-pfälzische LEADER+-Programm konnten in den begünstigten Regionen weitere positive Effekte ausgelöst werden. Da die Regionen insgesamt einen wichtigen Schwerpunkt in die nachhaltige Tourismusentwicklung gesetzt haben, sind die Effekte hier am Deutlichsten. Damit wurden insbesondere auch Frauen unterstützt, da diese traditionell stark im touristischen Bereich arbeiten. Die Projekte führten bis einschließlich 2004 zu einer touristischen Inwertsetzung (Ausbau, Beschilderung, Restaurierung, Ausweisung etc.) von 301 km Radwegen, 701 km Wanderwegen, 220 km Themenpfaden, 14 Aussichtstürmen, 94 touristischen Einrichtungen etc.“ (MWVLW, 2005; S. 19).

Mit Hilfe der LEADER-Förderung lassen sich Anpassungs- und Strukturwandelprozesse aktiv gestalten, zumindest jedoch ganz wesentlich unterstützen. LEADER kann für solche Prozesse Aktivator sein und die anvisierten regionalen Akteure auf Basis der LEADER-Entwicklungsstrategie in eine gemeinsame Richtung koordinieren. Wandlungsprozesse vollziehen sich in der Landwirtschaft seit einigen Jahren bereits mit Schwerpunkt der Einkommensdiversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe, deren Wirtschaftsgrundlage aufgrund politischer Entscheidungen und Marktprozessen zunehmend wegbrechen. Dort gilt es mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern, LEADER zeigt sich darin als wichtiges Gestaltungs- und Handlungsinstrument zur Beeinflussung von solchen Wandlungsprozessen.

10.5. Regionale Identität

LEADER hat unbestrittene positive Wirkungen in der internen wie externen Kommunikation eines regionalen Raumes. LEADER behandelt Themen, durch die sich eine breite Bevölkerungsschicht angesprochen fühlt. So erreicht LEADER die ‚regionale Basis‘, also die Bürgerinnen und Bürger, die einzelne Privatperson, Vereine und Verbände. Unter Herausstellung der spezifischen Stärken der Region vermag es LEADER wie kaum eine andere Initiative unter den Akteuren eine regionale Identität zu entwickeln. Das betätigen die Evaluierungsergebnisse – „nach Einsicht der Workshop-Teilnehmer (*zur Ex-Post-Bewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms*, der Verfasser) tragen die Pilotprojekte dazu bei, eine regionale Identität zu bilden“ (MWVLW, 2008) bzw. „das Gesamtprojekt (*der Lokalwarenmarkt St. Wendeler Land im Saarland*, der Verfasser) stärkt die regionale Identität“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008) – in Rheinland-Pfalz und dem Saarland eindeutig.

Die zitierten Ergebnisse dürfen stellvertretend für nahezu alle regionalen LEADER-Initiativen gelten. Kaum eine sonstige regionale Entwicklungsinitiative⁶² vermag es so gut wie LEADER, durch konzertierte Marketing- und Bewusstseinsprozesse bei den beteiligten Akteuren (und mitunter darüber hinaus) eine regionale Identität zu schaffen.

Generell können LEADER-Initiativen vor allem in den Regionen ihre Stärken zur Ausprägung einer regionalen Identität vollends ausspielen, die aufgrund von geografischen Raumeinheiten, emotionalen Wahrnehmungen oder aufgrund sonstiger greifbarer Strukturen bereits als Region vorhanden sind und von den Bewohnern der Region wie

⁶² Zu den unterschiedlichen regionalen Entwicklungsinitiativen siehe Abbildungen S. 9, 10 und 11.

auch von außerhalb als eine solche regionale Einheit wahrgenommen werden. Eine solche bereits vorhandene regionale Einheit und Akteure mit einer gewissen Mentalität zu regionaler Denkweise können die Wirkungsweise von LEADER-Prozessen zur Ausbildung regionaler Identitäten demnach weiter ankurbeln. LEADER-LAGen können so regionale Governance-Prozesse anstoßen. Eine ausgeprägte regionale Identität ist wichtiger Nährboden für weitere Kooperationsansätze und –bestrebungen anderer regionaler Akteure wie u.a. der Regionalplanung; eine regionale Identität erleichtert die innerregionale Zusammenarbeit und die Abstimmung potenziell konfliktreicher Entscheidungen.

10.6. Allgemeiner Nutzwert der LEADER-Förderprogrammierung

Auf Ebene der Länder erfolgt eine Länderbetrachtung am Beispiel Rheinland-Pfalz, da dort im Zeitraum der Untersuchungserstellung die obligatorische Ex-Post-Bewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2000-2006) vorgelegt worden ist.

Diese Ex-Post-Bewertung bestätigt, dass die LEADER-Akteure ihrem Förderprogramm in der Nachbetrachtung teilweise große Wirkungen zurechnen. Die Akteure wurden dazu befragt, ob die LEADER-Förderung in den einzelnen Themenfeldern Wirkungen gezeigt hat. Vor allem in den Themenfeldern

- Touristische Infrastruktur
- Kulturerbe
- Freizeitmöglichkeiten
- Naturnähe
- Landschaft
- Angebote für Familien (korrespondiert u.a. mit Thema Freizeitmöglichkeiten)

zeigt LEADER nach Ansicht der beteiligten Akteure direkte Wirkungen. Während das Vereinsleben und Angebote für Senioren als neutral eingestuft werden, gehen nach Ansicht der Beteiligten von den Themenfeldern

- Angebote für Jugend
- Arbeitsplatzausstattung
- Schulen, Kindergärten
- Verkehrsanbindung
- Wohnungsangebot
- Einkaufsmöglichkeiten und
- Medizinische Versorgung

kaum oder gar keine Wirkungen aus (vgl. MWVWL, 2008).

Die Frage, welche dauerhaften Wirkungen und Veränderungen durch LEADER in den rheinland-pfälzischen Regionen erzielt werden konnten, wurde durch die Befragten wie folgt wiedergegeben:

„Netzwerke haben sich etabliert:

- Neue LEADER-Förderphase kann auf bestehenden Netzwerken aufbauen.
- Ein Automatismus hat bei den Prozessen eingesetzt.
- LEADER ist in den Regionen angekommen (zwar vermehrt bei kommunalen Vertretern und oftmals noch zu wenig bei Privatpersonen).
- das Kirchturmdenken ging zurück.

Dauerhafte Wirkungen sind sehr stark abhängig von der Art der Projekte:

- Tourismusprojekte haben beispielsweise Auswirkung auf die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen.
- Es wurden auf andere Regionen übertragbare Ansätze entwickelt“.

(MWVLW, 2008).

Interessant ist ebenfalls die Betrachtung der Ergebnisse zur Frage, welchen Stellenwert das LEADER-Programm im Rahmen der ländlichen Entwicklung der ländlichen Regionen in Rheinland-Pfalz (im Vergleich zu anderen Programmen) hat:

„LEADER ergänzt andere Förderprogramme:

- ‚Auffangbecken‘ für sonstige Projekte,
- passt sehr gut für den Bereich Tourismus,
- ermöglicht eine sinnvolle Ergänzung von anderen Fördermitteln (z.B. bei Dorferneuerung).

Hohe Innenwirkung in die Region hinein:

- Bessere Wahrnehmung der Region durch die eigene Bevölkerung,
- Höhere Bekanntheit als andere (finanzstärkere) Programme bei der Bevölkerung,
- Stärkung des ‚Wir-Gefühls‘ in der Region“

(MWVLW, 2008).

Darüber hinaus war die Einschätzung des LEADER-Nutzens Bestandteil der eigenständig durchgeführten empirischen Erhebung im Zuge der Forschungsarbeit. Die Antworten der regionalen Experten bestärken die vorstehend wiedergegebenen Erkenntnisse in vielen Punkten.

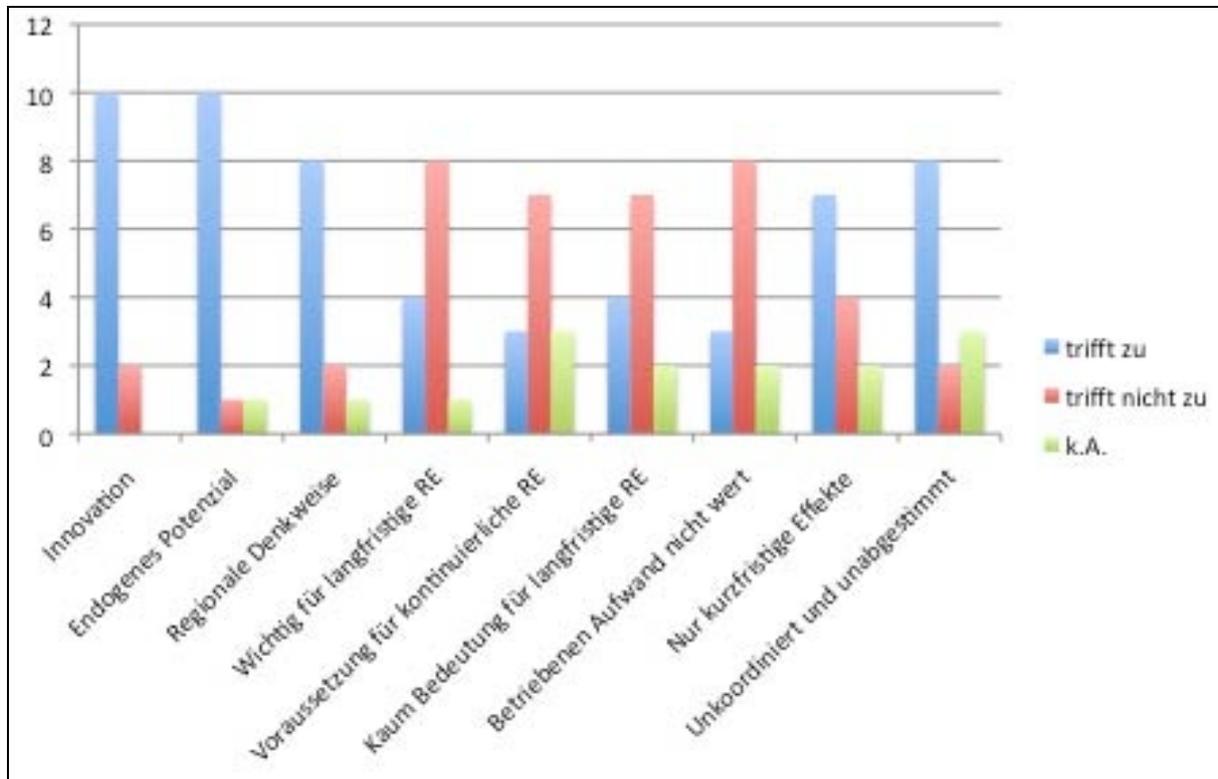


Abbildung 11: Ergebnisse der Expertenbefragung zur Einschätzung der LEADER-Wirkung in den Regionen; Quelle: Eigene Erhebung, eigene Darstellung

Im Rahmen der Expertenbefragung⁶³ war die Rolle und Funktion von LEADER-Prozessen für die Gesamtentwicklung einer Region wichtiger Gegenstand. Die regionalen Akteure sollten aus vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ihre Einschätzung erwidern, Mehrfachnennungen waren dabei ebenso zulässig wie die Ergänzung um eigene Anmerkungen (siehe Muster-Fragebogen im Anhang).

Anhand der Befragungsergebnisse lässt sich der Mehrwert aus LEADER-Prozessen konkret zusammenfassen:

LEADER ...

- ... ist innovativ.
- ... generiert endogenes Entwicklungspotenzial.
- ... -Projekte stellen einen langfristigen Nutzen dar .
- ... Ergebnisse können in übergeordnete Konzepte eingebunden werden.
- ... kann ein Beitrag sein zu einer besseren Regional Governance (Vernetzung).

⁶³ Befragt wurden 15 Regionalexperthen in den drei Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, Liste siehe Anhang

- ... bringt Investitionen in die Region.
- ... verbleibt zu oft auf lokaler „sub-“ regionaler Ebene.

LEADER-Prozesse bringen einen regionalen Mehrwert, der sich je nach Region sehr unterschiedlich einstellen kann. Zudem lohnt sich nach Ansicht der Befragten der relativ umfassende Aufwand mit Bürgerbeteiligung, Bildung von Lokalen Aktionsgruppen, Projektierungen, usw..

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Förderung einer ‚regionalen Denkweise‘, mittels derer das viel zitierte ‚Kirchturm-Denken‘ aufgeweicht werden kann. Insbesondere institutionalisierte Akteure wie (Kreis-)Verwaltungen, Kommunen, Planungsträger, Vereine oder Verbände rücken näher zusammen und agieren meist in projektorientierten Kooperationen. Dies stellt eine entscheidende Voraussetzung zum Ausbau von interkommunaler Kooperation auch in sonstigen Themenfeldern dar. LEADER ist somit in der Lage, einen qualifizierten Beitrag zu einer besseren Regional Governance zu erbringen.

Es wird jedoch auch Kritik geäußert, an der LEADER-Programmierung. So bewirken LEADER-Projekte nach Ansicht der Experten oftmals nur einen kurzfristigen Nutzen und sind demnach keine Voraussetzung für eine kontinuierliche Regionalentwicklung und auch nicht entscheidend für die langfristige Regionalentwicklung.

Eine deutliche Mehrheit der Befragten erachtet die LEADER-LAGen als unkoordiniert und unabgestimmt. Diese Einschätzung ist allerdings zu relativieren, aufgrund der vielfachen Unkenntnis konkreter LEADER-Prozesse beziehen in erster Linie die Vertreter der Regionalplanungsträger diese Ansicht auf die nicht vorhandene Abstimmung mit der Regionalplanung im Raum. „Die Abstimmung der einzelnen LEADER-Regionen untereinander funktioniert, aber nach oben mit der Regionalplanung findet eine Zusammenarbeit nicht statt. So arbeitet dann jeder in seiner Blackbox vor sich hin“ (Linneweber, 2008).

Die Experteneinschätzungen der ausgewählten Praktiker in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland korrespondieren folglich nicht in allen Punkten mit dem vorstehend dargelegten sozio-ökonomischen Nutzen und vor allem nicht den dargestellten Wirtschafts- und Arbeitsplatzeffekten, die von LEADER ausgehen können. Dies lässt darauf schließen, dass sich der regionale Nutzen von LEADER-Prozessen je nach Region unterschiedlich ausdrückt. Die Vielfalt zum Einsatz der LEADER-Mittel erlaubt die differenzierte Akzentuierung von Maßnahmen und damit dem Mitteleinsatz. Neben monetär, sozio-ökonomisch oder sonstigen messbaren Erfolgen stellt sich in Regionen auch ein verspäteter oder nicht-messbarer Nutzen von LEADER ein.

Die Betrachtung zeigt, dass vor allem die Themenbereiche Wirkung zeigen, die eine grundsätzliche thematische Schnittmenge bilden mit den Handlungsfeldern der Regionalplanung, wie u.a. touristische Infrastruktur, Freizeitmöglichkeiten oder Natur und Landschaft⁶⁴. Dabei wird jedoch noch keine Aussage dazu getroffen, ob die konkreten Maßnahmen und Projekte unterhalb der Überthemen auch für die Regionalplanung tatsächlich relevant sind.

⁶⁴ Zu den interdependenten Handlungsfeldern siehe gesondert folgendes Unterkapitel, S. 125 ff. In den Kapiteln Steuerungsverständnis (S. 157 ff.) und Projektanalyse (S. 190 ff.) werden diese erneut aufgegriffen.

Es kann festgehalten werden, dass die LEADER-Regionen insgesamt in

- der Sicherung und Entwicklung des natürlichen Potenzials durch eine weitgehende Verknüpfung von Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz sowie
- der Förderung der touristischen Inwertsetzung der Region

die bedeutendsten Wirkungen von LEADER sehen.

LEADER aktiviert Investitionen und bringt teils hohe Fördersummen in die Region und damit in die Kommunen. Das alleine bereits ist ein wesentlicher Grund für das positive Image und Ansehen, das die Förderprogrammierung LEADER in den Kommunen und bei zahlreichen sonstigen Akteuren genießt.

Dank der Zuwendung aus LEADER-Mitteln entfällt für die Kommunen vielfach die aufwändige Fördermittelakquisition. Stattdessen wird die Möglichkeit der Förderkulisse zur Umsetzung von Projekten genutzt, die ohne die Förderung nicht oder nicht in der Form hätten umgesetzt werden können. Ein innovativer Charakter wird hier nicht immer erreicht.

LEADER ist von Seiten der Regionalplanungsträger daher teilweise mit dem Vorurteil behaftet, dass die entwickelten Konzepte und angestoßenen Projekte den Kriterien der Förderprogrammierung folgen und weniger den tatsächlich existenten Problemlagen in der Region. Aus Sicht der Regionalplanung werden daher für die Region wichtige und effizienter einsetzbare Finanzressourcen verbraucht. Die standardmäßigen Evaluierungsberichte prüfen regelmäßig den Mitteleinsatz im Rahmen der gegebenen rechtlichen Vorgaben, auf die Prüfung einer potenziellen (fiktiven) Leistungsfähigkeit von LEADER-Mitteln können sie keinen besonderen Wert legen. Ob LEADER-Mittel tatsächlich effizienteren Einsatz und Verwendung finden könnten, ist zunächst eine theoretische Frage, die einer ausführlichen Untersuchung bedarf und an dieser Stelle offen bleiben muss.

Trotz aller regionaler Bestrebungen der LEADER-LAGen dürfen zudem realistische Bedenken angebracht werden hinsichtlich des regionalen Charakters vieler LEADER-Vorhaben. Denn zahlreiche LEADER-Maßnahmen lassen regionale Effekte vermissen und verbleiben in ihrer Wirkungskraft auf einer lokalen Ebene. So entfaltet LEADER nicht immer die regionale Wirksamkeit, die man aufgrund der teils hohen Förderintensität unter Einsetzung eines professionellen Regionalmanagements erwarten kann. Die Lokalität mancher LEADER-Projekte kann einer effektiven Regionalentwicklung insofern entgegenstehen, dass nicht alle zur Verfügung stehenden Finanz- und Personalressourcen konsequent dem regionalen Gedanken untergeordnet werden.

11. Zwischenfazit: Profil LEADER

Während die institutionelle Regionalplanung im Laufe des Bestehens sehr fundiert und facettenreich untersucht worden ist und auf eine breite Ansammlung an bedeutenden Erkenntnissen zur systemischen Weiterentwicklung zurückblicken darf, mangelt es auf Seiten der LEADER-Programmierung sicherlich noch an ähnlich belastbaren Forschungs- und Praxismaterialien über einen ähnlich langen Beobachtungszeitraum.

Die rechtlichen sowie fördertechnischen Hintergründe sowie die grundsätzliche Ausrichtung der Förderprogrammierung LEADER sind einigen regionalen Akteuren bekannt. Trotz der Kenntnis über die laufenden LEADER-Vorhaben beteiligen sie sich in der Regel jedoch nur sehr dürftig an den bottom-up-Ansätzen zur Erarbeitung von Entwicklungs- und Umsetzungsoptionen.

Dennoch ist feststellbar, dass in erster Linie das breite thematische Spektrum und die Wirkungsweise der LEADER-Prozesse nicht allen Raumordnungsakteuren geläufig ist. Für die Ausbildung von Kooperationsprozessen ist eine umsichtige Kenntnis zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt – wie angerissen – allerdings unabdingbar.

Mit den einzelnen Entwicklungsstufen der LEADER-Programmierung ist der regionale Einfluss spürbar gewachsen. Dies zeigen beispielsweise flächenwirksame Projekte oder regionale Entwicklungsinitiativen im Themenfeld Tourismus und Freizeiteinrichtungen. Aus diesen Entwicklungsinitiativen heraus können Folgeprojekte entstehen, die auch für die Regionalplanung von deutlichem Interesse sein können.

Die gewonnene Bedeutung wird durch den Vergleich der Zahl der LEADER-Initiativen 1994 und heute greifbar. Den bundesweit 13 LEADER-Gruppen im Jahr 1994 stehen in der aktuellen Förderperiode bundesweit 243 LEADER-Initiativen gegenüber. Im Jahr 1994 agierten in LEADER II europaweit 217 LEADER-Gruppen, während aktuell in LEADER 2007-2013 alleine in Deutschland 243 LEADER-Regionen initiiert sind.

Gestärkt durch das gewachsene Selbstbewusstsein hat die LEADER-Initiative ihr Aufgabenspektrum auf regionaler Ebene mit der Zeit zusehends erweitert. Hatte LEADER bis Ende der Periode 2000-2006 (= LEADER+) noch weitgehend lokale, ländliche und in erster Linie auch unmittelbar landwirtschaftlich verbundene Impulse gesetzt (vgl. Ernte von Schilfrohr und Riedgras in den Norfolk Broads (UK) oder Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Fremdenführer zu kulturellen und geschichtlichen Attraktionen im ländlichen Raum (Auerbergland, Deutschland)), weisen die LAGen der aktuellen Programmperiode 2007-2013 eine zunehmend großräumigere Ausrichtung und Wirkungsweise auf.

Dass die Projektträger dabei die Träger der Regionalplanung nicht berücksichtigen, darf mit Blick auf das Ziel einer möglichst optimalen gesamtregionalen Entwicklung sicherlich als Nachteil angesehen werden. Es kommt dabei allerdings immer auf die Tragweite des jeweiligen Projektes an. Abzuwarten bleibt, wie sich die im Vergleich zu den bisherigen LEADER-Generationen neu eingeführte Pauschalfinanzierung seit 2007 letztlich auswirken wird und ob dadurch größere Projektierungen durchgesetzt werden, die nicht überwiegend auf rein auf lokaler Ebene verbleiben.

In den zurückliegenden 15 Jahren hat sich LEADER aus dem Schatten der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung herauslösen können und sich – dank einer entsprechenden Umprogrammierung – zu einem ernstzunehmenden Akteur der Regionalentwicklung evolutioniert mit Schwerpunkt Landwirtschaft, Tourismus und Regionalvermarktung. LEADER betreibt nicht mehr länger rein agrarwirtschaftliche Maßnahmen, sondern setzt zunehmend Projekte mit einer regionalen und nicht selten auch raumbedeutsamen Wirkungsweise um. Zu der räumlichen Überschneidung mit der Planungsregion kommen unmittelbar thematische Schnittmengen hinzu, welche die Forderung nach einer Koope-

rationsstruktur mit der Regionalplanung zur Vermeidung von ineffizienter Doppelbearbeitung unterstreichen.

Die von LUDWIG dargestellte Auffassung, „gerade im Bereich der Gebiete unterhalb der Landkreisgröße (...) erfolge eine Maßstabsvergrößerung der Arbeit der ländlichen Entwicklung“ (Ludwig, 2004; S. 39), wird durch die Analyse der LEADER-Programmierung bestätigt. LEADER hat seither folglich enorm an Wert, Bedeutung und vor allem regionaler Einflusskraft gewonnen. Diese gewachsene Bedeutung von LEADER zeigt sich auch anhand der Aufnahme in den ELER zur aktuellen Förderperiode. LEADER ist „erwachsen“ geworden und von der Gemeinschaftsinitiative in die Mainstream-Etage aufgenommen worden. Treffend erkennt LUDWIG in der Ländlichen Entwicklung, „die aus ihrer Tradition der Flurentwicklung und Dorferneuerung heraus mittlerweile überörtliche Landentwicklung betreibt“ (Ludwig, 2004; S. 19), die gestiegene überörtliche Bedeutung der LEADER-Konzepte und jeweiligen Projekte; auch KNIELING unterstreicht die regionale Bedeutung der ländlichen Entwicklungsprozesse, „(...) auch wenn sie zunächst auf kleinere Räume abstellen, wirken sie doch regional, und in der Regel über kooperative Ansätze“ (Knieling et al., 2003; S. 183).

III. Interdependenzen zwischen Regionalplanung und LEADER-Aktivitäten

Die Betrachtung der charakteristischen Merkmale von Regionalplanung und LEADER belegt die im Exposé gefasste These, dass es auf regionaler Ebene zwischen Regionalplanung und ländlichen Entwicklungsprozessen zu unmittelbaren interdependenten Handlungen kommen kann.

Dies wird auch durch die befragten regionalen Experten so bestätigt. Im Rahmen der empirischen Erhebung wurden sowohl die Vertreter der Planungs- als auch der LEADER-Seite danach befragt, welche der in den LEADER-Prozessen bearbeiteten Themenfeldern für die Regionalplanung von grundsätzlichem Interesse sein könnten und gegebenenfalls thematische Schnittmengen zur Regionalplanung aufweisen.

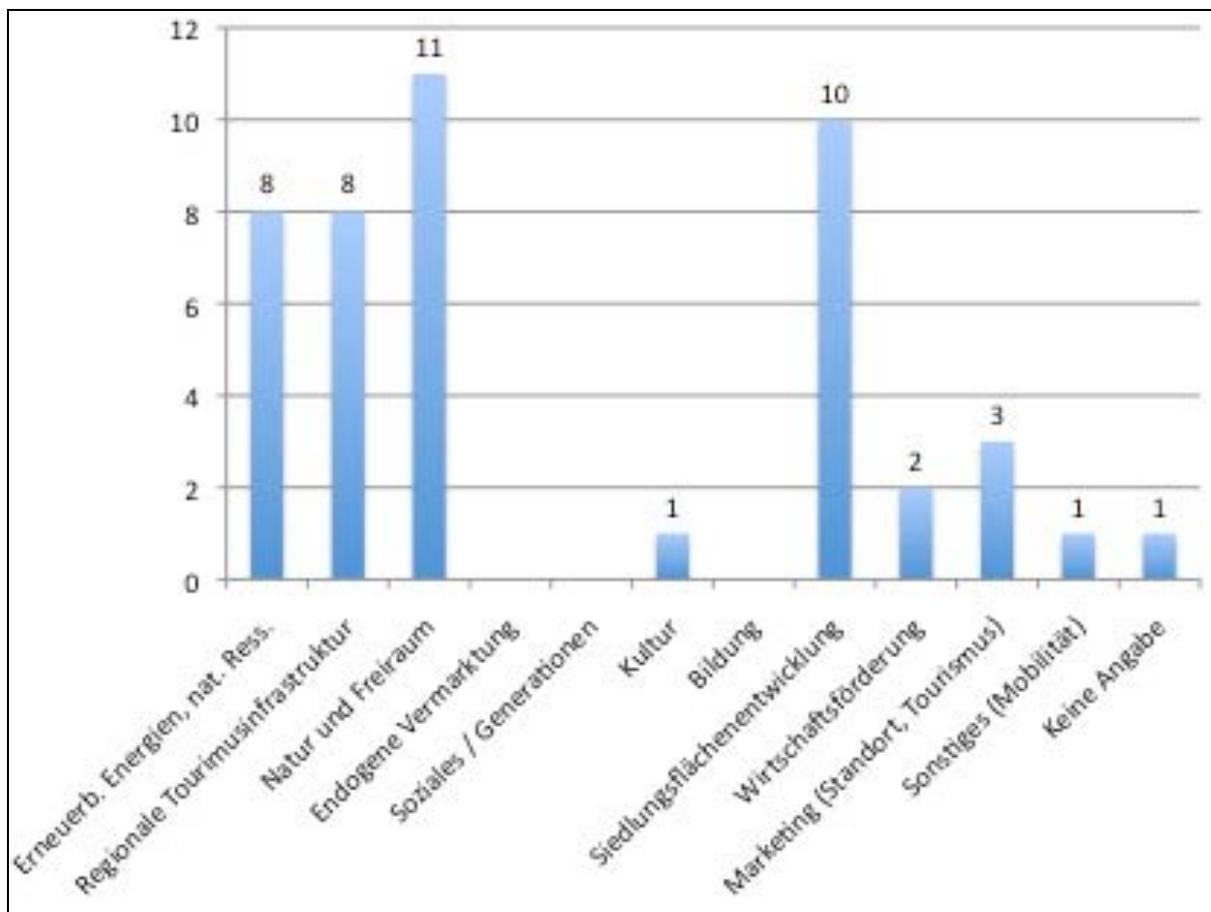


Abbildung 12: LEADER-Themen im regionalplanerischen Interesse (Einschätzung der regionalen Experten, Mehrfachnennungen möglich); Quelle: eigene Erhebung, eigene Darstellung

Im Ergebnis der Befragung zeigt sich eine deutliche Konzentration auf die regionalplanerischen Kernthemen ‚Siedlungsflächenentwicklung‘ sowie ‚Natur und Freiraum‘. Während hinsichtlich der Siedlungsentwicklung in erster Linie LEADER-Tätigkeiten im Bereich des Gewerbeflächenmanagements im Interesse der Regionalplanung stehen, ist das Themenfeld ‚Natur und Freiraum‘ eine Spielwiese, auf der sich unmittelbare thematische Schnittmengen aufzeigen und die nahezu im kompletten Spektrum mindestens

eine informatorische Abstimmung zwischen Regionalplanung und LEADER-LAG erfordern können (ausführlich dazu siehe Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.).

Der Themenbereich ‚erneuerbare Energien‘ bewegt sich ebenfalls in einem unmittelbaren Schnittmengenfeld zwischen Regionalplanung und LEADER. Zahlreiche Regionalplanungsträger bemühen sich in ihren regionalen Entwicklungskonzepten um die Initiierung und Umsetzung regionaler Energiekonzepte. Gleiches wird auf Ebene der LEADER-LAGen vorangetrieben (ausführlich dazu Kapitel Projektanalyse). Aber auch die durch LEADER-Regionen mit Nachdruck verfolgten Aktivitäten im Ausbau der touristischen Infrastruktur durch Rad- und Wanderwege, Themenrouten und Ähnlichem rücken berechtigterweise verstärkter in den regionalplanerischen Blickwinkel. Dies wird durch die Experten bestätigt.

Demgegenüber kommen den Themenfeldern

- endogene Vermarktung,
- Bildung sowie
- Soziales und Generationen

kommen nach Einschätzung der Experten für die Regionalplanung keine Bedeutung, den weiteren Themen

- Kultur
- Wirtschaftsförderung
- Marketing (Standort- oder Tourismusmarketing) sowie
- Mobilität

eine nur nachgeordnete Bedeutung zu.

In grafischer Darstellung werden die genannten thematischen Schnittmengen zwischen Regionalplanung und LEADER zusammengefasst und verdeutlicht:

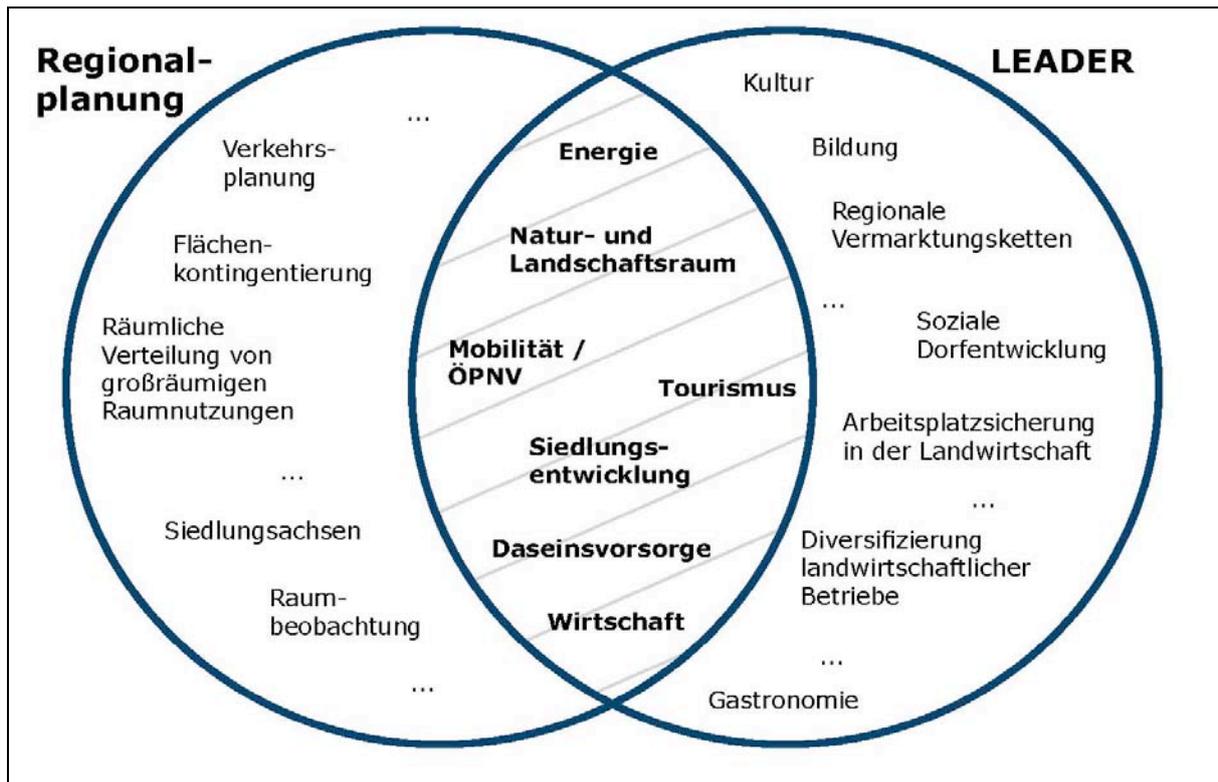


Abbildung 13: Thematische Schnittmengen zwischen Regionalplanung und LEADER (= interdependente Handlungsfelder); Quelle: eigene Darstellung

Die Existenz von interdependenten Handlungsfeldern zwischen Regionalplanung und LEADER kann somit nachgewiesen werden. Synergien bleiben bislang jedoch aus, da die jeweiligen Akteure in ihrem eigenen Dunstkreis agieren, ohne von der jeweils anderen Seite Notiz zu nehmen bzw. diese in den Prozess einzubinden. Doch der Anspruch an zeitliche wie finanzielle Effizienz erfordert wenigstens einen geregelten Informationsaustausch zwischen den beiden regionalen Initiativen.

IV. Thesenartige Zusammenfassung weiterer Erkenntnisse aus der Profilbetrachtung von Regionalplanung und LEADER

- Regionale Raumordnung und LEADER-Initiativen mit unterschiedlicher organisatorisch-institutioneller Verankerung in der Region (bottom-up versus top-down).
- Deutliche räumliche und thematische Überschneidungen von Planungsregion und LEADER-Region – Synergiebildung möglich.
- Keine rechtlichen Vorgaben zur unmittelbaren Einbeziehung der jeweils anderen Institution in die eigenen Regionalentwicklungsaktivitäten.
- Aus den GAK-Vorgaben ableitbares Kooperationsgebot für LEADER-Initiativen mit der Regionalplanung findet in der Praxis keine oder eine nur ungenügende Beachtung.
- Aufgrund ausbleibender Kooperationsbeziehungen bis dato keine Synergiebildung zwischen beiden Regionalinitiativen.

- Auf beiden Seiten hohe Nutzwerte für die Entwicklung und Gestaltung ihres eigenen regionalen Handlungs- und Verantwortungsbereiches.
- Unterschiedliche Begriffsverständnisse zentraler Bestandteile der Regionalentwicklung (siehe ausführlich nachfolgendes Kapitel D).
- LEADER hat sich zu einem relevanten Akteur der Regionalentwicklung entwickelt, der aktive Projektentwicklung mit regional bedeutsamen Wirkungsketten betreibt (u.a. eigene Finanzmittel).
- Über LEADER können die Vernetzung und kooperative Partnerschaften der Regionalentwicklung und damit wichtige Grundlage für den Ausbau weiterführender interkommunaler Kooperationsprozesse gewonnen werden.
- Über LEADER werden die nicht-öffentlichen Akteure vor Ort direkt angesprochen (bottom-up); somit kann eine breite Akteursbasis im regionalen Raum an den Entwicklungsprozessen partizipieren. Dies kann ein wesentlicher Baustein sein auf dem Weg zu einer ausgewogenen Regional Governance.

D. Problemorientierte Analyse des Verständnisses zentraler Begrifflichkeiten der Regionalentwicklung

Nach Erörterung der beiden Profile von Regionalplanung und LEADER ist zu beobachten, dass die Begriffe

- ‚Region‘,
- ‚Regionalentwicklung‘ und
- ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘ (REK)

auf beiden Akteurs-Seiten eine selbstverständliche Verwendung finden. Dabei verbinden die Akteure mit den drei Begriffen jeweils voneinander abweichende Vorstellungen, die wesentlich auf die rechtlichen wie förderrechtlichen Vorgaben sowie auf kognitive Prozesse im Umfeld der Akteure zurückgehen.

Sind die unterschiedlichen Begriffsverständnisse eine tragende Ursache der Dissonanzen zwischen Regionalplanung und LEADER? Um den Weg zu ebnen für eine abgestimmte und koordinierte Regionalentwicklung, bedarf es einer Darlegung dieser Begriffsheterogenität als Basis eines gemeinsamen Problemverständnisses aber auch zur Einleitung eines wichtigen Klärungsprozesses. Vor dem Hintergrund der Arbeit kann eine allgemeine Diskussion eingeleitet werden, an deren Ende die eindeutige Klärung zentraler Begriffe der Regionalentwicklung stehen sollte. Die Annäherung des Verständnisses dieser drei zentralen Gegenstände der regionalen Entwicklung ist Voraussetzung für eine verbesserte Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen LEADER und Regionalplanung.

Eine abschließende Diskussion und Definition dieser Begriffe bedarf einer weitaus tieferen Betrachtung, soll aber im Rahmen dieser Arbeit bereits angerissen werden.

Verständnis von ‚Region‘

„Allgemein versteht man unter einer Region einen aufgrund bestimmter Merkmale abgrenzbaren, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamt- raum“ (Sinz, 2005; S. 919). ‚Region‘ oder ‚regional‘ werden zumeist dann verwendet, so SINZ weiter, „wenn Gegebenheiten oder Vorgänge bezeichnet werden sollen, die mehr als den örtlichen Zusammenhang betreffen, aber unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelt sind“ (ebenda). Mit dieser Einordnung wird eine große Spannweite aufgefaltet, herrscht zwischen örtlicher und staatlicher Ebene doch ein deutlich wahrnehmbarer Größenunterschied hinsichtlich des Betrachtungsraums. Begrifflich zutreffender scheint daher die Ersetzung der Bezeichnung „örtlich“ durch „überkommunal“ – als ‚Region‘ oder ‚regional‘ würden demnach Gegebenheiten oder Vorgänge bezeichnet, die zwischen überkommunaler und substaatlicher Ebene lagern. Das wiederum korrespondiert mit der Definition der ARL. Nach deren Ansicht ist ‚Region‘ eine Raumeinheit über der kommunalen und unter der Landesebene (so ARL, 1994; S. 805). „Je nach dem Kontext,

in dem der Regionsbegriff verwendet wird, erfährt er verschiedene Ausdeutungen und Anwendungen“ (ebenda)⁶⁵.

„Wo explizit von Regionen gesprochen wird, steht das analytisch-planerische Element (Arbeitsmarktregion, Raumordnungsregion) oder der grenzüberschreitende Ansatz (EUREGIO) im Vordergrund“ (Sinz, 2005; S. 919). Dies unterscheidet sich von weiteren regionalen Verständnissen, wie sie beispielsweise bei Kammern oder Verbänden verwendet werden. Diese werden jedoch „offiziell meist als Bezirke, Bereiche oder Gebiete bezeichnet und sind meist nach administrativen bzw. technischen Gesichtspunkten abgegrenzt“. Dennoch verwenden beispielsweise Energieunternehmen (E.ON: „Als Energieversorger spielen wir eine tragende Rolle in der Region“⁶⁶), die Kulturinitiativen (wie „Kulturregion Mainz“) oder etwa die Arbeitsagenturen (z.B. „Arbeitsagentur informiert Unternehmer in der Region“⁶⁷) des Öfteren die Begrifflichkeiten ‚regional‘ oder ‚Region‘ in wiederum einer von den vorstehend benannten analytisch-planerischen Ansätzen. ‚Region‘ wird räumlich unscharf.

Diese Begriffsgleichheit mit jeweils divergierendem Raumbezug trägt zu einem sehr verworrenen regionalen Bewusstsein dar. Passend dazu die ARL, die bemerkt, dass ‚Region‘ „für unterschiedlichste Zwecke in fast beliebiger räumlicher Dimension verwendet“ wird (ARL, 1994; S. 824).

Letztlich setzen sich administrative Regionsabgrenzungen oder aufgrund von geografischen Eigenheiten tatsächlich wahrnehmbare regionale Identitäten wie z.B. Eifeler Land, Schwarzwald, Hunsrück oder Odenwald langfristig als Regionsverständnis durch und verankern sich im Bewusstsein der regionalen Akteure weit über die Fachebenen hinaus. „Eine Region ist nur dann dauerhaft, wenn gefühlte, naturräumliche oder reale sozio-ökonomische Beziehungen bestehen“ (Feldkamp, 2008).

„Aus raumwissenschaftlicher Sicht wird Region heute vor allem als Interaktionsraum verstanden, der durch funktionale Verflechtungen (...) konstituiert wird. Da diese funktionalen Verflechtungen und Netzwerke aber je nach betrachtetem Handlungsfeld (‚Subsystem‘) unterschiedlich ausgeprägt sind, kann man kaum zu eindeutigen, empirisch fundierten Aussagen zur Abgrenzung einer Region kommen. (...) Insofern ist es nur berechtigt, wenn für konkrete (...) Gestaltungsaufgaben Regionen vor allem nach normativen Gesichtspunkten abgegrenzt werden“ (Danielzyk, 2002; S. 35).

DANIELZYK merkt zum Begriff der ‚Region‘ an, dass er bewusst die Bezeichnung ‚regionale Ebene‘ verwende, „da der Begriff der ‚Region‘ eine Eindeutigkeit, d.h. die Existenz einer Raumeinheit, vortäuscht, die es nicht gibt. (...) ‚Region‘ ist weder wissenschaftlich noch im System des Verwaltungsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland eindeutig definiert“ (Danielzyk, 2002; S. 35).

⁶⁵ ausführlich zu den politisch-administrativen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen sowie geographischen Dimensionen des Regionsbegriffes siehe ebenfalls Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 805

⁶⁶ <http://www.eon-energie.com>

⁶⁷ <http://www.ba-arbeitgebernews.de> (Arbeitsagentur Bochum)

Das Regionsverständnis aus Sicht von LEADER

ELER

„Region“: eine Gebietseinheit, die der Ebene I oder II der Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS 1 oder 2) im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS⁶⁸) entspricht.

„Bei dem durch die Strategie abgedeckten Gebiet muss es sich um ein zusammenhängendes Gebiet handeln, das hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potenzials die ausreichende kritische Masse für eine nachhaltige Entwicklungsstrategie besitzt“ (Artikel 62 der VO (EG) 1698/2005).

Nationaler Strategieplan

„In den Entwicklungsprogrammen werden Abgrenzungskriterien (z.B. inhaltlicher, sektoraler, räumlicher⁶⁹ oder größenabhängiger⁷⁰ Art) entwickelt oder Verfahren bestimmt, die Überschneidungen der Förderaktivitäten aus den verschiedenen Finanzquellen vermeiden“ (BMELV, 2006).

GAK

Gemäß dem GAK-Rahmenplan werden Regionen in der ländlichen Entwicklung ganz allgemein als „ein Gebiet mit räumlichem und funktionalem Zusammenhang“ definiert (PLAN-AK, 2008).

Operationelle Programme

Innerhalb der Operationellen Programme der einzelnen Bundesländer sind unterschiedliche Regionsgrößen von LEADER-Regionen auszumachen, „die Planungen reichen je nach Bundesland von wenigen LAGs bis zu einem flächendeckenden Angebot“ (BMELV, 2006; S. 43).

Hessen

„Die Fördergebiete sollen abgegrenzte Gebiete unterhalb der Ebenen großräumiger Wirtschaftsregionen sein und mindestens 50.000 Einwohner haben, um in den dichter besiedelten Teilen des Fördergebietes nicht zu kleine Förderregionen zu erhalten. In dünner besiedelten Gebieten kann eine Einwohnerzahl von 30.000 Einwohnern zugelassen werden, wenn die Abgrenzung des Gebietes nachvollziehbar und plausibel begründet wird. Es soll sich um Gebiete handeln, die einen geografischen, wirtschaftlichen, soziokulturellen und hinsichtlich der gewählten Handlungsfelder einen thematischen Zusammenhang haben und damit die Anforderung nach Artikel 62 Absatz 3 der ELER-

⁶⁸ Mit der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 vom 26. Mai 2003 wird eine gemeinsame statistische Klassifikation der Gebietseinheiten (kurz „NUTS“) geschaffen, um die Erhebung, Erstellung und Verbreitung harmonisierter Regionalstatistiken in der Gemeinschaft zu ermöglichen. „In der NUTS-Klassifikation wird das Wirtschaftsgebiet der Mitgliedstaaten (...) in Gebietseinheiten unterteilt. Die NUTS-Klassifikation ist hierarchisch aufgebaut. (...) Sie unterteilt jeden Mitgliedstaat in Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 1, die wiederum in Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 unterteilt werden, die schließlich in Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 3 unterteilt werden. Jeder Mitgliedstaat kann weitere hierarchische Gliederungsebenen vorsehen, wodurch die NUTS-Ebene 3 untergliedert wird“ (Artikel 2 VO (EG) Nr. 1059/2003).

⁶⁹ Dies kann auch die regionale/überregionale Ausrichtung bzw. Bestimmung sein.

⁷⁰ Dies kann z.B. das Investitionsvolumen oder die Einwohnerzahl sein.

Verordnung erfüllen. Die Einwohnerzahl der Förderregionen soll in der Regel 150.000 nicht überschreiten“ (HMUELV, 2007).

Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz muss eine LEADER-Region folgende Kriterien erfüllen (siehe auch Profil LEADER, Abgrenzung der Regionen, S. 82):

- Die Gebiete müssen ländlich geprägt und geografisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden und eine Bevölkerungsdichte von 194 Einwohner/km² nicht überschreiten. Sie müssen hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potenzials eine ausreichend kritische Masse erreichen, um das LILE (= lokale, integrierte ländliche Entwicklungskonzeption) nachhaltig umsetzen zu können.
- Die Gebiete müssen eine Mindesteinwohnerzahl von 60.000 Einwohner und Höchsteinwohnerzahl von 150.000 Einwohner aufweisen. Eine Unterschreitung bis zu einer Mindestgrenze von 30.000 Einwohnern ist unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.
- Die Abgrenzung darf sich nicht mit der Verwaltungseinteilung in Rheinland-Pfalz decken. Es sollten Teilregionen von mindestens zwei Landkreisen einbezogen werden

(nach MWVLW, 2007; S. 5).

Saarland

„Die auszuwählenden Regionen sollen sich durch eine gewisse geographische, wirtschaftliche und soziale Homogenität auszeichnen“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). „Die Gebietsabgrenzung soll sich an den Charakteristika des Gebietes in wirtschaftlicher, sozialgemeinschaftlicher, kultureller, politischer bzw. zentralörtlicher Hinsicht orientieren“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2007).

Im Saarland sind die Bestimmungen zur Festlegung der LEADER-Region etwas abweichend. Die Einwohnerzahl des einzelnen Gebietes soll die Zahl von 10.000 Einwohner nicht unter- und 150.000 Einwohner nicht überschreiten. Zudem dürfen die einbezogenen Ortschaften eine Zahl von 10.000 Einwohnern nur im Ausnahmefall und bei hinreichender Begründung überschreiten (nach Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2007, S. 412 f.).

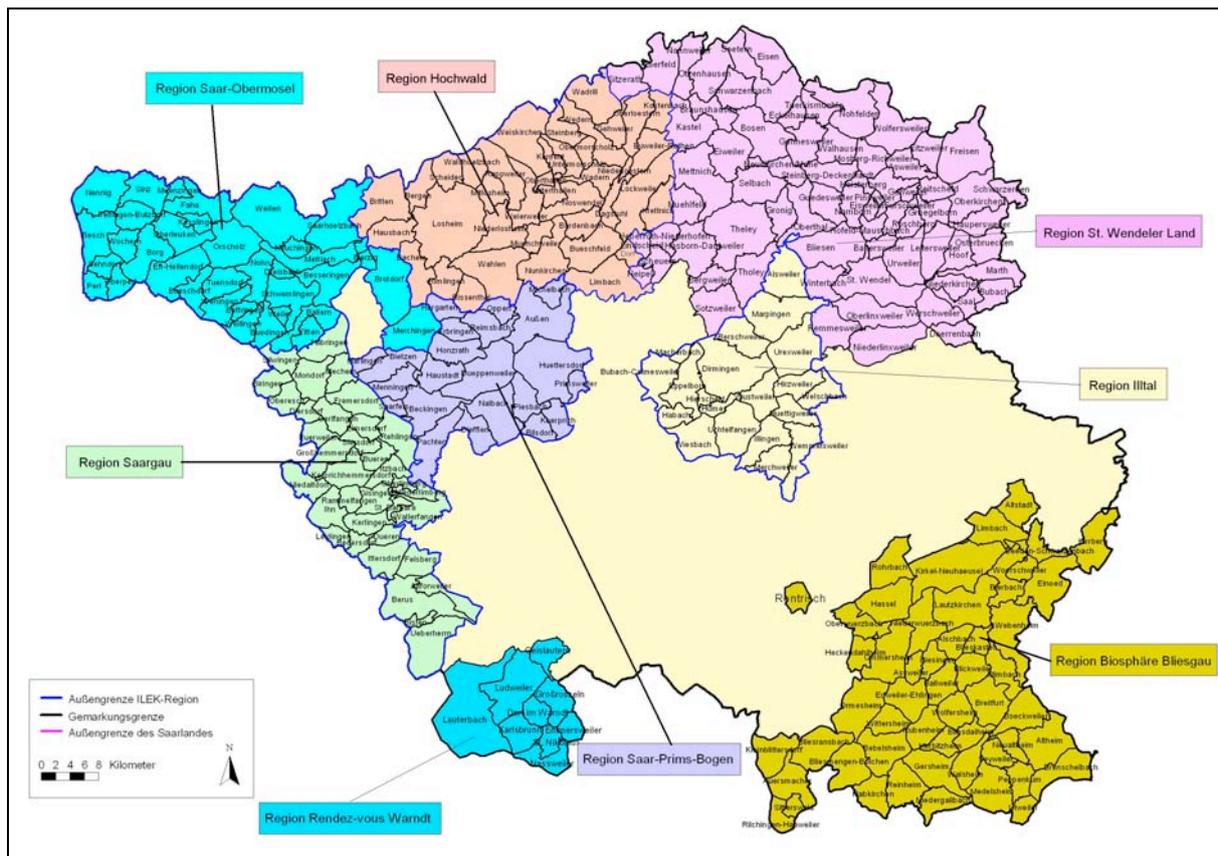


Abbildung 14: Unterhalb der Landesplanung sind im Saarland in der aktuellen Förderperiode 2007-2013 drei LEADER-Regionen (zzgl. fünf ILE-Regionen) etabliert; Quelle: Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2009)

Zusammenfassung des Regionsverständnisses nach LEADER

Von Seiten der EU sowie des Bundes werden nur allgemeine Abgrenzungskriterien gesetzt, sodass die Ausdifferenzierung der Regionsabgrenzung generell den nachgeschalteten Länderebenen überlassen bleibt. Eine allgemeingültige Definition von ‚Region‘ wird weder durch die Europäische bzw. die Nationale Ebene noch durch die Operationellen Programme der einzelnen Länder vorgegeben. Ebenso fehlt es an grundsätzlichen fixen Abgrenzungskriterien, die für alle LEADER-Regionen Geltung entfalten. Hierbei bietet sich den Bundesländern entsprechende Handlungsfreiheit.

Die einzelnen Länder definieren über ihre Operationellen Programme teils sehr unterschiedliche Ansätze zur Abgrenzung der Förderregionen. Während beispielsweise im Saarland zunächst Überlegungen angestellt wurden⁷¹, die komplette Landesfläche, bestehend aus fünf Landkreisen plus Regionalverband Saarbrücken, als eine gemeinsame LEADER-Region auszuweisen, wird LEADER in Sachsen-Anhalt „in kleinräumigeren Regionen unterhalb der Landkreisebene realisiert“ (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 2008).

Für die überwiegende Mehrheit aller Regionen gilt, dass es sich um ländliche Entwicklungsräume mit einer bestimmten kritischen Masse an Humanressourcen und wirt-

⁷¹ Diese Überlegungen wurden nicht realisiert, sondern drei LEADER-Regionen anerkannt; siehe Abbildung oben

schaftlichem Unternehmertum sowie einer wahrnehmbaren räumlichen Eigenart handelt. Die Abgrenzung von LEADER-Regionen erfolgt nicht selten auf Basis gefühlter, erlebbarer oder aufgrund geografischer Gegebenheiten abgrenzbaren Raumeinheiten, die in ihrem räumlichen Umgriff in der Regel unterhalb der Ebene der Planungsregionen angesiedelt sind (vereinzelte Ausnahmen v.a. in den wenigen Bundesländern mit Regionalplanung in kommunaler Trägerschaft, z.B. Niedersachsen). LEADER-Regionen verkörpern daher aus Sicht der regionalen Planungsträger teilregionale Entwicklungsansätze.

Die LEADER-Regionen enden nicht zwangsweise an administrativen Grenzen, sie können und sollen (in Rheinland-Pfalz) auch Landkreis übergreifend angelegt sein, können dabei gleichzeitig Planungsregionen und in Einzelfällen auch Bundesländer übergreifend angelegt sein.

Der räumliche Umfang von LEADER-Regionen ist somit höchst diffus. Als ‚Region‘ bezeichnete Raumabgrenzungen sind regelmäßig losgelöst von administrativen Grenzen, obwohl diese Überschneidung von Förderkulisse und Verwaltungseinheiten die Schlagkraft von Regionalentwicklungsinitiativen zu erhöhen scheint (so auch Werner Feldkamp/Thomas Gebel, LAG St. Wendeler Land, 2008; Helmut Ulmen, LAG Mosel, 2008). Feste Abgrenzungskriterien existieren nicht, der Regionsbegriff ist in LEADER nicht klar abgegrenzt. Die Abgrenzung einer ‚Region‘ variiert daher je nach Bundesland und meint immer einen aufgrund von bestimmten raumstrukturellen Faktoren von den LAG-Akteuren selbst festgelegten räumlichen Umgriff mehrerer Kommunen.

Das Regionsverständnis aus Sicht der (regionalen) Raumordnung

Regionen in der Raumordnung werden entweder deskriptiv-wissenschaftlich (Analyseregionen) oder eher planerisch-administrativ (Planungs- und Verwaltungsregionen) abgegrenzt. In der Praxis der Raumordnung und Landesplanung werden häufig deskriptive Zwecke und normative Elemente bei Regionsabgrenzungen vermischt.

Das Raumordnungsgesetz sieht es vor, Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen (§ 8 ROG). Dementsprechend sind Regionen Teilräume der Bundesländer. Weitergehende definitorische Angaben oder Abgrenzungskriterien zur Festlegung von ‚Regionen‘ enthält das Raumordnungsgesetz nicht.

„Seit 1982 verwendet die Raumordnung auf Bundesebene sogenannte Raumordnungsregionen für die Zwecke der raumordnerischen Berichterstattung“ (= *Funktion der Raumb Beobachtung*, der Verfasser) (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 807). „In vielen Fällen deckt sich die Abgrenzung der Raumordnungsregionen mit landesplanerischen Festlegungen im Hinblick auf Analyse-, Planungs- und Programmräume“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 807).

„Die Abgrenzung von Planungsregionen erfolgt in der Regel nach funktionalen Kriterien und berücksichtigt die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte. (...) Neben den Planungsregionen zählen auch Stadt-Umland-Verbände, freiwillige kommunale Zusammen-

schlüsse und grenzüberschreitende Kooperationsräume zu den planungsrelevanten Regionsabgrenzungen“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 808).

„Die frühere Legaldefinition ‚Region‘ als Raumeinheit für die Erstellung überfachlicher, überörtlicher und zusammenfassender Pläne ist durch das Änderungsgesetz von 1994 entfallen. Das Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz machte die sozialökonomischen Verflechtungen innerhalb der Landesteile zum Maßstab für die Regionsabgrenzung. Eine Übereinstimmung mit den Verwaltungsgrenzen war nicht erforderlich; Regionen konnten sich nach dem LPIG auch „Überlappen“. Die Funktion der Region als flexible Planungsräume wurde unterstrichen“ (Bäumler, 2009; S. 95). „Zur Abgrenzung einer Planungsregion werden in der Regel funktionale Verflechtungen (...) herangezogen“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 79).

„Ein Größenvergleich der gegenwärtigen Planungsregionen ergibt Unterschiede bei den Einwohnerzahlen bis zum 30fachen und bei der räumlichen Ausdehnung bis zum 15fachen. (...) In der Abgrenzung der Planungsregionen schlagen sich die großräumige Raum- und Siedlungsstruktur im Bundesgebiet ebenso nieder wie die Berücksichtigung sozioökonomischer Merkmale, Erreichbarkeitsüberlegungen und politisch-administrative Fakten, wie z.B. die Grenzen von Regierungsbezirken und Bundesländern“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994; S. 824).

Die Abgrenzung der Planungsregionen in Hessen und Rheinland-Pfalz erfolgten auf Grundlage der jeweiligen Landesplanungsgesetze. Hessen ist in die Planungsregionen Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen eingeteilt. Die Planungsregion Nordhessen umfasst den Regierungsbezirk Kassel. Die Planungsregion Mittelhessen umfasst den Regierungsbezirk Gießen. Die Planungsregion Südhessen umfasst den Regierungsbezirk Darmstadt (§ 21 HLPG). Weitergehende Kriterien zur Abgrenzung der Planungsregionen sind nicht angegeben. Rheinland-Pfalz ist planungsrechtlich in die vier Planungsregionen Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen-Nahe und Westpfalz eingeteilt. „In ihrer Größenordnung bleiben die vier Regionen als Planungsräume überschaubar. (...) Im Durchschnitt umfasst jede der vier Regionen ca. 4.000 qkm Fläche und ca. 800.000 Einwohner“ (Wernig, 2009). Dazu kommt der gemeinsame länderübergreifende Planungsverband Rhein-Neckar (mit Baden-Württemberg). Die Regionalplanung agiert sowohl in Hessen als auch in Rheinland-Pfalz auf einer kreisübergreifenden Ebene und umfasst jeweils mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Städte.

Länderübergreifende Planungsverbände wie in der Region Rhein-Neckar sind bisher die Ausnahme. Die Raumgrenzen der Planungsregionen orientieren sich häufig an politisch-administrativen Raumeinheiten variierender Größenordnung zwischen Landesebene und Kommunen. Aufgrund der relativen Seltenheit von Verwaltungsstrukturereformen bilden Planungsregionen nicht zuletzt dank der administrativen Verankerung vergleichsweise dauerhaft abgegrenzte Einheiten und Zuständigkeiten.

Zusammenfassung Regionsverständnis

Die *eine* Region als einheitlich abgrenzbares Raumgefüge gibt es nicht, weder räumlich noch institutionell-organisatorisch. Vielmehr findet eine dem Thema und dem Zweck entsprechende Verwendung des Begriffs ‚Region‘ statt. Zu dieser Erkenntnis kommt

auch SINZ, wenn er ausführt, „dass Regionen stets zweckgebundene Raumaufteilungen darstellen, deren Abgrenzung je nach den einbezogenen realen Sachverhalten oder Absichten unterschiedlich ausfallen muss“ (Sinz, 2005; S. 920).

DANIELZYK sieht in der fehlenden eindeutigen Bestimmbarkeit der ‚Region‘ „Chancen und Probleme“. „Chancen sind insbesondere darin zu sehen, dass bei der Gestaltung regionaler Handlungsansätze und Kooperationsformen offenkundig größere Freiheitsgrade als auf den anderen Verwaltungsebenen in Deutschland bestehen. (...) Allerdings bereitet die fehlende Verfasstheit der regionalen Ebene auch Probleme. Zunächst einmal ist für regionale Aufgabenstellungen kaum jemand ‚automatisch‘ zuständig“ (Danielzyk, 2002; S. 35/36).

So sollen „die von den Ländern in Deutschland durch Gesetze oder Verordnungen festgelegten (Planungs-)Regionen (...) Aufgaben erfüllen, für die sich die bestehenden administrativen Einheiten nach ihrem räumlichen Zuschnitt nicht bzw. nicht mehr eignen, ohne dass die vorhandene administrative Gliederung und ihre in der Regel drei Hierarchieebenen (Gemeinden, Kreise, Regierungsbezirke) unterhalb der staatlichen Ebene verändert werden müssen“ (Sinz, 2005; S. 919).

Je nach Bundesland ist die Zuordnung eines geeigneten räumlichen Umgriffs für die Gründung der Regionalplanungsregionen unterschiedlich geregelt. Im Verständnis der Regionalplanung ist ‚Region‘ somit ein potenziell mehrere LEADER-Regionen übergreifendes räumliches Gefüge. Die Regionen der ländlichen Entwicklungsprozesse nach LEADER (oder auch ILE) bilden räumlich betrachtet in der Regel Teilregionen der Planungsregionen ab, was unter anderem anhand der Planungsregion Westpfalz beispielhaft gezeigt werden kann. Unter dem räumlichen Dach der Planungsregion arbeiten insgesamt vier LEADER-Regionen sowie fünf ILE-Regionen. Dabei zeigen sich mehrfache räumliche Überschneidungsbereiche, einerseits mit der Regionalplanungsebene, andererseits aber auch zwischen den einzelnen ländlichen Initiativen untereinander (siehe folgende Abbildung).

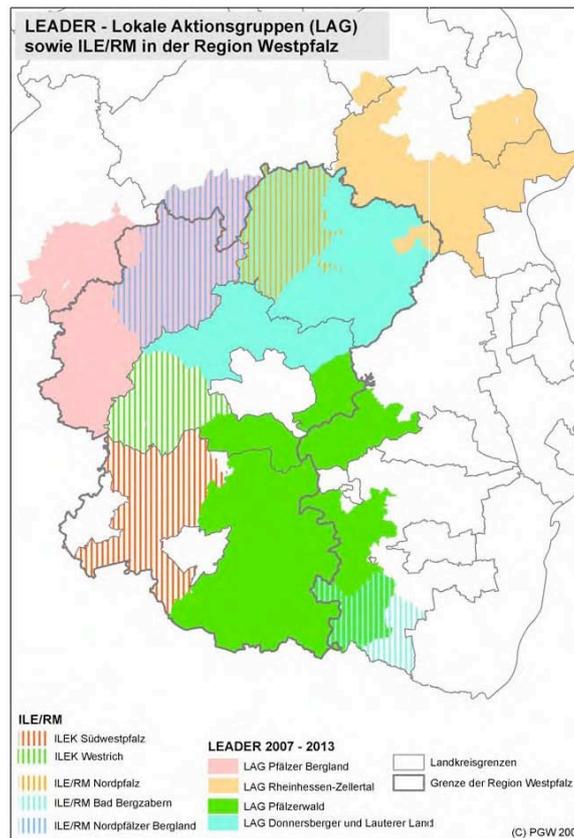


Abbildung 15: Überschneidung von Planungsregion und LEADER-Regionen in der Westpfalz; Quelle: PLG Westpfalz

Es bleibt festzuhalten, dass eine dem jeweiligen Thema und Regelungsgegenstand entsprechende Verwendung des Begriffs ‚Region‘ stattfindet. Untrennbar verbunden mit der angeführten Zweckausrichtung der Regionsabgrenzung ist die Frage nach der Zielgruppe, die in der betreffenden Region angesprochen werden soll. Je breiter die Regionalentwicklung wirken soll, desto breiter wird die jeweilige Zielgruppe sein müssen. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird dies umso deutlicher, da sich je nach Themenstellung ein abweichendes regionales Verständnis zeigt und – nicht zuletzt aus diesem Grund – auch sehr unterschiedliche regionale Akteure im Fokus der regionalen Initiative stehen. Die einzelnen regionalen Akteure von Raumordnung und LEADER agieren in unmittelbarer räumlicher Parallelität nebeneinander, haben mitunter jedoch nie miteinander zu tun. „Die Frage nach dem Wert und nach der gesellschaftlichen Relevanz von Regionsabgrenzungen ist daher nur in Abhängigkeit von den zugrunde liegenden Erkenntnis- oder Handlungszwecken und im Bezug auf bestimmte Adressaten zu beantworten“ (Danielzyk, 2002; S. 35-36).

Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘

Die Erläuterung des Profils beider regionaler Initiativen hat den Bedarf ergeben, sich zudem das Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘ aus der Sicht von LEADER und Regionalplanung näher zu betrachten. Es ist ausdrücklich nicht Ziel und Aufgabe der Arbeit, das allgemeine Verständnis von Regionalentwicklung aus unterschiedlichen Blickwinkeln allgemein zu durchleuchten. Nach einer knappen allgemeinen Hinführung steht

daher das voneinander abweichende Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘ von LEADER und Regionalplanung im Mittelpunkt der Betrachtung.

„Die inhaltlichen Schwerpunkte der politischen und planerischen Gestaltung der Regionalentwicklung waren in den vergangenen Jahren ebenfalls Wandlungen unterworfen. Beginnend bei den Konzepten der Endogenen bzw. Regionalen Regionalpolitik, der regionalen Selbstverwirklichung und Innovationsorientierten Regionalpolitik in den 1980er Jahren über Regionalisierte Strukturpolitik und Nachhaltige Regionalentwicklung in den 1990er Jahren bis hin zu (...) Kreativen Milieus als Erklärungs- und Gestaltungsfaktor regionaler Entwicklung und Konzepten der Lernenden Region. Auch diese inhaltlichen Schwerpunkte haben enge Wechselwirkungen mit dem jeweiligen Planungsverständnis“ (Ludwig, 2004; S. 24).

‚Regionalentwicklung‘ ist eine „Bezeichnung für Konzepte und Maßnahmen, welche die wirtschaftliche Entwicklung einer Region unterstützen (Regionalmarketing). Der Begriff wird uneinheitlich verwendet und bezieht sich sowohl auf verschiedene inhaltliche Schwerpunkte als auch auf unterschiedliche räumliche Ebenen. Regionalentwicklung zielt auf den Ausgleich regionaler Disparitäten ab, um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen und eine nachhaltige Raumentwicklung zu gewährleisten, und erfordert die gezielte Koordinierung von Regionalplanung und Regionalpolitik. Die Regionalentwicklung als reine Disziplin der Wirtschaft einzustufen, ist allerdings zu einfach und greift deutlich zu kurz“ (Haas/Neumair, 2010).

Regionalentwicklung ist in der Entstehung zwar eng mit der regionalpolitischen Zielförderung mit Schwerpunkt in der Stärkung der Wirtschaftsstruktur verbunden, heute aber bei weitem nicht mehr originär einer einzelnen Disziplin zuzuordnen. Zwar werden mit ‚Regionalentwicklung‘ nahezu immer die übergeordneten Ziele der allgemeinen Förderung der Region, der Positionierung im Wettbewerb um Einwohner oder Wirtschaftskraft und die Nutzbarmachung endogener Potenziale bemüht. Durch die gewachsene Mehrdimensionalität der Begrifflichkeit verbinden und identifizieren sich bis zum aktuellen Zeitpunkt eine steigende Anzahl von Akteuren, Institutionen und Interessensverbänden ganz unterschiedlichen Ursprungs und Zielsetzung. Dies zeigt sich auch im divergierenden Verständnis der Regionalentwicklung aus Sicht von LEADER und Regionalplanung. Gerade für die Anwenderebene und der angestrebten Aufwertung der konzeptionellen Zusammenarbeit von Regionalplanung und LEADER ist dieses divergierende Verständnis oftmals verwirrend und trägt nicht zur Förderung der Regionalentwicklung insgesamt bei.

Verständnis der Regionalentwicklung aus Sicht von LEADER

Regionalentwicklung ist für LEADER stets mit der konzeptbasierten und projektorientierten Umsetzungskomponente verbunden. „Regionalmanagement auf der Grundlage von Entwicklungskonzepten initiiert, begleitet, moderiert und sichert die erforderlichen kommunikativen Prozesse bei der Erarbeitung, Umsetzung und ggf. Fortschreibung der regionalen integrierten Entwicklungskonzepte. Es unterstützt und koordiniert die Arbeit der regionalen Akteure. Dabei kommt es in besonderer Weise darauf an, Jugendliche und Frauen angemessen an den Regionalentwicklungsprozessen zu beteiligen. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement kann gefördert und spezifische Lebenssi-

tuationen der Bevölkerung können mit entsprechenden Projekten aufgegriffen werden“ (BMELV, 2006; S. 36). Diese zielgerichtete Zusammenführung der entscheidenden regionalen Akteure zur Verwirklichung der auf Basis des vorab erarbeiteten Entwicklungskonzeptes abgeleiteten konkreten Projekte ist aus Sicht von LEADER heraus ‚Regionalentwicklung‘. Als solche versteht sich „Regionalentwicklung im Sinne von LEADER als Querschnittsaufgabe“ (LEADER+ DVS, 2009). Die behandelten Themen sind bereits im Unterkapitel Profil LEADER (S. 77 ff.) hinreichend analysiert und dargelegt.

Obwohl die ELER-Verordnung ausdrücklich keinen wörtlichen Bezug zu ‚Regionalentwicklung‘ herstellt – sie spricht von ‚lokaler Entwicklungsstrategie‘ sowie ‚lokalen Entwicklungspartnerschaften‘ – hat sich spätestens auf Ebene der LAGen die Verwendung der Begrifflichkeit ‚Regionalentwicklung‘ etabliert; „die ‚Lokale Aktionsgruppe Mittlere Elbe/Fläming‘ ist der aktive Kern der Regionalentwicklung“ (Vierenklee/Ciciewski/Lütke-meier, 2001; S. 615). Die Nationale Rahmenregelung für die ländliche Entwicklung (NRR) ordnet die Regionalentwicklung in unmittelbaren Zusammenhang mit einem umsetzungsorientierten Regionalmanagement ein: „Die Förderung des Regionalmanagements (RM) unterstützt die zielgerichtete Umsetzung der ländlichen Entwicklungskonzepte. Das Regionalmanagement dient als Moderator und Organisator des regionalen Entwicklungsprozesses“ (BMELV, 2007).



Abbildung 16: Schemaskizze Verständnis der Regionalentwicklung aus Sicht von LEADER; die LEADER-LAG ist Betreiber einer aktiven umsetzungsorientierten Regionalentwicklung; Quelle: eigene Darstellung

Merkmale der Regionalentwicklung aus Sicht von LEADER:

- informell, Koordination von Projekten auf Basis eines sektoral übergreifenden Konzeptes,
- außerhalb formaler Instrumentarien,
- in einer festgelegten inneren Organisationsstruktur (LAG, Regionalmanagement),
- Umsetzung von Projekten kann Akteur oder Thema bezogen erfolgen,
- keine gesetzliche Verbindlichkeit der Planungen, Konzepte und Maßnahmen.

Im Regionalentwicklungsverständnis von LEADER ist der besondere Bezug von ‚Regionalentwicklung‘ und ‚Ländlicher Raum‘ augenscheinlich. Dies resultiert und basiert nicht zuletzt auf der Ausrichtung der LEADER-Förderrichtlinien, die dieses Verständnis protegieren. Ein unmittelbarer Zusammenhang von Förderprogrammierung und dem Verständnis der Regionalentwicklung kann demnach nicht widerlegt werden. Die LEADER-Akteure, die in aller Regel weit mehrheitlich keine raumplanerischen Experten sind, weisen somit ein sehr ländlich geprägtes, auf kooperativen Findungs- und Umsetzungsprozessen beruhendes und informelles wie unverbindliches Verständnis von Regionalentwicklung auf. Ihrer Auffassung nach nehmen sie als Lokale Aktionsgruppe die ganz zentrale Funktion in der Regionalentwicklung ein.

Verständnis der Regionalentwicklung aus Sicht der Regionalplanung

„Es gibt viele Indizien dafür, dass es sich bei der Regionalentwicklung um ein traditionelles Handlungsfeld der Regionalplanung handelt“ (Müller, 2002; S. 4).

Das Verständnis von Regionalentwicklung aus Sicht der Raumordnung ist zunächst durch das enge Verhältnis von Regionalplanung und Regionaler Strukturpolitik geprägt worden. Eine wesentliche Ursache dieser engen Verknüpfung ist „in der relativ früh eingeleiteten engen Kopplung von regionaler Strukturpolitik und Regionalplanung in Ostdeutschland“ (ebenda) zu sehen. Diese Kopplung sei „Vorreiter für die Verbindung von Regionalentwicklung und -planung“ (ebenda, S. 6) gewesen. Regionalentwicklung wird hierbei mit dem Ausgleich der regionalen Disparitäten mit Mitteln der Regionalen Strukturpolitik gleichgesetzt, und, trotz der inhaltlich engen Verbindung mit der Regionalplanung von dieser getrennt verstanden.

„In der Landes- und Regionalplanung führte der Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sowie das Unbehagen über die begrenzte Steuerungswirkung der traditionellen Planungsinstrumente und der damit einhergehende zunehmende Bedeutungsverlust der Regionalplanung Ende der 1980er Jahre zum Konzept einer ‚projektorientierten und kooperativen Regionalentwicklung‘“ (Dehne, 2002; S. 25). Entscheidend dabei ist die Konzentration auf raum- und regionalbedeutsame Vorhaben, „Regionalentwicklung sollte vorrangig mit konkreten regionalbedeutsamen Projekten und strategischen Allianzen der öffentlichen und privaten Akteure einer Region betrieben werden“ (ebenda).

In den ostdeutschen Ländern stieg die Bedeutung der Regionalplanung in Prozessen der Regionalentwicklung in den 1990er Jahren massiv an. „Entscheidend war dabei die erklärte Absicht der Landesregierungen, die Regionalplanung um die Komponente der Regionalentwicklung zu ergänzen oder – wie es das zuständige Ministerium in Sachsen formuliert – von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung zu gelangen“ (Müller, 1999b; S. 604). Treffend dazu formuliert die regionale Raumordnung ihr Selbstverständnis: „Zuständig für Raumordnung und Regionalentwicklung im Gebiet der Region sind die Planungsgemeinschaften“ (Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2005; S. 13).

Das hierarchische Verständnis von ‚Regionalplanung‘ und ‚Regionalentwicklung‘ ist bis heute nicht zuletzt vorgeprägt durch die bundes- und landesgesetzliche Ausgestaltung der Raumordnung. Dort steht der Aspekt der ‚Regionalplanung‘ jeweils eine Hierarchie-

stufe über der ‚Regionalentwicklung‘⁷², dient doch die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte der Verwirklichung der Regionalpläne im jeweiligen Bezugsraum⁷³.

„Über das ROG und die Ländergesetzgebung ist ein durchaus weites Feld der Regionalentwicklung und der sich hieraus ergebenden Optionen abgesteckt worden“ (Weick, 2010). Auch WERNIG skizziert ein ganz maßgeblich durch die Regionalplanung als vorgebende Institution geprägtes Verständnis von Regionalentwicklung: „Regionalentwicklung setzt eine rahmensetzende Regionalplanung voraus. (...) Nach dem Handlungsauftrag zur Regionalentwicklung aus der bisherigen Rahmenvorschrift des § 13 ROG interpretieren die Länder den Beitrag der Regionalplanung in Regionalentwicklungsprozessen als Mitwirkung bei der Umsetzung der Regionalen Raumordnungspläne. Regionalentwicklung wird damit in eine klare Abfolge gebracht: Der Regionalplan setzt den Rahmen für ein maßnahmenorientiertes Entwicklungskonzept und wird schließlich durch die Realisierung der Maßnahmen verwirklicht. (...) Der Beitrag der Regionalplanung zur Regionalentwicklung ist auf Aspekte begrenzt, die in einem Zusammenhang mit Inhalten der Regionalen Raumordnungspläne stehen. Dieser Zusammenhang muss in Anbetracht der letztlichen Zielstellung nach Planverwirklichung ein unmittelbarer sein. (...) Dieser Ansatz kann sicher nicht so weit interpretiert werden, dass Regionalentwicklung ohne Regionalplanung nicht möglich wäre. Es wird aber deutlich, dass die förmliche Regionalplanung danach unverändert ihre Berechtigung hat, durch Regionalentwicklungsprozesse nicht substituiert werden kann (oder soll), sondern im Gegenteil der Regionalentwicklung übergeordnet ist und diese dann in der Folge auch determinieren kann“ (Wernig, 2009).

‚Regionalentwicklung‘ wird dabei nach wie vor als relativ neues Aktivitätsfeld der Regionalplanung beschränkt, deren Handlungsauftrag zu einem ‚Mehr an Entwicklung‘ spätestens seit dem novellierten ROG 1998 formuliert ist. „Die regionale Planungs- und Entwicklungspolitik darf sich nicht mehr nur auf die Festlegung von Leitbildern und Zielen sowie die Wahrnehmung von Ordnungsfunktionen beschränken, sondern muss neben der Erstellung, Fortführung und Verwirklichung der Raumordnungspläne an der Entwicklung und Umsetzung von räumlichen, organisatorischen und finanziellen Konzeptionen mitzuwirken“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 201). Das regionalplanerische Steuerungsverständnis ist zentraler Gegenstand des Kapitels Steuerungsverständnis (S. 157 ff.) und wird daher an dieser Stelle nur angerissen⁷⁴.

⁷² Konträr dazu zeigt sich allerdings die hierarchische Einteilung von ‚Regionalplanung‘ und ‚Regionalentwicklung‘ im Verwaltungsaufbau der Bezirksregierung Düsseldorf. Bei der Bezirksregierung Düsseldorf ist die Abteilung ‚Regionalplanung‘ im Dezernat 32 ‚Regionalentwicklung‘, also unterhalb dieser, angeordnet. Dies zeigt indiziell, dass die Begrifflichkeit ‚Regionalentwicklung‘ auch unter den Trägern der (regionalen) Raumordnung nicht immer eindeutig ausgeprägt zu sein scheint.

⁷³ vgl. § 13 ROG sowie zahlreiche sich daran orientierende Landesplanungsgesetze

⁷⁴ Mehr oder weniger aktuelle raumplanerische Strategien zur Regionalentwicklung wie Perspektivischer Inkrementalismus, Projektorientierte Planung oder die Strategische Planung seien an dieser Stelle zur Vollständigkeit genannt, ohne diese weiter ausführen zu können.

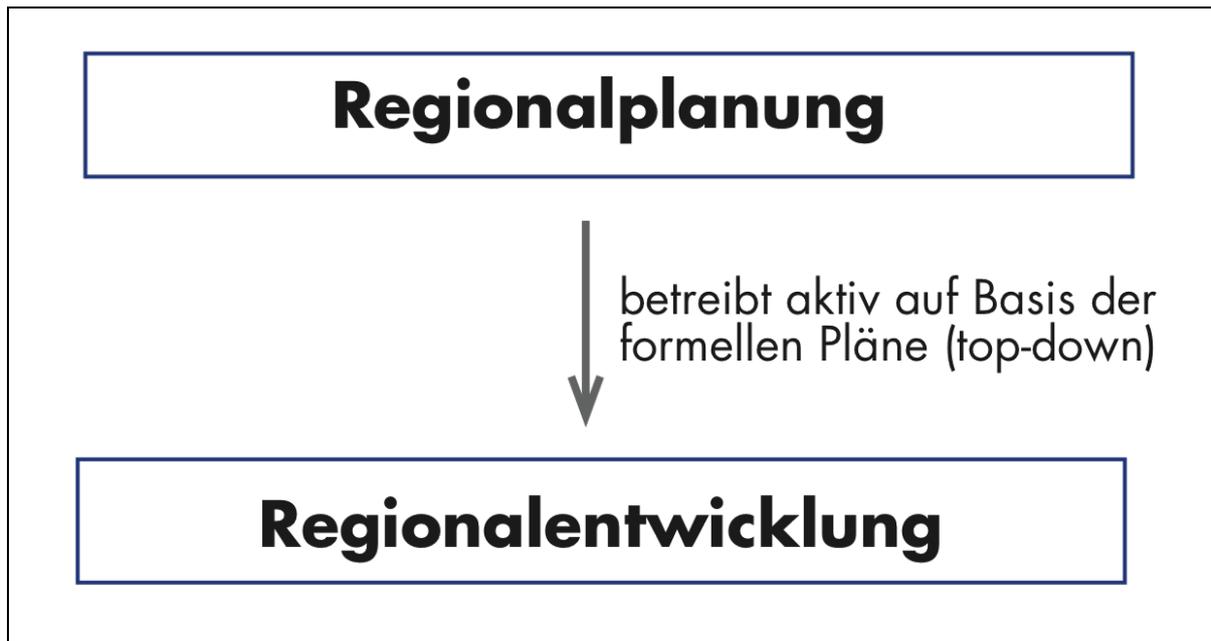


Abbildung 17: Schemaskizze Verständnis von Regionalentwicklung aus Sicht der Regionalplanung; die Regionalplanung ist Betreiber einer top-down-initiierten, konzeptionellen und umsetzungsorientierten Regionalentwicklung; Quelle: eigene Darstellung

Demgemäß zeigt sich das Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘ aus Sicht der Regionalplanung sehr nah verbunden mit

- der Koordinierung aller raumrelevanten regional bedeutsamen Entwicklungsansätzen und damit
- der Verwirklichung der Regionalpläne.

Das heißt, Regionalentwicklung setzt eine vorhandene Planung in Form von Regionalplänen voraus. Regionalentwicklung kann nicht ohne aufgestellte und rechtskräftige Regionalpläne erfolgen. Dies entspricht einer vergleichsweise eindimensionalen Betrachtung des Bildes von ‚Regionalentwicklung‘ in der Form, wie sie den Planungsträgern aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des ROG vorgezeichnet wird.

Zusammenfassung Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘

Beide regionale Initiativen proklamieren nahezu exklusiv, *die* Regionalentwicklung für ihren Raum zu betreiben. Räumliche Überschneidungen und parallel verlaufende Entwicklungsbestrebungen sonstiger regionaler Akteure bleiben regelmäßig außer Acht gelassen. Dadurch und nicht zuletzt durch das differenzierte regionalräumliche Verständnis⁷⁵, ist eine kooperative Regionalentwicklung zwischen beiden sehr schwierig. Aus dem jeweiligen Verständnis heraus resultiert eine disharmonische Anschauung von ‚Regionalentwicklung‘, welche derzeit nicht kompatibel zueinander steht.

⁷⁵ vgl. vorstehendes Unterkapitel Verständnis von ‚Region‘



Abbildung 18: Zusammenschau beider Verständnisse von Regionalentwicklung; jeder Akteur beansprucht exklusiv, die Regionalentwicklung in der Region zu betreiben; Quelle: eigene Darstellung

Es ist unstrittig, dass die Regionalplanung ein wesentlicher Träger der Regionalentwicklung ist. Aber ein Begriffs- und Hierarchieverständnis, welches davon ausgeht, dass Regionalentwicklung insgesamt ein Teil der Regionalplanung sei, kann nach den Ergebnissen der Untersuchung nicht bestätigt werden.

Dies steht wie dargelegt zudem in deutlichem Widerspruch zum Verständnis von Regionalentwicklung aus Sicht der ländlichen regionalen Entwicklungsansätze wie beispielsweise der LEADER-Initiativen, die eine eigenständige und von der Regionalplanung bisher völlig unabhängige Regionalentwicklung betreiben.

LEADER-Gruppen sehen sich in keiner Weise als Teilinstitution einer Regionalentwicklung unterhalb der Regionalplanung, mit der sie bisher nur äußerst seltene Berührungspunkte vorzuweisen hat. Aber auch in den Reihen der Regionalplanungsträger wird die Sichtweise geteilt, dass die Regionalplanung ein wichtiger Teil der Regionalentwicklung in einem regionalen Raum darstellt, daneben weitere Initiativen als gewichtige Träger der Regionalentwicklung auftreten und nicht die Planung eine exklusive Funktion einer Regionalentwicklung einnimmt.

GERMER fasst das sich widerspiegelnde Spannungsverhältnis zwischen Regionalplanung und LEADER mit Blick auf die Regionalentwicklung wie folgt zusammen:

- „Es existiert eine durchaus unterschiedliche Ressortierung und definatorische Bestimmung von Regionalentwicklung (in der Regel auf wirtschaftliches Wachstum zugeschnitten).
- Der jeweils definierte Strang der Regionalentwicklung ist durchweg stringent strukturiert, instrumentiert und institutionalisiert“

(Germer, 2009).

Die beiden regionalen Akteursstrukturen bewegen sich aufgrund eines unterschiedlichen Verständnisses von Regionalentwicklung nicht zueinander hin. Aufgrund des diversifizierten Regionalentwicklungsverständnisses wird der jeweils andere Akteur nicht als potenzieller Kooperationspartner betrachtet und anerkannt. Synergieeffekte, Zielabstimmungen, gemeinsame Lösungsansätze können sich kaum ergeben, da die Zugangswege zueinander bereits aufgrund dieses unterschiedlichen Verständnisses von ‚Regionalentwicklung‘ verwehrt bleiben.

Ein wesentliches Ziel muss daher lauten, die Kooperationsstruktur beider Regionalinitiativen zu optimieren und ein kooperatives Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘ zu

formen, in dem jede der Entwicklungsinitiativen ihren Platz findet. Anstatt Hierarchie- oder einer zu kleinräumig isolierten Denk- und Handlungsweise muss für alle relevanten Beteiligten der Raum, die gemeinsame Problemsicht, darauf basierende Lösungsansätze und die Bereitschaft zur Kooperation im Vordergrund einer kooperativen und koordinierten Regionalentwicklung stehen.

Verständnis von ‚Regionalen Entwicklungskonzepten‘

Aus dem dargelegten heterogenen Verständnis von ‚Regionalentwicklung‘ heraus resultiert ebenfalls ein Bedarf nach Aufklärung des Verständnisses von ‚Regionalen Entwicklungskonzepten‘ (REK).

Bislang sind in Praxis und Wissenschaft mehr denn je die REK der Raumordnung untersucht und auf ihre Abhängigkeiten zu sonstigen regionalpolitischen Akteuren durchleuchtet; die REK der ländlichen Entwicklungsförderung bleiben in der Betrachtung regelmäßig außen vor. So hält u.a. DEHNE fest, dass sich aus der Entwicklungsgeschichte „zwei zentrale Zielrichtungen Regionaler Entwicklungskonzepte“ identifizieren lassen: „Aus Sicht der Strukturpolitik soll das REK einen effizienteren, problemadäquaten und ressort-unabhängigen Mitteleinsatz für selbstdefinierte regionale Schwerpunktprojekte in der Region ermöglichen. Aus Sicht der institutionellen Regionalplanung ist das REK ein strategisches, konzeptionelles Verbindungsglied zwischen den Zielen und Grundsätzen der Regionalplanung und deren Umsetzung durch öffentliche und private Träger“ (Dehne, 2002; S. 25).

Das Instrument der ‚regionalen Entwicklungskonzepte‘ (REK) ist nicht ausschließlich einer Disziplin zuzuordnen. „Ihre Ursprünge finden sich insbesondere in der regionalen Strukturpolitik, aber auch im Rahmen der europäischen Regionalförderung und der agrarstrukturell ausgerichteten ländlichen Regionalentwicklung kommen REK oder verwandte Instrumente bereits seit einigen Jahren zum Einsatz“ (Knieling, 2002; S. 2).

DEHNE sieht die Regionalen Entwicklungskonzepte allgemein als „eine ganzheitliche, informelle, auf Konsens und Selbstbindung beruhende Strategie, um eine Region mit Hilfe aufeinander abgestimmter Handlungen und Projekten öffentlicher und privater Institutionen und Personen zu entwickeln und einen dauerhaften, zielgerichteten und sich selbst steuernden Entwicklungsprozess zu initiieren“ (Dehne, 2002; S. 26).

Ergänzend dazu erkennt auch LUDWIG im methodischen Bereich der Regionalentwicklung die zunehmende Bedeutung von „Szenarien und Visionen sowie informellen Planwerken wie Leitbildern und Regionalen Entwicklungskonzepten“ (Ludwig, 2004; S. 34). „Diese können das Denken in Optionen fördern, das ‚Sichtbarmachen des Möglichen‘ und den Entwurf ‚möglicher Zukünfte‘, um komplexe Problemlösungen zu erarbeiten und konsensfähig zu machen sowie solidarisches und kooperatives Handeln zu motivieren“ (ebenda). „Regionale Entwicklungskonzepte bieten die Voraussetzung für Koordinations- und Kooperationsprozesse in den Regionen“ (Ludwig, 2004; S. 40; so auch Hege- wald, 1998; S. 52).

„Inzwischen gibt es eine bereits seit einigen Jahren andauernde Debatte über regionale Entwicklungskonzepte. In den meisten Bundesländern sind regionale Entwicklungskon-

zepte (...) Standardinstrumentarien regionaler Kooperation und Entwicklung“ (Müller, 2002; S. 4).

Zwischen den REK nach LEADER und denen der regionalen Raumordnung scheinen jedoch Hemmnisse und Hinderungsgründe zu existieren, die einer Kooperation von LEADER-Akteuren und Regionalplanung in den jeweils gegenseitigen Prozessen zur Erstellung und Umsetzung der REK entgegenstehen. Beide Seiten verwenden in der Regel den Terminus ‚Regionales Entwicklungskonzept‘, was sich bei den vielen beteiligten Akteuren durchaus negativ auswirken kann.

Regionale Entwicklungskonzepte nach LEADER

Das Regionale Entwicklungskonzept (REK) oder – nach EU-Terminologie – die gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie ist die gemeinsam erarbeitete Grundlage für die weitere Entwicklung der Region. „Sie ist kein Gutachten oder formeller Plan, sondern fördertechnische Grundlage für nachstehende Projektförderungen. Ihr Nutzen geht jedoch durch regionale Konsensbildung, Leitbilderarbeitung und innovative Zukunftsideen weit darüber hinaus. Die REK müssen einen fachgebietsübergreifenden Ansatz für die Entwicklung im ländlichen Raum verfolgen“ (Kopp, 2007; S. 34). Erarbeitet werden sie durch die jeweilige LAG (siehe Profil LEADER, S. 77 ff.).

In der ELER-VO wird das Entwicklungskonzept noch als ‚LEADER-Konzept‘ benannt, das als wesentliches Element die Erstellung von „gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind“ beinhalten soll. Die ELER-Verordnung umgeht die Wortwahl ‚Regionales Entwicklungskonzept‘ und ‚regionale Ebene‘ damit geschickt. Auch die Nationale Rahmenregelung (NRR) spricht in diesem Zusammenhang vom ‚LEADER-Konzept‘ sowie in Anlehnung an die GAK-Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung auch im Zusammenhang mit LEADER von den ‚integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten‘, an denen sich die LEADER-Konzepte orientieren können (vgl. BMELV, 2007; S. 151-155). „Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte gelten als gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien im Sinne des Artikels 61 der ELER-Verordnung, wenn die zusätzlichen, über die Bestimmungen dieses Förderungsgrundsatzes hinausgehenden Anforderungen der ELER-Verordnung erfüllt werden“ (PLAN-AK, 2008; S. 75).

Während die ELER-Verordnung noch von ländlichen Entwicklungskonzepten spricht, hält die Verwendung von ‚Regionalen Entwicklungskonzepten‘ überwiegend über die Operationellen Programme der Länder Einzug auf die konkrete regionale Ebene. So weist beispielsweise das gemeinsame Operationelle Programm der Länder Niedersachsen und Bremen als Zielsetzung der LEADER-Konzeptionen aus: „Unterstützung einer eigenständigen und nachhaltigen Regionalentwicklung durch Umsetzung der Programmmaßnahmen im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten (z. B. im Bereich Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt/Landschaft, Lebensqualität/Diversifizierung)“ (Stratmann, 2008). Im Saarland ist „aus den Zielen und Strategien von LEADER im Saarland ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) gemäß dem bottom-up-Ansatz zu erarbeiten und zu begründen. Dieses REK beinhaltet eine gebietsbezogene, integrierte und partizipative Entwicklungsstrategie. Die Ziele von LEADER sollen im REK aufgegriffen werden“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008).

Eine der Ausnahmen bildet Rheinland-Pfalz, welches die Benennung der lokalen Entwicklungsstrategie im Rahmen des Anerkennungswettbewerbes als „lokales, integriertes, ländliches Entwicklungskonzept (LILE)“ vorgegeben hat. Durch diese Benennung als LILE kann eine Verwechslung mit räumlich überschneidenden REK der Regionalplanung im Vorhinein leicht umgangen werden.

Die grundsätzliche Zielausrichtung der REK (bzw. LILE) ist in aller Regel sehr ähnlich strukturiert. „Die Regionalen Entwicklungskonzepte sollen als flexibler thematisch orientierter Handlungsrahmen dienen und so auch die Möglichkeit der Integration neuer Vorhaben und Partner bieten“ (Vierenklee/Ciciewski/Lütke-meier, 2001; S. 615). „Regionale Entwicklungskonzepte haben als informelle Planwerke – im Gegensatz zu Plänen der Landes- und Regionalplanung – in der Regel mangels gesetzlicher Grundlagen keinen allgemein verbindlichen, festen Kanon an Bestandteilen. Einzelne Typen weisen jedoch aufgrund administrativer Vorgaben charakteristische Strukturen auf; dies gilt z.B. (...) für LEADER+“ (*und auch für LEADER*, der Verfasser) (Ludwig; 2004; S. 140). „Details zu Form sowie Ergänzungen zu Gliederung und Struktur des REK bzw. der Kurzfassung können noch in der Ausschreibung festgelegt werden“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Allerdings gliedern sich die Regionalen Entwicklungskonzepte nach LEADER im Wesentlichen wie folgt (so auch Kopp, 2007; S. 35):

- Gebietsanalyse
- SWOT-Analyse inkl. Benennung von Handlungsbedarf und Handlungsfeldern
- Regionale Entwicklungsstrategie (Leitbild, Ziele, Leitprojekte)
- Maßnahmen inkl. Kostenveranschlagung
- Organisation des Regionalforums/der LAG
- Konzept zur Erfolgskontrolle und Programmfortschreibung.

„Viele Einzelpersonen und Verbände haben bei der Aufstellung der Regionalen Entwicklungskonzepte engagiert mitgearbeitet, um die Zukunftsfähigkeit ihrer Heimatregion aktiv mit zu gestalten. Genau dieser bürgerschaftliche Ansatz mit einer hohen Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region ist auch die Absicht des EU-Programms“ (HMUELV, 2008).

„Die Bewertung der REK erfolgt im Rahmen des fünfstufigen Verfahrens des Qualitätswettbewerbs der Regionen durch eine unabhängige Bewertungskommission“ (Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2008). Dieses Vorgehen ähnelt sich in den verschiedenen Bundesländern häufig. Ein Vertreter der saarländischen Landesplanung ist Mitglied in der Bewertungskommission der LEADER-Regionen. Auch in Rheinland-Pfalz ist ein Vertreter der Oberen Landesplanungsbehörde als Mitglied im Bewertungsgremium. Da ihm als Repräsentant der regionalen Raumordnung insgesamt unter allen Anwesenden nur 1/12 aller Stimmen zuteil wird, ist seine Möglichkeit zur Beeinflussung von Entscheidungen zur Auswahl der LEADER-Regionen sehr gering. Die (regionale) Raumordnung verfügt in der Regel nicht über eine reale Einflussgröße zur Mitgestaltung von Auswahlkriterien für LEADER-Regionen auf Ebene der Länder.

Regionale Entwicklungskonzepte der Raumordnung

Der im Eingangsexposé eröffnete regionalplanerische Steuerungs- und Koordinierungsanspruch steht nicht zuletzt in einem engen Zusammenhang mit dem seit 1998 veränderten Steuerungsverständnis (BauROG-Novelle) der Raumordnung. Das regionalplanerische Steuerungsverständnis ist im weiteren Verlauf der Untersuchung Gegenstand des gleichnamigen Kapitels und wird dort ausführlich erörtert (siehe S. 157 ff.).

Teil der BauROG-Novelle 1998 war unter anderem die Einführung des Instrumentariums der Regionalen Entwicklungskonzepte in das Raumordnungsrecht. Da mit der Einführung der REK in das ROG die Hoffnung der Regionalplanungsträger zur Übernahme einer stärkeren Entwicklungsfunktion für die Region verbunden war, werden die REK der Raumordnung an dieser Stelle einer – gegenüber den REK nach LEADER – eingehenderen Betrachtung unterzogen.

Sie stehen nicht gänzlich konträr zu den vorgehend erläuterten REK nach LEADER, allerdings zeigen sich entscheidende Unterschiede, die eine Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und LEADER-LAGen verhindern bzw. diese zumindest nicht fördern.

Entstehung der REK der Raumordnung

Wie oben bereits dargelegt, halten die regionalen Entwicklungskonzepte seit etwa Ende der 1980er Jahre Einzug in die Regionalentwicklung. Einerseits stellte die EU ihre Strukturförderung von einer Projektförderung auf eine Förderung von regionalen operativen Programmen um, die ähnlich der LEADER-Struktur von regionalen Aktionsgruppen aufgestellt werden sollte. Zusätzlich beeinflusste die regionalisierte Strukturpolitik die Regionalentwicklung maßgeblich.

„In der regionalen Wirtschaftspolitik wurde 1995 das Instrument der integrierten Regionalen Entwicklungskonzepte verankert. Die Förderregionen sollen ihren Entwicklungsanstrengungen solche von einem breiten Konsens getragenen Entwicklungskonzepte zugrunde legen. Diese sollen handlungs- und projektorientiert sein (...)“ (Ludwig, 2004; S. 37-38). Diese Regionalen Entwicklungskonzepte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) wurden zu einer Vorbildströmung.

Die Initiative übernahm zunächst Nordrhein-Westfalen mit der Zukunftsinitiative Montanregion ZIM, „seit Beginn der 1990er Jahre verfolgen auch Länder wie Rheinland-Pfalz, Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt vergleichbare Konzepte“ (Dehne, 2002; S. 24-25). Auch oder vor allem in Ostdeutschland verzeichnete man Mitte der 1990er Jahre ebenfalls einen deutlichen Bedeutungsgewinn der REK. Nachdem sich Anfang des Jahrzehnts die räumliche Planung zunächst installieren musste, machte sie sich das neue Instrument zu eigen. „Insbesondere Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen machten sich zu Vorreitern dieser Entwicklung und nutzten die Diskussion, um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren durch die Landes- und Regionalplanung aktiv zu fördern“ (Müller, 1999b; S. 603). In Sachsen wurden Regionen gebildet, um Kommunen und sonstige regionale Akteure in die Entscheidungsfindung in strukturpolitischen Fragen einzubinden. Die Landesregierung orien-

tierte sich daran anlehnend bei strukturpolitischen Entscheidungen an den erarbeiteten REK. SPANNOWSKY/BORCHERT weisen auf das insbesondere in Nordrhein-Westfalen und durch die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen aktivierte Modell der Regionalkonferenzen hin, „die dem Ziel dienen, die regionale Strukturpolitik durch Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte und Aktionsprogramme zu steuern“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 35).

Erste Konzepte dieser Art stellten auch die Teilraumgutachten (TRG) in Bayern dar. „Der Freistaat war das erste Bundesland, das ein derartiges informelles Instrument zur regionalen Entwicklung bereits in den 1980er Jahren institutionalisiert hatte und übernahm daher eine gewisse Vorreiterrolle und Anstoßfunktion in Deutschland“ (Futterknecht, 2010; S. 44). TRG sind fachübergreifende, an den spezifischen Problemen eines Teilraums orientierte Entwicklungskonzepte. „Diese übernehmen größtenteils die Funktion von REK in anderen Bundesländern“ (Wiechmann/Beier, 2004; S. 391). „Im Freistaat Bayern sind Teilraumgutachten, Raumordnerische Entwicklungskonzepte und Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte Instrumente der Landesplanung. Insbesondere Teilraumgutachten haben die Aufgabe, detaillierte, fachübergreifende Ordnungs- und Entwicklungskonzepte für bestimmte Teilräume unterhalb der Regionalebene zu schaffen“ (Ludwig, 2004; S. 42). Diese Instrumente dienen maßgeblich der Konkretisierung und Umsetzung der Regionalpläne und beinhalten daher insbesondere raumordnerische Kerninhalte in der Regel mit unmittelbarem Flächenbezug. „Untersuchungsgegenstand sind dabei in der Regel die Bereiche Umwelt/Ökologie, Siedlungsweisen und Verkehr als planerische Basis sowie ggf. ergänzend dazu – entsprechend der jeweiligen Problemstellung – die Bereiche Wirtschaft und Infrastruktur. Teilraumgutachten sollen dazu beitragen, räumliche Entwicklungsprozesse zu fördern und zu lenken. Die Initiative zur Durchführung geht dabei von der Region selbst aus“ (STMWVIT, 2010).

Die Ursprünge sind der REK der Raumordnung sind folglich unstrittig eng verbunden mit der damaligen Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus deren Mitteln diese regionalen Entwicklungskonzepte finanziert wurden⁷⁶.

„Im Sinne eines Prozesses der eigenständigen Regionalentwicklung wurde danach gefragt, wie es gelingen könnte, Selbsthilfekräfte der Regionen zu mobilisieren, ihre eigenen Potenziale zu fördern und zu nutzen sowie gemeinsam mit den relevanten regionalen Akteursgruppen mittelfristige Handlungsprogramme zu formulieren“ (Keim, 2002; S. 5). Nicht zuletzt darauf begründend griff der Bund die neuen Formen der Regionalplanung im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 auf, „initiierte Modellvorhaben zur praktischen Erprobung der neuen Instrumente der Regionalpolitik und führte später einen Umsetzungsauftrag in das Raumordnungsgesetz (§ 13 ROG 1998, der Verfasser) ein“ (Dehne, 2002; S. 25).

Die Einführung der Regionalen Entwicklungskonzepte in das Raumordnungsgesetz 1998 geht folglich maßgeblich aus der Entwicklung der REK in der Regionalen Strukturpolitik, den Erkenntnissen aus der Erprobungsphase der Modellvorhaben sowie den positiven Erfahrungen in Bayern mit dem Instrument der Teilraumgutachten hervor.

⁷⁶ so auch Danielzyk, 2002; S. 41

Nicht zuletzt seit dem Einzug der REK in das ROG haben sie für die regionalplanerische Praxis maßgeblich an Bedeutung gewonnen. In den aktuellen Leitbildern der Raumordnung, 2006 aufgestellt durch die MKRO, findet der unmittelbare Bezug von regionalem Entwicklungskonzept und raumordnerischen Plänen weitere Betonung: „Bei der Fortschreibung regionaler Entwicklungskonzepte und Pläne kann mit der Festlegung räumlich differenzierter und situationsangepasster Standards für Erreichbarkeit und Tragfähigkeit den veränderten Bedingungen Rechnung getragen werden“ (Geschäftsstelle der MKRO, 2006; S. 18).

Definitionsansätze REK nach RO

„Ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) ist ein kommunale Grenzen überschreitendes, außerhalb eines rechtlich normierten Verfahrens, unter Beteiligung verschiedenster strukturpolitisch relevanter Akteure erarbeitetes, demzufolge nicht mit originärer rechtlicher Bindungswirkung ausgestattetes Konzept zur koordinierten Entwicklung eines Kooperationsraumes, das v.a. durch die ‚Selbstbindung‘ der Beteiligten wirkt. (...)“

In einem REK sollten Ziele und Maßnahmen der Raumordnung mit den Zielen und Maßnahmen der Regionalpolitik und anderen Fachplanungen im Interesse einer integrierten Regionalentwicklung zusammengeführt werden“ (Danielzyk et al., 1999; S. 58). Damals war der LEADER-Ansatz auf der regionalen Bühne noch weitaus weniger ausgeprägt als heute, daher war die Abstimmung mit „anderen Fachplanungen“ noch nicht explizit auf LEADER-LAGEen bezogen.

Laut BEIER lassen sich regionale Entwicklungskonzepte als „kommunale Grenzen überschreitende, unter Beteiligung unterschiedlicher strukturpolitisch relevanter Akteure erarbeitete Konzepte zur koordinierten Entwicklung eines Kooperationsraumes“ definieren“ (Beier, 2007; S. 36).

„Ein Regionales Entwicklungskonzept ist eine ganzheitliche, informelle, auf Konsens und Selbstbindung beruhende Strategie, um eine Region mit Hilfe von aufeinander abgestimmtem Handeln und Projekten öffentlicher und privater Institutionen und Personen zu entwickeln und einen dauerhaften, zielgerichteten und sich selbst steuernden Entwicklungsprozess zu initiieren“ (Dehne, 2002; S. 26).

Charakterisierung der REK der Raumordnung

„Regionale Entwicklungskonzepte stehen für ein neues Selbstverständnis in der Regionalplanung, das neben der Ordnungs- und Planungsfunktion verstärkt die Entwicklungs- und Umsetzungsfunktion betont. (...) REK können die regionale Raumordnung ergänzen und bieten zugleich eine geeignete Schnittstelle zur Regionalplanung“ (Knieling, 2002; S. 15; so auch Knieling/Weick, 2005; S. 933)⁷⁷. „Regionale Entwicklungskonzepte lassen sich aus Sicht der Raumordnung und Landesplanung als regionalisierte Entwicklungsstrategien bezeichnen. Diese Perspektive weist Regionalen Entwicklungskonzepten (...) eine bedeutende Rolle in der

⁷⁷ zur Typisierung von regionalen Entwicklungskonzepten u.a. Dehne, 2002; S. 27 f.

eine bedeutende Rolle in der Durchsetzung übergeordneter Zielvorstellungen auf der regionalen Ebene zu“ (Danielzyk, 2002; S. 41).

Träger der REK sind regelmäßig die Obersten Planungsbehörden und teilweise auch die Kommunen⁷⁸. Die REK sind nicht rechtsverbindlich, „sondern bauen auf die politische Selbstbindung der Beteiligten, da ein Verlassen der gemeinsamen Linie zu hohen ‚politischen Kosten‘ führen würde“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 35; so auch Troeger-Weiß et al., 2009; S. 163; ähnlich auch Wiechmann/Beier, 2004; S. 390). „Dabei ist nicht von einer eigenständigen oder von der Planung unabhängigen Aufgabe die Rede. Vielmehr stehen regionale Entwicklungskonzepte nach § 13 ROG 1998 (...) im direkten Zusammenhang mit der Verwirklichung der Raumordnungspläne“ (Müller, 2002; S. 4).

Die REK gelten „als ein informelles Instrument, das für Handlungsräume geeignet ist, die über gemeinsame Problemlagen sowie Interessenpositionen verfügen“ (Wiechmann/Beier, 2004; S. 390). „Damit dienen Regionale Entwicklungskonzepte im Rahmen der Landes- und Regionalplanung der Ergänzung, Konkretisierung und Umsetzung formeller planerischer Instrumente“ (Ludwig, 2004; S. 42) in der Regel mit dem Ziel, Abstimmung und Konsens für regionalbedeutsame Planungen und Maßnahmen herbeizuführen. Als solche verkörpern sie „Ziel- und Maßnahmenkonzepte auf der Basis einer räumlich verorteten interkommunalen/sub-regionalen Kooperation, mit dem Ziel u.a.:

- allgemein Kommunen zur Bewältigung ähnlicher bzw. gemeinsamer Probleme „an einen Tisch zu bekommen“, den Informationsfluss/-austausch zu befördern, Interessen verschiedener beteiligter regionaler Akteure zu koordinieren und abzugleichen sowie möglichst Impulse auszulösen, konkrete Projekte auch im Miteinander umsetzen zu wollen,
- Ausgangsbedingungen und Anknüpfungspunkte einer interkommunalen, regionalen Kooperation (Chancen/Risiken, Stärken und Schwächen) auszuloten, mögliche Entwicklungsszenarien und -richtungen aufzuzeigen und für die zukünftige Entwicklung Leitziele zu formulieren,
- darauf basierend konkrete Entwicklungsziele abzustimmen und selbstbindend vorzugeben und schließlich
- die zu deren Umsetzung geeigneten Maßnahmen und Projekte genauer zu bestimmen.

Der Planungsraum von Regionalen Entwicklungskonzepten liegt dabei unterhalb der Ebene der Planungsregion, d.h. zwischen Regionalplan und kommunalen Bauleitplänen. In der Regel orientiert er sich an den Gemarkungsgrenzen, ist aber nicht an Kreis- und Regionsgrenzen gebunden (Variationen gemäß der Themenstellung sind möglich)“ (Regionalplanung Thüringen, 2008). Die räumliche Abgrenzung der regionalen Entwicklungskonzepte erfolgt in der Regel anhand eines „gemeinsamen Interessens- und Aktionsraumes der Akteure“ (Ludwig, 2004; S. 28). „Dieser kontextabhängige Einsatz bringt es auch mit sich, dass sich informelle Planungen auf räumliche Ausschnitte und bzw. oder spezifische Problemlagen beziehen“ (Ludwig, 2004; S. 27), „das REK beansprucht keinesfalls flächendeckende und alle Sektoren umfassende Aussagen, sondern beschränkt sich im Sinne einer ‚Planung differenzierter Intensität‘ auf vordringlich regelungsbedürftige Themen und Probleme“ (Danielzyk et al., 1999; S. 58; so auch Troeger-

⁷⁸ vgl. Troeger-Weiß zur Darstellung der neuen Instrumente der Raumordnung (Troeger-Weiß, 1998; S. 79)

Weiß et al., 2009; S. 163; Schmitz, 2005; S. 971; Spannowsky/Borchert, 2003; S. 35). REK sind in ihrer räumlichen Abgrenzung vollkommen entbunden von administrativen Kriterien und erfolgen nach wie vor überwiegend themen- oder problemspezifischer Ausrichtung.

„Mit dem Entstehen von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) und anderen Arten informeller Planung scheint eine grundsätzliche Neuorientierung des Steuerungs-Instrumentariums verbunden zu sein, dessen Steuerungseffekte aber bisher im Unklaren bleiben“ (Keim, 2002; S. 1). KEIM stellt dabei nicht die Steuerbarkeit räumlicher Entwicklungen als „eine wesentliche Voraussetzung planerischer Tätigkeit“ in Frage. Dennoch fokussiert er gezielt auf den „realen Beitrag“ räumlicher Planungen und vor allem der räumlichen Entwicklungskonzepte für die Regionalentwicklung (so Keim, 2002; S. 1). Dazu hinterfragt DEHNE ergänzend, „ob die mittlerweile zahlreich existierenden REKS tatsächlich den an die gestellten Anspruch erfüllen können, Impulse für eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung zu geben“ (Dehne, 2002; S. 24).

Inhalte

„REK sollen insbesondere die Umsetzung klassischer (normativer) Instrumente der Raumordnung (Landes- und Regionalpläne) unterstützen. In diesem Sinne haben sich REK in den letzten zwei Jahrzehnten in Deutschland als anerkanntes Instrument der Raumentwicklung etabliert“ (Wiechmann/Beier, 2004; S. 390)⁷⁹.

„Regionale Entwicklungskonzepte sind Handlungsprogramme. Sie scheinen zunächst einer anderen Logik zu folgen, als der Logik politischer Steuerung und räumlicher Planung. Sie sollen der Verwirklichung der räumlichen Planung dienen“ (Keim, 2002; S. 6). Es zeigt sich, dass die REK der Raumordnung und Landesplanung so „für eine ganze Reihe von unterschiedlichen Zielsetzungen eingesetzt werden können, dass einzelne Konzepte in der konkreten Anwendung aber auch verschiedene Zielvorgaben haben können“ (Ludwig, 2004; S. 43). „Im Kern geht es aus Sicht der Raumordnung darum, raumordnerische Konzeptionen in konkrete Handlungs- und Aktionsprogramme umzusetzen“ (ebenda; S. 37).

„Für die Bestandteile Regionaler Entwicklungskonzepte gibt es keine Normierungen wie für formelle Pläne“ (Ludwig, 2004; S. 42). Es zeigen sich jedoch Gemeinsamkeiten in der Struktur und Vorgehensweise, die unter anderem auf Vorgaben der Europäischen Union, den Bund oder die jeweiligen Länder zurückgehen (so auch Ludwig, 2004; S. 42). Zudem sind Regionale Entwicklungskonzepte in Wissenschaft und Praxis ausführlich abgehandelt worden, durch Erfahrungsaustausch kristallisierten sich best-practice-Vorgehen heraus, die allgemeine Anerkennung finden und Bestandteile nahezu jedes REK sind. Dieser Aufbau ähnelt in der inhaltlichen Struktur sehr stark den oben skizzierten REK nach LEADER, fixe Bestandteile sind somit

- SWOT-Analyse,
- Leitbildentwicklung unter Beachtung der Ziel-Mittel-Dialektik,

⁷⁹ ausführlich zum Aufbau und Ausrichtung von REK insbesondere der Raumordnung siehe Knieling, 2002

- Projektvorschläge und nicht selten auch
- Zeitrahmen und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung.

„In Rheinland-Pfalz zeigt die Region Westpfalz ein Beispiel für eine koordinierte Arbeitsteilung zwischen Regionalplanung und Regionalentwicklung. Die Planungsgemeinschaft Westpfalz hat ihren Regionalplan gezielt auf rund 50 v.H. des Umfangs ‚verschlankt‘, indem sie entwicklungsbezogene Inhalte herausgenommen und sie in ein REK überführt hat. Dieses wurde unter breiter Beteiligung der regionalen Akteure erarbeitet, die über den formalen Aufstellungsprozess hinausgehen“ (Knieling, 2002; S. 5; nach Weick, 1999).

Die inhaltliche Bandbreite von REK „reicht beispielsweise vom Nahverkehr über Naherholungs- und Freizeitzentren und großflächigen Einzelhandel bis zur Umnutzung militärischer oder gewerblicher Brachflächen und zum oberflächennahen Rohstoffabbau und den notwendigen Vorkehrungen für den Schutz vor Hochwasserkatastrophen“ (Schmitz, 2005; S. 971).

BÄUMLER betont das inhaltliche Aufgreifen „raumrelevanter Gegebenheiten und Entwicklungstendenzen“ sowie die daraus abzuleitenden Folgerungen aus den REK. „Sie sind keine formalen Raumordnungspläne, sondern wichtige Entscheidungshilfen für die in der Region tätigen Planungsträger; ihrer Funktion nach sind es Instrumente der informativen Planung“ (Bäumler, 2009; S. 108).

Die Herangehensweise an die REK ist in der Raumordnung zeigt sich sehr differenziert. In Thüringen erarbeitete man mehr als 20 regionale Entwicklungskonzepte zu besonderen Problemschwerpunkten (z.B. Uranbergbaufolgeproblematik, Verkehr, ...), in Sachsen-Anhalt hingegen setzte man auf einen flächendeckenden Ansatz regionaler Entwicklungskonzepte mit der Bildung von Kooperationsräumen (nach Müller, 1999b; S. 603). „Dabei bemühte man sich von Beginn an um eine enge Kooperation mit dem Wirtschaftsressort“ (ebenda). „Die ungleiche Anwendung und die stark länderspezifischen Ausprägungen sind auf die Heterogenität der Planungssysteme zurückzuführen, die unterschiedliche landesplanerische Vorgaben und Bestimmungen beinhalten“ (Futterknecht, 2010; S. 45).

Beteiligte Akteure

„Die Erarbeitung und Umsetzung der Regionalen Entwicklungskonzepte wird als offener und kontinuierlicher Prozess der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Kreisen, regionalen Akteuren, Privaten, Land und Bund verstanden“ (Ludwig, 2004; S. 37; so auch Mehwald, 1995; S. 26). Die Akteursstruktur zur Aufstellung und Umsetzung der REK beschränkt sich allerdings meist auf den Kreis öffentlicher Verwaltungs- und Entscheidungsträger. Eine Einbeziehung privater Akteure wird in der Regel nur schwer erreicht. LEADER-Akteure sind bisher kaum oder gar nicht in REK der regionalen Raumordnung einbezogen.

Zusammenfassung zum Verständnis von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK)

Es erscheint zweifelhaft, ob die Masse der Regionalen Entwicklungskonzepte dem Anspruch einer ab- und ausgewogenen Regionalentwicklung gerecht werden können. Aufgrund der oftmaligen Doppelbeteiligung einzelner Regionalakteure in den jeweiligen REK differenzierter Träger mit differenzierten Zielsetzungen darf vor dem Hintergrund einer Koordinierten Regionalentwicklung die Sinnhaftigkeit der Vielzahl von REK in Frage gestellt werden.

Regionale Entwicklungskonzepte scheinen mittlerweile zu einem Allzweckinstrument der Strukturpolitik, der Regionalplanung, sowie verschiedenster Fachpolitiken mit unterschiedlichen Zuschnitten und inhaltlichen Ausrichtungen geworden zu sein (so auch Dehne, 2002; S. 24). Es zeigt sich, „dass Regionalen Entwicklungskonzepten durch alle Ebenen und Ressorts ein besonderes hoher Stellenwert für die Regionalentwicklung beigemessen wird“ (Ludwig, 2004; S. 38), sie sind „sowohl für die EU, Bund, Land (*hier Bayern*, der Verfasser) und die Landkreise ein wichtiges Instrument zur Regionalentwicklung“ (ebenda, S. 163). Regionale Entwicklungskonzepte bieten die Chance, dass eine große Bandbreite an regionalen Akteuren problemorientiert zur Formulierung und Umsetzung von regionalen Zielvorstellungen zusammen wirkt (ähnlich auch ebenda; S. 29).

Nahezu alle neuen und alten regionalen Akteure⁸⁰ weisen ein voneinander abweichendes Verständnis von der Größe einer Region, von Regionalentwicklung oder von regionalen Entwicklungskonzepten auf. Sie stellen für ihre Aufgabenbereiche regionale Entwicklungskonzepte als Grundlage ihrer Entwicklungsinitiative auf. So kann es vorkommen, dass in einem oder mehreren Teilräumen einer Planungsregion gleichzeitig mehrere unterschiedliche REK entwickelt werden, ohne dass die einzelnen verantwortlichen Träger und Beteiligten voneinander Kenntnis haben.

Zudem ist beiden Formen regionaler Entwicklungskonzepte gleich, dass sie regionale Leitbilder und Handlungsstrategien entwickeln, auf deren Basis sich Regionalentwicklung und Projektumsetzung ausrichten sollen. Bei einer räumlichen Überschneidung von zwei REK nach Raumordnung bzw. nach LEADER ist demzufolge eine Koexistenz von zwei divergierenden Leitbildern und Zielstrategien für einen überschneidenden räumlichen Zuschnitt möglich, was einer koordinierten Regionalentwicklung kontraproduktiv entgegenstehen kann. Gesamtregionale Synergien, aufeinander abgestimmte Projekte und die Steigerung der Effizienz der in den REK umzusetzenden Projekte bleiben somit aus. Aufgrund der gestiegenen Anzahl an regionalen Entwicklungskonzepten unterschiedlicher Entwicklungsträger mit räumlichen oder inhaltlich-thematischen Schnittmengen darf schließlich die Effizienz der einzelnen Konzepte in Frage gestellt werden⁸¹.

Die Mehrfachverwendung des Begriffes des ‚regionalen Entwicklungskonzeptes‘ unter anderem in der ländlichen Entwicklung, der Raumordnung sowie der regionalen Wirtschaftspolitik kann für die involvierten regionalen Akteure – überwiegend keine Planungsfachleute, die die einzelnen Ansätze fachlich unterscheiden können – grundsätz-

⁸⁰ zu den Akteuren der Regionalentwicklung siehe ausführlicher S. 9 ff.

⁸¹ zur zweifelhaften Effizienz von REK vgl. auch Dehne, 2002; S. 24; so auch Hübler, 1998; S. 18

lich verwirrend sein. Eine gewisse Überforderung und Beteiligungsmüdigkeit der Akteure kann sich mit der Zeit einstellen, in deren Folge sich wichtige Umsetzer der angestoßenen Entwicklungsinitiativen den Entwicklungsprozessen abwenden könnten.

Die REK der Raumordnung agieren auf einer den REK nach LEADER räumlich übergeordneten Ebene. Allerdings mangelt es an einer unterscheidbaren Begriffsregelung, die diesem räumlichen Unterschied gerecht wird. Derzeit stellen beide Initiativen namentlich ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘ auf⁸², was zu den vorstehenden Folgen bei den beteiligten Akteuren führen kann (Verwirrungen, Beteiligungsmüdigkeit, unklare Themenzuordnung, Leitbilddiskrepanz, ...).

Die strukturelle Vorgehensweise zur Aufstellung der REK über Stärken-Schwächen-Profil, Leitbildentwicklung, Projektierungs- und Umsetzungsphase ist grundsätzlich gleich bzw. sehr ähnlich. In LEADER werden zwei Evaluierungen des Förderrahmens sowohl auf Landes- als auch auf LAG-Ebene verlangt, welches in den REK der Raumordnung nicht erforderlich ist. Vor allem die Halbzeitevaluierung bietet den LEADER-LAGen wichtige Anhaltspunkte zum Nachsteuerungsbedarf an den erarbeiteten Konzepten.

Für beide Entwicklungsinitiativen darf konstatiert werden, dass die regionalen Entwicklungskonzepte „Ausdruck kooperativer Regionalentwicklung“ sind (Sauerbrey, 1998; S. 13). „Sie führen regionale Akteure zur Lösung von Schwerpunktaufgaben zusammen und sind Ergebnis eines Diskussions-, Beteiligungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesses. Sie spiegeln damit auch ein gewandeltes Demokratie- und Planungsverständnis wider“ (ebenda). Ein gewisser Anteil des Adressatenkreises überschneidet sich zwar generell (wie z.B. Kommunen, Landkreise, Verbände, regionale ‚Stakeholder‘), allerdings sind in der Akteursstruktur unterschiedliche Schwerpunkte festzustellen. Die Raumordnung stellt ihre REK weit überwiegend mit öffentlichen (Verwaltungs-)Akteuren auf, die regelmäßig auch die Adressaten ihrer Planwerke sind. In den LEADER-LAGen hingegen müssen über die Hälfte der Mitglieder Zivil- und Wirtschafts-/Sozialpartner sein. Somit sind mit den REK schwerpunktmäßig unterschiedliche Adressaten angesprochen. Gezielt initiierte Abstimmungsprozesse zwischen LEADER-Akteuren und den Trägern der REK nach Regionalplanung bleiben aus⁸³, wenn nicht zufällige Verschneidungen von Funktionen einzelner Beteiligter vorliegen.

Regionale Entwicklungskonzepte nach der Raumordnung arbeiten vielfach auf die Umsetzung der formalen Planwerke hin und betrachten dazu überwiegend sektorale Problemstellungen und Ziele – die Marschrichtung heißt in der Regel „erst der Plan, dann das REK“. Bei den REK nach LEADER hingegen ist auffällig, dass sie immer der konkreten Projekt- und Umsetzungsphase vorgeschaltet sind und die konzeptionelle Strategie zur Entwicklung der Region vorgeben.

Inhaltlich werden in den LEADER-REK nur sehr wenige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erarbeitet⁸⁴, während die REK der Raumordnung aufgrund des geziel-

⁸² mit Ausnahme der dargestellten abweichenden Länderregelungen wie „LILE“ in Rheinland-Pfalz

⁸³ Wie zum Beispiel beim REK der Region Trier. Bei dessen Aufstellung und weiteren Verlauf ist der Landkreis Bernkastel-Wittlich mit einer Person vertreten. Die selbe Person ist gleichsam Geschäftsführer der LAG Mosel, ein Informationsaustausch zwischen REK der Regionalplanung und einer der LEADER-Regionen innerhalb der Planungsregion ist damit sichergestellt.

⁸⁴ zur Raumbedeutsamkeit einzelner LEADER-Projekte siehe ausführlich Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.

ten Einsatzes zur Verwirklichung der regionalen Raumordnungspläne häufig auf die Umsetzung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abheben.

REK nach Raumordnung werden in der Regel also zur Lösung einer konkreten Problem- und Zielkausalität initiiert. Bei den REK der ländlichen Entwicklungsprozesse hingegen kann der Eindruck gewonnen werden, dass sich die Leitbilder und Handlungsstrategien inhaltlich stärker an den Fördermöglichkeiten der LEADER-Programmierung ausrichten als an der eigentlichen Problemsituation in der Region. LEADER-Projektvorhaben orientieren sich zuweilen weniger am konkret nachgewiesenen Bedarf, als an der Chance, Fördermittel in die Region zu lotsen.

Einige der durch LEADER-Mittel umgesetzten Projekte müssen sich die Frage der Sinnhaftigkeit und tatsächlichen Wirkungsweise gefallen lassen (Gelder waren da, also wurde Projekt gesucht zur Verausgabung der Mittel). Den Trägern der REK nach Raumordnungsgesetz hingegen fehlt es häufig an Personal und Finanzierungsmitteln zur anschließenden Umsetzung der in den REK entwickelten Entwicklungsprojekte. „So stehen Entwicklungskonzepte der Regionalplanung in der Regel ohne förderpolitische Orientierung bzw. Flankierung im Kontrast zu den außerhalb entwickelten Konzepten“ (Germer, 2010a; S. 3). Letztlich muss sich der Erfolg eines REK aber am Grad seiner Umsetzung messen lassen.

Bei REK nach ROG fehlt nach Erarbeitung der Konzeption vor allem eines: ein ‚Kümmerer‘, der die entwickelten Projektideen und damit die regionale Entwicklungsstrategie umsetzt. In ländlichen Entwicklungsprozessen ist die Begleitung durch ein professionelles und finanziell entsprechend ausgestattetes Regionalmanagement wesentlicher Bestandteil der Strategie.

Zusammengefasst zeigen sich die wesentlichen Unterschiede zwischen den REK der Raumordnung und denen auf Basis von LEADER hinsichtlich der Funktion des REK, der thematischen Bandbreite, den jeweiligen Prozessbeteiligten, der Umsetzungsbetreuung und der Finanzierung:

- Funktion: Handlungsgrundlage zur Verwirklichung der Ziele und Inhalte des regionalen Raumordnungsplans versus Handlungsgrundlage zur Verbesserung der Lebens-, Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum durch Aktivierung des endogenen Potenzials.
- Funktion: Regionale Entwicklungskonzepte der Raumordnung zur Umsetzung übergeordneter Zielvorgaben gegenüber bestimmten Adressaten versus regionale Entwicklungskonzepte nach LEADER zur Generierung eines bottom-up-Ansatzes unter Einbeziehung einer möglichst breiten Zielgruppe.
- Themen: Umsetzung sektorübergreifender raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zur Verwirklichung des regionalen Raumordnungsplans (Regionalplanung) versus Umsetzung von sektorübergreifenden Projekten mit nur selten raumbedeutsamem Charakter.
- Beteiligte: zielgerichtete Ansprache von Institutionen, Kammern und Verbänden (Regionalplanung) versus offener Beteiligungsprozess nach bottom-up-Prinzip mit mindestens der Hälfte Zivil- und WiSo-Partner in der LAG (LEADER).
- Umsetzungsbetreuung: bei REK der Regionalplanung in der Regel kein zentral-koordinierender ‚Kümmerer‘ versus Installation eines finanziell geförderten

(„hauptberuflichen“) Regionalmanagements zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie bei LEADER.

- Finanzierung: unklare Finanzierungsmodalitäten bei Projekten der REK der Raumordnung versus klar geregelte Finanzierungsmöglichkeiten bei LEADER-Projekten.

Wie dargelegt sind die jeweiligen LAG Träger ihrer regionalen Entwicklungskonzepte in den LEADER-Regionen. „Mittels der eingereichten Entwicklungskonzepte wird ein regionaler Wettbewerb um die besten – das heißt: um die am besten auf die jeweiligen regionalen Bedingungen abstellenden – Strategien geschaffen“ (Hahne, 2004; S. 199). In den LEADER-Entwicklungskonzepten werden die strategischen Ziele und Handlungsfelder für die Entwicklung der Region festgeschrieben. Die Träger der räumlich betrachtet übergeordneten Regionalplanung sind bei der Aufstellung dieser regionalen Entwicklungskonzepte nach LEADER nicht automatisch eingebunden, obwohl sie für die Beurteilung der regionalen Bedingungen fachlich wichtige Beiträge leisten können. Ein fachlicher Input der Regionalplanung in die LEADER-Entwicklungskonzepte ist damit nicht automatisch garantiert und findet in der Regel kaum Anwendung.

Zwischenfazit: Verständnis zentraler Begrifflichkeiten der Regionalentwicklung

Wenn Zwei das Gleiche sagen, reden sie nicht immer von dem Selben – das Begriffsverständnis beider Initiativen zur Regionalentwicklung ist in einigen Punkten auffallend heterogen. Nach der Betrachtung der Profile von Regionalplanung und LEADER sowie der Erläuterung des elementaren unterschiedlichen Begriffsverständnisses von ‚Regionalentwicklung‘, welches die Merkmale von ‚Region‘ und ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘ inkludiert, ist unstrittig, dass sowohl die Raumordnung als auch die ländliche Entwicklung in Form von LEADER aktive Regionalentwicklung betreiben.

Es wird an dieser Stelle jedoch festgehalten, dass das voneinander abweichende Verständnis eine Ursache der unzureichenden Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen beiden regionalen Initiativen darstellt und einen nicht unerheblichen Anteil zur Entstehung paralleler Strukturen im weiten Feld der Regionalentwicklung beiträgt.

Die einzelnen Akteure finden auf regionaler Ebene nicht zueinander, da sie entweder auf ungleichen räumlichen Ebenen agieren, mit unterschiedlichen Partnern zusammenarbeiten oder auf verschiedenen inhaltlichen Ausgangspositionen beharren.

E. Das Steuerungsverständnis der regionalen Raumordnung für Prozesse der ländlichen Entwicklung

Die Regionalplanung mahnt einen unzureichenden Informationsfluss bei interdependenten Handlungsfeldern der Regionalentwicklung an und macht darüber hinaus einen Steuerungs- und Koordinierungsanspruch für regionale Entwicklungsprozesse sonstiger regionaler Akteure geltend. Es gilt daher die Frage zu erörtern, auf welcher Basis die Regionalplanung diesen Anspruch begründet und ob sie tatsächlich zur Steuerung und Koordinierung Dritter auf der regionalen Ebene berechtigt ist. Ferner bleibt zu klären, wie eine solche Steuerungs- und Koordinierungsleistung ausgestaltet werden sollte, und ob die Träger der Regionalplanung dazu aufgrund ihrer personellen, finanziellen wie fachlichen Ressourcen in der Lage sind.

I. Weitgehende Konzentration auf formelle Planung⁸⁵ (Nachkriegszeit bis zum Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995)

Das regionalplanerische Steuerungsverständnis war seit der Nachkriegszeit bereits interdisziplinär und gesellschaftlich orientiert ausgerichtet. „Hinsichtlich der materiellen Herausforderungen war die Planungspraxis sehr stark vom Thema der sozialen Gleichheit geprägt, konkretisiert über die Fragen des Disparitätenabbaus, der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Fürst, 2005; S. 20). Die Regionalplanung war geprägt durch ein enormes Selbstbewusstsein, „dass Raumplaner klarer als andere den gesellschaftlichen Steuerungsbedarf erkennen und definieren können“ (Fürst, 2005; S. 20).

Dieses Selbstverständnis in den 1960er- und 1970er-Jahren „reaktivierten die Planer das technokratische „Gottvater-Modell“ mit rationalem Steuerungsanspruch“ (Fürst, 2005; S. 20). Ca. Mitte der 1970er Jahre war eine „wachsende Planungsfeindlichkeit“ (ebenda) verspürbar, „die Krise der Planung wurde zum Leitthema. Dieses Denken wurde in der Bundesrepublik Deutschland durch Auseinandersetzungen mit der – durch die Gebietsreform erstarkten – Gemeindeplanung intensiviert. Die Gemeinden versuchten, die Regionalplanung zurückzudrängen“ (ebenda). Die Gebietsreform in den 1970er-Jahren ließ die Kommunen wieder erstarken und an Selbstvertrauen gewinnen. Planung an sich, und damit auch die Raumplanung, hatte gleichzeitig mit Vertrauensproblemen zu kämpfen. 1980 titelte die IzR (Informationen zur Raumentwicklung): „Regionalplanung in der Krise“ (IzR, 1980). „Die Gemeinden versuchten, die Regionalplanung zurückzudrängen. In Reaktion auf kommunale Widerstände wurde die rechtliche Steuerungsintensität teilweise zurückgenommen. (...)Die Form der planerischen Kontextsteuerung verbreitete sich: „Man legte jetzt über die so genannte „Negativplanung“ die Vorranggebiete/Vorsorgegebiete fest, um damit den nichtbesiedelbaren Raum abzugrenzen“ (ebenda)“ (Fürst, 2005; S. 20). Damit wurde das noch heute wahrnehmbare Image „Regionalplanung = Restriktion und Negativplanung“ aus der Taufe gehoben.

Nicht zuletzt in diesem Funktionsverlust begründet suchte die Regionalplanung wieder die Nähe zu den Kommunen und sonstigen regional aktiven Akteuren. Es wurde erst-

⁸⁵ Zur Entwicklung der Regionalplanung ausführlich u.a. Fürst, 2005; S. 19 ff.; so auch Troeger-Weiß, 1998; S. 84-92;

mals laut „die Forderung nach einer stärkeren Vollzugsorientierung der Regionalplanung, einem regionalen Konsens, flexibleren Koordinationsinstrumenten in Verbindung mit einer Reduktion von Planinhalten, finanziellen Anreizen für Projekte von raumordnerischer Bedeutung, weichen Managementstrategien, Förderung der Kommunikation, Vernetzung der Akteure und Institutionen der Landes-, Regional- und Kommunalebene, einer Führung durch Zielvereinbarungen sowie Stärkung eines regionalen Bewusstseins erhoben“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 27)⁸⁶. Partizipative Prozesse der Regionalplanung gründen somit bereits in den frühen 1980er Jahren.

„Einige Regionalplaner wendeten sich mehr und mehr der regionalen Entwicklungssteuerung zu“ (ebenda). „Gesellschaftspolitisch wurden immer häufiger Konzepte diskutiert, welche die Kräfte der gesellschaftlichen Selbststeuerung stärken sollten. Regionalisierung und endogene Entwicklungsstrategien hatten Karriere“ (Fürst, 2005; S. 21). Die ersten Formen von Regionalmanagement, Regionalmoderation verbreiteten sich zögerlich. Daraus resultierte das Paradigma „Planung als Prozess“ der 1980er Jahre, „Regionalplaner entwickelten sich immer mehr zu ‚Prozessmanagern‘, die auch im Planvollzug engagierter mitwirkten“ (ebenda). Diese Mitwirkung an Umsetzungsprozessen findet in dieser Zeit in Form der Beteiligung an den Raumordnungsverfahren und noch nicht im Sinne des heutigen Verständnisses der Regionalentwicklung statt.

Diese in den 1980er Jahren eingeleitete Umorientierung zu Regionalisierung und prozesshaften Steuerungsinstrumenten und -methodiken fand in den 1990ern ihre Fortsetzung. „Paradigmatische Veränderungen werden vor allem durch die engere Verbindung mit der regionalisierten Strukturpolitik ausgelöst. Regionale Netzwerke, ‚Runde Tische‘, Regionalkonferenzen, Regionalmanagement u.ä. gewinnen förmliche Anerkennung. ‚Informelles Planungshandeln‘ (...) wird ausdrücklich begrüßt.“ (Fürst, 2005; S. 21). „Raumplanung, insbesondere Regionalplanung, verstand sich in den 1990er Jahren immer mehr als Anreger und Initiator von Maßnahmen der Raumgestaltung. Methodisch rückt das ‚Regionalmanagement‘ in den Vordergrund. (...) Gesellschaftspolitisch harmonisiert diese Entwicklung mit massiveren Bestrebungen, den Staat zurückzubauen und die Regional- sowie Kommunalebene zu stärken“ (ebenda). Damit erschienen „auch neue Formen der Planungs- und Strukturpolitik, d.h. den entwicklungsorientierten raumbezogenen Handelns des Staates und der Kommunen notwendig“ (Danielzyk, 1995; S.11). Diese Bestrebungen sind jedoch (zunächst) auf die Regionalisierung der Planung und auf die regionale Strukturpolitik bezogen und nicht der Förderung ländlicher regionaler Entwicklungsprozesse zgedacht.

Von der historischen Entstehung betrachtet waren Planung und Planvollzug voneinander getrennt. Bis Mitte der 1990er Jahren wurde diese „für Deutschland typische Trennung von Regionalpolitik und Regionalplanung zunehmend von einer Konvergenz beider Ansätze abgelöst, (...) weil Regionalplanung sich der regionalen Strukturpolitik öffnet und Regionalpolitik immer stärker kollektiv formulierten regionalen Entwicklungskonzepten untergeordnet wird“ (Ludwig, 2004; S. 18; teilweise nach Fürst, 1996; S. 49). Die organisatorische Zusammenführung der Regionalplanung und regionaler Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen oder das zunehmend an Bedeutung gewonnene Regionalmanagement in Bayern (aus Mitteln der Strukturpolitik, GRW) oder Hessen sind we-

⁸⁶ nach Informationen zur Raumentwicklung, Themenheft „Regionalplanung in der Krise?“, Heft 12/1980

sentliche Hinweise auf diese Verschmelzung. „Die Rolle der Regionalplanung in Regionalentwicklungsprozessen wurde dabei jedoch unterschiedlich definiert. (...) In Bayern beispielsweise wurde aber die institutionalisierte Regionalplanung nicht mit Entwicklungsaufgaben bedacht; von Seiten der Landesplanung aus wurde das Regionalmanagement auf Ebene der Landkreise oder in eigenen dafür verfassten Institutionen angesiedelt; die Regionalen Planungsverbände wurden nach durchaus kontroversen Diskussionen als nicht geeignet für diese Aufgaben angesehen“ (Diller, 2009; S. 5; teilweise nach Zimmermann, 2003; Knieling et al., 2003; Strunz, 1998; Troeger-Weiß, 1998)⁸⁷.

II. Verstärkte Orientierung auf Umsetzungs- und Entwicklungsprozesse seit 1996

1. Allgemeiner Wandel im bisher skizzierten Steuerungsverständnis

„Das planerische Steuerungsverständnis im Wandel ist theoretisch eng verbunden mit Veränderungen im gesellschaftlichen Institutionensystem, wozu auch Wertewandel und Wandel des Staatsverständnisses gehören“ (Fürst, 2005; S. 18). GOPPEL sieht seinerzeit dazu passend eine wachsende Handlungs- und Umsetzungsorientierung in der Regionalentwicklung durch die überfachliche Koordination und Integration nicht nur der raumrelevanten Planungen sondern auch der raumrelevanten Maßnahmen gekommen (so Goppel, 1994; S. 90).

Anfang bis Mitte der 1990er Jahre hatten die Regionalplaner einen schweren Stand zu beklagen. Während die zunehmende Regionalisierung, insbesondere vorangetrieben durch (förder-)politische Modifikationen, von den Regionalplanern verlangte, „sich stärker als Promotoren ihrer eigenen Entwicklung“ (Fürst, 1999; S. 9) zu betätigen, ließen andererseits die institutionellen Rahmenbedingungen diese Rollenübernahme nicht zu. „Vielmehr zwingen die institutionellen Begrenzungen die Regionalplaner, sich stärker als Administratoren der räumlichen Planung zu verstehen“ (ebenda).

„Zu den Rahmenbedingungen *dieser Zeit* zählt aber auch die Entwicklung des Staates vom hoheitlich-interventionistischen Staat zum „enabling state“, der sich einer zunehmend ausdifferenzierten Gesellschaft gegenüber sieht und zur Steuerung von Entwicklungen auf Selbstentlastung und kooperative Verfahrensweisen setzt“ (Ludwig, 2004; S. 9). Der Staat zieht sich stärker auf Kernaufgaben zurück und will über die verstärkte Entwicklungsorientierung Akzente setzen in der Aktivierung gesellschaftlicher Selbsthilfekräfte.

„Seit den 1990er Jahren verstärken sich die Bemühungen der Planer, die Adressaten aktiv in den Planungsprozess einzubeziehen (...). Dafür werden Pläne und Programme ‚adressatenfreundlicher‘ dargestellt und in Prozesse der kollektiven Leitbildentwicklung integriert. (...) Das Planerverständnis wandelt sich vom ‚Planmanager‘ zum ‚Planungsanimateur‘, der vor allem ‚Dienstleister‘ für die Allgemeinheit ist“ (Fürst, 2005; S. 23).

⁸⁷ siehe auch Kapitel Einordnung des Untersuchungsgegenstandes in den übergeordneten Kontext der Raumentwicklung, Unterpunkt „Exkurs: Die Sonderform des Regionalmanagements in Bayern als Referenzbeispiel für innerregionale Kooperation von Raumordnung und ländlichen Entwicklungsinitiativen“ (S. 39 ff.)

In den 1990er-Jahren änderte sich das Steuerungsverständnis der Regionalplanung zusehends. Der bis dahin stetig gestiegene Funktionsverlust und das negative Image als direktive und restriktive Steuerer im kommunalen Hoheitsbereich der Siedlungsentwicklung verlangten nach einer Kursänderung. Auf Ebene der Regionalplanung „wurde noch stärker über partizipative Ansätze nachgedacht“ (Fürst, 2005; S. 20). SCHOLICH sieht in diesem Anspruch und in der Diskussion zum paradigmatischen Wandel des Planungsverständnisses allerdings, dass „Gespräche mit der Planungspraxis zeigen, dass die bisherige Diskussion über Planungsmanagement, kooperative Planung oder Moderatorenfunktion des Planers teilweise mehr Verunsicherung geschaffen und überzogene Erwartungen geweckt hat, als den Regionalplanern anwendbares Handwerkszeug, brauchbare Handlungsmuster und ein modernes Aufgaben- und Planungsverständnis zu vermitteln“ (Scholich, 1997; S. 122).

Der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen von 1995, aufgestellt durch die MKRO (*Ministerkonferenz für Raumordnung*, der Verfasser), setzte Demgegenüber einen wichtigen Meilenstein für den sich indessen langsam vollzogenen Wandel des regionalplanerischen Selbst- und – damit unmittelbar verbunden – des Steuerungsverständnisses. „Die Raumordnung muss dafür Sorge tragen, dass bestehende raumordnerische Leitbilder und Konzeptionen in konkrete Handlungs- und Aktionsprogramme bzw. regionale Entwicklungskonzepte umgesetzt und mit Leben gefüllt werden, und zwar auch im Wege regionaler Kooperation, durch Moderation und Koordinierung raumwirksamer Förderung und Instrumente im Sinne eines Projektmanagements“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995; S. 5). Dazu hatte die MKRO sich dafür ausgesprochen, „integrierte Regionale Entwicklungskonzepte als wesentliche Bausteine innovativer räumlicher Managementprozesse stärker einzusetzen“ (Ludwig, 2004; S. 37). Dadurch wird der regionalen Entwicklung und ihrer instrumentellen Ausstattung „ein herausragender Platz eingeräumt“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 27). „Damit verbindet sich das Verständnis von Planung als ‚Regionalmanagement‘“ (Fürst, 2005; S. 23).

KNIELING et al. erkennen den funktionalen Wandel des regionalplanerischen Selbstverständnisses „von der Ordnungs- zur Entwicklungsfunktion“, „von der Standortsicherung zur Lebensqualitätssicherung“, „vom Plan zum Prozess“, „von der technischen Planung zur Moderation partizipativer Entscheidungen“, „von der interventionistischen zur kooperativen Planung“, „von der Steuerung durch Recht hin zur paradigmatisch-persuasiven Steuerung“ (Knieling et al., 2003; S. 5 ff.; so auch Diller, 2009; S. 2).

„Die staatliche Planungsinstanz hat anstatt der Zielvorgabe nun die Aufgabe der kooperativen Ziel- und Projektentwicklung, deren Ausgang von ihr nicht vorherbestimmt werden kann“ (Kanther/Neugebauer, 1998; S. 15). „Für die Regionalentwicklung bedeutet dies, dass sich in den 1990er Jahren die Positionierung der Planung im Koordinatensystem von Staat und Gesellschaft verschiebt. Unterstellte Beteiligung einen zentralen Planungs- und Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems, an dem Private, Wirtschaft und Gesellschaft als Dritte beteiligt wurden, werden nun Planungsaufgabe und Planungsprozess zwischen Staat und Gesellschaft in einen intermediären Bereich verlegt. (...) Dies erfordert über die weiterhin bestehenden, rechtlich normierten Beteiligungsverfahren kooperative Verfahren informeller Planung zur Problembearbeitung“ (Ludwig, 2004; S. 17).

„Die Flexibilisierung des formellen Planungsinstrumentariums, die Förderung und Stärkung des informellen, kooperativen und umsetzungsorientierten Planungsinstrumentariums zeichnet damit die Entwicklung in der Praxis nach, ohne jedoch eigene Impulse zu geben, neue Kooperationsfelder zu bestimmen und Konkretisierungs- sowie Umsetzungshilfen an die Hand zu geben“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 37). Durch den Mangel an finanziellen Förder- oder Anreizinstrumenten rücken Verhandlungen im Sinne persuasiver Steuerungsmechanismen für die Regionalplanung in den Fokus (so auch Fürst, 2003b).

„Bei einer sehr allgemein gehaltenen Betrachtung kann man der Raumplanung bescheinigen, dass sie in ihrem Steuerungsverständnis einen Wandel durchmachte, (...) vom staatlichen Ordnungsdenken (Steuerung durch Recht) zum regionalkooperativen Entwicklungsdenken“ (Fürst, 2005; S. 21). „Die Zahl der Probleme, die auf regionaler Ebene gelöst werden müssen, nimmt zu. Die Regionalplanung verfügt aber nur über begrenzte Kapazitäten“ (Mielke, 1999; S. 32). Die Kapazitätenknappheit bezieht sich dabei – auch heute noch – gleichermaßen auf personelle, ökonomische und instrumentelle Handlungsoptionen. „Der Raum wird heute nicht mehr nur als Standort oder Ressource gesehen, sondern in seiner sozialen Funktion bewusst einbezogen: ‚Raumidentität‘, soziokulturelle Traditionen, gemeinschaftsbildende Wirkung eines gemeinsamen Raumbezugs und Ähnliches werden von Planern zu aktivieren versucht. (...) Das in der Raumplanung bis Ende der 1970er Jahre noch dominante technokratische Planungsverständnis (...) ist gegen Ende der 1990er Jahre der Bescheidenheit einer ‚kommunikativen‘ Planung gewichen. Damit verbindet sich ein Steuerungsverständnis, das nicht auf Intervention, sondern auf Kooperation gerichtet ist“ (Fürst, 2005; S. 22). „Hauptschwierigkeiten stellen sich für die Regionalplanung darin, aus dem engeren Feld des ‚Plänemachens‘ herauszukommen und in der Region als ‚Spielemacher‘ für weitergehende regionale Entwicklungsaufgaben anerkannt zu werden“ (Knieling et al., 2003; S. 176).

2. BauROG-Novelle 1998

Die MKRO fordert im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1996 zur stärkeren Betrauung der Träger der Raumordnung mit Entwicklungsaufgaben auf. Dies Forderung findet ihren Niederschlag in der Novellierung des Bundesraumordnungsgesetzes 1998⁸⁸. „Der Bundesgesetzgeber hat aus den veränderten Rahmenbedingungen in den Grenzen seiner Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung⁸⁹ (...) die Konsequenzen gezogen und mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes neue Akzente und Impulse gesetzt“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 28). „Zum einen soll der Verlust der Steuerungsfähigkeit der Planwerke durch die Ausdehnung der Planungsaufgabe auf die Umsetzungsphase kompensiert werden, und zum anderen werden dezentrale und endogene Steuerungspotenziale mobilisiert, indem von der zentralen Steuerung abgegangen und die regionalen Akteure gestärkt werden“ (ebenda; S. 31).

⁸⁸ Das erste Raumordnungsgesetz des Bundes trat 1965 in Kraft. Eine weitergehende Darstellung der Regelungen des ROG 1965 führt an dieser Stelle zu weit. Mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) ist das Raumordnungsgesetz neu gefasst worden.

⁸⁹ Gemäß Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG hatte der Bund jener Zeit die Rahmenkompetenz zur Regelung der Raumordnung in den Ländern innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen.

„Seit einiger Zeit wird anstatt des Begriffs ‚Raumordnung‘ auch die Formulierung ‚Raumentwicklung‘ verwendet (...). Damit soll verdeutlicht werden, dass das Aufgabenverständnis der entsprechenden Stellen oder Dokumente über Ordnungsvorstellungen hinausreicht und räumliche Entwicklungskonzepte fachübergreifender Art einschließt“ (Ritter, 2005; S. 864). „Diesem Verständnis von Selbstentwicklung regionaler Kooperationsaufgaben schloss sich das ROG von 1998 insofern an, als zur Verwirklichung der Raumordnungspläne auch Regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet (...) werden können und die Zusammenarbeit der Gemeinden unterstützt werden soll“ (Schmitz, 2005; S. 971).

„In die Neufassung des Raumordnungsgesetzes des Bundes 1998 fanden Regionale Entwicklungskonzepte und Teilraumgutachten Aufnahme als Instrumente zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung. Sie sollen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorschlagen und aufeinander abstimmen (§ 13 ROG 1998)“ (Ludwig, 2004; S. 37). Damit erhielt die institutionalisierte Regionalplanung in Deutschland „durch § 13 ROG auch amtlich den Handlungsauftrag zur Umsetzung der Regionalpläne u.a. in Form regionaler Entwicklungskonzepte“ (Diller, 2009; S. 5). Der Aspekt der Raumbedeutsamkeit der Planungen und Maßnahmen wird im ROG 1998 in dieser Form erstmalig zur rechtlichen Maßgabe und spielt bis heute eine wichtige Rolle für das Steuerungsverständnis der Regionalplanung.

„Angesichts der Zunahme des Koordinierungs- und Kooperationsbedarfs auf regionaler Ebene wurde durch das BauROG 1998 das Handlungsinstrumentarium der Regionalplanung um weitere formelle und informelle Kooperationsformen erweitert“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 31). Die Region als Umsetzungsebene raumordnerischer Aktivitäten erhält auch aus Sicht des Bundes ein ganz entscheidendes Gewicht. Laut § 13 ROG soll Planung nunmehr „die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. Als Instrumente der Umsetzung werden Teilraumgutachten, Regionale Entwicklungskonzepte und raumordnerische Verträge genannt“ (Ludwig, 2004; S. 20). Die Regional- und Landesplanung setzt spätestens seit dem BauROG 1998 nicht mehr nur auf eine flächendeckende und mehrstufige Überplanung des Raums, sondern akzentuiert die Raumentwicklung zunehmend durch die Umsetzung raumordnerischer Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse. „§ 13 des ROG 1998 nennt ‚regionale Entwicklungskonzepte‘ – neben Städtenetzen und vertraglichen Vereinbarungen – als ein neues Instrument, das dazu beitragen soll, auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinzuwirken“ (Knieling, 2002; S. 2).

Gemäß dem Raumordnungsgesetz 1998 sollte die Regionalplanung auf die Gestaltung von Entwicklungsprozessen einwirken und nicht zuletzt durch Initiierung und Durchführung von Regionalen Entwicklungskonzepten aktiv auf die Umsetzung der Regionalpläne hinwirken. Mit dem erweiterten Handlungsauftrag werden die informellen und konsensualen Handlungsformen durch den Gesetzgeber aufgewertet, „die Planungsträger zu einer verstärkten informellen Zusammenarbeit animiert“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 31). Inhaltlich bleibt die informelle Zusammenarbeit der Regionalplanung mit sonstigen regionalen Akteuren und Adressaten dabei auf die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen beschränkt. Ein darüber hinaus gehender Koordinierungsauftrag auch für sonstige regionale Entwicklungsansätze und -initiativen (wie

bspw. von IT-Clustern, kultureller Initiativen, usw.) ist mit dem BauROG 1998 nicht erteilt worden.

III. Die ROG-Novelle 2008 als Grundlage für eine optimierte Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER?

Mit dem neuen Bundesraumordnungsgesetz 2008 wird ein neuer Anspruch der (regionalen) Raumordnung ausgedrückt. Wie im Exposé (siehe S. 6 f.) angeführt, will die Regionalplanung die Stärkung ihrer Rolle und Funktion und beruft sich unter anderem auf die neuen Leitbilder der Raumordnung 2006 (siehe S. 52 ff.). „Regionalplanung lässt sich nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes beschränken, sondern muss in erster Linie *Gestaltung von Entwicklungsprozessen* im Raum sein“ (ARL, 2007; S. 1). Das neue ROG greift diese neue Funktion auf, der Handlungsleitsatz „Koordinierung mittels Kooperation“ wird erstmals im Gesetz ausgedrückt.

„Der Kooperation als Aufgabe der Raumordnung wird ein stärkeres Gewicht verliehen. Es sollen nicht nur die Planinhalte, sondern auch sonstige Bereiche der Raumordnung zum möglichen Gegenstand der Kooperation erklärt werden“ (BMVBW, 2008; S. 68). Der neugefasste § 13 ROG trägt diesem Handlungsleitsatz Rechnung. „Die Raumordnung muss im Rahmen der überfachlichen und überörtlichen Abstimmung ihren Koordinationsauftrag bei den verschiedenen raumbedeutsamen Planungen stärker wahrnehmen, um die unterschiedlichen, wachsenden Nutzungsansprüche, Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale sowie Schutzinteressen an den Raum miteinander in Einklang zu bringen. (...) Der Region als Umsetzungsebene aller raumordnerischen Aktivitäten kommt dabei besondere Bedeutung zu“ (BMVBS, 2006; S. 9).

Inhaltliche Schwerpunkte der Gesetzesnovelle sind mit Blick auf die vorliegende Problemstellung insbesondere

- die Erweiterung der Regelungen zur raumordnerischen Zusammenarbeit von Regionen, Kommunen und Personen des Privatrechts und die informelle Planung sowie
- die Konkretisierung der Regelungen über den Planungs- und Koordinierungsauftrag des Bundes.

1. Verstärkte raumordnerische Zusammenarbeit zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

„Generell enthält das neue ROG in § 13 keine weitere formalrechtliche Verfestigung der bisherigen in § 13 ROG a. F. (1998, der Verfasser) geregelten Inhalte, sondern beschränkt sich ebenfalls auf eine deklaratorische Erwähnung der entsprechenden raumplanerischen Ansätze“ (Goppel, 2010). „In Fortentwicklung der bisherigen Regelungen erweitert § 13 ROG die Möglichkeiten einer raumordnerischen Zusammenarbeit und verleiht ihr auch gegenüber der Fachplanung ein stärkeres Gewicht“ (Krautzberger/Stüer, 2009).

„Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Die Zusammenarbeit nach Satz 1 kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen; die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen“ (§ 13 Abs. 1 ROG). „Formen der Zusammenarbeit können nach § 13 Abs. 2 ROG insbesondere sein:

- Beratung der Träger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen auf Basis einer Raumb Beobachtung (Koordination durch Information)
- Bildung von interkommunalen Netzwerken und regionalen Foren, schließen von Verträgen und Vereinbarungen (Koordination durch Kooperation)
- Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte als systematische Handlungsentwürfe (Koordination durch Projektion)“

(Weick, 2009; S. 1).

Das ist zunächst kein gänzlich neuer Ansatz, der neue § 13 ROG knüpft unmittelbar an den bisherigen § 13 ROG 1998 an, der bereits für die Träger der Landes- und Regionalplanung die Möglichkeit eröffnete, zur Verwirklichung der Raumordnungspläne mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts zusammenzuarbeiten (so auch Runkel, 2001b).

Innovativ am neuen § 13 ROG ist jedoch die Erweiterung des Handlungsauftrages zur raumordnerischen Zusammenarbeit, die über die Bindungswirkung an die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinausgehen und auch sonstige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen oder Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft inkludiert. „Nunmehr soll der – in der Praxis immer wichtigeren – Aufgabe der Raumordnung „Koordination mittels Kooperation“ auch gesetzlich stärker Rechnung getragen werden, indem die Regelungen differenzierter und umfassender gestaltet werden als im bisherigen § 13 ROG 1998“ (BMVBW, 2008; S. 68). Demnach hat die Regionalplanung einen Handlungsauftrag erhalten, zur Vorbereitung oder Verwirklichung aller raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen weitgehend unabhängig ihrer jeweiligen Träger beizutragen.

„Kompetenzrechtlich folgt daraus positiv, dass die Raumordnung den Koordinierungsauftrag hat, die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Stellen und Personen abzustimmen und negativ, dass die Raumordnung in diesem Rahmen (d.h. im Rahmen der auf den Einzelfall bezogenen Abstimmung) den Fachplanungsträgern oder Dritten nicht vorschreiben kann, welche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sie konkret planen, verwirklichen und finanzieren sollen (...)“ (Runkel, 2010b; S. 25). (...) Auch wenn dabei traditionell die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen im Vordergrund stehen, erstreckt sich der Koordinierungsauftrag der Raumordnung auch auf die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater. Dies bezieht sich nicht nur auf Planungen Privater, die der privatnützigen Planfeststellung unterliegen, wie z.B. Trassen für Energiefernleitungen, sondern auch solche raum-

bedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater, auf die sich die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung nach § 4 Abs. 2 ROG (...) nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts erstrecken“ (ebenda; S. 26).

Dies öffnet das Tor für die aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG ausgehende Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung, die unter bestimmten Voraussetzungen auch für einzelne LEADER-Vorhaben Geltung entfaltet (dazu detailliert Kapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für die LEADER-Initiativen, S. 169 ff.).

Die rechtliche Formulierung spricht keine eindeutige Einbeziehung der informell agierenden privat-rechtlich organisierten LEADER-LAGen aus, es folgt aber auch keine Negierung der kooperativen Einbeziehung dieser in die raumordnerische Zusammenarbeit. Kriterium zur Einbeziehung in die raumordnerische Zusammenarbeit ist die Raumbedeutsamkeit des konkreten Vorhabens (Projektorientierung), nicht die organisatorisch-institutionelle Verankerung des Vorhabenträgers (Adressatenorientierung). Daher müssen diejenigen LEADER-Projekte und -Maßnahmen gefunden werden, die das Kriterium der Raumbedeutsamkeit aufweisen und für die die Regionalplanung über das Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit eine verifizierte Handhabe zur kooperativen Vernetzung geltend machen kann (dazu detailliert Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.).

2. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

„Die Raumordnung kann ihre Wirkung nur für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen entfalten. Darunter sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen zu verstehen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich dem Einsatz der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“ (Stürer, 2009; S. XXVIII; nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG).

„Raumbedeutsam ist u.a. ein Vorhaben, durch das die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. (...) Die Raumbedeutsamkeit (...) kann sich insbesondere aus ihren Dimensionen, aus ihrem Standort oder aus ihren Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung ergeben“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 290; S. 2). (...) Eine Planung oder Maßnahme ist daher einmal dann raumbedeutsam, wenn sie eine größere Fläche in Anspruch nimmt, d.h. raumbeanspruchend ist. Ist dies nicht der Fall, kann sie auch deshalb raumbedeutsam sein, weil sie die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst, d.h. raumbeeinflussend ist“ (ebenda; J 630, Seite 6).

Eine allgemeingültige Definition ist demnach kaum anzusetzen, die Raumbedeutsamkeit ist jeweils einzelfallbezogen und „bereichsspezifisch festzulegen“ (Stürer, 2009; S. XXVIII).

3. Faktische Beachtungspflicht von LEADER-Prozessen bei der Aufstellung der Regionalpläne

Bei der Aufstellung der Regionalpläne gilt das Entwicklungs- und Berücksichtigungsgebot: „Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Abs. 3 in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 zu berücksichtigen“ (§ 8 Abs. 2 ROG). Damit wird sichergestellt, dass die landesplanerischen Vorgaben über die Ausformulierung der Regionalpläne im gesamten Landesgebiet umgesetzt werden. Die Berücksichtigung von aus Sicht der Regionalplanung teilräumlicher Entwicklungsansätze (wie LEADER-Initiativen) muss gemäß § 8 Abs. 2 ROG nicht erfolgen, es sei denn aus diesen sind städtebauliche Planungen entsprungen und von der Gemeinde beschlossen worden. Ist dies der Fall, sind diese gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG als von der Gemeinde beschlossene Planung in der Abwägung des Regionalplans zu berücksichtigen. Raumordnungsrelevante städtebauliche Planungen entspringen aus LEADER oder ILE heraus nie oder nur äußerst selten, sodass § 8 Abs. 2 ROG im Grunde keine Rolle spielt für das Kooperationsverhältnis zwischen Regionalplanung und LEADER.

Dagegen öffnet § 7 Abs. 2 ROG die Tür weit, um Konzepte, Planungen, Projekte oder Maßnahmen aus sonstigen räumlichen Entwicklungsansätzen wie z.B. LEADER-Initiativen in die Abwägung der Aufstellung der Regionalpläne einzustellen: „Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen“ (§ 7 Abs. 2 ROG).

Besonderes Augenmerk gilt hier dem Indiz der ‚Erkennbarkeit‘ sowie der ‚regionalen Bedeutung‘ der Belange. Durch die unzureichende Beteiligung der Regionalplanungsträger an der Erstellung und Umsetzung von LEADER-Konzepten sind der Regionalplanung die meisten potenziellen Belange von LEADER-LAGen und deren Vorhaben nicht bekannt. Aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungsstruktur von LEADER (offene Struktur, „jeder kann kommen“) und Regionalplanung (formelles Teilnahmeverfahren) ist die Verantwortung darüber, wer in der Pflicht ist, diese Belange „erkennbar“ zu machen, nicht eindeutig.

Während umgekehrt die relevanten Fachplanungsgesetze klare Regelungen zur Abstimmungspflicht mit den Raumplanungsbehörden beinhalten (in der Regel in Form von sog. Raumordnungsklauseln), fehlt es bei den informellen Initiativen wie LEADER an vergleichbaren Vorgaben zur Abstimmung mit der Raumordnung. Aufgrund der mangelhaften Regelungen auf beiden Seiten findet in keiner der betrachteten Planungsregionen in Hessen und Rheinland-Pfalz eine regelmäßige Berücksichtigung aktueller LEADER-Entwicklungsprozesse statt. Im Saarland ist die Landesplanung alleine aufgrund personeller Verschneidungen und „kurzer Wege“ über die wesentlichen Planungsschritte in den LEADER-Strategien und Umsetzungsvorhaben informiert.

4. Zwischenfazit: Steuerungsverständnis der regionalen Raumordnung für Prozesse der ländlichen Entwicklung

Eine regelmäßige Kooperationskultur ist zwischen LEADER und Regionalplanung derzeit nicht existent. Findet eine Zusammenarbeit statt, ist sie sehr sicher aufgrund von personellen Verschnidungen initiiert und nicht in der Erkenntnis eines gemeinsam zu generierenden Mehrwertes für die Region begründet. Dabei sind interdependente Handlungsfelder zwischen beiden Initiativen evident. Die Regionalplanung hat mit den Jahren einen deutlichen Funktionsverlust erfahren. Mit den beiden ROG-Novellen 1998 und 2008 erhält sie den Handlungsauftrag zu einer stärkeren Einflussnahme auf die Gestaltung von Raumentwicklungsprozessen. Darauf und auf der Erkenntnis, dass die Vielfalt an regionalen Entwicklungsinitiativen eine bessere Kooperationsstruktur erfordert, basiert der neu formulierte Anspruch der Regionalplanung zu einer stärkeren Steuerung und Koordinierung von regionalen Entwicklungsansätzen. Ein umfassender regionalplanerischer Koordinierungsanspruch kann nicht bestätigt werden, allerdings kann die Regionalplanung insbesondere bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der LEADER-LAGen bzw. konkreter Vorhabenträger einen Handlungsauftrag berechtigt geltend machen. Darüber hinaus kann unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine generelle Bindungswirkung der LEADER-Vorhabenträger an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gesehen werden.

IV. Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen

1. Gegenwärtige Berücksichtigung der Regionalpläne durch die LEADER-LAGen

Die aktuelle Situation zur Beteiligung der Regionalplanung an LEADER-Prozessen sowie Berücksichtigung der Regionalpläne durch die LEADER-LAGen bei der Aufstellung der LEADER-Konzepte spiegelt den Eindruck der ‚Parallelwelten der Regionalentwicklung‘ wider.

Zwischen LEADER und Regionalplanung besteht ein deutliches Informations- und Kommunikationsdefizit. Eine Zusammenarbeit beider Initiativen im Sinne einer koordinierten Regionalentwicklung existiert nicht. Die Frage danach, ob die Regionalplanungsträger in der bisher gängigen Praxis an der Erstellung der regionalen Entwicklungskonzepte nach LEADER beteiligt waren bzw. ob in der Erstellung der LEADER-Konzepte die regionalplanerischen Ziele berücksichtigt worden sind, wird fast ausschließlich verneint.

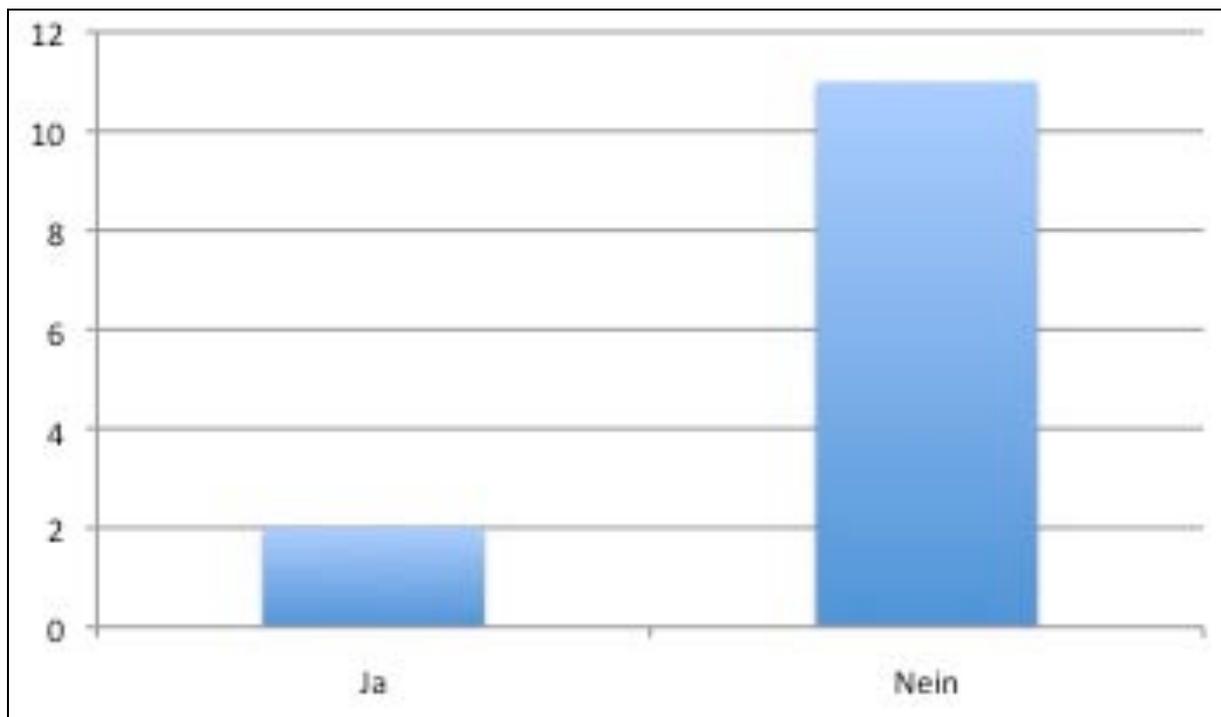


Abbildung 19: Einbeziehung der Regionalplanung in das LEADER-Konzept / Berücksichtigung der Regionalpläne bzw. des Landesentwicklungsplans (Saarland) bei der Aufstellung der LEADER-Konzepte; Quelle: Befragung regionaler Experten, eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Experten-Interviews mit 13 Vertretern von LEADER und der Regional-/Landesplanung in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland sprechen dahingehend eine klare Sprache. Es findet bis dato keine institutionalisierte Beteiligung der Regionalplanung an der Erstellung oder dem „Betrieb“ der LEADER-Initiativen statt. Ausnahmen (zwei Nennungen) ergeben sich nur dann, wenn mehr zufällig als bewusst vorgenommene personelle Verknüpfungen zu einem Wissensaustausch zwischen Regionalplanung und LEADER führen. So in der LAG Mosel, deren Geschäftsführer gleichzeitig

leitender Mitarbeiter in der Bauverwaltung des Landkreises Bernkastel-Wittlich ist und somit in die Prozesse der Regionalplanung Trier-Saarburg eingebunden ist. Im zweiten Fall handelt es sich um die organisatorische Zuteilung im saarländischen Ministerium für Umwelt. Dort war das Referat für Regionalentwicklung und ländlicher Raum in die Arbeit aller saarländischen LEADER- und ILE-Regionen intensiv eingebunden. Durch die Ansiedlung dieses Referates in der selben Abteilung mit der Landesplanung, die den Landesentwicklungsplan und damit das Pendant der Regionalpläne in den Flächenländern erstellt, ist eine unmittelbare Abstimmung leicht möglich und wurde so auch praktiziert. Nach der Landtagswahl im Herbst 2009 wurde eine Neustrukturierung der Fachressorts vorgenommen, das Referat „Regionalentwicklung, Ländlicher Raum“ wird seither getrennt von der Landesplanung in einem unterschiedlichen Ministerium geführt. Eine zuvor aus fachlicher Sicht vorbildliche und empfehlenswerte Ressortzuordnung, die ländliche Regionalentwicklung und formelle Planung unter einem Dach zusammenführte und für kurze Abstimmungswege zwischen informeller und formeller Landes- respektive Regionalentwicklung stand, wurde damit aufgehoben.

Die LEADER-Akteure erkennen in der Beteiligung der Regionalplanungsträger in der Regel keinen Mehrwert für die LEADER-Konzepte oder die Umsetzung konkreter Vorhaben, exemplarisch dafür stehen die Aussagen

- „keine Notwendigkeit zur Einbeziehung gesehen“,
- „was soll ich mit 15 Jahre alten Plänen anfangen?“,
- „kein Input der Regionalplanung zu erwarten“ oder
- „LEADER ist bottom-up, ein offener Prozess, an dem alle teilhaben können, die wollen und die meinen, etwas für die Entwicklung der Region beitragen zu können“.

Die Regionalpläne werden durch die LEADER-Akteure in der Regel nicht dezidiert auf ihre Relevanz geprüft. Wenn sie dennoch geprüft werden, enthalten sie für die LEADER-Konzepte vielfach keine unmittelbar verwertbaren Aussagen, „geprüft ja, aber keine Widersprüche gesehen“ (Albrecht, 12.03.2009). Aufgrund des sich nicht erschließenden Mehrwertes der Regionalplanung für die LEADER-Konzepte bleibt eine Beteiligung der Regionalplanung fast ausnahmslos aus.

Gegenseitige Abstimmungsprozesse, Einbindung der Regionalplanung in die LEADER-REK sowie Berücksichtigung der Regionalpläne in dergleichen finden bislang nur dort statt, wo zufällige personelle Verschneidungen dies ad personum übernehmen. Eine gezielte oder überzeugte Verzahnung zwischen beiden Initiativen kann nicht festgestellt werden.

2. Bindungswirkung für LEADER-Projektträger an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung

Daran anknüpfend wird die Frage aufgeworfen, ob sich nach § 4 ROG für LEADER-Initiativen eine generelle Pflicht zur Berücksichtigung der Regionalpläne sowie eine Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung ableiten lässt, und wenn ja, welche Kriterien für diese Bindungswirkung maßgebend sind.

„Bei

- raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
- Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen,
- Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen,

sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt entsprechend bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“ (§ 4 Abs. 1 ROG). Mit der Erweiterung durch Satz 2 wurden Personen des Privatrechts explizit in den Geltungsbereich der Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung einbezogen. Demnach geht von § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG für die Untersuchung einer ableitbaren Bindungswirkung für die LEADER-Initiativen entscheidende Bedeutung aus (dazu ausführlicher siehe S. 169 ff.).

Absatz 1 des Raumordnungsgesetzes umfasst zunächst allgemeine Regelungen, „die das Wesen der Raumordnung beschreiben (Hinwirken auf eine ausgewogene Entwicklung im Gesamtstaat unter Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse) und einheitlich für die Raumordnung in Bund und Ländern gelten sollen. Dies betrifft insbesondere die Aufgabe, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung, das Erfordernis der Aufstellung von Raumordnungsplänen, das Erfordernis von Mindeststandards der Raumordnungspläne sowie die Bindungswirkungen der Festlegungen in Raumordnungsplänen“ (BMVBW, 2008). Die Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung nach § 4 ROG unterliegt nicht der Länderabweichungsbefugnis.

„Insgesamt handelt es sich dabei um Antworten auf die Frage:

- an welche Aussagen der Raumordnung
- welche Planungen und Maßnahmen
- welcher Planungs- und Vorhabensträger
- in welcher Form

gebunden sind“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630; Seite 6).

„Auch die Einfügung von qualifizierten Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen, mit denen die Erfordernisse der Raumordnung über § 4 ROG hinausgehende Bindungswirkungen entfalten, insbesondere gegenüber raumbedeutsamen Maßnahmen Privater, ist Aufgabe der Raumordnung“ (Runkel, 2010b; S. 3). Was für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Fachplanungsträger Geltung entfaltet, muss auch für Vorhaben von LEADER-LAGen oder konkreter Vorhabenträger zutreffend sein, wenn diese raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Denn maßgebend für die raumordnerische Zusammenarbeit ist – wie oben dargestellt – die Raumbedeutsamkeit des konkreten Vorhabens, nicht die organisatorisch-institutionelle Verankerung des

Vorhabenträgers (Projektorientierung vs. Akteursorientierung). In der LEADER-Programmierung sind Ebene übergreifend keine den Raumordnungsklauseln vergleichbare Regelungen zur Beachtung oder Berücksichtigung der Raumordnungspläne festgeschrieben.

Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland ist durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 ROG). Dies entfaltet eine indirekte Wirkung auf die räumlich untergeordneten LEADER-Regionen, da „diese Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse in den Teilräumen berücksichtigen soll“ (Stürer, 2009; S. XXVII). Die Rechtswirkungen dieser Regelung verhelfen der Raumordnung letztendlich zu ihrer Bedeutung in der Praxis: „Die in einem Plan festgelegten Ziele der Raumordnung sind in der Regel für nachfolgende raumbedeutsame Projekte bindend, und auch die festgelegten Grundsätze der Raumordnung sind bei nachfolgenden Projektzulassungsverfahren als abwägungsrelevanter Belang zu berücksichtigen“ (BMVBS, 2010).

Bei Zielen der Raumordnung handelt es sich um „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). „Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie bei Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer Stellen und Privater zu beachten (§ 4 ROG)“ (Stürer, 2009; S. XXIX)⁹⁰.

Das Gesetz sagt zu den Erfordernissen der Raumordnung aus, dass bei den Bindungswirkungen zwischen Zielen der Raumordnung auf der einen Seite und den Grundsätzen sowie sonstigen Erfordernissen der Raumordnung auf der anderen Seite zu unterscheiden ist. Nur Ziele der Raumordnung können eine strikte Beachtungspflicht auslösen (...). Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung begründen dagegen nur eine Berücksichtigungspflicht bei Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, Seite 6). Die Definitionen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind oben bereits dargelegt (siehe Kapitel Profil Regionalplanung, S. 39 ff.). Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind darüber hinaus „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen vom jeweiligen Projektträger zu berücksichtigen.

⁹⁰ Hinsichtlich der stärkeren Zusammenarbeit bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen war es bereits gemäß § 4 ROG 1998 von den dazu verantwortlichen Adressaten des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsbehörden des Landes und der Regionen) vorzusehen, dass die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG 1998 ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen haben.

LEADER-LAGen mit Merkmalen eines Fachplanungsträgers

Das ROG richtet sich insbesondere an öffentliche Stellen sowie an private Fachplanungsträger (siehe Profil Regionalplanung, S. 44 ff.). Kann eine Bindungswirkung nach § 4 ROG darin begründet sein, dass eine LEADER-LAG oder ein konkreter Vorhabenträger die Merkmale eines Fachplanungsträgers erfüllt und daher als solche/r gleichgestellt werden muss?

Im engeren Sinne versteht man unter Fachplanung zwar, „die aufgrund von Fachplanungsgesetzen durchzuführende förmliche Planung für raumbeanspruchende Vorhaben“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994). In der allgemeinen Betrachtung handelt es sich bei Fachplanungen jedoch um „die von Fachbehörden erarbeiteten Zielvorstellungen sowie die systematische Vorbereitung von Maßnahmen, die auf die Entwicklung bestimmter, abgegrenzter Sachbereiche ausgerichtet sind“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1994). Raumbeanspruchende Fachplanungen sind nach SCHLIEBE unter anderem ‚harte Maßnahmen‘ wie flächenextensive Verkehrsplanungen, Planungen von Kraftwerken, Stauseen, Krankenhäusern, Hochschulen, Mülldeponien usw.; die Maßnahmen sind zugleich auch mittelbar raumwirksam, „da sie nach Realisierung weiterhin Raumstrukturen beeinflussen“ (Schliebe, 1985; S. 81). Diese Merkmale sind auf LEADER-LAGen nicht zutreffend. Ferner – und das ist für die Beurteilung der Wirkung von LEADER-LAGen im Vergleich zu Fachplanungen von weitaus größerer Bedeutung – ist die „Festlegung bestimmter Nutzungen wie Natur- und Landschaftsschutz mit einschränkenden Möglichkeiten für Bebauung, Begehen, Land- und Forstwirtschaft“ (ebenda) eine unmittelbar raumwirksame Fachplanung. Hier kann LEADER durchaus tätig sein, entweder in der Projektvorbereitung oder auch in der eigenverantwortlichen Umsetzung. Noch konkreter wird die Vergleichbarkeit von LEADER-LAGen bzw. von diesen entwickelten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit der Typik einer Fachplanung bei der Betrachtung mittelbar raumwirksamer Fachplanungen: Als mittelbar raumwirksame Fachplanung wirken sich Maßnahmen indirekt auf Räume aus, „z.B. durch regionale Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben“ (ebenda). LEADER-Initiativen können demnach den Charakter einer Fachplanung zeigen. Sie treten dabei nicht im Sinne einer raumbeanspruchenden Fachplanung auf, dennoch sind eindeutige Merkmale typischer unmittelbar wie mittelbar wirksamer Fachplanungen erkennbar.

Zwar sind LEADER-LAGen keine Fachbehörden im engeren Sinne, auch fehlt es bisweilen an der letzten rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit von Planungen und Maßnahmen, dennoch entspricht die Art und Weise der Vorbereitung und Umsetzung von Konzepten und letztlich die Wirkung von Projekten vielfach der Typik von Fachplanungen (fachplanungsgleiche Tatbestände).

Für raumbedeutsame Projekte und Maßnahmen, die aus der Förderprogrammierung LEADER entstammen, können keine anderen Regeln und Bestimmungen Geltung haben, als für Projekte und Maßnahmen sonstiger Fachplanungen. Die Raumordnung hat die Aufgabe, alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Raum zu koordinieren, frei welcher Herkunft und Trägerschaft diese sind. Nicht der Zieladressat ist für eine Koordinierung hinreichend, sondern die konkrete Maßnahme oder Planung.

Bindungswirkung für LEADER-Projektträger nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG

Das Gesetz bestimmt in § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, dass eine Person des Privatrechts, wie es LEADER-LAGen bzw. -Projektträger in der Regel sind, die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführt, wie eine öffentliche Stelle an Ziele der Raumordnung gebunden ist, wenn zusätzlich folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- öffentliche Stellen müssen mehrheitlich an der Person des Privatrechts beteiligt sein (bei LEADER-LAGen wie dargelegt nicht der Fall) bzw. alternativ
- die Planung oder Maßnahme muss überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Diese Bindungswirkung der raumordnerischen Erfordernisse treffen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG auf LEADER-LAG zunächst nicht zu. Die LAG ist zwar eine Person des Privatrechts, da sie als solche gemäß den LEADER-Vorgaben aber zu mindestens 50 v.H. aus privaten Wirtschafts- und Sozialpartnern und Mitgliedern bestehen muss (sogenannte WiSo-Partner), besteht keine mehrheitliche öffentliche Beteiligung. Die Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG greift damit nicht, da sie in erster Linie auf öffentliche Stellen abzielt (Satz 1 Nr. 1 und 2). Durch LEADER-LAG oder -Projektträger werden weiterhin in aller Regel keine raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen entwickelt, die den Bedingungen des zitierten § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 entsprechen (Erfordernis der Planfeststellung oder der Genehmigung mit Rechtswirkung einer Planfeststellung); eine Bindungswirkung für LEADER-Vorhaben aufgrund der Bedingungen des Satz 1 Nr. 3 wird vermutlich nicht oder nur äußerst selten zustande kommen. Wenn doch, dann ist die Raumordnungsbehörde in jedem Fall mit involviert, eine Abstimmung zwischen dem konkreten LEADER-Vorhaben und der Regionalplanung somit gewährleistet und nachsteuernde Regelungen zur Kooperation beider Initiativen nicht erforderlich.

Eine generelle Bindungswirkung der LEADER-LAGen oder einzelner LEADER-Vorhabenträger an die Erfordernisse der Raumordnung wird nach der Rechtslage dennoch gesehen. In § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG heißt es weiter, „Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt entsprechend bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG).

„Das Gesetz geht davon aus, dass solche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Bereich öffentlicher Stellen zu behandeln sind, wenn die öffentliche Hand auf diese Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts entscheidenden Einfluss hat (...) oder aber die Maßnahme mehrheitlich finanziert“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, 2008; J 630, Seite 6). Damit sollte zunächst der Privatisierung von Bahn und Post Rechnung getragen werden (vgl. Bäumler, 2009; S. 47), sie schließt eine Erweiterung auf sonstige Personen des Privatrechts wie LEADER-LAGen oder konkrete Vorhabenträger jedoch ausdrücklich nicht aus.

Hierbei gilt zunächst die Frage zu klären, in welchen Fällen die LAGen oder LEADER-Projektträger in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auftreten, aus denen zusätzlich

raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen hervorgehen?

LEADER-LAGen oder konkrete -Projektträger können dann in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, aus deren Erarbeitung und Umsetzung raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen hervorgehen, auftreten, wenn z.B. als Beitrag zur Daseinsvorsorge Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der ÖPNV-Abdeckung in der Region vorgesehen sind. Die LEADER-LAG bzw. der konkrete LEADER-Vorhabenträger tritt in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf, wenn sie/er beispielsweise zusätzliche Busverkehre (Regionalbusse, Schienenersatzbusse) oder etwa durch den öffentlichen Träger aufgegebene Zugverbindungen zur Verbesserung der Erreichbarkeiten und der verkehrlichen Erschließung in der Region entwickeln und umsetzen. „Bei den einschlägigen öffentlichen Aufgaben wird es sich tatsächlich im Wesentlichen um Aufgaben der Daseinsvorsorge handeln. So etwa im Bereich Schienenverkehr, Straßenbau, (...)“ (Goppel, 2010; S. 192-193).

Das Beispiel ‚Bürgerbahnprojekt Elbe-Elster-Express‘

Als Beispiel für eine solche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch einen LEADER-Vorhabenträger soll das LEADER+-Projekt ‚Bürgerbahnprojekt Elbe-Elster-Express‘ betrachtet werden. „Durch die gesamte Region zieht sich in Nord-Süd-Richtung eine Nebenstrecke der Deutschen Regionaleisenbahn GmbH, auf der bereits im Jahr 2000 der gesamte Personenverkehr eingestellt worden ist. Seitdem ist es für Einwohner und Touristen kaum möglich, die Region ohne Auto zu bereisen, da andere öffentliche Verkehrsmittel in der Regel in den Abend- und Nachtstunden sowie an Wochenenden und Feiertagen nur eingeschränkt oder gar nicht verkehren. (...) Da jedoch unter den gegenwärtigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen keine Nahverkehrsbestellung seitens der Aufgabenträger zu erwarten war, wurde ein neues Betreibermodell entwickelt: das Bürgerbahnprojekt „Elbe-Elster-Express“. Unter der Trägerschaft des eigens für diesen Zweck gegründeten Fördervereins Elbe-Elster-Express e.V. des Deutschen Bahnkunden-Verbandes (DBV) wurde die Strecke auf einer Länge von 49 Km wieder in Betrieb genommen. (...) Die gesamten Projektkosten von 347.650 Euro wurden zu 80 Prozent über LEADER+ gefördert. Den Eigenanteil von 20 Prozent trug der DBV-Förderverein Elbe-Elster-Express e.V.“ (DVS, 2007).

Der Betreiberverein tritt demgemäß als Privater an die Stelle des öffentlichen Verkehrsbetreibers. Im Sinne der Daseinsvorsorge ist sie fortan Streckenbetreiber und trägt maßgeblich zur verkehrlichen Erschließung der Region bei. Neben der Voraussetzung eines privaten Trägers in Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe muss gemäß zweitem Halbsatz des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG eine weitere Voraussetzung gegeben sein. Die Bindungswirkung greift nämlich nur dann, wenn zusätzlich „öffentliche Stellen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG). Da eine mehrheitlich öffentliche Beteiligung wie beschrieben bei LEADER-LAG regelmäßig nicht der Fall ist (vgl. mindestens die Hälfte WiSo-Partner, siehe S. 94), kann nur die überwiegende öffentliche Förderung als Kriterium für die Auslösung der Bindungswirkung herangezogen werden. Die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 ROG benannte Voraussetzung der überwiegend öffentlichen Förderung ist im dargestellten Beispiel des Bürgerbahnprojektes Elbe-Elster-Express e.V. mit einem LEADER-Anteil von 80 v.H. gegeben.

Die überwiegend öffentliche Finanzierung trifft mindestens in den bundesdeutschen Konvergenzgebieten zu: „In den Konvergenzgebieten (neue Bundesländer und der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg) beteiligt sich die EU in der Regel mit bis zu 80 v.H. an der Finanzierung der ELER-Maßnahmen⁹¹ (DVS, 2009). Doch auch in den sonstigen LEADER-Regionen außerhalb der Konvergenzgebiete kann die Finanzierung überwiegend über öffentliche Mittel gesichert sein (Einzelfallentscheidung): „Bei Umsetzung der Förderung über integrierte regionale Entwicklungsansätze nach LEADER erhöhen sich die Kofinanzierungssätze der EU um fünf Prozentpunkte auf maximal 80 v.H. bzw. 55 v.H. in allen anderen Gebieten“ (DVS, 2009; siehe Profil LEADER, S. 84).

Bei der Auseinandersetzung mit der Voraussetzung der überwiegend öffentlichen Fördermittel stellt sich die in der Tat interessante Konstellation, dass außerhalb der Konvergenzgebiete der LEADER-Fördermittelansatz bei maximal 55 v.H. liegt. Es kann sich die Fallkonstellation ergeben, dass die Genehmigungsbehörde eine Förderung für ein Vorhaben einer privaten Stelle (in Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe mit raumbedeutsamen Auswirkungen) genehmigt, diese aber auf max. 50 v.H. oder weniger festsetzt. In diesen Fällen ist der Tatbestand der überwiegend öffentlichen Finanzierung außer Kraft, da der Kofinanzierungsbeitrag in Höhe von mindestens 50 v.H. oder mehr von Seiten des Privaten beglichen wird. In diesen Fällen greift die aus § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG hervorgehende Bindungswirkung nicht mehr.

Dennoch wird über das realisierte Projektbeispiel Elbe-Elster-Express dargelegt, dass über § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG eine Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung zutrifft in den Fällen,

- wenn eine LEADER-LAG oder ein konkreter Vorhabenträger als privatrechtliche Person (z.B. Verein) heraus in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (z.B. ÖPNV-Betrieb)
- raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (z.B. Verkehrsstrassen- und Schienennutzung) entwickeln und umsetzen,
- die überwiegend öffentlich gefördert sind (über 50 v.H.).

Nach RUNKEL können sich Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater nur aus fachgesetzlichen Bestimmungen ergeben (sog. besondere Raumordnungsklauseln) (so Runkel, 2010b; S. 22). Dies trifft auf die weit überwiegenden und „klassischen“ raumbedeutsamen Vorhaben privater Vorhabenträger wie insbesondere z.B. Rohstoffabbauflächen, Windkraft- oder Biomasseanlagen, Einzelhandelszentren, Freizeitgroßinfrastrukturen, etc. zu. Aber mit Blick auf die Themenstellung und die potenzielle Wirkungsweise von LEADER-Projekten⁹² ergibt sich ein differenziertes Bild. Unter bestimmten Voraussetzungen erfüllen auch LEADER-LAGen bzw. konkrete LEADER-Vorhabenträger alle Kriterien, um bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung beachten und die Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen zu müssen.

⁹¹ Die Beteiligung für den ELER-Schwerpunkt 2 und für LEADER (Schwerpunkt 4) beträgt in Konvergenzgebieten 80 Prozent (maximaler Beteiligungssatz). In Konvergenzgebieten ist generell von einem Anteil der LEADER-Förderung von über 50 Prozent auszugehen.

⁹² vgl. Kapitel Profil LEADER (S. 77 ff.) sowie Projektanalyse (S. 190 ff.)

Somit gilt: Erfüllen die LEADER-LAG oder der konkrete Projektträger die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 S. 2 ROG, dann gilt die Bindungswirkung für Personen des Privatrechts „bezüglich der Erfordernisse uneingeschränkt, d.h., bezüglich der Beachtungspflicht der Ziele ebenso wie bezüglich der Berücksichtigungspflicht der Grundsätze und sonstigen Erfordernissen“ (Goppel, 2010; S. 192).

Ferner führen BIELENBERG et al. passend dazu aus, „wer durch Ziele der Raumordnung gebunden werden soll, soll bei deren Aufstellung auch beteiligt werden“ (Bielenberg/Runkel/Spannowsky; J 630; S. 19). LEADER schickt sich an, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, LEADER-LAGen sowie unmittelbar mit ihnen in Verbindung stehende LEADER-Projektträger können damit an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gebunden sein. Entscheidend dabei ist, dass sie es jedoch nicht wissen. Hier ist die Raumordnung aufgefordert, die notwendigen Rahmenregelungen zur Beteiligung derjenigen informellen Initiativen zu schaffen, von denen man raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erwartet. Ein Weg dazu ist sicherlich die formelle Regelung in den Beteiligungsvorschriften des § 10 ROG 2008⁹³.

3. Zwischenfazit: Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen

Die Bindungswirkung des § 4 ROG zu den Erfordernissen der Raumordnung greift unter bestimmten Voraussetzungen auch bei LEADER-Konzepten, -Maßnahmen und -Projekten. Eine solche Bindungswirkung an die Erfordernisse der Raumordnung und damit eine unmittelbar ableitbare Pflicht zur Berücksichtigung der regionalen Raumordnungspläne wird auf Basis der analysierten Rechtslage für LEADER-Initiativen innerhalb von Konvergenzgebieten gesehen, kann aber auch je nach Höhe der öffentlichen Fördermittelanteile unmittelbar für LEADER-Vorhaben außerhalb der Konvergenzgebiete Geltung entfalten. In allen sonstigen LEADER-Regionen ist eine verpflichtende Berücksichtigung nicht ableitbar, dennoch sollte aufgrund der potenziell zu generierenden regionalen Mehrwerte die Berücksichtigung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze und die enge Kooperation mit der regionalen Raumordnung für alle LEADER-LAGen geboten sein.

V. Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von LEADER-Initiativen als Instrument der Landes- und Regionalplanung

Welche Handlungsoptionen bieten sich der Raumordnung, wenn sich LEADER-Initiativen nicht oder nur unzureichend an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung binden lassen?

„Der Bund kann nachgeordnete Ebenen an seine Vorgaben zur Raumordnung nicht rechtlich binden. Insofern formuliert die Raumordnung Leitlinien, bietet aber keine

⁹³ § 10 ROG 2008 regelt die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen; darin sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Eine Beteiligungspflicht für (privat-rechtliche) LEADER-LAGen wird nicht ausgesprochen.

rechtsverbindlichen Regeln. Die Steuerungskraft der Raumordnung des Bundes ist damit äußerst begrenzt. Das zuständige Bundesministerium hat auch keine Kompetenz, raumordnerische Ideen und Konzepte in anderen Ministerien durchzusetzen“ (Schultheis; 2006).

Nicht zuletzt aus diesem Grund stellt sich bei der Betrachtung des raum- und insbesondere des regionalplanerischen Steuerungsverständnisses die Frage: Worin besteht die Konsequenz, wenn die für LEADER verantwortlichen programmatischen Vorgaben und gesetzlichen Regelungen nicht in der Form angepasst werden, dass die Regionalplanung ihren im ROG konstituierten Handlungsanspruch (für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der LEADER-LAGen) ausüben kann? Was also, wenn sich LEADER die exklusive Steuerung und Koordinierung einer Maßnahme nicht abnehmen lässt und dementsprechend keine Regelungsmechanismen zur Zusammenarbeit mit der Regionalplanung einführt? Dann legitimiert zwar das ROG die Regionalplanung zur Steuerung und Koordinierung, aber LEADER erkennt dies nicht an.

Es mangelt also an Durchsetzungsbefugnissen und an Sanktionsoptionen für den Fall, dass aus LEADER entstammende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen für die Regionalplanung so bedeutend sind, dass diese einen aktiven verantwortlichen Steuerungs- und Koordinierungsanspruch geltend macht, die für die Projektierung verantwortliche LEADER-LAG sich diese Steuerung aber nicht abnehmen lässt. Eine Patt-Situation, die nach derzeitigem Rechtsstand keine formale Lösung bietet außer der Untersagung der raumbedeutsamen Planung und Maßnahme durch die Raumordnungsbehörde gemäß § 14 Abs. 1 ROG.

Bereits mit dem ROG 1998 wurden die Vorschriften zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen geregelt (§ 12 ROG 1998) und fanden über den § 14 ROG entsprechenden Einzug in die ROG-Novelle 2008. „Danach können (...) behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, bei denen Ziele der Raumordnung bei der Genehmigung der Maßnahme rechtserheblich sind, befristet untersagt werden, wenn zu befürchten ist, dass die Verwirklichung in Aufstellung, Ergänzung oder Aufhebung befindlicher Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 30). Ziel dieser Regelung ist die Stärkung der (regionalen) Raumordnung gegenüber der stetig gestiegenen Anzahl raumwirksamer Planungen und Maßnahmen einerseits der Fachplanungsbehörden, aber auch der verstärkt aufkommenden Raumentwicklungsinitiativen unterschiedlicher Sektoren.

Das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz⁹⁴ sieht es in § 19 LPIG vor, dass die oberste Landesplanungsbehörde und die obere Landesplanungsbehörde gegen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (nach Anhörung der fachlich zuständigen obersten Landesplanungsbehörde) den landesplanerischen Einspruch einlegen. Von diesem Instrument können sie dann Gebrauch machen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen oder ihre eingeleitete Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird (siehe § 19 LPIG RhPf).

⁹⁴ Die nähere Erläuterung erfolgt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz; die dortigen Landesregelungen sind auf die weiteren Landesplanungsgesetze übertragbar.

„Der landesplanerische Einspruch soll den zuständigen Landesplanungsbehörden die Möglichkeit an die Hand geben, gegen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu intervenieren, wenn bei deren Vollzug verbindliche oder künftige Ziele der Landesplanung (und damit auch der Regionalplanung⁹⁵, der Verfasser) gefährdet erscheinen“ (Bäumler, 2009; S. 136).

Der landesplanerische Einspruch kann sich nur gegen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen richten. In Verbindung mit der Begriffsdefinition des § 3 ROG ergibt sich die Einspruchsmöglichkeit folglich für Vorhaben, durch die Raum beansprucht oder Raum beeinflusst wird.

Die Untersagung, im Gegensatz zum landesplanerischen Einspruch ein Verwaltungsakt, kann in Anlehnung an § 12 ROG 1998 sowie an § 14 ROG befristet (bis zwei Jahre) oder unbefristet erfolgen.

Ist zu befürchten, dass durch eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme einer LEADER-Initiative die eingeleitete Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde, dann kann von der Möglichkeit der befristeten Untersagung der Planung oder Maßnahme auch gegen Personen des Privatrechts (wie LEADER-LAGen sowie konkrete –Projektträger) erfolgen (siehe § 19 Abs 4 LPIG RhPf). „Mit dieser Formulierung wird deutlich, dass das Gesetz nicht jeden Widerspruch zu künftigen Zielen der Raumordnung als ausreichend ansieht, um von der Maßnahme des Einspruchs Gebrauch machen zu können. Nur besonders große oder hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkungen besonders schwerwiegende Planungen und Maßnahmen sind in der Lage, die eingeleitete Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung unmöglich zu machen oder wesentlich zu erschweren“ (Bäumler, 2009; S. 136).

Der landesplanerische Einspruch sowie die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen stellen ein restriktives Instrument für den (Not)Fall dar, falls ein LEADER-Vorhaben den Festlegungen des Regionalplans zuwiderlaufen sollte. Mit dem landesplanerischen Einspruch ist unmittelbar die Einleitung eines in der Regel aufwändigen Raumordnungsverfahrens (ROV) verbunden, wenn für das Vorhaben nicht zuvor bereits ein ROV durchgeführt worden ist (bei LEADER-Vorhaben eher nicht der Fall). In einem Raumordnungsverfahren prüft die zuständige Landesplanungsbehörde die Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Die Auswirkungen des Vorhabens werden unter überörtlichen Gesichtspunkten überprüft, insbesondere im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Verträglichkeit mit sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Das Raumordnungsverfahren dient somit zur Klarstellung eines mit den Zielen der Raumordnung abgestimmten Ergebnis.

Der Raumordnungsbehörde bietet sich mit der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bzw. mit dem landesplanerischen Einspruch ein scharfes Schwert zum abschließenden Einsatz gegen den Zielen der Raumordnung entgegenstehende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von LEADER-Initiativen. Aufgrund des

⁹⁵ vgl. § 12 LPIG RhPf als Legaldefinition der Regionalplanung: „Bei der überörtlichen, überfachlichen und zusammenfassenden Landesplanung im Gebiet einer Region (Regionalplanung) wirken Land, Gemeindeverbände und Gemeinden nach Maßgabe des Gesetzes zusammen“

langwierigen und umfangreichen Ablaufverfahrens (siehe u.a. § 17 LPlG RhPf) stellt das ROV eine hohe Hürde dar. Von der Option des landesplanerischen Einspruchs und der Untersagung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aus einer LEADER-Initiativen wird daher nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden. Dennoch ist diese Möglichkeit realistisch gegeben. Im Sinne einer koordinierten Regionalentwicklung kann die Untersagung eines LEADER-Projektes keine regelmäßige Lösung sein. Dahin gehend sollten Moderations- und Mediationsmethoden, Runde Tische oder sonstige Formen der Abstimmung zu alternativen Ergebnissen führen.

VI. Begriff und Tragweite des raumplanerischen Steuerungs- und Koordinierungsanspruches

Die Regionalplanung meldet einen Anspruch auf die Steuerung und Koordinierung von ländlichen Entwicklungsinitiativen an (siehe Exposé). Nach den bisherigen Erkenntnissen aus den einzelnen Kapiteln

- der Erläuterung des regionalplanerischen Profils,
- der Analyse des Verständnisses von Regionalentwicklung und artverwandten Begriffen,
- der raumordnerischen Zusammenarbeit als ein entscheidendes Handlungsinstrument,
- der Darlegung des gewandelten regionalplanerischen Steuerungsverständnisses,
- der Veranschaulichung der beiden dazu maßgeblichen ROG-Novellen 1998 und 2008 sowie
- der (bedingten) Verifizierung der Bindung von LEADER-Initiativen an die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes

hat sich bestätigt, dass die Regionalplanung unter bestimmten Voraussetzungen ihren Anspruch auf Steuerung und Koordinierung projektorientiert und Einzelfall abhängig berechtigter Weise geltend machen kann. Daher erfolgt an dieser Stelle eine kompakte Interpretation des regionalplanerischen Verständnisses von ‚Steuerung‘ und ‚Koordinierung‘⁹⁶.

„Der mit Raumordnung verbundene Steuerungsbegriff hat sich seit Entstehen der modernen Raumplanung (...) erheblich gewandelt (...): Steuerung wird (...) nicht mehr als einseitige Beeinflussung des Handelns anderer aufgefasst, sondern als zielbezogener Interaktionsprozess zur Anpassung von Denk- und Verhaltensweisen“ (Fürst, 2005). Dieser Interaktionsprozess wird von FÜRST als Koordinierungsprozess gleichgesetzt. Der Raumplanung stehen zur Steuerung eine „breite Palette an Steuerungsmöglichkeiten“ (ebenda) zur Verfügung, die von persuasiver Beeinflussung bis hin zu Zwangsmaßnahmen (Gebote, Verbote) reichen kann (so Fürst, 2005).

⁹⁶ Da die folgende Interpretation des Steuerungs- und Koordinierungsverständnisses auf Tatbestände von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt blickt und für die Ableitung beider Verständnisse bestimmte Ergebnisse der vorausgehenden Untersuchungsschritte notwendig sind, wird dieser Aspekt der Steuerung und Koordinierung an dieser Stelle erläutert.

KEIM setzt sich mit dem Begriff der Steuerung in der räumlichen Entwicklung hinreichend auseinander⁹⁷. Die Auseinandersetzung und Begriffsklärung der ‚Steuerung‘ erfolgt für diese Untersuchung weitgehend in Anlehnung an KEIM.

„Das steuerungstheoretische Verständnis der räumlichen Entwicklung bzw. Planung war bisher vor allem von einem hierarchisch-interventionistischen und von einem auf ökonomische Entwicklung ausgerichteten Prinzip geprägt. ‚Steuerung‘ bedeutete in diesem Kontext eine Form von regulativer Politik, ergänzt um die Anreizwirkung von finanziellen Förderprogrammen“ (Keim, 2002; S. 1). Nach dem Ansatz von MAYNTZ ergibt sich eine Präzisierung des Steuerungsbegriffes in dem Sinne, dass unter ‚Steuerung‘ ein Vorgang zu verstehen ist, „durch welchen ein Objekt, ein System o.ä. von einem Ort oder einem Zustand zu einem bestimmten anderen Ort oder Zustand gebracht wird“ (Keim, 2002; S. 2; nach Mayntz, 1987).

Zutreffend unterscheidet KEIM daran anlehnend zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt. Demgemäß zeigt sich die Rollenverteilung auf die vorliegende Problemstellung projiziert zwischen Regionalplanung als potenziellem Steuerungssubjekt und dem konkreten LEADER-Vorhaben als designedem Steuerungsobjekt.

„Steuerungssubjekt: Es bedarf entweder einzelner bzw. mehrerer Personen oder handlungsfähiger Kollektive, die das verrichten, was wir „steuern“ nennen. Wenn wir das Steuern einem Subjekt als Handlung zurechnen wollen (und dafür spricht das Interesse an Verursachung und an Verantwortlichkeit), dann darf das Subjekt sich nicht in diffuse Akteursgruppen auflösen. Auch Koordinationsprozesse oder Interaktionsmedien sind keine Subjekte (...). Nicht erforderlich ist hingegen, dass das Steuerungssubjekt selbst die Kräfte der Veränderung verkörpert, vielmehr geht es gerade darum, dass es die erkennbaren oder mobilisierbaren Kräfte in ihrer Richtung und Wirkung beeinflusst. Hingegen schließt das Verständnis von Steuerungssubjekten die Möglichkeit ein, dass das Subjekt (Akteur) selbst Teil des gesteuerten Zusammenhangs ist“ (Keim, 2002; S. 2).

KNIELING et al. sehen Kooperationsansätze in Form von Verhandlungen und Vernetzungen als für die Raumplanung typische Steuerungsformen. Dies gelte sowohl für den ordnenden wie auch den entwicklungsorientierten Handlungsbereich. „Von den für Steuerung relevanten Einflussressourcen – Zwang (hierarchische Steuerung), Anreize/Tausch (materielle Steuerung) und Appell an Normen/Überzeugungen (persuasive Steuerung) – hat sie praktisch nur die Möglichkeiten der persuasiven Steuerung zur Verfügung“ (Knieling et al., 2003; S. 11).

Entgegen der Auffassung von KEIM und in Erweiterung der Ausführungen von KNIELING et al. muss vor dem Hintergrund der gegenständlichen Untersuchung für das Steuerungsverständnis die aktive Rolle des Steuerungssubjektes betont werden, die konsequenterweise bis zur Vollzugssteuerung reichen kann. Entscheidend für den Unterschied zwischen der Steuerung und der Koordinierung von Prozessen oder Projekten ist die aktive Funktion, die die steuernde Person oder Institution in diesem Prozess einnimmt, um die dargestellte Orts- oder Zustandsveränderung einzuleiten und zu erreichen. Demnach kommt der Regionalplanung als Steuerungssubjekt diese aktive Rolle in der Projektbegleitung zu, wenn von dem Anspruch zur Steuerung von Projekten der re-

⁹⁷ ausführlich zum sozialwissenschaftlichen Begriff „Steuerung“ siehe Keim, 2002; S. 2 f.

gionalen ländlichen Entwicklung gesprochen wird. Der regionalplanerische Steuerungsansatz kann dabei in Einzelfällen bis zur verantwortlichen Umsetzung einzelner Projekte der LEADER-Initiativen reichen (siehe dazu auch Kapitel Steuerungsverständnis, S. 158 ff.).

„Steuerungsobjekt: Hierbei geht die sozialwissenschaftliche Steuerungstheorie davon aus, dass der Gegenstand der Steuerung, also das, was gesteuert werden soll, Systemcharakter besitzt. Das bedeutet insbesondere, dass es jeweils um einen Handlungszusammenhang geht, der sich ohne Steuerung selbstständig bzw. eigendynamisch weiterentwickeln würde. Mit „Steuerung“ soll die Entwicklungsrichtung des Zusammenhangs gezielt verändert werden (...). In diesem Verständnis ist inbegriffen, dass das Steuerungsobjekt Kräfte bzw. Substanz aufweist, damit überhaupt eine Entwicklung (und deren Veränderung) stattfinden kann. Gehört ein Steuerungsobjekt selbst dem Objektzusammenhang an, muss dieser eine ausdifferenzierte, hinreichende handlungsfähige Steuerungsinstanz enthalten“ (Keim, 2002; S. 2/3).

Die charakterlichen Merkmale des Steuerungsobjektes treffen grundsätzlich auf die Vorstellung von einzelnen potenziell steuerungsbedürftigen LEADER-Projekten (keine kompletten LEADER-Prozesse) zu. Diese lassen sich gemäß der Definition als potenzielle Steuerungsobjekte einordnen. Die Tragweite der tatsächlichen Steuerungsrelevanz wird in Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen (S. 169 ff.) sowie in Kapitel Projektanalyse (S. 190 ff.) eingehender entwickelt und dargelegt.

Entscheidend für das regionalplanerische Bestreben zur Steuerung ist neben der Legitimation die konkrete Zielvorstellung eines steuernden Eingriffs. „Steuerungsziel: von „Steuerung“ sollten wir nur sprechen, wenn eine bestimmte Zustandsänderung des als Steuerungsobjekt fungierenden Zusammenhangs angestrebt wird. Dies drückt sich in der Regel in Intention, Strategie oder Zielen aus, wobei anstelle einer punktgenauen Zielbeschreibung oft besser von einer Zielrichtung (die aber messbar sein sollte) gesprochen wird. Damit sind normative Aussagen über den Einsatz von Steuerung, also Entscheidungen verbunden, die in unserem Arbeitsfeld oft politischer Natur sind. Ohne explizite Absichts- oder Zielaussagen kann später die faktische Wirksamkeit der Steuerung nicht überprüft werden“ (Keim, 2002; S. 3).

Ohne eine klare Zielformulierung macht ein Eingreifen der Regionalplanung keinen Sinn. Sie wird immer mit einer klaren Vorstellung den aus ihrer Sicht steuerungsrelevanten LEADER-Projekten gegenüber treten.

Koordinierung⁹⁸

Dem Begriff der aktiven Steuerung raumplanerischer Prozesse steht folglich die passive Variante der Koordinierung zur Seite. ‚Koordinierung‘ kann generell definiert werden als „Prozess der Zusammenführung von arbeitsteilig zu bewältigenden Planungen und Handlungen im Rahmen institutioneller Regelsysteme zur Veränderung gesellschaftlicher Problemlagen – unter Orientierung auf Ziele und unter Integration der hierfür be-

⁹⁸ in Ergänzung zur allgemeinen Begriffseinführung von ‚Kooperation‘, ‚Koordinierung‘ und ‚Koordination‘ im Einführungskapitel; siehe S. 12

nötigten Mittel“ (Dauerer/Weick, 1978; Weick, 2009). Das Merkmal der aktiven Umsetzung von Projekten und Planungen ist nicht zwangsläufig gegeben. ‚Koordination‘ kann als weichere Form von ‚Steuerung‘ verstanden werden, die auf die aktive Rolle in der Projektumsetzung verzichtet. Wie oben (S. 12) bereits beschrieben, zeichnet sich die Koordination in Abgrenzung zur Steuerung noch stärker durch Prozessinstrumente wie (Ver-)Handlung, Information, Management oder Vernetzung aus. Sie zielt mehr auf persuasives denn auf aktiv-umsetzungsfokussiertes Projektmanagement.

Unmittelbar verbunden mit dem Begriff der ‚Koordination‘ zeigt sich in der Fachdiskussion das Streben nach ‚Koordination‘. Dabei bezeichnet ‚Koordination‘ den eigentlichen Umsetzungsprozess, die einzelnen Schritte, ‚Koordination‘ hingegen das Gesamtergebnis dieses Prozesses (vgl. S. 12). Koordination ist folglich das Ergebnis von Koordination. „Die Forderung nach Koordination ist eine beliebte, weil griffige und plakative Metapher, um sowohl auf Planungsprobleme als auch gleichzeitig auf deren Lösung hinzuweisen“ (Weick, 2009). Aber bereits vor 40 Jahren konstatierte z.B. KRÜGER: „Gefordert wird Koordination häufiger, begründet wird sie seltener, über ihr Zustandekommen wird fast immer geschwiegen“ (Krüger, 1969; S. 161).

Projekte, für welche die Regionalplanung keine aktive Steuerungsrolle beansprucht, die aber dennoch ein Mitwirken derselben begründen oder sogar erfordern, sollen durch die Träger der Regionalplanung in koordinierender Funktion begleitet werden. Gemäß der allgemeinen Definition von Koordination und Koordination (vgl. Seite 12) begründet sich diese Forderung auf ein institutionelles Hierarchieverständnis der Träger der Regionalplanung gegenüber den Trägern ländlicher Entwicklungsprozesse. Eine unbedingte hierarchisierte Zusammenarbeit ist jedoch vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse nicht bedingungslos zu bestätigen.

VII. Erkenntnisse zum Steuerungsverständnis der Regionalplanung

Die Raumordnung zeigt heute ein wesentlich verändertes Gesicht als noch zu Zeiten der jungen Bundesrepublik. Raumentwicklung ist ein fortlaufender Prozess, der sich auch weiterhin an den gesellschaftlichen, demografischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Rahmen- und Bestimmungsfaktoren orientieren werden muss. Insbesondere der Raumplanung scheint es dabei schwer zu fallen, sich auf diese neuen Anforderungen und Aufgabenbereiche umsetzungs- und zielorientiert sowie vor allem flexibel anzupassen.

Ausgehend von der wachsenden Prozesskomplexität räumlicher Planung und Entwicklung, mit der vor dem Hintergrund des dargelegten Wandels des raumordnerischen Steuerungsverständnisses der Bedarf an einer Fortschreibung von Steuerung im regionalen Raumgefüge einhergeht, spricht LUDWIG von der „Neubestimmung von Planung in einem polyzentrischen System der Steuerung“ (Ludwig, 2004; S. 32).

Die Raumordnung war ursächlich zur Gestaltung und Verteilung von Funktionen und Nutzungen im Raum zuständig. In Zeiten des gesellschaftlichen Wandels, wirtschaftlicher Krisen und vor allem des demografischen Umbruchs sind allerdings zunehmend weniger Verteilungsaufgaben zu bewältigen. Die ursprüngliche Basis und Legitimation der Raumordnung hat somit an Nährboden verloren.

Die Regionalplanung präsentiert sich derzeit noch gebeutelt von einem stetigen Funktionsverlust der Vergangenheit. „Während sie (*die Regionalplanung*, der Verfasser), in Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen gleichermaßen, ordnungspolitisch kaum umstritten ist, sind ihre Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale, vor allem in ländlichen, strukturschwachen und peripheren Regionen, ausbaufähig“ (Troeger-Weiß, 1998; S. XI). „Die Raumordnung hat einerseits einen umfassenden gesamt- und teilräumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsauftrag, kann diesen aber nur mit vergleichsweise wenigen Instrumenten erfüllen (...)“ (Runkel, 2010b; L § 1; S. 3). Sie strebt nach Anerkennung und Wertschätzung und beruft sich dabei nicht unberechtigt auf die seit dem ROG 1998 vorhandene Kompetenzstärkung zur Koordinierung und Gestaltung von Prozessen der Raumentwicklung. So sieht sich die (regionale) Raumordnung seither gestärkt, weitere Aufgaben und auch spezifische Entwicklungsfunktionen zu übernehmen. SPANNOWSKY sieht in diesem Zusammenhang die Chance aber auch die Notwendigkeit, „die Raumentwicklung stärker mit der Raumordnung zu verzahnen“ (Spannowsky, 2003; S. 21). „Mehr als zehn Jahre nach Erteilung des Handlungsauftrags von § 13 ROG (*ROG in der Fassung von 1998*; der Verfasser) hat sich die Regionalplanung vermutlich verändert und sich verstärkt regionalentwicklungspolitischen Herausforderungen gestellt“ (Diller, 2009; S. 6).

Mindestens bis Ende der 1990er Jahre fanden regionale Entwicklungsprozesse keine nennenswerte Beachtung durch die Regionalplanung. Auch mit dem ROG 1998 und dem damit verbundenen erweiterten Handlungsauftrag zur Aufstellung von Entwicklungskonzepten kam der Gestaltung von räumlichen Entwicklungsprozessen sowie dem erweiterten Planvollzug lediglich ein – teilweise – sehr untergeordneter Stellenwert zu.

Das regionalplanerische Steuerungsverständnis für die gegenständlichen Projekte regionaler Entwicklungsinitiativen und –ansätze hat sich (spätestens) seit dem ROG 1998 spürbar fortentwickelt. Nach der erstmaligen Stärkung der regionalen Raumordnung durch die Einführung des Instrumentariums der Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) im Raumordnungsgesetz 1998 erfuhr die Regionalplanung über die neuen Leitbilder der Raumordnung sowie durch die Erweiterungen des ROG 2008 eine weitere Aufwertung der Befugnisse. „Im Prozess der Weiterentwicklung hat sich die Regionalplanung von einem spezifischen Instrument zur Lösung solitärer Probleme über ein enzyklopädisch angelegtes Planwerk als zusammenfassende Darstellung der Fachplanungen hin zu einem integrierten System zur koordinierten Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum entwickelt“ (Weick, 1994 und 2010). Demgegenüber sieht SPANNOWSKY, dass „die Regionalplanung aber an Grenzen *stößt*, soweit raumstrukturelle Fehlentwicklungen abgestellt werden sollen, die ihre Ursachen nicht in konkreten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen haben“ (Spannowsky, 2005; S. 16).

Die Regionalplanung sieht ihre Rolle und Funktion in der Regionalentwicklung mittlerweile erweitert. Sie stellt aus ihrem Selbstverständnis heraus begründet die Forderung, sowohl durch das Raumordnungsgesetz (ROG) als auch durch die Legitimierung als organisatorisch-administriell übergeordnete Institution einen Auftrag für die Steuerung und Koordinierung von regionalen Entwicklungsprozessen zu haben. Die ROG-Novelle 2008 weitete den regionalplanerischen Handlungsauftrag vor dem Hintergrund der gegenständlichen Themenstellung insbesondere in den Feldern der raumordnerischen Zusammenarbeit entscheidend aus. Mit der ROG-Novelle ist für die Regionalplanung die

Legitimierung zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen innerhalb ihrer Hauptregelungskompetenz insbesondere der Verwirklichung der Regionalpläne sowie der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen verbunden.

Zum Abstimmungs- und Koordinierungsauftrag gesellt sich der Auftrag zur raumplanerischen Vorsorge für Raumnutzungen und zur Antizipation von Raumnutzungskonflikten unterschiedlicher Planungs- und Vorhabenträger. „Quasi im Vorfeld fachplanerischer Aktivitäten ist es Aufgabe der Raumordnung, für deren späteren Raumbedarf Vorsorge zu treffen, damit die fachplanerischen Vorgaben nicht durch anderweitig eingetretene Entwicklungen (...) unmöglich oder wesentlich erschwert werden (...)“ (Runkel, 2010b; S. 29). Dazu müssen der Raumordnung die wesentlichen in die Abwägung der Raumnutzung eingehenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der unterschiedlichen Vorhabenträger bekannt sein. Die Raumordnung hat dabei nicht die Pflicht, sich die Informationen bei den Vorhabenträgern abzuholen, sondern sie darf aufgrund der gewichtigen Rolle zur übergeordneten Abstimmung von Raumnutzungen den Anspruch haben, durch die Vorhabenträger über deren Planungen und Maßnahmen in Kenntnis gesetzt zu werden. Bei Fachplanungsträgern ist dies regelmäßig über entsprechende Raumordnungsklauseln geregelt, in den Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung mangelt es daran.

Die Regionalplanung leidet ganz massiv unter dem Image der rein auf die Ordnung des Raumes fixierten, restriktiven Siedlungs- und Flächensteuerung. Dabei haben sich ihr Wirkungsgrad und ihr Nutzen in und für die Region indessen verändert. Mit einem gewandelten Aufgabenverständnis kamen neue Funktionen, die es zunehmend in Dienstleistungsfunktion in der Region zu übernehmen galt. So hat sich die Regionalplanung der Steuerung von Entwicklungsprozessen im Sinne der REK angenommen und ihre Kompetenzen in der Mitwirkung in diesen Prozessen bewiesen. Daraus einen weitgehenden Steuerungs- und Koordinierungsanspruch für Prozesse der ländlichen Entwicklung abzuleiten, greift allerdings deutlich zu weit. WERNIG formuliert dieses Verständnis der Mitwirkung der Regionalplanung an der Regionalentwicklung recht treffend: "ob" die Regionalplanung einen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten soll, ist aus der Sicht der Länder unzweifelhaft zu bejahen, das "Wie" wird allerdings nicht abschließend vorgegeben. (...) Immerhin wird aber durch die klare Zuweisung der Aufgabe an die Planungsträger deutlich, dass die Regionalplanungsstellen offenbar zur Gestaltung von Regionalentwicklungsprozessen zwar nicht ausschließlich, aber gleichwohl besonders gut geeignet sind“ (Wernig; 2009).

Nach DILLER stellt das neue Miteinander der Funktionen (und Aufgaben) ‚Ordnung‘ und ‚Entwicklung‘ mit dem Ziel der koordinierten und abgestimmten Regionalentwicklung für die Regionalplanung eine der wesentlichsten aktuellen Herausforderungen dar. Sie muss ihre neue Rolle noch finden und erfüllen. Hinsichtlich des Rollenverständnisses der Regionalplanung in solchen Koordinationsprozessen kann man drei wesentliche Positionen unterscheiden:

„Der ersten Position nach ist die Regionalplanung die geeignete Institution für die zentrale Steuerung von Entwicklungsprozessen einer Region. Durch ihre Querschnittsorientierung, den klaren Raumbezug und die grundsätzliche politisch-institutionelle Legitimation ist sie die zentrale Institution für Regional Governance.

Sie kann dabei mehrere Funktionen ausüben: Informationsbroker, Aktivierer, Netwerker, Berater, Anwalt, neutraler Vertreter der Interessen nach außen, Regionalmanager, genereller Dienstleister.

Die zweite Position betont die Defizite der Regionalplanung in Regionalentwicklungsprozessen und sieht sie daher eher für klassische Ordnungsaufgaben geeignet:

- Ihr Handlungsraum, die abgegrenzte Region der Regionalpläne, stimmt nicht mit der von den Akteuren gefühlten Region übereinstimmt bzw. flexibel für bestimmte Entwicklungsaufgaben abgegrenzte Regionen sind den an festen politischen Grenzen orientierten Plänen vielfach überlegen.
- Die Regionalplanung kann keine finanziellen Vorteile versprechen, hat nur eine schwache Ressourcenausstattung und verfügt über wenig Tauschmasse für Bargaining (Verhandlungen, in denen Verteilungsfragen gelöst werden und ggf. Kompensationslösungen erarbeitet werden). (...)
- Die Regionalplanung hat feste ordnungspolitische Aufgabenkataloge, die personelle Ressourcen binden. Sie ist manchmal zu sehr in einem verrechtlichten staatlichen System befangen, ihr Selbstverständnis ist für kooperative entwicklungspolitische Aufgaben noch nicht entwickelt, oder sie werden ihr von anderen Akteuren der Region nicht zugetraut.

Nach der dritten Position – eine Vermittlung die ersten beiden - kann die Regionalplanung ihre entwicklungspolitische Rolle da am besten ausfüllen, wo sie sich bislang noch nicht besetzte Themenfelder erschließt und wo sie die Entwicklungsfunktion mit der ordnungspolitischen Funktion systematisch verknüpft. Sie kann daher vermutlich am ehesten kooperativen Handlungsbedarf in Feldern identifizieren, die nicht durch die Fachplanung abgesteckt sind, aber als regional bearbeitungsbedürftig empfunden werden“ (nach Diller, 2009; S. 6-7; u.a. nach Knieling/Fürst/Danielzyk, 2003; S. 186f).

Die ARL kritisiert, dass „die spezifischen Stärken der Regionalplanung in der Politik noch immer unterwertig behandelt werden. Das betrifft insbesondere ihre Interdisziplinarität *und* ihre sektorübergreifende Handlungsfähigkeit. (...) Eine strategische Regionalplanung kann gesellschaftliche Mehrwerte erzeugen, wird aber daran gehindert, weil sie institutionell und instrumentell politisch entwertet wurde. Häufig ist sie reduziert worden auf eine restriktiv wirkende Raumplanung, oft außerhalb der politischen und administrativen Hauptstrukturen angesiedelt und ohne ausreichende Einbindung sowohl in die stark nach Ressortgrenzen abgeschottete politische Meinungsbildung als auch in den Vollzug (fehlende Umsetzungsressourcen)“ (ARL, 2007; S. 4).

Warum sieht die Regionalplanung sich dazu berechtigt, Prozesse der ländlichen Entwicklung zu gestalten?

- Räumliche Überschneidung der Förderregionen mit der Planungsregion
- Dauerhafte Institutionalisierung der Regionalplanung vs. Förderzeitraum orientierter Zusammenschluss von Akteuren (LEADER)
- Kritik an ineffizientem Einsatz der LEADER-Mittel, Vorwurf der Mittelverschwendung

- Forderung nach effizienterem Mitteleinsatz für übergeordnete Ziele → Profilierung der Region im Sinne der Planungsregion erfordert die Bündelung aller Finanz-, Personal- und Institutionalressourcen
- Zunehmende Beeinflussung regionalplanerischer Kernbereiche
- Auftrag zur aktiven Regionalentwicklung, die über die Umsetzung der formellen Pläne und Programme hinausgeht (§ 13 ROG) und die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen umfasst.

Inhaltlich betrachtet hat sich das Verhältnis von LEADER und regionaler Raumordnung auch nach der letzten Gesetzesänderung des ROG zunächst nicht spürbar verändert. Die Träger der Regionalplanung allerdings haben nunmehr die generelle Möglichkeit, besser auf das Verhältnis zwischen Raumordnung und ländlichen Entwicklungsprozessen einzuwirken. Insbesondere die raumordnerische Zusammenarbeit zur Vorbereitung oder Verwirklichung sonstiger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 13 Abs. 1 ROG) öffnet der Regionalplanung die Tür für die tiefer gehende Kooperation mit LEADER-LAGen und sonstigen regionalen Entwicklungsträgern (siehe dazu auch Kapitel Projektanalyse, S. 190 ff.).

Mit der klar formulierten Aufgabe zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen in einem regionalen Raumgefüge erfährt die Regionalplanung eine deutliche Aufwertung und einen Auftrag. Ihre Rolle soll fortan geprägt sein von interventionistischer Arbeitsweise im Planvollzug und in der Umsetzung regionaler Entwicklungsprozesse. Damit werden die Arbeit und der Nutzen der Regionalplanung messbar. Die schwierig feststellbare Ursache-Wirkungs-Relation wird nun präzisierbar. Die Nützlichkeit und der gesellschaftliche Wert der Regionalplanung werden transparenter und nachvollziehbarer, wenn sich der Träger der Regionalplanung aktiv(er) in die Umsetzung einbringt. In der Planumsetzung und den Entwicklungsprozessen lassen sich mit Hilfe quantifizierbarer Indikatoren qualitative Wirkungen erfassen, der bisher fehlende Zeitaspekt zwischen Plan und Planvollzug wird geringer, die Leistung der Regionalplanung wird (eindeutig) zuordenbar.

Das ‚fortgeschriebene‘ Steuerungsverständnis kann in der derzeitigen Praxis jedoch an drei zentralen Faktoren scheitern:

- Zunächst scheint aufgrund der personellen und finanziellen Ressourcen noch eine teils erhebliche Diskrepanz zwischen Selbstverständnis und Leistungsfähigkeit der Regionalplanung zu bestehen. Die Regionalplanungsträger sind personell knapp ausgestattet und verfügen über äußerst geringe oder sogar keine Eigenmittel für Investitionen.
- Zweitens scheint in der immer noch andauernden Transformationsphase weg von einer ausschließlich regionalen Ordnungspolitik hin zu einer stärkeren Fokussierung auf regionale Entwicklungsprozesse ein Ausbildungs- und Generationenproblem zu bestehen. Viele der aktuellen Verantwortungsträger scheinen nur bedingt für die Lenkung von Prozessen und aktivem Projektmanagement ausgebildet. Gemäß ihrem beruflichen Werdegang und ihrer bisherigen Tätigkeitsfelder erscheint ein Umdenken hin zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen und Steuerung von bottom-up-Prozessen vergleichsweise schwierig.
- Drittens: Ein einseitig proklamierter Anspruchsbedarf zur Steuerung durch die Regionalplanung (Steuerungssubjekt), bleibt ohne Effekt, solange nicht der Akteur, der koordiniert werden soll (Steuerungsobjekt), diesen Bedarf anerkennt

und die Steuerung von extern zulässt. Die rechtlichen Regelungen zur Durchführung auf der LEADER-Seite enthalten bislang keinerlei verbindliche Vorgaben zur Kooperation mit der Regionalplanung (vgl. z.B. Raumordnungsklauseln). Geschweige denn von einer Direktive, dass die Regionalplanung sich bei raumbedeutsamen Projekten, Maßnahmen oder Prozessen steuernd oder koordinierend einbringen soll und dies von den für den Gesamtprozess verantwortlichen LEADER-Stellen zu dulden ist. Daher gilt, eine Steuerungs- oder Koordinierungsfunktion zu Gunsten der Regionalplanung kann nicht einseitig propagiert werden, sie bedarf zweifelsfrei der Zustimmung der betroffenen ländlichen Entwicklungsprozesse, hier LEADER. Demnach muss auch derjenige, der koordiniert werden soll, den Bedarf erkennen, der Koordination zustimmen und die notwendigen organisatorischen und institutionellen Regelungen veranlassen.

Mindestens diese drei Faktoren verhindern nach aktuellem Meinungsbild und normativer Situation die regionalplanerische Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit von ländlichen regionalen Entwicklungsprozessen in der Praxis. Die empirische Erhebung bestätigt diesen Eindruck nachdrücklich. Die Regionalplanung scheint nach derzeitiger Struktur nicht in der Lage, sich in dem selbst beanspruchten Maße in die regionalen Entwicklungsprozesse einzubringen und ihrer Stimme und dem regionalen Gedanken Nachdruck zu verleihen.

Die neue Akzentuierung der Regionalplanung findet ihren rechtlichen Niederschlag. Es wird bestätigt, dass Regionalplanung sich nicht mehr auf die Gestaltung des Raumes beschränken lässt, sondern dass sie verantwortlich sein kann für die Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum. „Im Vordergrund steht also die strategische Koordination der Akteure unter gemeinsamen konzeptionellen Zielvorstellungen als zentrale, notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für gemeinsames Handeln“ (Weick, 2009; S. 1). Dadurch wird eine hinreichende Legitimierung der Regionalplanung nach Mitgestaltung von Regionalentwicklungsprozessen in ihren ureigenen Themenfeldern der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen respektive den in ihrer Kompetenz stehenden Regelungstatbeständen erreicht (so Wernig, 2009). Darüber hinaus kann die Regionalplanung für weitergehende Aufgabenfelder bei Bedarf wichtige Funktionen erfüllen.

FÜRST beschreibt drei Formen des Steuerungsverständnisses der Regionalplanung:

- den Planungszyniker
- den missionarischen Planer sowie
- den planerischen Entrepreneur

(Fürst, 2005; S. 24).

Diese drei Formen stehen stellvertretend für den jeweiligen Typ Planer, der dieses Steuerungsverständnis verkörpert.

Das Außenbild der Regionalplanung bei den Vertretern der ländlichen Entwicklungsprozesse kommt dem ersten Typen, dem Planungszyniker, am nächsten. „Zwar werden Symbole geschaffen, die politisch und rechtlich abgesichert werden, aber deren praktische Relevanz sehr niedrig bleibt“ (Fürst, 2005; S. 24). Durch die immer stärkere Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf die politische Ebene, durch stetig wachsende

Einflussnahme sonstiger regionsexterner Rahmenbedingungen wie u.a. der EU-Strukturpolitik verlagert sich die Steuerung der (regionalen) Raumordnung auf andere Akteure. Sie wird bisweilen sogar fremdgesteuert. „Die regionale Ebene kann zwar immer mehr moderieren, aber nicht mehr gestalten. Dieser Planungspessimismus wird noch dadurch unterstützt, dass inzwischen ein dichtes Netz von Plänen und Programmen auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene entstanden ist, das planerische Koordinationsaufgaben kompromissunfähiger macht. (...) Das Planungskonzept dieses Planers ist eher konservativ: Man folgt den rechtlichen Regeln, betreibt in erster Linie Ordnungspolitik“ (Fürst, 2005; S. 24).

Die innere Wahrnehmung der Regionalplanung, das Selbstbild, entspricht unter Zugrundelegung der Thesen des Eingangsexposé, am ehesten dem zweiten Typen, dem missionarischen Planer. Vertreter des missionarischen Steuerungsverständnisses erkennen in der nachhaltigen Raumentwicklung für die Raumplanung erhebliche Steuerungspotenziale, „weil sie die einzige Politik ist, die querschnittsorientiert, langfristig und interdisziplinär agieren kann. (...) Planung ist primär darauf gerichtet, Akteure zu gemeinschaftlichem Handeln zu gewinnen und ihre paradigmatische Problemwahrnehmung sowie Lösungssuche zum Wohle der Region zu beeinflussen“ (Fürst, 2005; S. 24).

Dem dritten Typen entsprechen bislang erst wenige Regionalplanungsstellen. Sei es aufgrund eines abweichenden Selbstverständnisses, sei es aufgrund mangelnder politisch-organisatorischer Unterstützung zur Umstrukturierung des status-quo. Dieser Typ des ‚regionalen Entrepreneurs‘ erkennt neue Aufgaben und aufgreift und „Regionalplanung zu einer faktischen Entwicklungsagentur weiterentwickelt“ (Fürst, 2005; S. 24). Sein Steuerungsverständnis schafft Innovationen, die ihren Markt finden bzw. über die sich Allianzen bilden lassen (vgl. Fürst, 2005; S. 24). „Dieser Planer ist an Projekten interessiert, nutzt die Projekte als Vehikel der Raumgestaltung und Raumstrukturveränderung und versteht sich in der Praxis als (*übergeordneter*, der Verfasser) Regionalmanager“ (Fürst, 2005; S. 24).

Diesem dritten Typen folgend, ist die projektorientierte Implementierung ländlicher Entwicklungsinitiativen – wie LEADER – für die Regionalplanung greifbar nahe. Sich flexibel in die durch sonstige regionalen Akteure (wie Lokale Aktionsgruppen) organisatorisch gesteuerten regionalen Ansätze einbringend, nutzt der Regionalplaner auf Basis der Kooperationsstruktur seine Möglichkeiten zur inhaltlichen Steuerung von Projekten und Prozessen im Sinne der koordinierten regionalen Entwicklung.

Dieses Verständnis kommt einer geeigneten Lösungsstruktur zur Optimierung der Kooperationsstruktur sehr nahe.

Was bislang fehlt sind drei Dinge:

- beidseitige Vorgaben zur Kooperation zwischen LEADER und Regionalplanung, da ohne Rahmen setzende Regelung eine Zusammenkunft nicht zustande kommt
- das Selbstbild der (Regional-)Planer ist noch überwiegend geprägt durch den beschriebenen Typen 2; er steht einer innovativen und sich öffnenden Regionalplanung kontraproduktiv gegenüber

- die personellen und finanziellen Ressourcen der Regionalplanung, um sich in entsprechender Form in die einzelnen Unterebenen der regionalen Entwicklungsinitiativen einzubringen.

F. Projektanalyse konkreter LEADER-Vorhaben im Hinblick auf den regionalplanerischen Steuerungs- und Koordinierungsanspruch

Zur Untersuchung der tatsächlichen Zusammenhänge, Interdependenzen und potenziellen Synergieeffekten zwischen Regionalplanung und LEADER werden die Handlungsfelder, Schwerpunktthemen und konkreten Leitprojekte aller zum Zeitpunkt der vorliegenden Forschungsarbeit (2009/2010) laufenden LEADER-Gruppen in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland untersucht.

Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist die Filterung derjenigen Planungen und Maßnahmen, für die die Regionalplanung Steuerungs- und Koordinierungsansprüche berechtigt geltend machen kann und im Sinne der Leitvorstellung einer abgestimmten, koordinierten Regionalentwicklung im Raum auch wahrnehmen sollte.

Grundvoraussetzung „Räumliche Überschneidung“

Die Regionalplanung kann ihren Steuerungs- und Koordinierungsanspruch nur in den Gebieten und LEADER-Regionen geltend machen, mit denen eine räumliche Überschneidung vorliegt. Eine räumliche Überschneidung von in der Regel deutlich kleiner zugeschnittenen LEADER-Regionen mit der in den Flächenbundesländern flächendeckend angelegten Regionalplanung (entspricht u.a. im Saarland dem Gebiet der Landesplanung) ist zwangsläufig gegeben. In der räumlichen Überschneidung zeigt sich ein wichtiges Argument für den Zielanspruch, das Kooperationsverhältnis zweier regionaler Entwicklungsinitiativen zu optimieren: regional wirksame Initiativen im selben Raum müssen voneinander Kenntnis haben und darüber hinaus in begründeten Fällen (eng) miteinander kooperieren können, um das optimale Gesamtergebnis für den Raum effizient und zielorientiert zu erreichen.

Da die räumliche Überschneidung eine grundlegende Mindestvoraussetzung darstellt, bleiben nach den bisherigen Erkenntnissen drei weitere Projekteigenschaften, die als Filterkriterien in die Projektanalyse eingestellt werden:

- Raumbedeutsamkeit des Vorhabens
- Thematische Schnittmenge (Interdependenzen)
- Regionale Bedeutung.

Herangehensweise an die Auswertung

- Liste aller LEADER-Regionen der Periode 2007-2013 in den drei Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, unterteilt nach Handlungsfelder, Schwerpunktthemen und Leitprojekte (siehe Taurus-Institut, 2009)
- Bewertung und Einstufung der einzelnen Projekte anhand von Indizien in der Projektbeschreibung
- Handlungsfelder und Schwerpunktthemen von untergeordneter Bedeutung für die Auswertung aufgrund der vergleichsweise sehr allgemeinen Aussagen

- entscheidend für die Auswertung ist die Betrachtung der zentralen Leitprojekte in den einzelnen LEADER-Regionen, da die Regionalplanung nicht den Anspruch auf Steuerung oder Koordinierung eines gesamten LEADER-Prozesses, sondern nur für einzelne konkrete Projekte erhebt.

Im Rahmen der gegenständlichen Arbeit muss die Analyse auf eine Grobanalyse und Bewertung anhand von Merkmalen der in der Tabelle im Einzelnen angeführten Projekte und Maßnahmen beschränkt bleiben. Die Filterung der für die Regionalplanung bedeutsamen LEADER-Vorhaben folgt dementsprechend zunächst Indizien aus der Beschreibung der Schwerpunktthemen und der Leitprojekte. Diese Indizien umfassen in erster Linie

- eindeutige Projektformulierungen,
- kriterienrelevante Schlüsselwörter in den Projektbeschreibungen,
- raumkennzeichnende Angaben oder
- Akteursbezeichnungen,

aus denen Informationen zu gewinnen sind, in welchem Umfang und mit welcher Stoßrichtung das einzelne LEADER-Projekt umgesetzt werden soll.

Aus den Angaben der Tabelle heraus lassen sich bereits vergleichsweise sichere Rückschlüsse darauf ableiten, ob es sich bei den jeweiligen LEADER-Vorhaben um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, thematische Schnittmengen und Vorhaben von regionaler Bedeutung handelt. Es ist möglich, dass diese Bewertung im konkreten Einzelfall abweichend ausfallen kann, wenn weitere Informationen zum Projektvorhaben bekannt sind.

Dennoch eignet sich die gewählte Vorgehensweise gut,

- um einerseits die Anzahl an LEADER-Projekten mit Raumbedeutsamkeit zu verdeutlichen, sowie
- andererseits die Projekte herauszufiltern, die sich in thematischen Schnittmengen mit der Regionalplanung bewegen und gleichzeitig regionale Bedeutung ausstrahlen.

Filterkriterium 1 „Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“:

Gemäß dem in den vorangehenden Kapiteln dargelegten Steuerungsverständnis hat die Regionalplanung bei raumbedeutsamen LEADER-Projekten mehr als nur das Recht auf Information. Handelt es sich bei LEADER-Vorhaben um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, weist das Raumordnungsgesetz der Raumordnung die Option zur engen Zusammenarbeit mit den dafür „maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts“, Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft und damit auch den LEADER-LAGen bzw. den konkreten LEADER-Projektträgern zu.

Erfüllen LEADER-Projekte das Kriterium der Raumbedeutsamkeit, dann kann die Regionalplanung einen berechtigten Anspruch zur aktiven Projektbegleitung geltend machen, der gegebenenfalls bis zu einer führenden Koordinierungs- oder Steuerungsleistung reichen kann. Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen muss es eine unmittelbar ableitbare Kooperationspflicht zwischen LEADER-LAGen/LEADER-Projektträgern und der betreffenden Regionalplanung geben (vgl. Kapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 169 ff.).

Filterkriterium 2 „Thematische Schnittmenge“:

Weisen LEADER-Projekte keine Raumbedeutsamkeit (im Sinne des ROG, siehe oben) auf, fallen sie nicht automatisch aus dem regionalplanerischen Fokus heraus. Bei LEADER und Regionalplanung gibt es unmittelbare thematische Schnittfelder, die aber einen generellen Koordinierungs- oder Steuerungsanspruch durch die Planung zunächst nicht rechtfertigen.

Die gemeinsame thematische Schnittmenge zwischen LEADER und Regionalplanung bedeutet jedoch regelmäßig eine gleiche Problemsicht und Zielausrichtung. Gleiche Problemsicht und Zielausrichtung fungieren somit als verbindendes Element zwischen Regionalplanung und LEADER-LAG/Projektträger und können – neben der o.g. Raumbedeutsamkeit – eine wichtige Basis sein für Erfolg versprechende Kooperation in der Regionalentwicklung.

Gleichgelagerte thematische Projekte zweier unterschiedlicher Projektträger im selben Raumgefüge können zu einem gesamtregionalen Mehrwert führen. Daher ist die Prüfung der interdependenten Handlungsfelder (= inhaltlich-thematische Schnittmengen) zwischen LEADER und Regionalplanung ein zweites Kriterium zur potenziellen Zusammenarbeit zwischen LEADER-LAGen/LEADER-Projektträger und dem jeweiligen Träger der Regionalplanung. Bei diesen Vorhaben sind Synergien zwischen den Aktivitätsfeldern der Regionalplanung und der LEADER-LAGen/LEADER-Projektträger potenziell möglich.

Im Filterkriterium „Thematische Schnittmenge“ wird daher geprüft, ob das vorliegende Projekt in unmittelbarem thematischen Zusammenhang mit den durch die Regionalplanung bearbeiteten Themen steht:

- Ist dies nicht der Fall, scheidet das Projekt aus dem Interesse der Regionalplanung aus und wird ohne weitere Beteiligung der Regionalplanung durch die

LAG/den Projektträger umgesetzt; die Regionalplanung kann für diese Projekte keine Steuerungs- oder Koordinierungsansprüche geltend machen.

- Besteht ein thematischer Zusammenhang, bleibt das Projekt in der Betrachtung und wird nachfolgend dem dritten Filterkriterium „Regionale Bedeutung“ unterzogen.

Das Kriterium ‚Thematische Überschneidung‘ ist für die Regionalplanung folglich ein wichtiger Türöffner zur Kooperation mit den Trägern der ländlichen Entwicklungsinitiativen.

Die Prüfung der inhaltlich-thematischen Schnittmenge steht für die Regionalplanung in direktem Zusammenhang mit dem dritten Kriterium ‚regionale Bedeutung von LEADER-Projekten‘. LEADER-Projekte, die sich in der thematischen Schnittmenge mit den Themenfeldern der Regionalplanung bewegen und eine regionale Bedeutung aufweisen, sind für die Regionalplanung neben den raumbedeutsamen Vorhaben (Kriterium 1) ebenfalls von erheblichem Interesse, da sich aus diesen Projekten heraus unmittelbare Synergieeffekte oder sogar Handlungsaufträge für die Regionalplanung ergeben können.

Filterkriterium 3 „Regionale Bedeutung“:

Die Prüfung des Kriteriums ‚Regionale Bedeutung‘ erfolgt nur dann, wenn sich aus Filterkriterium 2 eine thematische Überschneidung mit den Handlungsfeldern der Regionalplanung bestätigt⁹⁹.

Bewegen sich Projekte im Schnittmengenbereich mit den Themen der Regionalplanung, dann ist dies für den Träger der Regionalplanung insbesondere in den Fällen von weitergehendem Interesse, wenn von den Projekten eine regionale Bedeutung ausgeht oder ausgehen kann.

Zeigen die LEADER-Maßnahmen und -Projekte keine regionale Bedeutung, sondern verbleiben auf einer örtlichen oder kommunalen Ebene, dann sind sie für die Regionalplanung nicht von Relevanz und werden ohne unmittelbare Einbindung der Regionalplanung ausschließlich durch die LAG/den LEADER-Projektträger umgesetzt. Ein steuerndes Eingreifen kommt für die Regionalplanung in diesen Fällen nicht in Frage. Die Regionalplanung kann dem jeweiligen Projektträger unter Umständen eine passive Projektbegleitung anbieten, etwa als Informant zur Bereitstellung für die Projektumsetzung erheblicher Rauminformationen. Die Regionalplanung hat für diese Projekte, die zwar eine thematische Schnittmenge jedoch keine regionale Bedeutsamkeit aufzeigen, folglich keinen unmittelbaren Steuerungs- und Koordinierungsanspruch.

⁹⁹ Die ‚thematische Schnittmenge‘ muss dem Kriterium 3 ‚regionale Bedeutung‘ unbedingt vorgeschaltet geprüft werden, um die Kooperationsbeziehungen mit der Regionalplanung nicht durch rein örtliche wirksame Maßnahmen zu überfrachten. Anhand des Projektbeispiels ‚Muster-Energie-Dorf‘ in der LEADER-Region Erbeskopf, Rheinland-Pfalz, lässt sich dieser Zusammenhang leicht verdeutlichen. Eine inhaltlich-thematische Schnittmenge mit der Regionalplanung ist im Themenfeld ‚Erneuerbare Energie‘ grundsätzlich gegeben (z.B. regionales Entwicklungskonzept in der Region Trier unter Federführung der regionalen Planungsgemeinschaft). Das konkrete Projekt ‚Muster-Energie-Dorf‘ entwickelt jedoch zunächst einmal eine rein lokale Wirkung auf Ebene des Dorfes. Es entspricht nicht dem Selbstverständnis und der Funktion der Regionalplanung, sich in Prozesse, Maßnahmen und Projekte auf lokaler Ebene einzubinden. Aufgrund der mangelnden regionalen Bedeutung scheidet das Projekt somit nach Prüfkriterium 2 „Thematische Schnittmenge“ aus dem Interesse der Regionalplanung aus und braucht dem dritten Kriterium nicht unterzogen werden (Abschichtung der Prüfkriterien).

Zeichnen sich die Maßnahmen und Projekte allerdings durch eine regionale Bedeutung aus, wird eine Projektbegleitung durch die Regionalplanung wiederum sehr förderlich sein. Aus diesen Projekten heraus kann sich ein gesamtregionaler Mehrwert ableiten lassen, ohne dass die Regionalplanung eine für die Umsetzung tragende oder verantwortliche Funktion übernehmen muss.

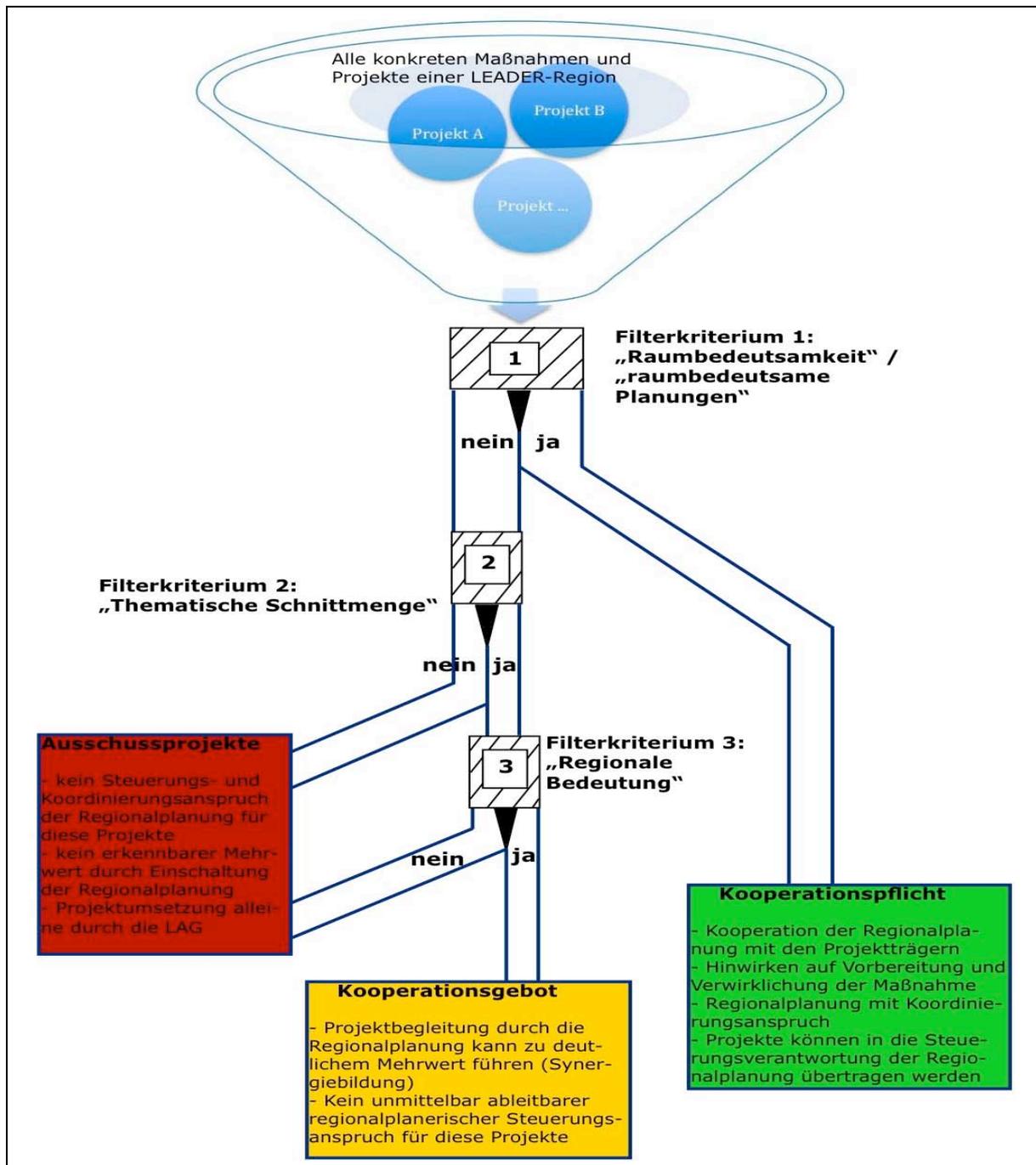


Abbildung 20: Schema zur Filterung von Kooperationsprojekten zwischen LEADER und Regionalplanung; Quelle: eigener Entwurf, eigene Darstellung

Filterdurchlauf

Die Anwendung des Filters verläuft nach einem vorgegebenen Schema.

Das einzelne LEADER-Projekt (im Einzelfall auch ein komplettes Schwerpunktthema) wird im ersten Schritt auf das Filterkriterium 1 „Raumbedeutsamkeit / raumbedeutsame Planungen“ geprüft.

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG „Planungen (...), Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich der hierfür eingesetzten Fördermittel“.

Handelt es sich um ein solches raumbedeutsames Vorhaben, ergibt sich eine unmittelbare Kooperationspflicht (siehe nachstehend sowie S. 169 ff.), es bedarf nicht der Prüfung weiterer Kriterien.

Kooperationspflicht (grün)

Die Kooperationspflicht zwischen LEADER-LAGen/LEADER-Projektträger und Regionalplanungsträger wird ausgelöst, wenn LEADER-Vorhaben durch ihre Raumbedeutsamkeit die Handlungsfelder und Aufgabenbereiche der Regionalplanung unmittelbar tangieren (vgl. Kapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 169 ff.).

Gemäß der in den vorangehenden Kapiteln dargelegten regionalplanerischen Steuerungssystematik kann die Regionalplanung für solche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einen Koordinierungsanspruch geltend machen (§ 13 Abs. 1 ROG). Der Regionalplanung muss bei raumbedeutsamen LEADER-Vorhaben eine aktive Projektbegleitung zustehen.

Die induzierte Kooperationspflicht bedeutet jedoch nicht automatisch, dass der Regionalplanung die federführende Steuerungs- oder Koordinierungsverantwortung zu Teil wird. Vielmehr steht dem regionalen Planungsträger zur Zusammenarbeit mit den LEADER-LAGen/LEADER-Projektträger das gesamte Spektrum des § 13 Abs. 2 ROG zur Anwendung frei (detailliert siehe S. 198 f.), die bis zu einer verantwortlichen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion für dieses konkrete Projekt reichen kann. Sie kann also unter Umständen die Projektkoordinierung bzw. -steuerung übernehmen, ist aber nicht dazu verpflichtet.

Wenn der Regionalplanung eine solche aktive Rolle zukommt, kann dies unter anderem

- durch die federführende Ausübung des Umsetzungsmanagements (Projektmanagement),
- durch die Aufnahme in formelle Planwerke oder
- durch eine anderweitige Anwendung des regionalplanerischen Instrumentenkastens

erfolgen.

Im Falle einer Aufnahme des raumbedeutsamen Vorhabens in den formellen Regionalplan werden die relevanten und konkreten LEADER-Maßnahmen und Projekte nachhaltig gestützt. Die Aufnahme einer raumbedeutsamen LEADER-Maßnahme in den Regionalplan ist vergleichsweise unflexibel und zeitintensiv. Daher wird die Aufnahme der raumbedeutsamen LEADER-Maßnahme in den Regionalplan keine unmittelbare Voraussetzung zur Projektrealisierung sein können; vielmehr soll sie die Realisierung des Vorhabens unterstützen und über die Darstellung im übergeordneten Regionalplan dauerhaft – über den Förderzeitraum hinaus – sichern.

Am Beispiel des LEADER-Projektes „Glantal-Draisine“ (Region Westpfalz) kann dieses Zusammenspiel in der Theorie kurz skizziert werden, die praktische Umsetzung erfolgte jedoch auch hier ohne Einbeziehung der Regionalplanung. „Auf der stillgelegten Gleisanlage im Glantal zwischen Altenglan und Staudernheim wurde mit Hilfe von LEADER II-Mitteln das Projekt ‚Draisinentour - Erlebnis pur!‘ realisiert. Besucher können sowohl mit Fahrrad- als auch mit Handhebeldraisinen wahlweise 20 oder 40 Kilometer über die Gleise radeln. Insgesamt 18 Ortschaften liegen entlang der Strecke und warten mit unterschiedlichen Sehenswürdigkeiten und Gastronomien auf“ (DLR, 2010). Das Projekt weist aufgrund der (Wieder-)Nutzung der stillgelegten Bahnstrecke auf einem Abschnitt von 20 Kilometern unmittelbaren raumordnerischen Bezug auf, es handelt sich um eine raumbedeutsame Planung und Maßnahme.

Das Projekt ‚Glantal-Draisine‘ ist in Eigenregie aus der LAG initiiert und durch einen Vorhabenträger umgesetzt worden, die Regionalplanung war weder aktiv noch passiv eingebunden. Durch die entsprechende Darstellung im Regionalplan hätte die Regionalplanung allerdings die Trassensicherung der stillgelegten Bahnstrecke frühzeitig als raumbedeutsamen Belang in die Abwägung der Raumordnung einstellen können. Der Stellenwert der nun touristisch genutzten Bahnstrecke als Abwägungsbelang für nachfolgende Planungen wäre erhöht worden. Das Projekt konnte zwar ohne die Regionalplanung realisiert werden, durch deren Einbeziehung und die Übernahme der Darstellung in den regionalen Raumordnungsplan jedoch kann die Wirkkraft eines solchen LEADER-Projektes auch gegenüber sonstigen Raumnutzungsinteressen gesteigert werden. Konkurrierende Nutzungsansprüche an den Raum können auf der Ebene der regionalen Planungsgemeinschaft koordiniert und abgewogen werden.

Anhand dieses Projektbeispiels zeigt sich ein potenzieller Synergieeffekt, wie er sich zwischen LEADER und Regionalplanung auch ohne federführende Koordinierung oder Steuerung durch die Regionalplanung ergeben kann und wie er sich im Sinne der koordinierten Regionalentwicklung künftig auch stärker zeigen sollte.

Ausschussprojekt (rot)

Handelt es sich bei der Prüfung des Filterkriteriums 1 nicht um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme, folgt im zweiten Filterkriterium die Prüfung der thematischen Schnittmenge des LEADER-Projektes mit den Themenfeldern der Regionalplanung. Ist keine thematische Schnittmenge feststellbar, scheidet das Projekt aus der weiteren Betrachtung aus (Ausschussprojekt).

Für Ausschussprojekte kann die Regionalplanung keinen Steuerungs- oder Koordinierungsanspruch geltend machen. Projekte wie beispielsweise „Verbesserung der regionalen Gastlichkeit und des Services“ (Region Schwalmaue, siehe vollständige Projekttabelle im Anhang) oder Vermarktungen regionaler Produkte (u.a. Region Hunsrück „Der Hunsrück schmeckt“; Region St. Wendeler Land „Lokalwarenmarkt“; = sog. emergente Projekte und Maßnahmen) sind keine Vorhaben, die im Blickpunkt und Aufgabenfeld der Regionalplanung stehen. Darüber hinaus ist in diesen Fällen ein potenzieller Mehrwert durch eine Kooperation beider Initiativen nicht erkennbar. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgt alleine durch die LEADER-LAG/den LEADER-Projekträger ohne weitere Einbindung der Regionalplanung.

Kooperationsgebot (gelb)

Liegt hingegen nach Anwendung des Filterkriteriums 2 eine thematische Schnittmenge vor, folgt die Prüfung von Filterkriterium 3 ‚Regionale Bedeutung‘.

In diesem dritten und letzten Prüfschritt werden die verbliebenen Projekte auf ihre regionale Bedeutung geprüft. Geht von dem Projekt keine regionale Bedeutung aus, verbleibt die Projektwirkung in der Regel auf einer lokalen Ebene. Es handelt sich demnach ebenfalls um ein Ausschussprojekt (rot), das sich nicht im Aufgabenfeld der Regionalplanung bewegt. In Ausnahmefällen ist dennoch eine Begleitung der Projektkonzeption und -realisierung durch die Regionalplanung beispielsweise in Form der Bereitstellung von Rauminformationen denkbar (in Abbildung Projektanalyse: rot eingestuftes Projekt wird zu gelbem Projekt).

Geht von dem gegenständlichen Projekt jedoch eine regionale Bedeutung aus, dann handelt es sich nach Lage der Indizien regelmäßig um ein Projekt von gemeinsamem Interesse zwischen LEADER und Regionalplanung. Bei diesen Projekten mit der Konstellation einer thematischen Überschneidung gekoppelt mit einer regionalen Bedeutung kann eine Kooperation zwischen LEADER-LAG/LEADER-Projekträger und Regionalplanung zu spürbarem Mehrwert und Synergien führen.

Ein gutes Beispiel dazu lässt sich an dieser Stelle u.a. aus der Region Odenwald¹⁰⁰ aufzeigen. Im Förderzeitraum LEADER+ (2000-2006) wurden mit der Weiterentwicklung des existenten LEADER-REK¹⁰¹ speziell im touristischen Segment gezielte Projekte zur Steigerung der touristischen Attraktivität der Odenwald-Region beschlossen. Eines der priorisierten Leitprojekte umfasst die „Schaffung eines imagebildenden Wanderweges für den gesamten Odenwald“ (Name: Wanderschmetterling Odenwald). Die Schaffung des Wanderweges ist Teil der Zielstrategie 1 zur „Stärkung und überregionalen Etablierung des Odenwaldes als landschaftlich und kulturell attraktive und ökologisch intakte Region hoher Qualität“. Aufgrund des Anspruches, einen Image bildenden Ansatz für die gesamte Region Odenwald zu schaffen, handelt es sich zweifelsfrei um ein regionalbedeutsames Vorhaben, das für die räumlich übergeordnete Regionalplanungsinstanz auf-

¹⁰⁰ Die Region Odenwald befindet sich am Rande des Rhein-Main- und des Rhein-Neckar-Gebietes, denen sie sich beiden zugehörig fühlt (IGO, 2010).

¹⁰¹ An der Erstellung des REK und seiner Fortschreibungen (hier Teil 2 mit dem Schwerpunkt einer touristischen Kernstrategie für die Region) waren die in der Region verantwortlichen Regionalplanungen des Regierungspräsidiums Darmstadt und des Verbandes Region Rhein-Neckar nicht beteiligt.

grund des gesamträumlichen Ansatzes eines Regionalmarketings von grundsätzlichem Interesse ist. Eine Einbeziehung der Regionalplanungsträger, in diesem Fall eben des Regierungspräsidiums Darmstadt sowie des Verbandes Region Rhein-Neckar, in die Projektkonzeption oder –umsetzung erfolgte nicht. Die Regionalplanung, als für die Region zuständige Planungsinstanz mit Kompetenzen im Aufbau und in der Etablierung eines Regionalmarketings, kann in solche Prozesse jedoch Know-how und Informationen einspeisen und wichtige Bausteine zur Zielerreichung beisteuern.

Bei LEADER-Maßnahmen und -Projekten mit thematischer Schnittmenge und regionaler Bedeutung (Filterkriterium 3) ist somit eine Kooperation mit der Regionalplanung unbedingt sinnvoll und zu empfehlen. Es könnte dazu ein Kooperationsgebot für diejenigen Projekte ausgesprochen werden, die in thematischer Schnittmenge zur Regionalplanung stehen und gleichzeitig eine regionale Bedeutung ausstrahlen. Daher sollte die Regionalplanung in die Konzeption und Durchführung solcher Projekte einbezogen werden. Im Prozess wird die Art und Intensität der Kooperation abgestimmt.

Projektbewertung „Je nach Detailprüfung“

In den einzelnen Prüfschritten können die erzielten Projektbewertungen auch mit Zusatz „Je nach Detailprüfung“ ausfallen. In diesen Fällen ist eine Projektanalyse rein anhand der Indizien der Tabelle nicht ohne Weiteres durchführbar und es bedarf näherer Informationen zur Relevanzbeurteilung.

Innerhalb des konkreten Projektverlaufes kann sich bei diesen Vorhaben zeigen, dass eine Kooperation mit der Regionalplanung über einen bestimmten Punkt hinaus nur zu Mehraufwand führt und weitere Synergieeffekte sich nicht einstellen. Wird dieser Punkt erreicht, kann die Regionalplanung sich aus dem Prozess ausklinken und die weitere Umsetzung alleine der LEADER-LAG/dem LEADER-Projektträger überlassen.

Allerdings ist auch der umgekehrte Fall vorstellbar. Ein Projekt entwickelt sich im Prozess zu einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme, sodass sich die Rolle der Regionalplanung unter Umständen dahingehend verändert, dass die Regionalplanung einen unmittelbaren Koordinierungs- und Steuerungsanspruch ableiten und geltend machen kann (in Abbildung Projektanalyse: gelb eingestuftes Projekt wird zu einem grünen Projekt).

Projekte, die einer Detailprüfung bedürfen, sind somit eingehender auf ihre tatsächliche Relevanz zur Kooperation zwischen LEADER und Regionalplanung zu überprüfen.

Arten der Kooperationswahrnehmung durch die Regionalplanung

Sowohl bei Vorliegen einer Kooperationspflicht als auch bei Erfüllung des Kooperationsgebotes steht dem Regionalplanungsträger zur Wahrnehmung der Zusammenarbeit mit der LEADER-LAG/dem LEADER-Projektträger der komplette Anwendungsbereich des § 13 Abs. 2 ROG zur Verfügung:

„Formen der Zusammenarbeit (...) können insbesondere sein:

1. Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen,
2. Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen,
3. Durchführung einer Raumb Beobachtung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, sowie Beratung dieser Träger“

(BMVBS, 2008).

Zum Anstoß eines gesamtregionalen Mehrwertes und Synergien kann die Regionalplanung beispielsweise in Form

- eines gezielten Informationsaustausches von „best-practice“-Beispielen (horizontal zwischen mehreren LEADER-Gruppen in der Planungsregion),
- der Bereitstellung von Daten und Rauminformationen,
- inhaltlich-thematische Transformation von einzelnen LEADER-Projekten in die „Plansprache“ mit
- einer umsetzungsorientierten und miteinander abgestimmten Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumentarien oder
- einer persuasiven Einflussnahme auf regionale Akteure

zur erfolgreichen Umsetzung der einzelnen LEADER-Projekte beitragen, ohne dass die Regionalplanung sich weiter in die Geschicke der jeweils verantwortlichen Projektträger einzubringen braucht. Daneben kann die Regionalplanung bei Bedarf eine projektbezogene (neutrale) Moderationsfunktion einnehmen, wenn dies von der federführenden LAG benötigt wird.

Die am wenigsten aufwändige LEADER-Projektbegleitung durch die Regionalplanung stellt die Bereitstellung von Daten und Informationen für den (LEADER-)Raum allgemein oder für spezielle Maßnahmen und Projekte dar. Durch die Einbindung der Regionalplanung in den laufenden Prozess der LEADER-Konzeption und -Projektierung sowie in die Filterung hat sie Hintergrundkenntnisse zu geplanten Maßnahmen und Projekten. Für die Regionalplanung wird die Bereitstellung zielgerichteter Daten ihrer laufenden Raumb Beobachtung an die LAG ohne größeren Aufwand möglich sein.

Ebenfalls soll die Regionalplanung den horizontalen Informationsaustausch zwischen den unterschiedlichen LAGen innerhalb ihrer Planungsregion befördern und bei einem sich abzeichnenden Bedarf für einen Informationsfluss sorgen.

Für raumbedeutsame Projekte kann der Regionalplanung die Verantwortung zur Projektumsetzung zugeordnet werden. Hierzu hat sie gemäß Raumordnungsgesetz einen expliziten Handlungsauftrag. Wie die Auswertung zeigt, betrifft dies allerdings nur eine äußerst geringe Anzahl an LEADER-Projekten (siehe Ergebnisse der Projektanalyse, S. 203 ff.).

Die Regionalplanung kann somit in ganz unterschiedlichem Gewand zur Umsetzung von LEADER-Projekten beitragen. Zum Beispiel als Informationsgeber und regionaler Experte, denkbar in einem Projekt wie „Demografische Schulungen für Wirtschaftsakteure“ (Region Werra-Meißner). Sie kann entscheidend dazu beitragen, best-practice-Ansätze aus weiteren LEADER- oder ILE-Regionen innerhalb des Gebietes der Planungsregion auszutauschen (= Steigerung der vertikalen und horizontalen Kommunikation in der Region). Je nach Bedarf kann die Kooperation auch bis zur Anwendung der regionalplanerischen Instrumente reichen.

Auszug exemplarischer Projektauswertungen aus der Projektanalyse aller LEADER-Projekte in den Regionen der drei Bundesländer

Nachstehend findet sich ein Auszug aus der weit umfassenderen Auswertungstabelle der Projekt- und Maßnahmenvorschläge aller LEADER-Regionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (siehe Anlage) zur Veranschaulichung der Vorgehensweise und der Ergebnisse abgebildet.

LAG-Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutung/Planung/Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Donnersberger und Lautrer Land	Dorf und Stadt	Erhalt der Infrastruktur und Steigerung der Lebensqualität in den Dörfern und kleinen Städten der Region	Modellhafte Dorfentwicklung in der Gemeinde Gorbach, Entwicklung eines Leitfadens zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der LEADER-Gemeinden	/	✓	✓	
Donnersberger und Lautrer Land	Dorf und Stadt	Entwicklung von regionalen Produkten. Wirkung auf der nachhaltige Entwicklung der Gemeinde durch Standortmarketing	Anbau eines Backhauses (Sozial- und Ernährungsziele)	/	/	o	
Donnersberger und Lautrer Land	Tourismus	Steigerung der Attraktivität der Region durch ein Angebot im Bereich Natur- und Geschichtserlebnis	Fun Train (Radweg), Baumcafé (Teil eines Naturerlebnispfad), Keltisches Erlebnis- und Informationszentrum (Donnersberg), Kelterhaus	D	✓	D	je nach Detailprüfung
Erbeskopf	Tourismus und Freizeit	Touristische Infrastruktur und Angebote: Inwertsetzung Aktivitäts- und Sportsinfrastruktur sowie Erholungs- und Kulturinfrastruktur	Hunsrück Abenteuer Camp; Gartenroute	/	/	o	
Erbeskopf	Tourismus und Freizeit	Qualitätstourismus	Fortbildungsangebote in Tourismus	/	/	o	
Hunsrück	Landschaft, Kultur und Historie	Erlebbar Geschichte	Haus der regionalen Geschichte; Jugendcamp; auf den Spuren von Römern und Kelten	/	/	o	
Hunsrück	Landschaft, Kultur und Historie	Dynamische Kulturlandschaft	Naturparkplan Soonwald-Nahe, Schule auf dem Bauernhof	D	✓	✓	je nach Detailprüfung
Hunsrück	Landschaft, Kultur und Historie	Geologie-Wurzeln der Bergbaugeschichte erkunden	Erlebbarmachen der Bergbautradition, Öffnungen in den Untergrund	/	/	o	
Moselfranken	L()ebenswerte Dörfer und Städtchen	Regionales Flächenmanagement und Stärkung der Innenentwicklung	Entwicklung in den Ortskernen verbunden mit einer Aufwertung des Bestandes; Neubaugebieten und Ortskerne entgegenwirken	✓	o	o	
Moselfranken	L()ebenswerte Dörfer und Städtchen	Grenzenlose Dörfer und Städtchen	Ausbau regionaler Kooperationen zwischen Vereinen und zielgruppenspezifische	/	/	o	
Moselfranken	L()ebenswerte Dörfer und Städtchen	Erhalt/Stärkung der Infrastruktur in Klein- und Kleinstgemeinden	Lösungen, um Mobil zu sein, langfristige Sicherung der Grundversorgung	/	/	o	
Pfälzerwald	Wald und Kulturlandschaft	Verbesserung der Landschaftsästhetik	insbesondere in der Biosphäre Pfälzerwald/Nordvogesen	/	D	D	je nach Detailprüfung
Pfälzerwald	Wald und Kulturlandschaft	Förderung nachhaltiger Landwirtschaft		/	D	D	je nach Detailprüfung
Pfälzerwald	Wald und Kulturlandschaft	Stärkung des Umweltbewusstseins		/	/	o	
Pfälzerwald	Tourismus und Freizeit	Förderung privater Tourismusanbieter		/	/	o	
Pfälzerwald	Tourismus und Freizeit	Weiterentwicklung öffentlicher Tourismusinfrastruktur und touristischer Angebote	Wander- und Radwege weiterentwickeln	✓	o	o	
Pfälzerwald	Tourismus und Freizeit	Förderung des Regionalmarketings	Flyer, Internetpräsenz, ...	/	D	✓	je nach Detailprüfung
Rheinhesen-Zellertal	Weinerlebnis: Vielfältige Weinerlebnisangebote in der ganzen Region schaffen und vernetzen	Wein - Events:	Vernetzung regionaler und überregionaler Wein-Events	/	/	o	
Rheinhesen-Zellertal	Weinerlebnis: Vielfältige Weinerlebnisangebote in der ganzen Region schaffen und vernetzen	Weinerlebnis in der Gastronomie	Sensibilisierung und Qualifizierung der Gastronomie zur höherer Präsenz rheinhessischer Weine und hoher Kompetenz in Weinfragen	/	/	o	
Vulkaneifel	Werte der Vulkaneifel wahren und Entwickeln	Inwertsetzung des Alleinstellungsmerkmals Vulkanismus	Bewahrung des geologischen Erbes mit internationaler Wertigkeit	/	/	o	
Vulkaneifel	Werte der Vulkaneifel wahren und Entwickeln	Ausbau der interregionalen und transnationalen Vernetzung	Netzwerk Naturzentren in Dreiländereck Deutschland-Belgien - Luxemburg; Europäische Route der Vulkane	/	/	o	
Vulkaneifel	Werte der Vulkaneifel wahren und Entwickeln	Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Energien	Dezentrale Holzenergie Logistik Vulkaneifel	/	D	D	je nach Detailprüfung
Westerwald	Förderung einer nachhaltigen Landnutzung	Förderung einer nachhaltigen Teich- und Wasserwirtschaft	Entwicklungskonzept Seenplatte; Infrastruktur Teichwirtschaft	/	D	D	je nach Detailprüfung
Westerwald	Förderung einer nachhaltigen Landnutzung	Nachhaltige Folgenutzung von Rohstoffabbau und Militärfächen	Entwicklung Rohstoffabbauflächen und Konzept Militärfächen	/	✓	✓	
Darmstadt-Dieburg	Diversifizierung und Entwicklung der Wirtschaft	Qualifizierung Offenziv	Regionales Qualifizierungskonzept	/	/	o	

Legende

✓ = Kriterium erfüllt / = Kriterium nicht erfüllt o = Kriterium wird nicht geprüft, da die notwendigen Voraussetzungen nicht vorliegen

D = Detailinformationen erforderlich, Projekt kann Kriterium unter bestimmten Voraussetzungen erfüllen

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Diemelsee (Naturpark)	Ausbau und Verbesserung des (qualitäts-) touristischen Angebots	Ausbau der Kernkompetenzen im Segment Natur und Aktiv		/	/	o	
Diemelsee (Naturpark)		Gezielte Verbesserung der Infrastruktur		D	D	D	je nach Detailprüfung
Diemelsee (Naturpark)	Verbesserung der Vernetzung, Kommunikation und Vermarktung in der regionalen Wirtschaft	Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaftsförderung		/	✓	D	je nach Detailprüfung
Diemelsee (Naturpark)	Sicherung der Lebensqualität vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	Erhalt und Belebung der Ortskerne		/	/	o	
Hessen-Spitze	Entwicklung und Verbesserung des regionalen Natur- und Kulturerbes		Kultur und Landschaft erfahrbar machen	/	/	o	
Hessen-Spitze	Diversifizierung der regionalen Wirtschaft		Erneuerbare Energien	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Kellerwald- Edersee	Natur und Umwelt	Entwicklung und Schutz naturräumlicher Alleinstellungsmerkmale	Naturschutzprojekt Kellerwald (Modellcharakter)	D	✓	D	je nach Detailprüfung
Kellerwald- Edersee	Lebensqualität	Förderung von Lebensqualität und Kultur und Lebensqualität in der Region	Profilbildender Ausbau der Kernkompetenz Gesundheit	/	/	o	
Lahn-Dill- Wetzlar	Tourismus und Kultur	Entwicklung eines Schwerpunktes Gesundheit/ Wellness	Aktionsplan Bildung, Beratung und Qualifizierung	/	/	o	
Lahn-Dill- Wetzlar	Tourismus und Kultur	Verbesserung des Angebots bei Übernachtungen und Gaststätten		/	/	o	
Lahn-Dill- Wetzlar	Regionale Energiewirtschaft	Aufbau einer BioRegio Holz		D	✓	D	je nach Detailprüfung
Lahn-Dill- Wetzlar	Regionale Energiewirtschaft	Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der regionalen Energiewirtschaft		/	✓	D	je nach Detailprüfung
Marburger Land	erneuerbare Energien und nachwachsende Rohstoffe	4 Unsere Dörfer - Lebensraum mit Zukunft	Investitionen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe	/	/	o	
Marburger Land	Infrastruktur, Städtebau und Wirtschaft	4 Unsere Dörfer - Lebensraum mit Zukunft	Existenzgründungs- investitionen	/	/	o	
Marburger Land	Infrastruktur, Städtebau und Wirtschaft		Dorferneuerung	/	D	D	je nach Detailprüfung
Rheingau	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	Wirtschaft, Freizeit, Tourismus	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Weinbau (Sicherung des Weinbaus)	D	✓	✓	
Rheingau	Verbesserung der Lebensqualität	Verkehr, Siedlungsentwicklung, Infrastruktur	Nachhaltiger öffentlicher Personennahverkehr	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Werra-Meißner	erneuerbare Energien	(Teil)- Existenzgründungsinvestitionen nichtlandwirtschaftlicher Träger, Investitionen sonstiger Träger zur Nutzung von Biorohstoffen, einschließlich Dienstleistungen		/	/	o	
Biosphäre Bliesgau	Kulturlandschaft- entwicklung	Touristische Inwertsetzung der einmaligen Natur- und Kulturlandschaft	Touristische Inwertsetzung des Orchideengebietes Gersheim	D	✓	D	je nach Detailprüfung
Sankt Wendeler Land	Tourismus	Bündelung der Angebote der touristischen Marke - Sankt Wendeler Land - Steinreich	Erschließung weiterer Stein- Themen; Auf- und Ausbau touristischer Produktpakete; Ausbau und Bündelung der Angebote Marketing "Steinreich"	/	/	o	
Warndt	Warndt - Wasser und grüne Energie	Klärung der künftigen Grundwassersituation, nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen im Bereich regenerative Energieträger	„Öffentlichkeitsverständliche Vermittlung der Entwicklung des mittel- und langfristigen Grundwasseranstieges im Warndt“, „Null-Emissions- Ortsteil im Bereich der Gemeinde Großrosseln“	/	/	o	

Legende

✓ = Kriterium erfüllt / = Kriterium nicht erfüllt o = Kriterium wird nicht geprüft, da die notwendigen Voraussetzungen nicht vorliegen

D = Detailinformationen erforderlich, Projekt kann Kriterium unter bestimmten Voraussetzungen erfüllen

Abbildung 21: Auszug aus der Projektanalyse; vollständige Auswertung siehe Anlage;
Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); eigene Auswertung

Einzelergebnisse des Filterkriteriums 1 – Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Die Regionalplanung kann für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen eine erweiterte Zuständigkeit geltend machen, die bis zu einem führenden Koordinierungs- und Steuerungsanspruch reichen kann (siehe Kapitel Steuerungsverständnis, S. 190 ff.). Eine der Kernfragen der vorliegenden Untersuchung ist es demnach zu analysieren, für welche Projekte und vor allem für welchen Umfang an Vorhaben die Regionalplanung diesen Anspruch beanspruchen und wahrnehmen kann. Die indizielle Auswertung aller LEADER-Projektierungen in den drei Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zeigt, dass nur eine äußerst geringe Anzahl an Projekten (nur vier Projekte/Maßnahmen) eine unmittelbar raumbedeutsame Planung oder Maßnahme zum Gegenstand hat.

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Moselfranken	L()ebenswerte Dörfer und Städtchen	Regionales Flächenmanagement und Stärkung der Innenentwicklung	Entwicklung in den Ortskernen verbunden mit einer Aufwertung des Bestandes; Neubaugebieten entgegenwirken	✓	o	o	
Pfälzerwald	Wald und Kulturlandschaft	Weiterentwicklung öffentlicher Tourismusinfrastruktur und touristischer Angebote	Wander- und Radwege weiterentwickeln	✓	o	o	
Rheinhessen-Zellertal	WeinkulturLandschaft und regionaltypischer Charakter	Weinkulturlandschaft und Bodenordnung	Flurbereinigung und Regionalplanung	✓	o	o	
Vogelsberg	Erhöhung der Wertschöpfung aus dem Natur- und Kulturraum Vogelsberg	Erhalt von hochwertigen Biotopstrukturen und Aufwertung von beeinträchtigten Flächen	Vulkan Vogelsberg (Naturschutzgroßprojekt und LEADER)	✓	o	o	

Abbildung 22: Analyisierte LEADER-Projekte mit raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen für die künftig eine unmittelbare Kooperationspflicht gelten soll; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); eigene Auswertung

Die grauen Markierungen weisen auf diejenigen Indizien hin, die für die Einschätzung über das Vorliegen einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme ausschlaggebend sind. Die Verwendung einschlägiger Schlüsselwörter (z.B. ‚regionales Flächenmanagement‘, ‚Naturschutzgroßprojekt‘) oder die Bezeichnung unmittelbar raumbeanspruchender Infrastrukturmaßnahmen (wie der Ausbau von regionalen Rad- und Wanderwegen) stellen Hinweise auf eine (Mit-)Zuständigkeit des jeweiligen Regionalplanungsträgers bei der Konzeption und Umsetzung des Vorhabens dar. Die Einrichtung eines regionalen Flächenmanagements und die Bemühungen zur Eindämmung von Neubaugebieten kann kaum ohne die Einbeziehung der Regionalplanung erfolgen, die über entsprechende Rauminformationen bzw. instrumentelle Möglichkeiten zur Zielerreichung verfügt. In der Liste der LAG-Mitglieder der diesbezüglich betreffenden Region Moselfranken fehlt jedoch ein Vertreter der Regionalplanung (in diesem Fall die Planungsregion Trier-Saarburg), auch eine sonstige Einbeziehung fand nicht statt, sodass eine Verzahnung zwischen beiden Regionalinitiativen nicht erfolgt. Ähnliches gilt für die oben benannte Region Vogelsberg, wo sich die LAG unter anderem um den Erhalt hochwertiger Biotopstrukturen im Rahmen eines Naturschutzgroßprojektes bemüht. Da es sich dabei um ein flächenbeanspruchendes und raumbedeutsames Vorhaben handelt, ist die Regionalplanung in die Konzeption und Umsetzung der Maßnahme grundsätzlich mit einzubeziehen. Unter den 19 Mitgliedern des Beirates der federführenden Vogelsberg Consult GmbH (= LAG Vogelsbergkreis) sind zahlreiche subregionale und regionale Verbände, Behörden und Initiativen eingebunden; ein Vertreter des Regierungspräsidiums

als Träger der Regionalplanung ist allerdings nicht unter den Mitgliedern¹⁰². Eine Kooperation zur Umsetzung der raumbedeutsamen Maßnahme erfolgt somit nicht.

Im Ergebnis lässt sich für nur rund ein Prozent (absolut: vier Projekte) der insgesamt 391 analysierten Projekte eine unmittelbare Kooperationspflicht ableiten. Bei 49 weiteren Projekten („D“) kann aufgrund der indiziellen Analyse eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme nicht ausgeschlossen werden (siehe Projekttablette Anhang); eine Detailprüfung muss in diesen Fällen das Vorliegen einer raumbedeutsamen Planung und Maßnahme klären. Damit kann sich der Anteil an raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen theoretisch auf maximal 50 Projekte (= rund 13 v.H.) erhöhen, was jedoch aufgrund der in der Tabelle dargelegten Projekt-Indizien nicht zu erwarten ist. Die Zahl der tatsächlich raumbedeutsamen Projekte und Maßnahmen dürfte sich nach Einschätzung des Verfassers bei maximal 25 Projekten und damit bei rund 6 v.H. aller erfassten und analysierten Projekte in den drei Bundesländern bewegen.

Einzelerggebnisse des Filterkriteriums 2 – Thematische Schnittmenge

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Projekte im thematischen Schnittmengenbereich mit der Regionalplanung. Die Analyse ergibt hierbei ein Potenzial von insgesamt 100 Projekten (= rund 26 v.H.), die sich Themen überschneidend zu den Tätigkeiten der Regionalplanung bewegen. Zuzüglich weiterer 42 Vorhaben, für die eine thematische Überschneidung je nach Detailprüfung vorliegt, ergibt sich ein Potenzial von rund 142 Projekten (= rund 36 v.H.) in der thematischen Schnittmenge zwischen LEADER und Regionalplanung, teilweise in Überschneidung mit den „D“-Projekten (Detailprüfung) des Kriteriums 1.

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Gießener Land	Tourismus, Naherholung und Kultur	Destination und Themen orientiertes Außen- und Innenmarketing für das GießenerLand	Weltkulturerbe Limes (Museum, Tourismuszentrum), Wanderkarte, Radwege	/	✓	o	
Rheinhesen-Zellertal	Touristische Entwicklung - Infrastruktur und Angebote	Routen und Wandern	Wanderwegekonzept, Entwicklung von diversen Themen-Routen	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Oberhessen	Tourismus und Naherholung	Anpassung der Angebote an den Qualitätstourismus	Konzeptentwicklung und Machbarkeitsstudie Geopark Vogelsberg; Open-Air Bühne, Open-Air-Kino	/	✓	D	je nach Detailprüfung

Abbildung 23: Projektauswahl mit thematischer Schnittmenge zur Regionalplanung, ein Projekt ohne regionale Bedeutsamkeit; bei zwei Projekten muss die regionale Bedeutsamkeit im Detail geklärt werden; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); eigene Auswertung

Aus der Analyse ergibt sich generell eine starke thematische Affinität der bewerteten Projekte zu bestimmten regionalplanerischen Themenfeldern. Hervorzuheben sind in erster Linie die Themenfelder

- Energie,
- Tourismus,
- Siedlungsentwicklung,

¹⁰² Abbildung der Mitglieder des Beirates der Vogelsberg Consult GmbH (LAG Vogelsberg), siehe Anhang

- Mobilität,
- Grundsicherung, Daseinsvorsorge,
- Wirtschaft,
- Natur und Landschaft.

Diese analysierten Themenfelder sind nahezu deckungsgleich mit denjenigen, die von den regionalen Experten im Rahmen der Expertenbefragung als Schnittmengenfelder benannt worden sind (siehe Unterkapitel „Interdependenzen zwischen Regionalplanung und LEADER, S. 125 ff.). Die Projektanalyse bestätigt folglich die Einschätzung der Praktiker.

Nur wenige oder keine Berührungspunkte zwischen LEADER-Projekten und den regionalplanerischen Themenfeldern zeigen sich derweil in den Bereichen

- Arbeitsplätze
- Soziale Angebote und Dienstleistungen
- Generationenaustausch
- Aus- und Weiterbildung
- Gastronomie
- Kunst und Kultur.

Einzelergebnisse des Filterkriteriums 3 – Regionale Bedeutung

Neben der Kooperationspflicht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind Kooperationen bei denjenigen LEADER-Vorhaben angebracht, die gleichsam thematische Schnittmengen und regionale Bedeutung aufweisen. Diese Kriterien erfüllen insgesamt 48 Projekte (= 12 v.H.) mit indiziell regionaler Bedeutung und zugleich thematischer Schnittmenge. Bei zusätzlichen 92 Projekten muss die Detailprüfung des Projektes die Sinnhaftigkeit einer Kooperation mit der Regionalplanung im Einzelfall klären; anhand der in der Tabelle vorhandenen Indizien lässt sich bei diesen Projekten keine zuverlässige Einschätzung abgeben. Zusammen ergibt sich damit ein beachtliches Potenzial von maximal 140 Projekten (= rund 36 v.H.), für die eine Kooperation zwischen LAG/Projektträger und Regionalplanung geboten ist. Für diese Vorhaben wird daher ein Kooperationsgebot empfohlen, um künftig Synergien generieren zu können.

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutungsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Warndt	Grüner Warndt / Tourismus	Grüne Herzen der Saarschiene, Förderung regionalspezifischer und historischer Landnutzungsformen (Beweidungsprojekte...)	„Draisinentourismus im Warndt“, „Kulturlandschaft pflegen / nutzen / Wissen vermitteln“	D	✓	✓	
Schwalmaue	Kooperationsstruktur und Organisationsentwicklung	Innerregional eng kooperieren in einer effektiven Organisationsstruktur; die Region überregional einbinden und vernetzen	Kooperation gestalten	/	✓	✓	
Rheingau	Verbesserung der Lebensqualität	Kommunikation, Regionale Vernetzung	Verfestigung des regionalen Entwicklungsprozesses Rheingau	/	✓	✓	
Hersfeld-Rotenburg	Energie	Steigerung des Selbstversorgungsgrades durch erneuerbare Energien in Verbindung mit dem Aufbau neuer, regionaler Wertschöpfungsketten als Beitrag zum Klimaschutz	Die Energieregion - Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Aus- und Weiterbildung (BioRegion Holz, Bürgerwindpark...)	/	✓	✓	
Gießener Land	Wirtschaft	Verbesserung des (Innen-)Marketings und der regionalen Netzwerkbildung	Bildung themenspezifischer Netzwerke und regionaler Erfahrungsaustausch	/	✓	✓	
Fulda-Südwest	Zukunftsfähigen Dienstleistungssektor entwickeln/ Ansiedlungen fördern	Wirtschaftskraft stärken	Regionale Allianzen für die Märkte von morgen	/	✓	✓	

Abbildung 24: Projektauswahl mit den Merkmalen ‚thematische Schnittmenge‘ und ‚regionale Bedeutung‘; für diese Projekte soll künftig ein Kooperationsgebot gelten; Quelle: Datengrundlage Taurus-Institut (Trier); eigene Auswertung

Zwischenfazit Projektanalyse aktueller LEADER-Projekte

Aus der Betrachtung des regionalplanerischen Steuerungsverständnisses (siehe S. 190 ff.) sowie dem Ansatz der Entfaltung der Bindungswirkung (siehe S. 169 ff.) hat sich ergeben, dass die Regionalplanung einen tatsächlichen Anspruch an die Koordinierung und Steuerung von ländlichen Entwicklungsprozessen mindestens immer dann anmelden kann, wenn die aus den LEADER- oder ILE-Initiativen entstammenden Projekte raumbedeutsam sind. Für Projekte, die eine thematische Schnittmenge und regionale Wirkungsweise zeigen, ist ein Kooperationsgebot zu empfehlen (Synergiebildung). Über den vorgestellten Analyseansatz lässt sich die Zahl an so charakterisierten LEADER- und ILE-Projekten im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Regionalplanung leichter charakterisieren und auf ihre Relevanz für die Regionalplanung eingruppieren.

Die auf der zu Grunde liegenden Auswertungstabelle (siehe Anhang) basierende Analyse der insgesamt 391 Leitprojekte aller LEADER-Regionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bringt die Erkenntnis, dass einerseits der im Exposé dargelegte regionalplanerische Anspruch auf Steuerung und Koordinierung von Prozessen (oder einzelnen Projekten) der ländlichen Entwicklung sich in der Praxis letztlich nur auf sehr wenige Projekte begründen lassen. Auch wenn eine räumliche Deckungsgleichheit der Einflussphären der Raumordnung und sonstiger Akteure der Regionalentwicklung oft gegeben ist, gibt es kaum zweifelsfreie raumbedeutsame LEADER-Planungen und -Maßnahmen, die eine unmittelbare Kooperationspflicht auslösen. Eine Kooperation von LAG/Projektträger und jeweiligem Regionalplanungsträger in diesen wenigen Projekten sollte verpflichtend sein.

Sehr viel entscheidender für die Optimierung der regionalen Kooperationsstruktur ist die beachtliche Anzahl an LEADER-Vorhaben, die hinreichende Chancen zu gesamtregionalen Synergien aufzeigen (= interdependente Handlungsfelder, gleiche Problemsicht

zwischen Regionalplanung und LEADER). Eine Kooperation in diesen Projekten ist aus gesamtregeraler Sicht heraus unbedingt zu empfehlen.

Die gefilterten Projekte zeigen alle deutliche Chancen und Ansätze zur Synergiebildung sowie zur Effizienzsteigerung der in der Region eingesetzten Fördermittel. Mit der kooperativen Umsetzung dieser Projekte kann ein gesamtregeraler Mehrwert erzielt werden.

Es ist demnach unstrittig, dass die Regionalplanung bei LEADER-Projekten, die raumbedeutsam sind und/oder regional bedeutsame thematische Schnittmengen aufweisen, eine wichtige Rolle spielen kann oder sogar muss. Das geht aus der Zusammenschau der Untersuchung des regionalplanerischen Steuerungsverständnisses (S. 157 ff.) mit der Analyse der LEADER-Projekte hervor. Wie stark dabei die einzelnen Anwendungsfälle gewichtet sind, sowie welche regionale Strahlkraft und Bedeutung von den LEADER-Projekten ausgeht, konnte die Detailauswertung verdeutlichen.

G. Zentrale Erkenntnisse der Untersuchung

Nach der Betrachtung

- des jeweiligen Profils von Regionalplanung und LEADER inklusive ihrer jeweiligen Wirkungsweise,
- der Einordnung der Problemstellung in das Feld der Regionalentwicklung,
- der Erörterung des Steuerungsverständnisses der Regionalplanung sowie
- der Analyse einer repräsentativen Anzahl an konkreten LEADER-Vorhaben

erfolgt die Interpretation der Ergebnisse sowie letztlich die darauf basierende Ableitung der zentralen Erkenntnisse der Forschungsarbeit.

Kooperationsprozesse zwischen Regionalplanung und LEADER

Innerhalb des breiten Feldes der Regionalentwicklung scheint sich ein ausgeprägtes Informations- und Abstimmungsdefizit unter einzelnen relevanten Akteuren zu verstetigen. Zurückblickend haben sich zahlreiche neue Initiativen und Institutionen mit Kompetenzen in der Regionalentwicklung auf der regionalen Ebene etabliert, die einerseits einen Gesamtüberblick über die regionalen Entwicklungsakteure insgesamt erschweren (dazu auch Schaubild „Akteure der Regionalentwicklung“, S. 9). Andererseits behindern sie durch ihr unzureichendes kooperatives Verhalten den notwendigen Informationsfluss sowie unabdingbare inhaltlich-konzeptionelle Koordinierungsmaßnahmen.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeit bestätigen die Betrachtungen von LUDWIG¹⁰³, dass die breite Anwendung diskursiver Verfahren in der Praxis der Regionalentwicklung nicht bestätigt werden kann. Kooperative Prozesse wie beispielsweise zur Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von LEADER-Akteuren erfolgten insbesondere dort, wo personelle Verschneidungen zwischen den beteiligten Institutionen und Ressorts der ländlichen Entwicklung und der regionalen oder kommunalen Raumordnung vorliegen. In den meisten Fällen jedoch ist die Wahrung der Abstimmung von aus LEADER generierten Projekten kaum gewährleistet.

Kooperationsprozesse verlaufen somit informell, zufällig und sind mit Blick auf eine koordinierte Regionalentwicklung in jedem Fall unzureichend. Auch die Annahme DANIELZYKS¹⁰⁴ kann belegt werden, dass zur Ausbildung von Kooperationsprozessen im regionalen Raum zwei Seiten gehören, die der Regionalplanung sowie die der teilräumlichen und/oder sektoralen Entwicklungsinitiative.

Bezogen auf die engere Themenstellung ist eine weitreichende Unkenntnis von Funktionen, Aufgaben, Befugnissen, Arbeitsweisen und Leistungsvermögen von LEADER und Regionalplanung auf der jeweils anderen Seite deutlich feststellbar. So sind unter anderem die Regionalen Entwicklungskonzepte der regionalen Planungsträger nach dem

¹⁰³ „Die Anwendung von diskursiven Verfahren im engeren Sinne als Kommunikations- und Verhandlungsprozesse gleichberechtigter Partner zur kooperativen Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und -projekte ist nicht nachweisbar“ (Ludwig, 2004; S. 164).

¹⁰⁴ „Offenkundig reicht es bei weitem nicht aus, wenn nur und vor allem die Regionalplanung (...) regionale Kooperation fordert“ (Danielzyk, 2002; S. 36).

ROG nicht allen Vertretern der ländlichen Entwicklung bewusst, ihre inhaltlichen Aussagen dadurch nicht bekannt. In den Bestrebungen zur Entwicklung des ländlichen Raums spielen die REK der ROG somit regelmäßig keine Rolle (dazu auch Kopp, 2007; S. 36). Eine Abstimmung zwischen den Regionalen/Ländlichen Entwicklungskonzepten der ländlichen Entwicklungsträger und den REK der regionalen Raumordnung erfolgt in der Praxis kaum.

Durch den stetig gestiegenen Bedeutungszuwachs der LEADER-Initiativen in Verbindung mit einer ansprechenden Ausstattung mit Finanzmitteln hat sich LEADER als ernstzunehmender Akteur der regionalen Entwicklung etabliert. Die Regionalplanung als den lokalen bzw. subregionalen Initiativen räumlich übergeordnete Institution hat die inhaltliche wie räumliche Ausweitung der LEADER-Initiativen erkannt. Als Beobachter der Gesamtregion (im Sinne der abgegrenzten Planungsregion) hat sie den Überblick über mehrere LEADER-LAGen und ILE-Gruppen, ohne in der Regel jedoch aktiv in die Prozesse eingebunden zu sein.

Obwohl Gemeinden und Gemeindeverbände, Kreisverwaltungen und sonstige Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die an der Erstellung der regionalen Raumordnungspläne formell beteiligt werden, oftmals gleichzeitig Mitglieder in den LEADER-LAGen sind, bleibt eine Vernetzung von Regionalplan und LEADER-Konzept sowie dessen Umsetzungsprojekten regelmäßig aus.

Allerdings weisen die LEADER-Regionen eine deutlich zugenommene räumliche Überschneidung mit den Zuschnitten der Planungsregionen auf. Alleine die Betrachtung der Anteile an der durch die LEADER-Programme abgedeckten Landesfläche zeigt, wie sehr LEADER nicht nur in den rein ländlich geprägten Gebieten an Bedeutung gewinnt: „Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verfolgen einen flächendeckenden Ansatz, auch in Thüringen und Berlin-Brandenburg wird der größte Teil der Landesfläche abgedeckt (92 bzw. 88 v.H. der Landesfläche). In den meisten anderen Bundesländern soll rund die Hälfte bis drei Viertel der Landesfläche mit LEADER-Gruppen abgedeckt werden. Deutlich geringer ist der geplante Flächenanteil in den eher dichter besiedelten Bundesländern BW, NW, Sachsen und Saarland“ (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 2008; S. 157).

Zudem bearbeiten die LEADER-LAGen und -Vorhabenträger eine spürbar gestiegene Anzahl an Projekten in thematischer Schnittmenge mit den Handlungs- und Kompetenzfeldern der Regionalplanung sowie vereinzelt sogar Projektvorhaben mit Raumbedeutung, ohne diese im Vorfeld mit der Regionalplanung abzustimmen.

Die LEADER-Förderung zielt auf die Entwicklung innovativer Projekte mit überörtlicher Wirkung. Die folgerichtige regionale Denkweise darf in der Praxis der ländlichen Entwicklungsprojekte bisher allerdings noch allzu oft bemängelt werden, LEADER-Projekte verbleiben in ihrer Wirkungsweise vielfach auf lokaler Ebene¹⁰⁵.

Nicht zuletzt aufgrund der überwiegenden Lokalität der LEADER-Vorhaben scheinen die im Exposé thematisierten Auswirkungen von LEADER auf die regionale Raumordnung

¹⁰⁵ Für die Umsetzung in der Mehrzahl lokaler Projekte ist ein – finanzintensives – Regionalmanagement in der Regel überflüssig. Solche Projektanträge mit rein lokaler Wirkungsweise könnten beispielsweise über die (Verbands-)Gemeinden an die höheren Genehmigungsbehörden gestellt werden. Mit der Einrichtung eines Regionalmanagements wird jedoch vorausgesetzt, dass die LEADER-LAGen an der Generierung überörtlich wirksamer Projekte interessiert sind.

insgesamt überbewertet. LEADER zeigt sich als regional agierende allerdings weitgehend lokal wirkende ländliche Entwicklungsinitiative, deren Projekte weit überwiegend weder einzeln noch kumuliert betrachtet die regionalplanerischen Aufgaben- und Tätigkeitsfelder tangieren. Der Umgriff der durch die LEADER-Ansätze angestoßenen Projekte erreicht selten einen für die Regionalplanung bedeutsamen Hintergrund, da die Mehrzahl der verfolgten LEADER-Projekte auf einer kleinräumigen Ebene verbleibt, die nicht dem regionalplanerischen Steuerungs- und Koordinierungsinteresse entspricht (siehe Ausschussprojekte S. 196 f.).

Geht man davon aus, dass ein kooperatives Grundverhalten unter mehreren LEADER-Gruppen innerhalb des räumlichen Umgriffs einer Planungsregion gewährleistet ist (= horizontale Abstimmung), so sind hinsichtlich der vertikalen Kooperation zwischen LEADER-Gruppen und der jeweiligen Regionalplanung erhebliche Defizite auszumachen. Zwar bewegen sich viele Projekte der LEADER-Förderung außerhalb der originären regionalplanerischen Themenfelder und lassen zudem vielfach den regionalen Ansatz vermissen. Man kann sagen, dass die beiden regionalen Initiativen sich überwiegend auf zwei unterschiedlichen Maßstabsebenen bewegen, deren Interaktionen sich nur wenig kreuzen. Dennoch konnte mit der vorgelegten Untersuchung das Kooperationserfordernis zwischen beiden Regionalinitiativen nachgewiesen werden. Aus der Analyse konkreter LEADER-Projekte, -Planungen und -Maßnahmen konnten interdependente Handlungsfelder abgeleitet werden (z.B. Energie, Tourismusinfrastruktur, Mobilität, ...; vgl. S. 125 ff.). Mit Berechtigung darf sich die Regionalplanung in diesen analysierten Themen und Projekten von den LAGen respektive den konkreten Projektträgern einen Kooperations- und Informationsanspruch einfordern. Folglich sollen diese Interdependenzen künftig stärker maßgebend sein für die Auslösung von Kooperationsprozessen zwischen Regionalplanung und LEADER-LAG bzw. dem konkreten LEADER-Projektträger.

Aufgrund

- der weitgehenden räumlichen Überschneidung,
- der – wenn auch in geringer Anzahl – aufgezeigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und
- der Projektpotenziale in interdependenten Handlungsfeldern

scheint eine Kooperation zwischen Planung und LEADER angemessen und notwendig.

Sollte mit LEADER künftig verstärkt der regionale Ansatz in den Blickpunkt der Bestrebungen gerückt werden, dann ist die Regionalplanung sicherlich ein geeigneter Akteur, der auf die Erarbeitung regionaler Projekte einwirken kann. Eine räumlich übergeordnete Institution wie die Regionalplanung kann dazu bereits in einem frühzeitigen Stadium der LEADER-Konzepterarbeitung und dessen Umsetzung

- überörtliche Synergien generieren,
- großräumigere Vernetzungsmöglichkeiten initiieren (regionale Transferaufgabe) sowie
- vertikalen und horizontalen (z.B. zwischen gleichgerichteten LEADER-/ILE-Regionen innerhalb der Planungsregion) Informationsfluss fördern.

Dazu passend wurde im Rahmen der Ex-Post-Bewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms festgestellt, dass über die „Verknüpfung der regionalen Akteure/Interessengruppen in Netzwerken“ die Kooperation und Verwirklichung integrierter Ansätze der Regionalentwicklung forciert werden können (vgl. MWVLW Rheinland-Pfalz, 2008). Die Träger der Regionalplanung müssen aktiver Teil dieses Netzwerkes der (ländlichen) Regionalentwicklung werden.

Gleichzeitig wurde in der benannten Ex-Post-Bewertung der Frage nachgegangen, ob verknüpfte Projekte (Maßnahmenswerpunkte) der rheinland-pfälzischen LEADER-Regionen auf regionale Entwicklungskonzepte abgestimmt sind. Dazu kamen die beteiligten Fachleute und LAG-Mitglieder zum Ergebnis, dass künftig ein besonderes Augenmerk auch auf die Verknüpfung mit überschneidenden Gebietskulissen (Großregionen, Naturparke, Planungsgemeinschaften, u.ä.) zu legen sei (vgl. MWVLW, 2008). Die Erkenntnis eines solchen Kooperationsbedarfes ist eine wichtige und entscheidende Voraussetzung für die Etablierung einer Kooperationsstruktur zwischen beiden Regionalinitiativen.

SPANNOWSKY/BORCHERT heben zutreffend hervor, dass die Befürworter von Regionalisierung und interkommunaler Kooperation es immer wieder betonen, „dass bereits der Gedanke einer rationalen Aufgabenerfüllung verlange, dass regionalbedeutsame Aufgaben auf regionaler Ebene (...) erfüllt werden müssen“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 161). Wenn also LEADER-Initiativen Projekte mit regionaler Wirkungsweise in den interdependenten Handlungsfeldern initiieren, dann sollen diese nicht isoliert auf teilregionaler LEADER-Ebene entwickelt und umgesetzt werden, sondern in Kooperation mit der gesamtregionalen Ebene. Nur so ist die Chance auf eine gesamtregionale Synergiebildung gewahrt.

Es ist deutlich geworden, dass die Regionalplanung innerhalb der Regionalentwicklung eine wichtige Rolle spielt; wie in Schaubild „Akteure der Regionalentwicklung“ (S. 9) dargestellt ist sie allerdings nur eine von vielen Initiativen mit Kompetenzen für die Regionalentwicklung. „Ihre Kompetenz sollte also vorzugsweise funktional abgeleitet werden, weniger aus der institutionellen Stellung heraus“ (Germer, 2010b). Dies unterstreicht erneut die zweifelsfreie Aussage, dass die Regionalplanung keinen generellen Koordinations- und Steuerungsanspruch für ländliche Entwicklungsprozesse geltend machen kann. Ein Anspruch zur Koordinierung ist nur dann gerechtfertigt, wenn er auf Basis der unmittelbaren Regelungsbereiche der Regionalplanung begründet werden kann. Diese können sich über eine Filterung aller in einer (LEADER-)Region vorgebrachten Planungen, Maßnahmen und Projekte, wie sie im vorstehenden Kapitel vorgestellt ist.

Die verstärkte Ableitung der Koordinierungskompetenz aus diesen funktionalen und projektorientierten Begründungen anstatt (rein) institutionellen Aspekten heraus geht kongruent mit der Ausprägung einer Regional Governance unter Einbeziehung ländlicher Entwicklungsgruppen mit regionaler Ausrichtung. Eine funktionalprojektorientierte Regional Governance kann bei den Akteuren zu mehr Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft führen, als eine auf institutionelle Verankerung begründete Kooperation, da funktionale Kooperationsprozesse unmittelbar problem- und lösungsorientiert ansetzen. Die Regionalplanung kann aufgrund ihrer dauerhaften Etablierung als zentraler Ansprechpartner in einer Region fungieren und für eine kommunikative

Regional Governance eine verantwortliche Funktion einnehmen. Die Übernahme funktionaler und/oder projektspezifischer Koordinierungsfunktionen durch die Regionalplanung etwa für die analysierten Projekte mit speziellen Merkmalen wie Raumbedeutung oder thematischer Schnittmenge mit gleichzeitig regionaler Wirkungsweise passt demnach zu dem von GERMER propagierten nach funktionalen Kriterien abgeleiteten Kooperationsansatz.

Eine auf funktional ableitbarer Kooperationskriterien basierende Regional Governance korrespondiert mit dem Ansatz der strategischen kooperativen Regionalentwicklung, wie ihn SPANNOWSKY/BORCHERT bezogen auf die Kooperationsstruktur für das Rhein-Neckar-Dreieck erachten: „Nachteile, die bei Regionalverbänden bei der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Regionalentwicklung sichtbar werden, weil sie angesichts der ressourcen- und personalbindenden Aufgabenverlagerungen auf den Regionalverband oftmals keine ausreichende Zeit und zu wenig Personal für die Fortentwicklung und Pflege der strategischen und umsetzungsorientierten Raumentwicklung haben, lassen sich mit der auf die aufgabenbezogene Steigerung der Effizienz der regionalen Zusammenarbeit ausgerichteten Strategie der organisierten kooperativen Aufgabenwahrnehmung vermeiden“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 85).

Der Regionalplanung sollte weiterhin eine exponierte Stellung in der Regionalentwicklung zustehen. Einerseits ist sie dauerhaft verankert, verfügt über eine gewisse Grundausstattung mit Personal und hat einen gesamtregionalen Überblick¹⁰⁶, andererseits kann sie für wichtigen Informationsfluss sorgen sowie auf die regionale Bedeutsamkeit von Projekten ländlicher Entwicklungsprozesse hinwirken. Wenn die Regionalplanung in der Praxis zunehmend die Rolle des Vermittlers, des Aktivators und Moderators regionaler Entwicklungsprozesse einnehmen möchte, dann muss sie deutlich offensiver (kooperativer) auf die Adressaten der avisierten Koordinierung zugehen und diese in die Planungs- und Umsetzungsprozesse aktiv mit einbeziehen und diese zur Beteiligung und zur Teilnahme an Kooperationsprozessen motivieren (ähnlich auch Ludwig, 2004; S. 33).

Bei konsequenter Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen unter Ausbildung einer ausgeprägten Kooperationsstruktur zwischen sektoralen Entwicklungsinitiativen und der formellen Regionalplanung im Raum könnte die Generierung von Synergien für die Regionalentwicklung insgesamt betrachtet weitaus höher sein.

Mit LEADER-Konzepten und -Projekten kann das kommunale Kirchturm-Denken überwunden und Anstöße zu interkommunaler Zusammenarbeit gegeben werden, die auch anderen regionalen Akteuren zum Nutzen sein können. Ziel von LEADER wird es auch weiterhin bleiben, die gebietsübergreifende Zusammenarbeit zu fördern. Dies bietet beispielsweise die Chance für konzeptionelle Synergien mit der Regionalplanung, die ihrerseits vielerorts eine verstärkte Kooperation kommunaler Einheiten einfordert.

LEADER-Gruppen sind in aller Regel nur für die Dauer des Förderzeitraums fest institutionalisiert. Zwar bleiben einige Vernetzungsstrukturen unter den Akteuren auch nach Ablauf der Förderperiode bestehen, jedoch lösen sich nach Ablauf der Förderperiode die Mehrzahl der Akteursvernetzungen mit den LEADER-LAGen vergleichsweise schnell auf.

¹⁰⁶ im Sinne eines mehrere LEADER-Regionen umfassenden Umgriffes auf Ebene der Planungsregion

Im Moment kann die Regionalentwicklung von den potenziell zur Verfügung stehenden Ressourcen nur suboptimal profitieren. Mittels der LEADER-Förderung sollen innovative Ansätze in der ländlichen Regionalentwicklung entwickelt werden, während die Regionalplanung dank ihrer institutionellen Verankerung unter anderem für eine gewisse Dauerhaftigkeit der angestoßenen Entwicklungsprozesse sorgen kann. Durch die dargestellte unzureichende Kooperationsstruktur ist allerdings eine Trennung von Innovation (LEADER) und Kontinuität (Regionalplanung) festzustellen. Für eine nachhaltige und effiziente Regionalentwicklung ist ein „Hand-in-Hand“ aus beiden Initiativen notwendig. Ein wichtiger Baustein ist daher die Vernetzung der innovativen LEADER-Initiativen mit der dauerhaften Regionalplanung, um Innovationen und Kontinuität in einem regionalen Raum bestmöglich zu befördern. Durch eine engere Kooperation beider Regionalinitiativen wird darüber hinaus eine bessere Verzahnung von bottom-up (LEADER) und top-down (Regionalplanung) erreicht, welches eine fundierte Regional Governance bereichern kann.

Die Regionalplanung leidet nach wie vor noch immer unter dem Image einer Negativ- sowie der Verhinderungsplanung. „Vor allem Gemeinden sind wenig geneigt, der Regionalplanung eine regionale Führungsrolle zuzugestehen, aus Angst, damit Prozesse wachsender regionaler Zentralisierung in Gang zu setzen“ (Knieling et al., 2003; S. 178).

Eine hoheitliche Regionalplanung findet in der Region nicht immer die Akzeptanz. Zu den Gründen führt unter anderem DILLER an, dass die Regionalplanung keine finanziellen Vorteile versprechen kann, nur eine schwache Ressourcenausstattung hat und weiterhin über wenig Tauschmasse für Bargaining (Verhandlungen, in denen Verteilungsfragen gelöst werden und ggf. Kompensationslösungen erarbeitet werden) verfügt (vgl. Diller, 2009; S. 5). FÜRST stellt dazu klar, dass Planung weitgehend „als zukunftsbezogenes, zielorientiertes Ordnungskonzept verstanden“ worden ist (Fürst, 2005; S. 18). Die damit verbundene Koordination „wurde und wird als ‚negative Koordination‘ betrieben: Die Adressaten der Planung werden zu Planentwürfen angehört, wirken aber an der Planaufstellung praktisch nicht mit“ (Fürst, 2005; S. 18). Auch SPANNOWSKY/BORCHERT schätzen den geringen Imagefaktor ähnlich ein. „Die Regionalplanung musste von Anfang an mit vergleichsweise geringen Kompetenzen arbeiten“, die „schwache institutionelle und finanzielle Organisation sowie geringe politische Durchsetzungskraft“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 26) ließen vor allem auf der kommunalen Seite den positiven Effekt der Regionalpläne in Frage stellen. Die politische Verwertbarkeit der Raumplanung ist so gering, „dass sich Politiker nicht damit befassen müssen – sie überlassen die Raumplanung den Fachleuten. (...) Infolgedessen ist Planung weniger politisiert als Fachpolitiken: sie verteilt keine Ressourcen, sondern nur Anspruchsrechte; sie führt keine raumgestaltenden Investitionen durch, sie stellt lediglich Ordnungsregeln auf“ (Fürst, 2005; S. 19).

Diese eindeutigen Indizien bescheinigen das mangelhafte Image der Regionalplanung innerhalb ihres Wirkungsraums. Regionale Planung wird aus Sicht der Kommunen nach wie vor sehr häufig mit unmittelbaren Restriktionen für den hoheitlichen planerischen Handlungs- und Gestaltungsrahmen der Kommune gleichgesetzt.

Die Stellung der Regionalplanung zeigt sich vor allem dann, wenn sich die Kommunen gegen restriktive Ordnungsregeln wehren. Im politischen Prozess wird die als destruktiv und Entwicklung hemmend wahrgenommene Regionalplanung gerne ins Abseits ge-

rückt, in anschließenden Verhandlungsprozessen werden die Ordnungsregeln häufig aufgeweicht und weniger restriktiv ausgestaltet. Die Regionalplanung wird zu einer Aushandlungsplanung mit schwindender Bedeutung zur Gestaltung des Raums und räumlicher Nutzungsansprüche.

LEADER hingegen kann mit einer ansprechenden Förderquote locken. Die relativ flexibel einsetzbaren Gelder werden oftmals für Projekte verwendet, die in die LEADER-Strategie eingebunden werden können, für die ohne die LEADER-Förderung aber keine Mittel hätten gebunden werden können.

Mit einem üppigen Budget ausgestattet trumpft LEADER auf dieser Ebene mit willkommener Projektumsetzung auf und weist die Regionalplanung hinsichtlich des positiven Imagefaktors somit deutlich in die Schranken.

Die kommunale Aufgeschlossenheit gegenüber den ländlichen Förderprogrammen bestätigt u.a. DANIELZYK. Demnach sind die Wirtschafts- und Landwirtschaftsressorts für die Kommunen und die Entscheidungsträger „durch ihren Einfluss auf die genannten (u.a. finanziellen, der Verfasser) Ressourcen interessant, weshalb auf ihre Beteiligung (...) häufig eher Wert gelegt wird als auf die der Regionalplanung“ (Danielzyk, 2002; S. 37).

Die skizzierten charakteristischen Merkmale beschreiben das deutlich voneinander abweichende Image von LEADER und Regionalplanung in den Kommunen und bei den politischen Entscheidungsträgern. Während LEADER mit freien und vergleichsweise flexibel einsetzbaren Mitteln zur Gestaltung von „Wunschprojekten“ aufruft, hat die Regionalplanung wie die gesamte Raumordnung mit einem spürbar negativeren Image zu kämpfen. Die Ursache liegt zum Einen in der Natur der Sache, dass die Regionalplanung als konkretisierende Ebene die Vorgaben der Landesplanung in die verkleinerte Raumstruktur herunterbricht. Diese Direktiven und Restriktionen sind in den Kommunen ungerne gesehen, schränken sie doch oftmals den eigenen Handlungs- und Gestaltungsrahmen ein. Zum Anderen wird mit den projekt- und umsetzungsorientierten Förderprogrammen wie LEADER ein unmittelbarer und (politisch) vermarktungsfähiger Nutzen verbunden. Zudem ist LEADER auch für nicht Fachleute greifbar: mit der Förderung entsteht ein konkretes Projekt. Dahingegen „ist es objektiv schwierig, die gesellschaftliche Nützlichkeit der Raumplanung zu messen: Die Ursache-Wirkungs-Relation ist kaum zu präzisieren, weil Raumplanung von den vielen Einflussfaktoren der Raumgestaltung gerade mal die Flächennutzung steuert (Zurechnungsproblem). Zudem stellen sich die Erfolge erst nach Jahren ein (Zeitaspekt), und darüber hinaus lässt sich die qualitative Wirkung mit quantifizierbaren Indikatoren nicht erfassen (Indikatorenproblem)“ (Fürst, 2005; S. 19). Durch die seit jeher bestehende Entkoppelung von Raumplanung und Fördermittelvergabe kann die (regionale) Raumordnung nicht mit attraktiven finanziellen Anreizen punkten.

Die parallel zur vorliegenden Forschungsarbeit ausgerichtete Arbeitsgruppe der ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland kommt übereinstimmend zum Ergebnis, dass die teilräumlich-sektoralen Ansätze der Umsetzungspraxis folglich vielfach den eher strategisch orientierten gesamträumlichen Entwicklungsansätzen der Regionalplanung gegenüber stehen und zudem untereinander häufig eine dezidierte Zielorientierung ver-

missen lassen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Länderarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (2010)).

Aus dem unzureichenden Kooperationsverhalten ergibt sich eine innerregionale Kompetenzkonkurrenz – viele Akteure betreiben unabgestimmt zueinander Regionalentwicklung. Dies geht eindeutig zu Lasten einer abgestimmten koordinierten Regionalentwicklung, die aus Effizienz- und Bündelungserfordernissen heraus jedoch geboten ist.

LEADER ist seinen „Kinderschuhen“ entwachsen und hat sich zu einem ernst zu nehmenden aktiven Akteur der Regionalentwicklung verändert, der teilweise Projekte und Maßnahmen von weit überörtlichem Charakter unter Beanspruchung von Raum und v.a. in thematischem Schnittpunkt zu den Themen der Regionalplanung bearbeitet.

Die ländliche Entwicklungsinitiative hat sich mit diesem Schritt auf die regionale Ebene allerdings auf kein neues unbetretenes Land begeben, im Feld der Regionalentwicklung arbeitet bereits eine Vielzahl von Akteuren differenzierter Ausrichtung. Die Veränderung der politischen Stoßrichtung und Wirkungsweise der ländlichen Förderinitiative (von der lokalen auf eine zunehmend regionale Ebene) erfordert selbstverständlicher Weise die Berücksichtigung der Regelungs- und Handlungsbereiche existenter regionaler Akteure unter Einhaltung gewisser Spielregeln.

Dabei darf weniger die Frage nach den Konflikten zwischen LEADER-Projekten und den Regelungsbereichen der Regionalplanung im Vordergrund stehen. Direkte Konflikte werden in der Regel nicht oder nur äußerst selten auftreten. Vielmehr muss der potenziell zu generierende Mehrwert einer Kooperation zwischen LEADER und Regionalplanung in den Fokus der Kooperationsbestrebungen rücken. Denn es sind weniger die möglichen Konfliktherde als der für die Region zu erzielende Mehrwert, der Anlass für verstärkte Kooperationen sein soll.

Die Regionalplanung zeigt sich mit Entwicklungsbestrebungen insbesondere zur Umsetzung der Pläne und Programme und hat den Auftrag zur Koordinierung der raumbedeutsamen Planungen und Projekte. LEADER hingegen ist wie angerissen als Akteur der Regionalentwicklung gewachsen. Je nach Ausrichtung der LEADER-Konzeption und -Projekte können LEADER-LAGen durchaus als Akteur der regionalen Wirtschaftsförderung zugerechnet werden, speziell wenn wirtschaftsnahe Infrastrukturen oder technisches Know-how gefördert werden.

Aus dieser Gesamtschau resultiert eine gewisse Konkurrenzwahrnehmung auf der regionalentwicklerischen Ebene, die es im Sinne einer optimierten Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung aufzulösen gilt.

- aus Sicht der Regionalplanung sind LEADER-Initiativen eine zu beachtende Konkurrenz in der Regionalentwicklung, deren finanzintensiven Projekte aufgrund des räumlichen Überschneidungsbereiches sowie der thematischen Schnittmengen zumindest einer partiellen Koordinierung bedürfen;
- aus Sicht von LEADER ist die Regionalplanung eine Verwaltungsinstitution ohne Kompetenzen für die ländliche Regionalentwicklung; Interdisziplinarität und Vernetzung als Stärken der Regionalplanung werden von LEADER nicht wahrgenommen. Die regionalplanerischen Kompetenzen für die Abstimmung raumbe-

deutsamer Planungen und Maßnahmen bleiben von LEADER nahezu ausnahmslos unberücksichtigt.

Das Beispiel der ländlichen Entwicklungsinitiative steht hierbei sinnbildlich für weitere sektoral oder teilräumlich wirksame Entwicklungsakteure.

Aus dem erheblichen Informations- und Kommunikationsdefizit entstehen somit innerregionale Kompetenzkonkurrenzen, die mittels einer abgestimmten Kooperationsstruktur vermeidbar wären. Ein genereller Informationsaustausch muss vor dem Ziel der koordinierten Regionalentwicklung heraus gefordert sein, um regionalen Mehrwert und Synergien zu generieren. Ein stetiger Informationsfluss könnte das innerregionale Konkurrenzempfinden korrigieren, da durch intensive Kooperations- und Austauschprozesse aller relevanten regionalen Akteure schnell definiert werden könnte, welche konkreten LEADER-Projekte die regionalplanerischen Kompetenz- und Handlungsfelder tatsächlich tangieren¹⁰⁷. Bleiben konkrete regionale Austauschprozesse aus, können Missverständnisse und berechtigtes Konkurrenzempfinden eine breite Regional Governance sehr schnell behindern.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich der im Eingangsexposé skizzierte Verdacht der ‚Parallelwelten der Regionalentwicklung‘ in der Praxis bestätigt. Von dem Ziel einer abgestimmten oder koordinierten Regionalentwicklung sind die beiden Ansätze derzeit weit entfernt. Aufgrund des konstatierten Abstimmungsdefizits bleiben Synergien aus, Personal- und Finanzressourcen können nur teilweise effektiv eingesetzt werden, die entwickelten Maßnahmen bleiben hinter ihren Möglichkeiten.

Das Ziel kann daher nur Auflösung dieser Parallelstrukturen der Regionalentwicklung und effiziente Bündelung der Kompetenzen lauten.

Zu den Ursachen, aus denen heraus diese analysierten unzureichenden Kooperationsprozesse resultieren, können folgende Faktoren wesentlich herangezogen werden:

- aufgrund eines differenzierten Verständnisses von ‚Region‘ und ‚Regionalentwicklung‘: Das divergierende Verständnis von ‚Region‘ und ‚Regionalentwicklung‘ aus Sicht von LEADER bzw. der Regionalplanung wurde im entsprechenden Kapitel dargelegt (S. 129 ff.). Die auffällige Varianz eines als ‚Region‘ bezeichneten Raumes ist sicherlich eine der grundlegenden Ursachen, warum die Abstimmung zwischen LEADER und Regionalplanung nicht oder nur sehr unzureichend funktioniert. ‚Region‘ ist nicht gleich ‚Region‘. Wenn man in der Sache nicht „die selbe Sprache“ spricht, ist eine gemeinsame Kommunikation von vornherein deutlich erschwert.
- aufgrund mangelnder Kooperationsvorgaben: Kooperationsprozesse zwischen LEADER und Regionalplanung finden nur in Ausnahmefällen statt. In Ermangelung fester Kooperationsvorgaben haben sich in den zurückliegenden 20 Jahren der LEADER-Programmierung auf freiwilliger Basis nur unzureichende kooperative Strukturen entwickelt. Eine gemeinsame Zielabstimmung zur Entwicklung der Region fehlt, demnach können für Teilräume parallel zueinander mehrere voneinander abweichende Leitbilder für die Region entwickelt werden. Eine

¹⁰⁷ Wie die Projektanalyse auf S. 195 f. aufzeigt, sind es insgesamt sehr wenige LEADER-Vorhaben, die unmittelbare Kooperationspflichten begründen. Allerdings verbleibt eine vergleichsweise hohe Anzahl an Projekten, für die eine Kooperation empfohlen ist, um gesamtregionale Synergien und regionale Mehrwerte zu schaffen.

Frage nach der Hierarchie potenziell paralleler Leitbilder von REK der Regionalplanung und denen der LEADER-Konzepte bleibt derweil ungeklärt. Die einzelnen Akteure betreiben eigene regionale Entwicklungspolitiken für den bezogenen Raum, was dem Ziel einer koordinierten Regionalentwicklung für einen übergeordneten Gesamttraum kontraproduktiv entgegensteht.

- aufgrund mangelnder personeller Verantwortung: Dort wo nicht personelle Überschneidungen oder einzelne Persönlichkeiten entsprechende Problemsensibilitäten schaffen und zu einer Zusammenarbeit zwischen ländlicher Entwicklung und Landes- bzw. Regionalplanung führen, dort ist das Miteinander nicht ausgeprägt bzw. nicht existent¹⁰⁸. Persönliche Kontakte und Verschneidungen von Funktionen einzelner Personen sind Ausschlag gebend für gut funktionierende Interaktionen der unterschiedlichen Träger der Regionalentwicklung.
- aufgrund fehlender Ressortzuordnung: dort wo die ländliche Entwicklung und die Landesplanung nicht innerhalb desselben landesministeriellen Ressorts angeordnet sind, dort sind die Abstimmungen auch auf regionaler Ebene mangelhafter als innerhalb desselben ministeriellen Ressorts. Somit kommt der Ressortzuordnung auf Landesebene eine prägende Bedeutung zu für die Qualität der Zusammenarbeit zwischen LEADER und Regionalplanung.
- aufgrund differenzierter Adressaten: LEADER richtet sich in erster Linie an Verwaltungen, Vereine und Verbände, BürgerInnen, (landwirtschaftliche) Unternehmen, Landwirte, Wirtschafts- und Sozialpartner, Tourismus-GmbH, etc.; LEADER versteht sich als personenoffener Prozess. Die Regionalplanung hingegen trifft Aussagen in erster Linie für nachgeordnete (Raumordnungs-)Behörden sowie Fachplanungsträger; in der Regel charakterisiert durch formalisierte Beteiligungsprozesse mit einem festen Adressatenpool.
- aufgrund differenzierter Zielvorgaben: aus der Adressatenorientierung resultieren letztlich unterschiedliche Zielvorgaben. Dabei stehen sich eine imagefördernde Umsetzungsorientierung (LEADER) und die restriktive Rahmenformulierung (Regionalplanung) gegenüber. Die beiden Attribute stehen sinnbildlich für das differenzierte Image beider Initiativen in den Kommunen und Handlungsträgern.

Speziell auf Seiten der LEADER-Initiativen zeigt die überwiegend mangelhafte Beachtung der landes- wie regionalplanerischen Ziele sowie die Nichtberücksichtigung der Regionalplanung in Kooperationsprozessen hinreichende Anhaltspunkte für ein unzureichendes Kooperationserfordernis mit der Regionalplanung.

Das insgesamt durch vielfältige Faktoren verursachte voneinander abweichende Kooperationserfordernis ist zweifelsfrei ein wesentlicher Faktor für verhinderte Kooperationsstrukturen zwischen Regionalplanungsträgern und LEADER-Akteuren. Demnach gilt es, unter anderem durch feste Kooperationsvorgaben in den Handlungsprogrammen auf die analysierten Missstände zu reagieren.

Dabei sind in den zu Grunde liegenden Förderprogrammen der ländlichen Entwicklungsinitiativen durchaus bereits Hinweise auf anzustrebende Kooperationsprozesse mit der Regionalplanung enthalten, die jedoch nicht bzw. nur unzureichend angewendet werden: Unter anderem im EPLR Saarland steht als Vorgabe für die Erfassung des Ist-

¹⁰⁸ ähnlich auch Fürst, 2003a; S. 441

Zustandes (= Phase der Bestandsaufnahme), dass die „regionalen Entwicklungsaktivitäten“ zu erfassen sind (vgl. Unterkapitel Profil LEADER, S. 77 ff., siehe auch Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2007; S. 413¹⁰⁹). Hierunter sind zweifelsfrei landes- oder respektive regionalplanerische Aktivitäten zu zählen. Übertragen auf Flächenländer mit Regionalplanungsbehörden sind darunter auch insbesondere REK nach ROG oder ähnliche regionale Entwicklungsaktivitäten der Regionalplanungsträger zu zählen. Eine inhaltliche Verknüpfung zwischen beiden Initiativen scheint also für diese Aktivitäten auch in LEADER vorgegeben.

An dieser Stelle kann auch auf die entsprechenden GAK-Formulierungen für die verwandte ILE-Förderung hingewiesen werden, die als Vorgabe für die Einbeziehung der Regionalplanung in die regionalen Entwicklungsprozesse – vor allem in die Erstellung der ILE-Konzeption – abgeleitet werden können. So sind bei der Erarbeitung eines ILEK relevante Akteure der Region in geeigneter Weise einzubeziehen. Weiter werden als "in der Regel Betroffene" u.a. Gebietskörperschaften, Kammern und Verbände und die Träger öffentlicher Belange genannt. Weiterhin sind die ILEKe mit bereits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen, Konzepten oder Strategien abzustimmen. Die vorgenannten Akteure sind auch in die Arbeit des auf die Konzeptphase folgenden Regionalmanagements einzubeziehen: „Das Regionalmanagement stimmt sich zudem mit den Stellen in der Region ab, die ähnliche Ziele verfolgen. Diese Einbeziehung ist Bestandteil der Dokumentationspflicht“ (BMELV; 2009). Mit dieser Formulierung ist der jeweilige Träger der Regionalplanung unmissverständlich einbezogen, ohne explizit genannt zu sein. Dass diese Beteiligungsprozesse in der Praxis ausbleiben, ist hinreichend dargestellt worden.

Erst durch die Gelegenheit eines Treffpunktes, durch die Schaffung einer Kooperationsplattform, ist die Möglichkeit für Kommunikation und damit zu (Projekt-)Kooperationen gegeben. „Aus Sicht der regionalen Akteure bieten diskursive Verfahren außerhalb normierter Verfahrensvorschriften und im Vorfeld verbindlicher Entscheidungen (...) die Möglichkeit, sich aktiv in den Prozess der Regionalentwicklung einzubringen“ (Ludwig, 2004; S. 45). Dies gilt gleichermaßen für die REK nach Raumordnung wie nach LEADER – durch die kooperative, kommunikative und diskursive Verfahrensart werden mehr Akteure und damit gleichbedeutend mehr potenzielle Träger regionaler Entwicklungsprozesse in die Regionalentwicklung einbezogen, als durch rein formelle Verfahren. Mittels diskursiver Verfahren werden eine Vielzahl von Akteuren zusammengeführt, der Dialog steht im Mittelpunkt des Entwicklungsprozesses. Dies bereitet den Grundstock für eine möglichst umfassende Regional Governance und steigert die Chance auf eine breite Wahrnehmung der Region, ihrer Aufgaben und Tätigkeiten; dies ist das Saatgut für eine möglichst breite regionale Identität.

Durch den Ausbau der innerregionalen Abstimmung und Vernetzung – und da spezifisch zwischen regionaler Raumordnung und LEADER – können Richtung weisende Synergien folgen. Obwohl bei Steigerung der innerregionalen Vernetzung beachtet werden muss, dass mit zunehmender Akteurszahl die Akteursbeziehungen exponentiell ansteigen und der Zielfindungsprozess „zwar inhaltlich breiter, organisatorisch aber auch komplexer wird“ (Ludwig, 2004; S. 46). Zu den jeweils spezifischen Vor- und Nachteilen der Beteili-

¹⁰⁹ Sehr ähnlich auch EPLR Hessen, PAUL Rheinland-Pfalz sowie sonstige Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums weiterer Bundesländer

gung einzelner Organisationen und Akteursgruppen (wie Wirtschaft, Bürger/-innen, Natur- und Umweltverbände, uvm.) an Beteiligungsprozessen gehen einige Autoren ausführlich ein¹¹⁰, deren Wiedergabe führte an dieser Stelle zu weit. Die Entscheidung über die Tragfähigkeit der Beteiligungsprozesse und die Verwirklichung erhoffter Synergien steht und fällt mit der Bereitschaft der Akteure zur Kooperation und auch zur Koordination jeweils im Einzelfall. Denn Koordination heißt einerseits, selbst zu entscheiden sowie andererseits, sich koordinieren zu lassen. Diese Ansicht vertritt auch MAIER, der die „Bereitschaft zur Diskussion und Konsens“ als wesentliche Charaktereigenschaft für den Erfolg diskursiver Verfahren sieht (Maier, 1996; S. 167). Beides bringt gleichermaßen Chancen und Risiken mit sich, die sich auf die Bereitschaft zur Beteiligung an kooperativen Prozessen, die letztlich zu Koordination führen (müssen), entsprechend auswirken¹¹¹. Das gegenständliche Problemverständnis hat aufgezeigt, dass der Bedarf an einer koordiniert ablaufenden Regionalentwicklung auf Seiten der Regionalplanung weitaus höher eingeschätzt wird als auf Seiten der Träger der ländlichen Entwicklungsprozesse.

Knapp zusammengefasst ergeben sich aus dem mangelhaften Kooperationsverhalten zwischen LEADER und Regionalplanung kaum Synergien. Eine abgestimmte und koordinierte Regionalentwicklung braucht jedoch Synergien, um die Effizienz des Einsatzes von Geld und Arbeitsaufwand zu optimieren. LEADER-Projekte, die eine für die Regionalplanung bedeutende Auswirkung haben (können), müssen mit dieser abgestimmt sein. Ansonsten besteht aus gesamtregionaler Sicht die Gefahr der Verpuffung in Einzelvorhaben und damit einer geminderten Effektivität der Projekte. Zutreffend befinden TROEGER-WEISS et al., „dass die Ausprägung organisatorischer und institutioneller Determinanten direkte Rückschlüsse auf den Erfolg eines Raumes zulässt“ (Troeger-Weiß et al., 2009; S. 121).

Ein Kooperationserfordernis ist somit unstrittig und kann durch die vorgelegte Untersuchung zweifelsfrei nachgewiesen werden. Die dargelegte bedingte Bindungswirkung der konkreten LEADER-Projekte an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung verlangt zudem nach einer unmittelbaren Beachtungspflicht der Regionalpläne durch die LEADER-LAGen und -Projekträger.

Zur Reduzierung und Vermeidung des gestiegenen Potenzials an Interessenskonflikten bedarf es auf der regionalen Ebene zwingend ausgeprägter Abstimmungsvorgänge. Ansonsten droht der unzureichende Informationsaustausch die Sektoralisierung und Parallelisierung weiter zu verschärfen. Daher besteht ein akuter Bedarf an Wissenstransfer und gegenseitigem Austausch von Informationen zum Wohle der gesamten Regionalentwicklung. Daher muss die Frage lauten, durch welche konzeptionell-programmatischen Optimierungsmaßnahmen die regionale Kooperationsstruktur entscheidend verbessert werden kann.

¹¹⁰ u.a. nach Ludwig (2004), S. 47: vgl. Malchus, V. v. (1991), S. 117; Hübner, M. (1994), S. 225

¹¹¹ so auch Magel/Jahnke (2001) zum „Partizipationstrias“ „Mitwirken dürfen – Mitwirken wollen – Mitwirken können“, in Ludwig (2004), S. 47

Mit der Kooperation muss ein gesamtregionaler Mehrwert verbunden sein, also sowohl für die LEADER- als auch für die Planungsregion¹¹². Das Leitbild einer Koordinierten Regionalentwicklung muss dazu einen höheren Anspruch verfolgen, als eine ausschließlich projektbezogene Kooperation einzelner regionalen Entwicklungsträger, wobei die Erreichung dieses Zwischenziels bereits eine richtungsweisende Fortschreibung der Regionalentwicklung verkörperte. Oberstes Ziel muss allerdings die Koordination der vielen differenzierten regionalen Akteure und Entwicklungsansätze mit Bestrebungen in der Regionalentwicklung und die Ausrichtung auf gemeinsame Leitbilder und Ziele sein. Die Bündelung der Kräfte muss zielgerichtet erfolgen, um die Region „aus einem Guss“ heraus voran zu bringen. Erfolgt eine strategische Bündelung auf abgestimmte Ziele in der Region, dann können auch die einzelnen Förderprogramme auf die strategischen Ziele ausgerichtet werden. Dies gilt gleichwohl für Regionen in Ballungsräumen wie auch für Regionen mit einem hohen Anteil an ländlichen Räumen. Koordinierte Regionalentwicklung braucht somit ein übergeordnetes Leitbild, an dem sich die einzelnen Initiativen orientieren, und eine Anlaufstelle, die den Überblick über die teilträumlichen und/oder sektoralen Entwicklungsansätze hat.

Der im Exposé skizzierte regionalplanerische Koordinierungsanspruch ist dahingehend zu spezifizieren, dass er

- nicht umfassend, universell oder als ausschließliche Koordinationsinstanz angelegt sein kann,
- nicht dirigistisch sein kann,
- aktiv und aktivierend ausgestaltet sein muss,
- in Art und Intensität variabel auf die konkrete Aufgabenstellung ausgerichtet werden muss¹¹³.

„Schließlich muss er nicht notwendigerweise dauerhaft ausgerichtet sein“ (Germer, 2010b). Diese Aussage ist für die Fälle zu bestätigen, wenn die Regionalplanung eine Koordinierungsfunktion innerhalb eines konkreten Projektes übernimmt. Die Koordinierungsaufgabe erfolgt projektorientiert mit einem definierten Anfang, vor allem aber mit einem feststehenden Ende, welches in der Regel der Projektabschluss sein wird. Hinsichtlich der dargelegten Kooperationspflicht für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen bzw. des empfohlenen Kooperationsgebotes für Projekte in thematischer Schnittmenge mit gleichzeitiger regionaler Wirkungsweise von sektoralen und teilträumlichen Entwicklungsinitiativen muss der regionalplanerische Koordinierungsanspruch dauerhaft sein. Die Regionalplanung hat schließlich den Auftrag zur Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches; diese Aufgabe ist nicht zeitlich befristet.

Die Analyse der Praxis der Regionalentwicklung zeigt derweil, dass sich in Ermangelung bilateraler formeller Kooperationsvorgaben eine freiwillige Zusammenarbeit nur in Ausnahmefällen eingestellt hat. Eine feste Kooperationsstruktur ist perspektivisch nicht absehbar.

¹¹² zur Bestimmung des Kooperationsgewinns interkommunaler Zusammenarbeit ausführlicher auch Spannowsky/Borchert, 2003; S. 162 f.

¹¹³ Ähnlich auch Germer, 2010b

Koordinierte Regionalentwicklung erscheint somit alleine auf nicht-normativem Vorgehen basierend nicht praktikierbar. Rechtliche Regelungen in den förderprogrammatischen Vorgaben müssen den Grundstein legen für die Schaffung und Einhaltung neuer Kooperationswege zwischen Regionalplanung und LEADER-Stellen (LAG/Projekträger).

Aus LEADER heraus fehlt es einerseits an einer expliziten Nennung der Regionalplanung als wesentlichem Kooperationspartner mindestens für Konzeptphase und unter Umständen darüber hinaus für die Umsetzung des LEADER-Entwicklungskonzeptes. Andererseits mangelt es an rechtlichen Vorgaben zur aktiven Beteiligung der Träger der Regionalplanung. Sanktionen für den Fall der Nichteinbeziehung der räumlich übergeordneten Planungsbehörde existieren nicht.

Einseitige Regelungen zur Nachsteuerung auf Seiten der LEADER-Programmierung und gegebenenfalls ein optionaler Fördermittelvorbehalt als Sanktion würden die Initiierung einer Kommunikations- und Kooperationsstruktur zwar beeinflussen können. Zielführender erscheinen allerdings klare normative Kooperationsvorgaben auf beiden Seiten der beteiligten Regionalinitiativen, sowohl bei LEADER als auch bei Regionalplanung.

Eine LEADER-LAG oder einzelne Projekträger entfalten bislang nicht den Status einer Fachplanungsbehörde, die gegenüber der Regionalplanung mittels einer formell verankerten Raumordnungsklausel an Abstimmungsprozesse gehalten sind bzw. bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Vorgaben des Regionalplans explizit berücksichtigen müssen.

LEADER-Projekte, -Planungen und -Maßnahmen sind formell betrachtet also nicht mit denen von Fachplanungen gleichzusetzen, obwohl sie in ihrer Wirkungsweise durchaus raumrelevanten Charakter aufweisen können. Insbesondere seit der vergangenen LEADER+-Programmierung ist die Konzeption raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in der Umsetzung der LEADER-Entwicklungsstrategie zunehmend festzustellen. Ein Erfordernis zur formellen Gleichregelung gemäß den durch Raumordnungsklauseln gebundenen Fachplanungsträgern kann für die Träger von LEADER-Vorhaben demgemäß abgeleitet werden.

Während adäquate Regelungen zur Abstimmung der Fachplanungsträger mit der (regionalen) Raumordnung in zahlreichen relevanten Fachplanungsgesetzen als Raumordnungsklauseln verortet sind, fehlt es bei den informellen Initiativen wie LEADER an vergleichbaren Vorgaben zur Abstimmung mit der Raumordnung. Eine entsprechende Transferregelung in den Programmen der ländlichen Entwicklung ist eine denkbare Option.

Da sich diese programmatischen Vorgaben für die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsinitiativen über die dargestellten vielschichtigen Ebenen der EU, des Bundes und der Länder bis in die Regionen tragen, stellt sich die Frage nach der passenden Handlungsebene für eine systemgerechte, handlungsfähige und zielorientierte Nachsteuerung.

Als denkbare Regelungsebene wird nach Auswertung der Untersuchungsergebnisse in erster Linie die des Bundes gesehen. Über das Bundesraumordnungsgesetz ist eine einseitige Legitimation zur Übernahme von Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben an

die Regionalplanung bereits erteilt. Es gilt daher die Komplementärregelungen für die Ausgestaltung des – neuen – Kooperationsprinzips auf Seiten der ländlichen Entwicklungsprozesse zu treffen, um klare Regelungen zu schaffen, wie künftig die Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und regionalen ländlichen Entwicklungsinitiativen aussehen soll. Über die Bundesebene können normativ einheitliche Fakten für alle Räume geschaffen werden, eine Variation von Regelwerken auf den unterschiedlichen Landesebenen gilt es zu vermeiden.

Die LEADER-Philosophie kennzeichnet sich unter anderem dadurch, dass sie innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche Vorgaben trifft für einheitliche Vorgehensweisen und strukturell-organisatorische Aspekte. Dazu zählen insbesondere auch Regelungen zu Kooperationspartnern¹¹⁴ und die Ausgestaltung von Kooperationsprozessen. Es werden auf europäischer und nationaler Ebene übergeordnete und für alle LEADER-Regionen allgemeingültige Vorgaben getroffen, die strukturelle Bedeutung für die Einrichtung und den Betrieb der LAG haben. Demnach gilt es an übergeordneter Stelle anzusetzen, um die organisatorisch-strukturellen Nachbesserungen für eine Verbesserung des Miteinanders zwischen LEADER und Regionalplanung zu erreichen.

LEADER versteht sich bisher zwar als offener Kreis regionaler Akteure, in den sich die Regionalplanung gerne einbringen und zum Beispiel sich und andere informieren kann. Auf LEADER könnte innerhalb der regionalen Kooperationsprozesse künftig jedoch eine aktivere Rolle zukommen als bislang; LEADER soll die Regionalplanungsbehörden aktiver einbinden und somit mehr Verantwortung übernehmen für die Gewährleistung von Kooperationsprozessen in der Region. Der Regionalplanung käme damit zwar eine Sonderstellung zu, da LEADER bisher keine Akteure direkt beteiligt sondern sich als nach allen Seiten offener Prozess versteht. Allerdings rechtfertigt der zu erwartende gegenseitige Nutzen beider Partner auf regionaler Ebene diese Sonderbehandlung. In den LEADER-Vorgaben sollte demgemäß die zwangsläufige Beteiligung des für die jeweilige LEADER-Region verantwortlichen Trägers der Regionalplanung festgeschrieben werden. Daher besteht der Bedarf an feststehenden, normativen und Kooperation steuernden Regelungen auf beiden Seiten. Die Bedeutung klarer Regelungen zur Ausgestaltung von Kooperationsstrukturen wird auch von SPANNOWSKY/BORCHERT unterstrichen, die feststellen, dass „die Struktur von Entscheidungsprozessen durch Verfahren und Organisation vorgegeben werden kann“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 159).

Besondere Bedeutung bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung vertiefter Kooperationsstrukturen kommt dem Einvernehmen der LEADER-Akteure zum berechtigten regionalplanerischen Anspruch auf Vollzugskoordination bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu.

Ziel ist eine insgesamt koordinierte und institutionalisierte Kooperation zwischen Regionalplanung und LEADER, aus der heraus themenbezogene Vernetzung für bestimmte Projekte entstehen kann; diese kann erst durch den regen und stetigen Informationsaustausch entstehen.

¹¹⁴ So ist der maximale Anteil an Wirtschafts- und Sozialpartnern als strukturelle Vorgabe eine europaeinheitliche Regelung über die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 62 (1) c, für alle LEADER-Gruppen (mind. 50 v.H. WiSo-Partner) gleich.

Das Feld der Regionalentwicklung zeigt sich zur Übernahme und Gewährleistung der notwendigen Kooperationsstrukturen ausreichend institutionalisiert. Die vorhandenen Ebenen sind zum Aufbau und zur Ausprägung einer koordinierten Kooperationsform geeignet, die Schaffung neuer Institutionen oder neuer Abstimmungsebenen ist somit nicht erforderlich.

Es spiegelt nicht die Untersuchungsergebnisse wider, eine wie auch immer konstruierte Neustrukturierung der Regionalentwicklung zu empfehlen. Zudem ginge die Schaffung neuer Ebenen oder Koordinierungsstellen am Trend der Zeit und den Bemühungen zum Abbau von Verwaltungseinheiten vorbei. Vielmehr soll es Ziel sein, in den bestehenden Strukturen gezielte Modifikationen vorzunehmen, die qualitative Beiträge zur Systemverbesserung leisten. Der Weg zu einer verbesserten Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung wird dabei nicht ohne gezielte Anpassungen in den bestehenden formellen Regelwerken besprochen werden können.

Ein überschaubarer, handelbarer Zuschnitt von „Region“ ist entscheidend für eine Kooperationskultur. Diese „Überschaubarkeit“ hängt maßgeblich von dem jeweils handelnden Akteur ab. Der Regionalplaner wird seine Planungsregion als Handlungsebene geeignet sehen, der LEADER-Akteur in der Regel einen deutlich kleineren Zuschnitt. Idealtypisch können durch das geordnete Zusammenspiel beider Akteurskonstellationen teilregionale Impulse (aus LEADER) auf einen großräumigeren Maßstab (Planungsregion) übertragen werden, woraus sich gesamträumliche Synergien ergeben können. Die organisatorisch-institutionelle Voraussetzung zur Ermöglichung dieser Kooperation ist vorhanden. Die Untersuchungsergebnisse entsprechen diesbezüglich den Wünschen der Praktiker nach Vermeidung einer zusätzlichen Ebene, vgl. LINNEWEBER „Wir brauchen um Gottes Willen keine weitere Institution“ (Expertengespräch, 10.03.2009). Was fehlt, ist die Umsetzung durch die relevanten Akteursgruppen, die in der bislang auf informellen Grundsätzen ausgerichteten Kooperationsstruktur nicht zueinander finden.

Der Regionalplanung kann „wegen ihrer integrativen Sichtweise und ihrer herausragenden Regionalkenntnisse“ (Danielzyk, 2002; S. 42) im Hinblick auf eine koordinierte Regionalentwicklung eine zentrale Rolle zukommen. Allerdings ist die personelle Ausstattung in den Regionalplanungsbehörden nahezu ausnahmslos an der unteren Grenze angelangt. Für die Ausgestaltung und Wahrnehmung der Kooperationsprozesse muss eine personelle Aufstockung der Regionalplanungsbehörden erfolgen, um sich aktiv in die ländlichen Entwicklungsprozesse einbringen zu können. „Die stärkere Betonung einer projektbezogenen Regionalentwicklung macht eine Erweiterung der finanziellen Spielräume der Regionen notwendig“ (Spannowsky/Borchert, 2003; S. 83). Die höhere Finanzausstattung wird vor allem mit einer Aufstockung der Personalausstattung einhergehen müssen, eine unmittelbare investive Projektförderung steht weiterhin nicht im Vordergrund der regionalplanerischen Koordinierungsbestrebungen.

Die Regionalplanung muss in die Lage versetzt werden, ein Management zur Bündelung und Koordinierung von Projekten mit regionaler Ausstrahlung und Raumbedeutsamkeit erbringen zu können. Tritt die Regionalplanung in den ländlichen Entwicklungsprozessen als „Oberlehrer“ oder mit einem überzogenen Steuerungsanspruch auf, dann bewirken die Kooperationsbemühungen sehr rasch das Gegenteil und münden in eine antikooperative Haltung der LEADER-Akteure.

Da die regionale Ebene wie dargestellt eine ausreichende Institutionalisierung aufweist, müssen verstärkte Anforderungen an die handelnden Personen gestellt werden, um das Kooperationserfordernis in der Praxis umzusetzen und einzulösen. Im Zentrum dieser Kooperationsbestrebungen stehen somit unter anderem die verantwortlichen Regionalmanager in den LEADER-/oder ILE-Regionen.

Die GAK-Rahmenregelung¹¹⁵ stellt bezüglich des Regionalmanagements folgende Anforderungen:

- „Die Zuwendungsempfänger beauftragen Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung mit der Durchführung des Regionalmanagements. Diese Stellen müssen eine hinreichende Qualifikation nachweisen“ (PLAN-AK, 2008; S. 11).
- „Das neue Instrument des Regionalmanagements übernimmt eine Dienstleistungsfunktion als Ideengeber, Berater, Moderator und Promotor einer Region. Es ist querschnittsorientiert und in Verbindung mit dem Projektmanagement insbesondere umsetzungsorientiert angelegt. Das Regionalmanagement bezieht unterschiedliche Interessen der regionalen Akteure mit in den Entwicklungs-, Planungs- und Entscheidungsprozess ein. Ein wichtiger Bestandteil ist der Aufbau von Netzwerken und das Entwickeln von Aktions- und Projektprogrammen“ (Lüb, 2005; S. 943).

Die Praxistätigkeiten des Regionalmanagers in LEADER-/ILE-Regionen sind vielfältig und reichen von der Projektumsetzung, fachliche Projektplanung und -begleitung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Akquisition von Fördermitteln bis hin zur aktiven Vernetzung der regionalen Akteure etc..

Solange keine fachlichen Anforderungen an das Regionalmanagement gestellt sind und keine verbindlichen Vorgaben zur Einbeziehung der jeweils anderen Regionalinitiative in den eigenen Regionalentwicklungsprozess bestehen, werden an die LEADER-Regionalmanager noch höhere integrative Anforderungen gestellt. Dabei kann nach den aktuellen programmatischen Vorgaben im Grunde jedermann als Regionalmanager einer LEADER-Region eingesetzt werden.

Aufgrund der unzureichenden Definition der fachlichen Eignung der Regionalmanager und der daraus resultierenden ungenauen Anforderungen an die Qualifikation der Regionalmanager als zentraler Vernetzungsinstitution wird die innerregionale Vernetzung aller notwendigen regionalen Akteure deutlich erschwert. Da es sich dabei um eine für den Erfolg regionaler Kooperationsprozesse entscheidende Schnittstellenfunktion handelt, die vor dem Hintergrund der gegenständlichen Untersuchungsergebnissen als Mittler zwischen Planung und LEADER zu agieren hat, sollten künftig bestimmte Anforderungen an die Qualifikation von Regionalmanagern gestellt und in den programmatischen Vorgaben festgeschrieben werden.

Die Regionalplanung hat es im Verlauf „ihrer Evolution“ immer wieder verstanden, die veränderten gesellschaftspolitischen Veränderungen geschickt und authentisch zu integrieren. Sie wandelte sich von der reinen Ordnungsplanung zum Anreger von Prozessen

¹¹⁵ aktuell gültige Fassung 2010-2013

zur Umsetzung der eigenen Planungen, „vom ‚technischen Pläne machen‘ zum Denken in Planungsprozessen, (...) vom interventionistischen Steuerungsanspruch hin zum Steuerungsanspruch durch ‚Moderieren‘, ‚Managen‘ und ‚Verhandeln‘“ (Fürst, 2005; S. 21).

Sie zeigt sich dabei durchaus kompromissfreudig, zur Umsetzung der Planvorgaben immer wieder neue Kooperationsnetzwerke mit den Planadressaten aufzubauen. LEADER-Gruppen und die in den LAG umgesetzten Themen sind zwar nur untergeordnet originäre Planadressaten, dennoch können die etablierten Netzwerke eine wichtige Grundlage für den Aufbau und Weiterführung regionaler Koordinations- und Kooperationsmechanismen sein.

Die Regionalplanung ist demnach in der Lage, auch den aktuellen paradigmatischen Veränderungen einer Koordinierten Regionalentwicklung Rechnung zu tragen und sich auf die neuen Akteure in der Regionalentwicklung einstellen. Sie wird einige der regionalen Entwicklungsinitiativen zu integrieren versuchen, wird künftig noch stärker in Projekten denken und dabei nicht unbedingt immer der Steuermann sein, sondern auch mal Handlanger.

In Anlehnung an das Leitbild der ‚Lernenden Region‘¹¹⁶ kann die Regionalentwicklung von neuen Netzwerken, wie sie zwischen Regionalplanung und LEADER zu befürworten sind, leben. Eine solche Netzwerkstruktur muss künftig sehr viel stärker die beiden Disziplinen Regionalplanung und LEADER einbeziehen. Durch die ‚Überlappungen‘ können die notwendigen Synergien insbesondere bei den raumrelevanten regional bedeutsamen Projekten und Konzepten entstehen, die die Regionalentwicklung aufwerten. Angestrebte Kooperationsprozesse sind erst dann möglich, wenn die Kommunikationsebene bereitet ist.

¹¹⁶ Im Kern besteht der Ansatz der ‚Lernende Region‘ auf einer Netzwerkstruktur. „Die entscheidenden Neuerungsimpulse für die lokale und regionale Entwicklung entstehen dabei an den Überlappungen der politischen, unternehmerischen und sozialen Netzwerke. (...) Netzwerke vermitteln dabei zwischen den Denk- und Handlungswelten verschiedener Disziplinen (...)“ (Ludwig, 2004; S. 24; dazu auch Troeger-Weiß, 2000; S. 21 bis 35). SCHAFFER et al. sehen als Grundlage der ‚Lernenden Region‘ die Kooperation von Organisationen und Akteuren in der Region“ (Schaffer, 1999; S. 17).

Thesenartige Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse:

- LEADER hat sich zu einem regional bedeutenden Akteur entwickelt
- Thematische wie räumliche Überschneidungsbereiche mit der Regionalplanung lassen innerregionale Kompetenzkonkurrenzen entstehen
- Erhebliches gegenseitiges Informations- und Kommunikationsdefizit
- Status quo der Kooperationsstruktur beschränkt die Chancen auf Generierung eines gesamtregionalen Mehrwertes und Synergien
- Regionalplanung mit berechtigtem Koordinierungsanspruch für raumbedeutsame LEADER-Planungen und Maßnahmen
- Bedingte Bindungswirkung an Erfordernisse der Raumordnung erfordern eine generelle Beachtungspflicht der Regionalpläne in der LEADER-Konzeption
- Analysierter Optimierungsbedarf zur Verbesserung der Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung
- Unzureichende freiwillige Kooperationsbemühungen erfordern Anpassungsdruck von Außen
- Kernziel: Kooperation fördernde Vorgaben für beide Seiten zur Optimierung der Kooperationsstruktur

H. Handlungsansätze zur Optimierung der Kooperationsstruktur zwischen Regionalplanung und LEADER

Die folgenden Empfehlungen zur Optimierung der dargelegten Missstände in Kommunikation und Kooperation im regionalen Feld sind als erste Handlungsansätze und Diskussionsgrundlagen zu verstehen. Sie sollen als Denkanstöße den überfälligen Anpassungsprozess einleiten und als Orientierungsrahmen fungieren, um konkrete Nachsteuerungen zur Optimierung einzuleiten.

Anhand der gewonnenen Erkenntnisse stellen zusammengefasst die Richtsätze

- kleinteilige, gezielte Nachsteuerung zur Optimierung anstatt eines „großen Wurfes“ zur Neuausrichtung der Regionalentwicklung,
- keine Schaffung neuer Institutionen,
- gezielte Nachsteuerung zur Optimierung der Zusammenarbeit,
- konkrete Empfehlungen an den vorhandenen Regelwerken,
- Verbindlichkeit vor Freiwilligkeit sowie
- Nutzung der Förderprogrammierung als Anreizinstrument

das Grundgerüst zur Realisierung des Ziels einer optimierten Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung.

In Anlehnung an die der Arbeit zu Grunde gelegten Zielsetzung und den gesammelten Erkenntnissen muss eine Optimierung der Regionalentwicklung im Betrachtungsfeld zwischen Regionalplanung und LEADER einige übergeordnete Prinzipien erfüllen:

- effiziente und koordinierte Regionalentwicklung bedarf der Vernetzung grundsätzlich aller regionaler Entwicklungsansätze,
- zielgerichtete Bündelung der generierbaren finanziellen, personellen und institutionellen Regionalressourcen,
- ziel- und projektorientierte Kooperationsstrategien zwischen Regionalplanung und LEADER als Beitrag zur einheitlichen Profilierung einer Region.

Die zwei wesentlichen Anpassungsbedarfe zeigen sich in der Bewusstseinschaffung und Sensibilisierung über den Mehrwert einer strategischen Kooperation zwischen beiden Initiativen sowie in der normativen Verankerung Kooperation auslösender Vorgaben auf beiden Seiten.

I. Schaffung eines bilateralen Problembewusstseins als Grundlage von Kooperationsprozessen

Koordinierte Regionalentwicklung bedarf einer deutlich interdisziplinär orientierten Zusammenarbeit über Fachprogramme und Ressortgrenzen hinweg. Die Zahl an unterschiedlichen regionalen Entwicklungsinitiativen, der hohe Grad an Unkenntnis jeweils anderer Akteure und die räumliche Überschneidung von mehreren regionalen Entwicklungskonzepten im Raum zeigen, dass es deutlichen Nachbesserungsbedarf gibt.

Die Sensibilisierung und Schaffung einer gemeinsamen Problemsicht der betroffenen gesellschaftlichen Teilgruppen und regionalen Akteure ist eine grundlegende Voraussetzung für die inhaltliche Ausprägung vertiefter kooperativer Ansätze. In den Köpfen der Entscheidungsträger muss die Problembetroffenheit verdeutlicht werden, also die Erkenntnis einer aktuell unzureichenden Kooperationsstruktur und des Potenzials zur Ausbildung von Synergien im regionalen Raum.

Allerdings bedarf es dazu der Kenntnis der unterschiedlichen Regionalinitiativen und deren Projekten, Stärken und Handlungsmöglichkeiten (Budget, Personal, Instrumente, etc.). Ohne gegenseitige Kenntnis sind die Erörterung eines gemeinsamen Problembewusstseins, die Erschließung von Chancen und Synergien für eine abgestimmte Regionalentwicklung nicht möglich.

Die Verantwortlichen in Raumordnung respektive Regionalplanung und LEADER stehen in der Pflicht, innerhalb ihres Wirkungsbereiches eine konsequente Lobbyarbeit bei den politischen Entscheidungsträgern zur Herbeiführung (formalrechtlich-)struktureller Anpassungen zu betreiben. Durch die jeweilige Institutionalisierung stehen beiden Initiativen ausreichende Fachforen und Wege offen, um über das Kooperationserfordernis aufzuklären, geeignete Lösungsoptionen in ihren Reihen zur Diskussion zu stellen und diese umzusetzen.

Im Folgenden werden einige Vorschläge konkreter Steuerungsoptionen unterbreitet.

II. Kooperation fördernde Vorgaben

Die künftige Aufgabe der Regionalplanung besteht neben den durch veränderte demografische, soziale, ökonomische und ökologische Faktoren zweifellos gestiegenen Anforderungen auch darin, ihre Rolle und Funktion innerhalb des regionalen Raums neu zu definieren. Sie wird dabei nicht um aktive und offensiv betriebene Kooperationsprozesse im regionalen Raum herumkommen, die außerhalb der bekannten und eingeschliffenen formalisierten Beteiligungsformen zur Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne liegen.

Sowohl der in Kapitel B skizzierte allgemeine politische Koordinierungsrahmen als auch der förderprogrammatische Rahmen können durch gezielte Modifikationen wirkungsvolle Beiträge leisten zu einer optimierten Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung.

Demnach kann die aktive Kooperationssuche zu einer wesentlichen neuen Rolle der Regionalplanung werden, die durch Kooperation fördernde Vorgaben in den Fachpro-

grammen der sektoralen und teilräumlichen Entwicklungsinitiativen zielgerichtet unterstützt werden (Etablierung eines Gegenstromprinzips). „Gemeinsames Ziel sollte es sein, maßgeschneiderte Programme zu entwerfen, die inhaltlich an den Problemen und Zukunftschancen ländlicher Räume ansetzen, aber auch realistisch umsetzbar sind“ (Ministerium des Innern und für Sport Rh.-Pfalz, 2010).

Hinsichtlich des Erfordernisses übergeordneter Vorgaben zur Verbesserung des Miteinanders von Regionalplanung und ländlichen Entwicklungsprozessen in der Regionalentwicklung sind Parallelen zu DANIELZYKs Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen in der Regionalentwicklung zu sehen. „Ein ganz wichtiges Ergebnis der bisherigen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen im Interesse der Regionalentwicklung ist, dass nicht nur an die kommunale bzw. regionale Ebene Anforderungen zu stellen sind, sondern auch an die übergeordneten Ebenen (Land, Bund, EU)“. Als solche könnten „Kooperationspflichten von übergeordneten Ebenen auferlegt werden, d.h. dass bestimmte Fördermittel- bzw. Standortentscheidungen nur auf der Basis kooperativ erarbeiteter Konzepte getroffen werden“ (Danielzyk, 2002; S. 42).

Diese Einschätzung deckt sich mit den analysierten Ergebnissen der Einordnung von Regionalplanung und LEADER in den Kontext der übergeordneten Raumentwicklung (siehe S. 26 ff.), wonach festgestellt werden kann, dass der freiwillige Ansatz einer Kooperation von LEADER und Regionalplanung auf regionaler Ebene gescheitert ist. Es bedarf daher anderweitiger Regelungen, z.B. durch stärker formalisierte Kooperationsvorgaben für beide Seiten.

1. Kooperation fördernde Vorgaben auf Seiten der ländlichen Entwicklungsprogramme

Die nachgewiesene projektspezifische Bindungswirkung von LEADER-Projektträgern an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (vgl. Unterkapitel Entfaltung der Bindungswirkung des ROG für LEADER-Initiativen, S. 169 ff.) erfordert eine entsprechende Verankerung einer Berücksichtigung dieser auf Seiten der ländlichen Entwicklungsprogramme. Demnach muss eine Kooperationspflicht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen festgeschrieben werden, die gegebenenfalls durch eine Kooperationsempfehlung für Projekte mit thematischer Schnittmenge und gleichzeitiger regionaler Bedeutsamkeit ergänzt werden sollte.

Europäische Ebene

Die europäische Ebene eignet sich nach der Begutachtung der LEADER-Initiative (siehe LEADER-Profil, S. 77 ff.) insgesamt nur wenig für die Auslösung Kooperation fördernder Vorgaben zur Zusammenarbeit mit der Raumordnung; unter anderem, da die Raumordnung in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten ungleich angelegt ist und die innerregionalen Kompetenzen für die Regionalentwicklung nicht in jedem der EU-Mitgliedsstaaten vergleichbare Strukturen aufweisen wie sich dies in Deutschland zeigt. Die ELER-VO bietet nur bedingte Regelungsansätze, sodass die abgezielte Steuerungswirkung über die nachgeordneten Ebenen in Bund, Ländern und Regionen erfolgen soll.

Bundesebene

Wie die Analyse der rechtlichen Grundlagen der LEADER-Förderung (siehe S. 78 ff.) aufgewiesen hat, macht Deutschland von der Option einer nationalen Rahmenregelung Gebrauch. Für bestimmte ausgewählte Maßnahmen kann und macht der Bund den Operationellen Programmen der Länder inhaltliche Vorgaben.

„Das BMELV ist federführend bei der Erstellung des nationalen Strategieplans, aber wegen weitreichender Kompetenzen der Länder in der Agrarpolitik auf die Zusammenarbeit mit den Landesministerien angewiesen. Einen geeigneten institutionellen Rahmen für die Verhandlungen bietet der so genannte PLANAK, in dem Bund und Länder gemeinsam die Bedingungen und Finanzierung für die festlegen, die das zentrale nationale Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellt“ (Nölting, 2006).

Die nationale Ebene kann nach Analyse und den gewonnenen Erkenntnissen der Untersuchung als eine der Hauptumsetzungsebene für Optimierungsmaßnahmen an der Kooperationsstruktur dienen. Insbesondere die benannte Nationale Rahmenrichtlinie zeigt zentrale Ansatzpunkte in Form von

- mittelbar wirksamen Dokumentations-/Evaluierungsvorgaben sowie
- unmittelbar wirksamen Kooperationsvorgaben.

Für die Einleitung von mittelbar wirksamen Ansätzen sind die umfangreichen Bewertungs- und Evaluierungsprozesse der LEADER-Programme und -Vorhaben gut geeignet. „Es werden laufend Bewertungen stattfinden, darunter auf Programmebene eine Ex-ante-Bewertung, eine Halbzeitbewertung und eine Ex-post-Bewertung sowie andere zur Verbesserung der Verwaltung und der Wirksamkeit der Programme als zweckdienlich erachtete Bewertungen“ (Rat der Europäischen Union, 2006). Dies öffnet die Tür für die Forderung nach einer Einbeziehung des Miteinanders von Regionalplanung und ländlichen Entwicklungsprozessen in die regelmäßig stattfindenden Evaluierungen. Die begutachtenden Stellen müssen dazu die Kooperationsmissstände in den LEADER-Regionen erforschen und thematisieren. Stoßen die Evaluatoren auf unzureichende Kooperationsstrukturen zwischen regionaler Raumordnung und ländlichen Entwicklungsinitiativen haben sie diese zu dokumentieren und in den Evaluierungsberichten auszuweisen. Auf Basis der Evaluierungen können so für bestimmte charakterisierte Projekte Festlegungen zur Zusammenarbeit getroffen werden.

In die gleiche Richtung geht die Option auf eine Revision der die ELER-VO umsetzenden nationalen Programme. Die europäischen Mitgliedsstaaten können gemäß der Verordnung Nr. 74/2009 (Europäische Union, 2009) in Verbindung mit der ELER-VO Nr. 1698/2005 (EG) eine Revision der strategischen Leitlinien durchführen. Auf Basis dieser Revision können die Mitgliedsstaaten ihre jeweiligen Programme an veränderte Rahmenbedingungen anpassen. Eine Revision ist somit hinsichtlich des Nationalen Strategieplans, der Nationalen Rahmenrichtlinie sowie den Operationellen Programmen der Länder möglich.

Auf den vorgelegten Erkenntnissen aufbauend ist die Revision der nationalen Rahmgebung mit besonderem Blick auf die organisatorisch-strukturelle Institutionalisierung

der LAGen und ihr Kooperationsverhalten mit der regionalen Raumordnung sowie auf die Charakteristika der einzelnen LEADER-Projekte empfehlenswert und erscheint vor dem Hintergrund der umrissenen und analysierten Problemlage in der Erforderlichkeit angemessen. Die Ergebnisse der nationalen Revision sollten vielschichtig in die Fortschreibung der GAK-Programmplanungsperiode 2014-2020 einfließen¹¹⁷.

Zustimmend unterstreichen DOLUSCHITZ et al. den Wert von Evaluierungen, die erfahrungsgemäß „entscheidende Hinweise zur Ausrichtung künftiger Interventionsmaßnahmen“ (Doluschitz et al, 2007) liefern.

Neben den mittelbar wirksamen Dokumentations- und Evaluierungsansätzen können in den GAK-Richtlinien unmittelbar wirksame Kooperationsvorgaben zur Optimierung der Kooperationsstruktur in der Regionalentwicklung implementiert werden. So könnte beispielsweise eine entsprechende Formulierung in den jeweiligen Zuwendungsvoraussetzungen für LEADER- und ILE-Programme vorgesehen werden:

Der Regionalplan/das regionale Raumordnungsprogramm ist unbedingt einzusehen und auf relevante Aussagen für die Konzeption und Projektierung zu überprüfen; die Erfordernisse der Raumordnung sind zu beachten. Der Träger der Regionalplanung ist in die Erstellung und den „laufenden Betrieb“ der LEADER-Konzeption und deren Umsetzung einzubinden, sodass die regionale Raumordnung gemäß ihres Auftrages raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordinieren und ggf. sonstigen Projekten, Planungen und Maßnahmen in thematischer Schnittmenge und gleichzeitiger regionaler Bedeutung zu Synergien verhelfen kann (gesamtregionaler Mehrwert).

Über eine sinngemäße Erweiterung der GAK-Vorgaben um die Pflicht zur Einbeziehung der regionalen Planungsträger (bzw. in Ländern ohne regionale Ebene die Landesplanung) sollte der PLANAK befinden.

Länder- und Regionsebene

Mit Blick auf die beiden wesentlichen Steuerungsoptionen Kooperationsvorgaben und Dokumentations-/Evaluierungspflichten greifen die Länder- und Regionsebene direkt ineinander, sodass eine Betrachtung im Zusammenhang sinnvoll erscheint.

Als eine Art „weiche Unterstützung“ der unmittelbar wirksamen Kooperationsvorgaben kann auf Ebene der Länder in den jeweiligen Operationellen Programmen der Länder ein direkter Hinweis auf die Existenz und Funktion der Regionalplanung und deren Befugnisse zur Koordinierung im Raum Ziel führend sein. An solchen Hinweisen mangelt es derzeit innerhalb der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum; dabei können sie dazu beitragen, dass die skizzierte innerregionale Kompetenzkonkurrenz entschärft und die Verteilung von Zuständigkeits-/Mitspracherechten verständlicher wird. Künftige Konfliktpotenziale könnten somit bereits im Vorfeld der Entstehung eingedämmt werden, indem das Verständnis für Kooperationserfordernisse im regionalen Raum beworben wird.

¹¹⁷ Übertragbare und sinngleiche Regelungen sind ebenso für die ähnlich ausgerichtete ILE-Förderung denkbar und empfehlenswert.

Im Fokus der Steuerungsansätze sollten allerdings unmittelbar wirksame Kooperationsvorgaben zur Steuerung der Kooperationsstruktur stehen. Die dazu in die Operationellen Programme aufzunehmenden Formulierungen könnten nahezu baugleich zu den vorstehend vorgeschlagenen Formulierungen in der GAK-Richtlinie in die Operationellen Programme übernommen werden. Diese könnten beispielsweise in die Zuwendungsvoraussetzungen der einzelnen Programmvorgaben für LEADER und/oder ILE integriert werden.

Daneben zeigen sich auch auf der Länderebene Optionen zur Nachsteuerung über mittelbar wirksame Optimierungsansätze in Form der Evaluierungen. Die EU fordert neben den oben genannten Evaluierungen auf Programmebene ausdrücklich zwei weitere Detaillierungsgrade des Monitorings - auf Ebene des Bundeslandes und auf Ebene der einzelnen LEADER-Regionen. „Die LAG muss also eigenverantwortlich ein internes Monitoring / eine Selbstevaluierung durchführen. Das System hat die LAG in ihrem Entwicklungskonzept darzustellen. Im Einzelnen sind hierbei zu benennen bzw. zu erläutern:

- Indikatoren
- Durchführung des Monitoring / der Evaluierung und der Dokumentation
- Zeitpunkt(e) und Beteiligte der Auswertung der Beobachtungsergebnisse“

(Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2007; S. 416). Ganz ähnliche Regelungen sieht auch das Programm zur ländlichen Entwicklung in Rheinland-Pfalz, PAUL, vor, wobei in diesem Zusammenhang insbesondere die Steuerungskompetenz der Bewilligungsstellen hervorgehoben wird. „Stellt die ADD oder eine Bewilligungsstelle im Laufe der Umsetzung fest, dass einzelne LAGen die Vorgaben nicht erfüllen, sind nach Anhörung der LAG geeignete Abhilfemaßnahmen mit der Verwaltungsbehörde abzustimmen“ (MWVLW Rh.-Pf., 2010). Auf dieser Grundlage der EU-gesteuerten und in den Länderprogrammen umgesetzten Evaluierungen ist die weitergehende Definition von Rahmenfaktoren der ländlichen Entwicklungsprozesse denkbar.

Entsprechend dem oben angeführten Formulierungsvorschlag (vgl. vorstehend ‚Bundesebene‘) sollte das Miteinander der ländlichen Entwicklungsträger mit den Trägern der regionalen Raumordnung thematisiert und in die (Halbzeit-)Evaluierung eingebunden werden. Damit wird eine intensivere inhaltliche wie organisatorisch-institutionelle Auseinandersetzung mit den Akteuren und Themen der Regionalplanung zwangsläufig erforderlich.

Nachstehend wird am Beispiel des Operationellen Programms Rheinland-Pfalz, PAUL, die exemplarische Umsetzung solcher Evaluierungskriterien aufgezeigt. Der Landesgesetzgeber stellt im PAUL z.B. hinsichtlich der Gebietsgröße oder der LAG-Zusammensetzung (= Kooperationspartner) bestimmte Mindestanforderungen an die LEADER-LAGen bzw. trifft Vorgaben zu sonstigen Umsetzungskriterien (Öffentlichkeitsarbeit, Höhe der Gesamtkosten, Wirtschaftlichkeit der Maßnahme, Beitrag zur Umsetzung der LILE, ...). In den zugehörigen Zuwendungsvoraussetzungen (siehe roter Rahmen) ist bislang kein Hinweis auf eine Kooperation mit dem zuständigen regionalen Raumordnungsträger enthalten.

Entwicklungsprogramm PAUL

Tabelle 54: Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem zu betreuenden Gebiet - Code 431

Förderfähige Kosten	Höhe der Zuschüsse	Voraussetzungen
<p>Förderung des Regionalmanagements der LAG (u.a. Einrichtung einer Geschäftsstelle, Leader Management, Entwicklungskonzeption),</p> <p>Durchführung des Monitoring und der (jährlichen) Evaluierungen,</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit der LAG (u.a. Erstellung und Pflege eines Internetangebots, Flyer)</p> <p>Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen einschließlich der Reisekosten für Personen, die an der Umsetzung beteiligt sind.</p>	<p>Der ELER-Anteil beträgt 55 % der von der LAG nachgewiesenen öffentlich finanzierten förderfähigen Personal- und Sachkosten</p> <p>Die Gesamtförderung aus öffentlichen Mitteln kann 100 % der förderfähigen Ausgaben betragen, soweit es sich nicht um eine unternehmerische Tätigkeit handelt</p> <p>förderfähige Gesamtkosten von höchstens 300.000 €</p>	<p>Nachweis des Beitrages zur Umsetzung des genehmigten LILE der LAG und eines positiven Nutzen für die beteiligten ländlichen Gebiete</p> <p>Nachweis der Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit und Effizienz des Projekts</p> <p>jährliche Vorlage eines Aktionsplans für die Öffentlichkeitsarbeit und das LAG-Management</p> <p>Nachweis, dass die Qualifikationsmaßnahmen in Zusammenhang mit der Umsetzung der Entwicklungsstrategie stehen</p> <p>Projekt darf grundsätzlich nicht in Orten mit mehr als 20.000 Einwohnern liegen</p> <p>Für unternehmerische Tätigkeiten ist die De minimis-Regelung einzuhalten.</p>

Zuständige Behörde:

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) Trier

Abbildung 25: Auszug aus den aktuellen Kriterien zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes in Rh.-Pfalz; die Aufnahme Kooperation fördernder Maßnahmen ist zu empfehlen; Quelle: MWVLW Rh.-Pf.

Diese Mindestvorgaben sollten vor dem Hintergrund der Problemstellung dahingehend eine gezielte Ergänzung erfahren, dass die zuständige regionale Planungsgemeinschaft in die Erstellung und Umsetzung der LILE einzubeziehen ist.

In den angesprochenen (Halbzeit-)Evaluierungen kann auf diese Kooperationsvorgaben abzielend die Einhaltung der Kooperationsstruktur mit dem regionalen Planungsträger ein eigenes Prüfkriterium sein. Wie anhand des nachfolgenden aktuellen Auszuges aus der LEADER-Halbzeit-Evaluierung in Rheinland-Pfalz zu ersehen ist, sind regionale Kooperationsbeziehungen innerhalb der LAGen bereits heute ein Gegenstand der Evaluierungsprozesse.

22) Bitte beurteilen Sie folgende Aspekte der Zusammenarbeit in Ihrer Region:
(nur von Mitgliedern der LAG auszufüllen)

	Anzahl beantwortet		Minimum	Maximum	Mittelwert	Landes- mittelwert
	Anzahl	% von Gesamt				
Zusammenarbeit innerhalb der LAG-Geschäftsstelle	1	20.0%	1.0	1.0	1.0	1.7
Zusammenarbeit innerhalb des LAG-Lenkungsgremiums	1	20.0%	1.0	1.0	1.0	2.2
Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitskreise	3	60.0%	2.0	3.0	2.3	2.4
Zusammenarbeit zw. LEADER-Geschäftsstelle und LAG-Lenkungsgremium	2	40.0%	1.0	3.0	2.0	2.0
Zusammenarbeit zw. LEADER-Geschäftsstelle und den Arbeitskreisen	2	40.0%	1.0	2.0	1.5	2.2
Zusammenarbeit mit weiteren LEADER-Aktionsgruppen	3	60.0%	1.0	2.0	1.3	2.2

1 = Sehr gut 6 = Sehr schlecht

Abbildung 26: Prüfkriterium „Kooperationsstruktur der LAG“, Auszug aus der Befragung der LAG-Mitglieder im Rahmen der Halbzeitbewertung des LEADER-Programms in Rheinland-Pfalz;
Quelle: IFLS/MWVLW Rh.-Pfalz, Frankfurt a. M./Mainz

Der Evaluierungsbogen kann um eine Formulierung „Zusammenarbeit zwischen LEADER-LAG mit der Regionalplanung“ ergänzt werden; damit erlangt die Kooperationsstruktur einerseits eine reelle Prüfqualität, andererseits trägt bereits die Aufnahme dieses Kriteriums zur Sensibilisierung für die Problemstellung bei.

„In die Erarbeitung des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts sollen die Bevölkerung und die relevanten Akteure der Region in geeigneter Weise einbezogen werden. Dazu gehören in der Regel der landwirtschaftliche Berufsstand, die Gebietskörperschaften, die Einrichtungen der Wirtschaft wie Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer, die Verbraucherverbände, die Umweltverbände und die Träger öffentlicher Belange. (...) Das integrierte ländliche Entwicklungskonzept ist im Rahmen seiner Zielsetzung mit bereits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen, Konzepten oder Strategien abzustimmen. Der Abstimmungsprozess ist zu dokumentieren. Die Dokumentation ist Bestandteil des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts“¹¹⁸ (BMELV, 2007; S. 152). Wenn auch die Regionalplanung nicht explizit namentlich genannt ist, kann dennoch ein eindeutiger Anhaltspunkt zur Einbeziehung der Regionalplanung in die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes abgeleitet werden, entweder als (regionale) Gebietskörperschaft oder als Träger öffentlicher Belange. Bleibt diese Einbeziehung aus, ist es Pflicht der Aufsichtsbehörde auf die unterlassene Abstimmung mit den Regional-

¹¹⁸ Zitat von S. 97, Unterkapitel LEADER-Profil, Vorgaben für das Zusammenwirken mit sonstigen regionalen Akteuren

planungsträgern hinzuweisen. Die Dokumentationspflicht für den LEADER-/ILE-Prozess kann hierzu eine nützliche Stütze bilden.

Zur Konkretisierung dieser Kooperationsstruktur kann auf regionaler Ebene der jeweiligen LAGen eine Checkliste – wie beispielsweise die der LAG Erbeskopf („Projektbewertungskriterien LEADER 2007-2013“¹¹⁹ – dienen.

LILE-Langfassung der LAG Erbeskopf

Anhang 4: Projektbewertungskriterien LEADER 2007-2013

Angaben zum Projekt	
Projektbezeichnung	
Projektnummer	
Projektträger	
Handlungsfeld	

Wirtschaftliche Tragfähigkeit des Projekts über den Förderzeitraum hinaus	<input type="checkbox"/>
Innovationsgehalt des Projekts (keine Übernahme von bereits in der vergangenen Förderperiode verwirklichten Ideen der LAG Hunsrück)	<input type="checkbox"/>
Obergrenze der zuschussfähigen Gesamtprojektkosten von 150.000 € im Segment Tourismus	<input type="checkbox"/>
Obergrenze der zuschussfähigen Gesamtprojektkosten von 300.000 € in den übrigen Segmenten	<input type="checkbox"/>

1. Kurz-Check

1.1 Rahmenbedingungen

Grundlegende Voraussetzungen der LEADER-Förderung	
Eindeutige Zuordnung des Projekts zu einem Handlungsfeld und Konformität mit Förderrichtlinien	<input type="checkbox"/>
Klare Konzeption des Projekts (Projektträger, Ziele, Maßnahmenbausteine, Zeitraum)	<input type="checkbox"/>
Klare Finanzplanung (Kostenermittlung, Sicherung der Kofinanzierung, Solvenz des Projektträgers)	<input type="checkbox"/>

Vermerk

¹ Alle Kriterien müssen erfüllt werden

Abbildung 27: Auszug aus den Projektbewertungskriterien LEADER 2007-2013;
Quelle: LAG Erbeskopf

Die Liste sollte einen Zusatz erhalten, der die projektorientierte Abstimmung mit der Regionalplanung als eine grundlegende Voraussetzung der LEADER-Förderung aufführt (z.B. Handelt es sich bei dem Projektvorhaben um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme? Erfolgte eine Abstimmung mit der zuständigen Regionalplanungsbehörde? Hat diese dem Vorhaben zugestimmt?).

Damit wird eine Prüfung der den einzelnen LAGen übergeordneten Planungen und Entwicklungsansätzen sichergestellt. Die jeweilige LAG wird angehalten, in Abstimmung mit der Regionalplanung zu prüfen, inwieweit das beantragte Projekt den Regionalplan oder sonstige parallele regionale Entwicklungsinitiativen der Raumordnung beeinflusst und wie es sich in diese einfügt. Von der Regionalplanung könnte optional eine Stellungnahme zum Projekt verlangt werden, um die projektorientierte Abstimmung zu dokumentieren.

¹¹⁹ Hier aufgezeigt am Beispiel der LEADER-LAG Erbeskopf; ähnliche Projektbewertungsbögen in fast allen LAGen vorhanden.

Die Aufsichtsbehörde hat die LEADER-LAGen zur Dokumentation des LEADER-Prozesses anzuhalten. Dies ist in nahezu allen Bundesländern vergleichbar umgesetzt. Die verpflichtend anzulegende Dokumentation der LEADER-Prozesse soll sowohl auf Ebene der LAGen als auch auf der Landesebene Aussagen dazu treffen, inwieweit die durch LEADER entwickelten und umgesetzten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit den Darstellungen der Raumordnungspläne korrespondieren bzw. in welchen Fällen es zu Konflikten kam. In den Dokumentationen kann die Darlegung des Zusammenwirkens mit regionalen Akteuren explizit gefordert werden. Findet eine Kooperation nicht statt, so kann die Aufsichtsbehörde Sanktionen ergreifen (wie z.B. Mittelkürzung).

Bewertung der LEADER-Ansätze / Auswahl der LEADER-Regionen

In den einzelnen Bundesländern wird zur Auswahl der einzelnen Regionen regelmäßig ein Bewertungsausschuss eingesetzt. In Rheinland-Pfalz beispielsweise wird dieser Ausschuss beim federführenden MWVLW eingerichtet. Diesem Ausschuss gehören an:

- Vertreter beteiligter Fachabteilungen des MWVLW,
- Vertreter der beteiligten Landesministerien,
- ein Vertreter der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,
- je ein Vertreter der Partner aus den Bereichen Landwirtschaft, Forsten, Landjugend, Wirtschaft, Umwelt, Gewerkschaften und kommunale Spitzenverbände sowie einer Frauenorganisation.

Die Landes- und Regionalplanung ist mit einer gemeinsamen Stimme, die sich geteilt wird von einem Vertreter der Landesplanung sowie einem gemeinsamen Vertreter der Regionalen Planungsgemeinschaften, in die Bewertung der LEADER-Förderregionen involviert.

BAASCH offeriert diesbezüglich den Wunsch, „für die zukünftige Förderperiode eine noch stärkere Verzahnung der konzeptionellen Arbeit beider Ressorts v.a. bei der Entwicklung der Förderschwerpunkte und Förderkriterien für die ländliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz *anzustreben*. Aber auch eine intensivere Zusammenarbeit insbesondere mit der Regionalplanung wäre bei der konkreten Umsetzung, z.B. bei der Entwicklung von Pilotvorhaben denkbar. Unserer Erfahrung nach können Raumordnung und Förderpolitik für die regionale und kommunale Entwicklung in ländlichen Räumen nur erfolgreich wirken, wenn diese von den Adressaten angenommen und sinnvoll genutzt werden. Daher sollte künftig ein besonderes Augenmerk auf die Erfahrungen der Adressaten, also der Regionen und Kommunen, die mit der Erstellung und Durchführung von Planungen und Projekten befasst sind, gelegt werden. Dazu gehört auch eine entsprechende Meinungsbildung bei den (kommunal)politisch besetzten Gremien zu fördern“ (Ministerium des Innern und für Sport Rh.-Pfalz; 2010).

Der Raumordnung muss in diesen Auswahlprozessen in allen Bundesländern eine adäquate Stimmberechtigung zukommen, um einen entsprechenden Informations- und Interessenausgleich zu wahren, der sich auf die regionale Ebene niederschlägt. Die dazu

notwendigen Regelungen sind in den jeweiligen Landesvorgaben zur Beteiligung Dritter an den Programmen der ländlichen Entwicklung zu fassen.

Zwischenfazit: Kooperation fördernde Vorgaben auf Seiten von LEADER

Zentrale Steuerungsansätze zeigen sich über die Kombination der unterschiedlichen institutionellen Ebenen EU, Bund und Land/Region und deren jeweiligen Handlungsprogramme ELER-VO, Nationale Rahmenrichtlinie (GAK) sowie den Operationellen Programmen bis hinunter zum einzelnen LEADER-Konzept.

Über die Verknüpfung von direkten Kooperationsvorgaben zur Zusammenarbeit mit der Regionalplanung und darauf ausgerichteten Evaluierungskriterien kann über GAK und Operationelle Programme der Länder ein einfach umzusetzender aber mit entscheidender Wirkung verbundener Lösungsansatz

- zur Reduzierung der gegenseitigen Unkenntnis und des Informationsdefizits,
- zur Minderung der mangelnden Kooperation bei raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und sonstigen relevanten Projekten und damit
- zur Eindämmung der innerregionalen Kompetenzkonkurrenz

implementiert werden.

Zur Umsetzung der Empfehlungen und Überführung in die ländlichen Entwicklungsprogramme steht in erster Linie die ELER- und GAK-Vorgaben konkretisierende Landesgesetzgeber in der Verantwortung. Den einzelnen LAGen bieten sich mit Ausnahme von freiwilligen Kooperationsbemühungen, die bislang in der Praxis nur sehr unzureichend zur Anwendung kommen, keine gleichwertigen eigenständigen Handlungsinstrumente.

2. Kooperation fördernde Vorgaben auf Seiten der Raumordnung

Die Untersuchung hat verdeutlicht, dass die Kompetenz der Regionalplanung zur Mitwirkung an ländlichen Entwicklungsprogrammen weniger aus ihrer institutionalisierten Stellung als aus funktionalen Kriterien zur Generierung eines gesamtregionalen Mehrwertes heraus abgeleitet werden soll.

Dabei sind die bestehenden raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Kooperationsauslösung mit sonstigen regionalen Initiativen weitgehend ausgereift und müssen „nur“ zu einer richtigen Anwendung finden. Dennoch können die formellen Vorgaben durch wenige ergänzende Formulierungen eine zielorientierte Nachsteuerung erfahren, durch welche die innerregionale Kooperation respektive die innerregionale Kommunikation spürbar optimiert werden können.

Bundesebene

Die im Verlauf der Arbeit dargelegten einzelnen Regelungen insbesondere über §§ 2, 4, 10 und 13 ROG definieren die Aufgabenbefugnisse der Raumordnung auf Landes- und Regionalebene grundsätzlich eindeutig und nachvollziehbar. Es wird an die Vorhabenträger von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der klare Auftrag zur Einbeziehung der (regionalen) Raumordnungsbehörde erteilt. Darüber hinaus sind durch die Kooperation zwischen ländlichen Entwicklungsprozessen und der Regionalplanung gesamtregionale Mehrwerte und Synergieeffekte zu erwarten bei Projekten in thematischer Schnittmenge und regionaler Bedeutsamkeit.

Doch es ist ebenso deutlich geworden, dass diese einseitige Proklamation des Handlungsauftrages zur Abstimmung der benannten Maßnahmen nicht ausreichend ist und sich notwendige Kooperationsstrukturen regelmäßig nicht einstellen. Zudem ist eine ‚raumbedeutsame Planung und Maßnahme‘ nur sehr ungenau definiert und beispielsweise vor allem für LEADER-Projektträger ohne unmittelbare raumordnerische Kenntnisse nicht greifbar.

Als Lösungsansatz werden daher zwei Dinge für notwendig erachtet:

- erstens die aktive Rolle der Regionalplanung in den angestrebten Kooperationsprozessen (aktives Suchen der Kooperation) und
- zweitens die explizite Nennung der ländlichen Entwicklungsinitiativen – spezielle LEADER und ILE-Gruppen – als Beteiligte bei der Aufstellung und Änderung der regionalen Raumordnungspläne in § 10 ROG.

Die Adressaten von Raumordnungsplänen sollen auch bei deren Aufstellung beteiligt werden. LEADER schickt sich zunehmend an, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu generieren, LEADER-LAGen können damit an die Ziele, Grundsätze Erfordernisse der Raumordnung gebunden sein (siehe S. 169 ff.). Aufgrund der erheblichen Unkenntnis der raumordnerischen Befugnisse auf Seiten der ländlichen Entwicklungsinitiativen bleibt die Entwicklung kooperativer Projekte – wie dargelegt – bislang weitgehend aus. Hier ist die Raumordnung ihrerseits aufgefordert, die notwendigen Rahmenregelungen zur Beteiligung derjenigen informellen Initiativen zu schaffen, von denen man raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erwartet. Ein Weg dazu kann über eine explizite formelle Benennung der Entwicklungsinitiativen in den Beteiligungsvorschriften des § 10 ROG 2008 führen. § 10 ROG regelt die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen; darin sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Eine Beteiligungspflicht für privat-rechtliche LEADER-LAGen wird nicht ausgesprochen.

Länderebene

Die Regelungen der Länderebene auf Seiten der Landes- und Regionalplanung werden in den jeweiligen Landes- und Regionalplanungsgesetzen der Länder formuliert. Diese orientieren sich standesgemäß an den gesetzlichen Regelungen des ROG.

Mit Blick auf die Beteiligungspflichten bei der Aufstellung der Raumordnungspläne kann das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz als Vorbild dienen, da es Vorgaben trifft, die über die analogen Regelungen der §§ 4 und 10 ROG hinausgehend auch Personen des Privatrechts unmittelbar anspricht: „Bei Aufstellung der Raumordnungspläne diejenigen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts zu beteiligen, für die eine Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 oder 3 ROG begründet werden soll“ (§ 6 Abs. 3 und § 10 Abs. 1 LPIG Rh.-Pf.).

Will man, wie in Kapitel , Bindungswirkung für LEADER-LAGen an die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung‘ (S. 169 ff.) erörtert, über § 4 ROG eine unmittelbare Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung für die LEADER-Projektträger begründen, dann bedeutet dies im Umkehrschluss für die Träger der Regionalplanung eine Beteiligungspflicht von LEADER- und ILE-Gruppen¹²⁰ bei der Aufstellung und Änderung der Raumordnungspläne.

Demnach hat der Landesgesetzgeber respektive die Landesplanungsbehörde dafür Sorge zu tragen, dass die Träger der ländlichen Entwicklungsinitiativen an der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen zu beteiligen sind, wenn diese umgekehrt an die Erfordernisse der Raumordnung gebunden werden sollen. Die rheinland-pfälzischen Regelungen zeigen vor dem Hintergrund der Problemstellung unmittelbaren Lösungsbezug und sollten in sonstige Landesplanungsgesetze übernommen werden.

Regionale Ebene

Bleiben rechtliche Regelungen der Bundes- oder Landesebene zur Verbesserung der Kooperation weiterhin aus, könnten zwar die Regionalversammlungen von ihrem Satzungsrecht Gebrauch machen und selbständige Vorgaben zur Zusammenarbeit der Regionalplanung mit ländlichen Entwicklungsinitiativen in der Region treffen. Ein wirklicher Beitrag zur Problemlösung bietet diese einseitige Option jedoch nicht, da es der maßgebenden LEADER-Seite weiterhin an Kooperationsvorgaben fehlte.

Zwischenfazit: Kooperation fördernde Vorgaben auf Seiten der Regionalplanung

Zentrale Nachforderungen auf Seiten der Raumordnung richten sich demnach weniger an eine Optimierung des organisatorisch-strukturellen sowie formellen Handlungsrahmens, sondern vielmehr als Appell an die Wahrnehmung neuer Befugnisse im regionalen Raum unter Beachtung der Selbstverwaltungsrechte der LEADER-LAGen.

Wenn die Obersten Landesplanungsbehörden und auch die Regionalplanungen in die Aufstellung des Operationellen Programms der Länder sowie in die Prüfung der LEADER-Anträge einbezogen werden, müssen sie diese neuen Rechte zu ihren Pflichten machen und die Teilnahmeoption wahrnehmen. Ihre Aufgabe ist dabei ganz zentral die Prüfung von gesamtregionalen Synergieeffekten mit landes- und regionalplanerischen Überlegungen in Handlungsfeldern mit thematischen Schnittmengen, die Wahrung des

¹²⁰ als Adressaten der Raumordnungspläne

(horizontalen) Informationsflusses sowie die Beteiligung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einzelner Projektträger.

3. Kooperation fördernde Vorgaben für beide Akteursseiten

Mit Blick auf die Bundes- aber insbesondere die Landesebene zeigt sich eine ganz wesentliche Steuerungsoption, die beiden Akteursseiten übergeordnet ist. Über die Anordnung der Geschäftsverteilung der Bundes- oder einer Landesregierung bzw. die Geschäftsordnungen der Landesregierungen können Regelungen getroffen werden, die einerseits die Kompetenzen der einzelnen Ministerien und damit andererseits die Kooperationsstruktur unmittelbar beeinflussen und ihr für die nachgeordnete regionale Ebene prägenden Charakter verleihen.

Bundesebene

Derzeit findet § 19 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹²¹ in den Fragen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums nur unzureichende Anwendung. Es sollte eine explizite Anweisung an beide Bundesressorts gerichtet sein, in den wichtigen Fragen des Einsatzes der beachtlichen Fördermittel zur Entwicklung des ländlichen Raums enger miteinander zusammenzuarbeiten.

Ein weiter Ansatzpunkt zeigt sich in Anlage 6¹²² der GGO zur Beteiligung der einzelnen Bundesministerien bei Gesetzgebungsverfahren. Mit Blick auf die Beteiligung des für die Raumordnung zuständigen BMVBS heißt es darin, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung dann zu beteiligen ist,

- „a) wenn Auswirkungen auf den Verkehr zu erwarten sind,
- b) bei öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die Auswirkungen auf die städtebauliche Planung oder Anforderungen an Gebäude haben können“.

Die Anlage 6 der GGO könnte eine dahingehende Anpassung erfahren, dass das BMVBS auch dann zu beteiligen ist, wenn zu erwarten ist, dass aus der Anwendung einer Rechtsnorm oder einer Förderprogrammierung raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen stehen oder sich die angestoßenen Planungen, Maßnahmen oder Konzepte unmittelbar auf die Gestaltung und Entwicklung des Raums auswirken können.

Länderebene

Als Referenzbeispiel wird die zum Zeitpunkt der Untersuchung gültige ‚Anordnung zur Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz‘ aus dem Jahr 2006 herange-

¹²¹ § 19 Abs. 1 GGO: In Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, arbeiten diese zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Für die rechtzeitige und umfassende Beteiligung ist das federführende Bundesministerium verantwortlich. In einfachen Fällen ist eine mündliche Beteiligung zulässig, die aktenkundig zu machen ist; vgl. Kapitel Koordinierungsrahmen, S. 28 ff.

¹²² zu § 45 Absatz 1 und § 74 Absatz 5 GGO

zogen. Diese ‚Anordnung zur Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz‘ trifft die Vorgaben zur Aufteilung der Kompetenzfelder zwischen den einzelnen Landesressorts.

Mit Fokus auf die Problemstellung zwischen Regionalplanung und der ländlichen Entwicklungsinitiative LEADER stehen in erster Linie die beiden Ministerien ISM und MWVLW des Landes Rheinland-Pfalz im Blickpunkt. Für diese sieht die Anordnung folgende Geschäfts- und Kompetenzverteilung vor:

§ 4 Ministerium des Innern und für Sport

„Der Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- (...) die Dorferneuerung, die Dorfverschönerung (gemeinsam mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau),
- (...) die Raumordnung und die Landesplanung“

§ 8 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

„Der Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau umfasst die Angelegenheiten der Wirtschaft, des Verkehrs, der Landwirtschaft und des Weinbaus, insbesondere

- (...) die regionale und sektorale Strukturpolitik,
- (...) die allgemeine Wirtschaftsförderung (einschließlich EU-Förderung), die Mittelstandsförderung, die Förderung strukturschwacher Gebiete, die Förderprogramme der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB),
- (...) die Grundsatzfragen der Agrar- und Marktentwicklung sowie der Landentwicklung,
- (...) die grundsätzlichen Angelegenheiten der Europäischen Union für den Bereich Landwirtschaft sowie die EU-Strukturfonds und die EU-Marktordnungen,
- (...) die Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz, die ländliche Siedlung,
- (...) die landwirtschaftlichen Förderprogramme und die einzelbetriebliche Förderung“

(Landesregierung Rheinland-Pfalz; 2006).

Es zeigt sich, dass der Geschäftsverteilungsplan dem ISM Kompetenzen in der Dorferneuerung zuweist unter Auflage einer Kooperationsverfügung mit dem MWVLW. Umgekehrt allerdings werden dem MWVLW zur Umsetzung interdependenter Kompetenzfelder mit der Landes- und Regionalplanung¹²³ exklusive Befugnisse ohne eine vergleichbare Kooperationsverfügung zugeordnet.

Auf der Grundlage der ausgehenden zentralen Fragestellungen und den erarbeiteten Untersuchungsergebnissen wird eine Empfehlung für eine bilaterale Kooperationsverfügung auf Landesebene zwischen ISM und MWVLW mindestens in den analysierten

¹²³ Die Regionalpolitik oder regionale Strukturpolitik wird oftmals mit der regionalen Wirtschaftsförderung und der Abwicklung von GRW-Initiativen gleichgesetzt und war ursprünglich als Kernkompetenz der Landes- und Regionalplanung zugeordnet, vgl. dazu auch Kapitel ‚Stand der wissenschaftlichen Diskussion‘, S. 18.

interdependenten Handlungsfeldern ausgesprochen; dies scheint der Problemlage im regionalen Raum angemessen und erforderlich. Die Landesebene soll der regionalen Ebene mit gutem Beispiel vorangehen und eine ausgewogene Kooperationsstruktur etablieren, die sich auf die nachgeordneten Ebenen positiv niederschlägt.

4. Zusammenfassung: Kooperation fördernde Vorgaben

Adressat der Optimierungsempfehlung	Hierarchieebene	Gesetz / Programm	Steuerungsansatz	Verantwortliche/r
Ländliche Entwicklung	Europäische Ebene	./.	./.	./.
	Bundesebene	NRR / GAK	Dokumentations-/Evaluierungsvorgaben	Bundesgesetzgeber, BMELV mit Gesetzesentwurf
	Bundesebene	NRR / GAK	Unmittelbare Kooperationsvorgaben für die OP der Länder	Bundesgesetzgeber, BMELV mit Gesetzesentwurf
	Bundesebene	NRR / GAK	Revision der NRR mit Fokus auf Kooperationsstruktur zu sonstigen regionalen Entwicklungsinitiativen	Bundesgesetzgeber, BMELV mit Gesetzesentwurf
	Bundesebene	GGO	Einbau einer bedingten Kooperationsverfügung	BMVBS (begründeter Antrag an Bundesregierung)
	Länder- und Regionsebene	OP	Konkretisierung der Dokumentations-/Evaluierungsvorgaben der Bundesebene	Landwirtschaftsministerien der Länder
	Länder- und Regionsebene	OP	Konkretisierung der unmittelbaren Kooperationsvorgaben der Bundesebene	Landwirtschaftsministerien der Länder / einzelne LEADER-LAGen
	Länder- und Regionsebene	OP	Einbeziehung der Landes-/Regionalplanung in Bewertungsausschuss	Landwirtschaftsministerien der Länder / Raumordnungsministerien der Länder
Raumordnung	Bundesebene	ROG	Ausweitung der Beteiligungspflicht des § 10 ROG	Bundesgesetzgeber, Änderungsentwurf durch BMVBS
	Länderebene	Landesplanungsgesetz	Konkretisierung der Beteiligungspflicht des ROG, Erweiterung auf Personen des Privatrechts	Oberste Landesplanungsbehörde
Beide Akteurseiten	Bundesebene / Länderebene	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundes- und Landesregierungen	Bilaterale Kooperationsverfügung	Bundes- und Landesregierung auf Antrag der Raumordnungsministerien

Abbildung 28: Kurzübersicht Handlungsempfehlungen „Kooperation fördernde Vorgaben für Ländliche Entwicklung und Raumordnung“; Quelle: Eigene Darstellung

5. Lösungsansatz zur Einbindung der Regionalplanung in die einzelnen Phasen der LEADER-Prozesse

Zur Umsetzung der Koordination fördernden Vorgaben in der Praxis sind sicherlich unterschiedliche Ansätze denkbar. Nachfolgend wird eine potenzielle Phasenaufteilung aufgeworfen, die als Grundlage für konkretisierende Diskussionen zur Ausformulierung dienen kann.

Die Regionalplanung verfügt über vielfältige Optionen (Informant, Moderator, Umsetzer, Motor, ...), nicht selbst initiierte regionale Entwicklungsprozesse von sonstigen sektoralen und/oder teilräumlichen Initiativen zu bereichern. Dabei kann sie eine aktive Rolle einnehmen, muss es aber nicht in jedem Fall tun; die Form der kooperativen Tätigkeit zwischen LEADER und Regionalplanung ist differenziert auszugestalten und wird von LEADER-Region zu -Region variieren.

Kooperationspflichten ergeben sich nach der Untersuchung ausschließlich für unmittelbar raumbedeutsame Vorhaben, für zahlreiche weitere Projekte ist eine Kooperation empfehlenswert. Wenn die Regionalplanung darüber hinaus zum Erfolg von Projekten beitragen kann, sollte eine Kooperation im Einzelfall offenstehen. Um diese relevanten Projekte ermitteln zu können, muss die Regionalplanung in die einzelnen Phasen der LEADER-Konzeptionierung und -Umsetzung eingebunden sein; in jedem Fall muss sie über die Vorgänge und geplanten/angestoßenen Projekte informiert sein.

Demnach eignen sich die unterschiedlichen Phasen

- der Antragstellung (Gründung/Initiierung)
- Konzeptionierung
- Projektierung und
- Umsetzung

jeweils grundsätzlich zur Einbindung der Regionalplanung in die LEADER-Entwicklungskonzepte und deren Verifizierung.

Da in LEADER-Regionen fortwährend neue Projekte entwickelt und umgesetzt werden, ist die kooperative Einbindung ein kontinuierlicher und dynamischer Prozess.

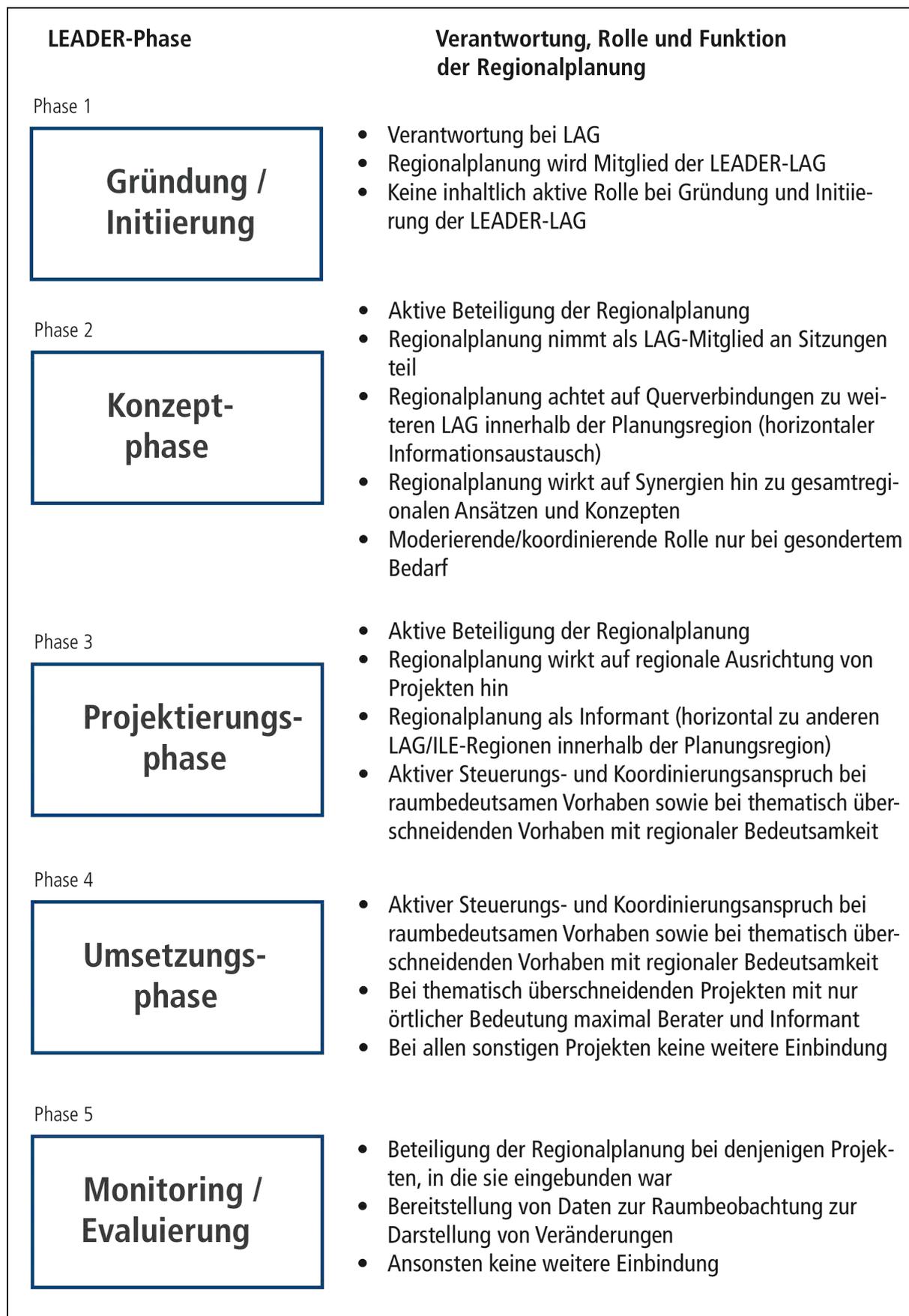


Abbildung 29: Diskussionsgrundlage für eine denkbare Verantwortung, Rolle und Funktion der Regionalplanung in den einzelnen LEADER-Phasen; Quelle: eigene Darstellung

Eine Summation einzelner LEADER-Projekte oder -Maßnahmen zu kumulierten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen konnte im Rahmen der Projektanalyse nicht nachgewiesen werden, ist jedoch grundsätzlich möglich. Über die vorzuschlagende intensive Einbeziehung der Planungsträger in die LEADER-Konzept- und Umsetzungsphasen sowie über den projektbezogenen Kooperationsansatz wird die Frage nach einer Summationswirkung einzelner Projekte und Maßnahmen zu einer theoretischen Frage, da die verantwortlichen Stellen vor Entstehung einer Summationswirkung in unmittelbarem kooperativen Verhältnis miteinander stehen.

6. Konsequenzen einer ausbleibenden Kooperationsausübung

Werden Kooperationspflicht oder Kooperationsgebot von einem beider Kooperationspartner nicht gewahrt – zum Beispiel aufgrund von Uneinsichtigkeit, einer unzureichenden Personalkapazität oder einer abweichenden Problemsicht – wird sich die Frage nach Konsequenzen und Sanktionen stellen.

Diese Frage ist insbesondere hinsichtlich derjenigen Projekte mit analysierter faktischer Kooperationspflicht (vgl. S. 169 ff.) zunächst eher theoretischer Natur. Aufgrund der geringen Anzahl an Projekten mit unmittelbarer Raumbedeutsamkeit wird sich das Problem in der praktischen Anwendung relativ selten zeigen. Kommt es dennoch dazu, dass ein Kooperationspartner (in diesen Fällen in der Regel die LEADER-LAG¹²⁴) der Pflicht zur Kooperation nicht nachkommt, dann bietet das Raumordnungsgesetz die Option der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (siehe Kapitel Steuerungsverständnis, S. 157 ff.). Mit diesem Handlungsinstrument kann die Landes- bzw. Regionalplanung die Umsetzung solcher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen untersagen, die nicht mit ihr abgestimmt worden sind, sich aber schadhaft auf den Raum auswirken können.

Mit Blick auf diejenigen Projekte, für die ein Kooperationsgebot ausgesprochen wird, stehen der Synergieeffekt und die gleichgelagerte Problemsicht im Fokus der Kooperation. Für diese Projekte ergeben sich für die Regionalplanung keine unmittelbar wirksamen Eingriffsbefugnisse, Konsequenzen und Sanktionen. Insbesondere hierbei wird auf die oben genannte zunehmend bedeutendere Rolle der LEADER-Aufsichtsbehörden zur Verbesserung und Gewährleistung der Kooperationsbereitschaft verwiesen.

III. Ergänzende Handlungsempfehlungen

1. Klärung von Bezeichnungen und Begrifflichkeiten

Die multiple Verwendung der Termini ‚Region‘, ‚Regionalentwicklung‘ oder ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘ mit abweichenden Assoziationen auf beiden Akteursseiten führt im Feld der Regionalentwicklung zu deutlichen Irritationen. An dieser Stelle wird auf Kapitel „Problemorientierte Analyse des Verständnisses zentraler Begrifflichkeiten der Regionalentwicklung“ (S. 129 ff.) verwiesen.

¹²⁴ In diesen Fällen wird die ausbleibende Kooperation nahezu ausschließlich von LEADER ausgehen, da die Regionalplanung ein natürliches Interesse daran hat, alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Region abzustimmen.

Die erschöpfende Diskussion möglicher Definitionsansätze und deren mehrseitige Durchleuchtung kann nicht Regelungsgehalt der vorliegenden Arbeit sein. Da die Abhandlung indessen notwendigen Klärungsbedarf offengelegt hat (vgl. S. 129 ff.), soll die Thematisierung an dieser Stelle als Denkanstoß in einer für die Wahrnehmung und das Verständnis der Regionalentwicklung wichtigen Sache verstanden sein.

Über die eindeutige Hierarchisierung von ‚Region‘ würde Klarheit geschaffen werden. Dabei steht es außer Frage, dass dies aufgrund der so vielschichtigen Benutzung des Begriffs ‚Region‘ durch eine kaum zu überblickende Varietät von Akteuren ein nur sehr schwer zu erreichendes Ziel darstellt. Dennoch sollte es wenigstens für die überschaubare Akteurszahl der unmittelbar räumlichen Entwicklung gelingen, unter den Hauptakteuren, Raumnutzern und Raumentwicklern einen Konsens zur Verwendung des Terminus ‚Region‘ herbeizuführen. Ein denkbarer Ansatz kann über das Regionsverständnis im raumordnerischen Sinn führen, also die ‚Region‘ als räumlichen Umgriff der regionalen Planungsgemeinschaft und die darauf aufbauende Adaption auf die darunter liegenden Teilregionen (z.B. LEADER, ILE, ...). Vorteil hierbei ist die Bekanntheit der Planungsregion bei einer Vielzahl der regionalen Akteure als Adressaten der Regionalentwicklung; Hindernis bei Anwendung dieses Regionsverständnisses ist allerdings ganz eindeutig, dass es von Land zu Land abweichende Abgrenzungen von regionalen Planungsgemeinschaften gibt, die wiederum einer einheitlichen Definition im Wege stehen.

Auf Bundesebene müsste weiterhin eine eindeutige Begriffsbestimmung von ‚Regionalentwicklung‘ erarbeitet und etabliert werden, in der sich alle relevanten regionalen Akteure – aus Raumordnung, ländlicher Entwicklung sowie weiteren sektoralen und/oder teilräumlichen Entwicklungsinitiativen – widerspiegeln. Ausgangslage ist das sehr voneinander abweichende Bild der Regionalentwicklung bei beiden regionalen Initiativen. Regionalentwicklung heißt für die regionale Raumordnung in erster Linie Hinwirken auf die Umsetzung der formellen Pläne, für die Vertreter der ländlichen Entwicklung ist die Regionalentwicklung ein gezielt angeleiteter bottom-up-Prozess fernab der formellen Planungssysteme mit einem vergleichbar offenen inhaltlichen Ausgang (idealtypisch).



Abbildung 30: Koordinierte Regionalentwicklung braucht eine Annäherung des Begriffsverständnisses von ‚Regionalentwicklung‘ auf beiden Seiten; Quelle: eigene Darstellung

Um die Kooperationsstruktur von Regionalplanung und LEADER-LAGen zu verbessern, bedarf es unter anderem einer gemeinsamen Ausgangsbasis im Verständnis von Regionalentwicklung. Ein harmonisiertes Begriffsverständnis ist eine wesentliche Voraussetzung zur Optimierung der Zusammenarbeit im Feld der Regionalentwicklung.

Durch die Untersuchung kann das Verständnis für die jeweilige Sicht der Regionalentwicklung aufgehellt werden. Dies trägt zur Aufklärung bei und ist eine wichtige Grund-

lage für die Verbesserung des Miteinanders. Es kann das offene Aufeinanderzugehen zwischen Regionalplanung und Vertretern ländlicher Entwicklungsprozesse erleichtern.

Als dritte Begriffssäule sollten die Regionalen Entwicklungskonzepte aus LEADER (oder ILE) im Hinblick auf die Mehrfachbelegung umbenannt werden. Der Begriff des REK hat seinen Ursprung (augenscheinlich) in der Regionalen Strukturpolitik und wurde von dort durch die Raumordnung adaptiert und in die Raumordnungsgesetzgebung eingeführt. Das ROG führt bereits seit vielen Jahren die ‚Regionalen Entwicklungskonzepte‘ (REK) in seinen textlichen Vorgaben. Ein Ansatz zur Lösung kann beispielsweise durch eine Festlegung getroffen werden, dass die Operationellen Programme der Länder künftig einheitlich die Begrifflichkeit ‚Regionales Entwicklungskonzept‘ durch ‚LEADER-Konzept‘ ersetzen, da der Begriff des REK in einem Bundesgesetz (ROG) bereits seit Jahren besetzt ist.

Die Begriffe ‚Region‘, ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘, ‚Regionalentwicklung‘ sowie daraus abgeleitet ‚Regionalmanager‘ sollten exklusive Begriffe für ganz bestimmte Themen und Aufgabenbereiche im Milieu der Regionalentwicklung sein. Der inflationäre Gebrauch mit unterschiedlichen Assoziationen führt zu Verwirrungen. Die ländliche Entwicklung ist auf den Gebrauch dieser Begriffe nicht angewiesen, man hat beispielsweise mit den alternativen Begriffen ‚(L)ILE‘ oder ‚LEADER-Konzeption‘ bereits eingeführte Alternativbegriffe, die stattdessen in den Förderprogrammen regelmäßige Verwendung finden sollten.

2. Personal- und Finanzausstattung der Regionalplanungsträger

Derzeit werden offensive Kooperationsgesuche der Regionalplanungsträger bereits weitgehend durch die schwache Ressourcenausstattung mit Personal und eigenem Finanzbudget verhindert. Mit einer verbesserten Personalausstattung ließe sich eine Vielzahl regionaler Parallelaktivitäten aktiv gestalten und Investitionen im Allgemeinen zielgerichteter in die Region lenken. Mindestens jedoch könnte die Regionalplanung sich in wichtige Abstimmungsprozesse einbringen, wie es etwa bei den dargelegten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen oder bei Projekten in thematischer Schnittmenge und regionaler Bedeutsamkeit der LEADER-Akteure erforderlich ist. Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangen unter anderem auch KNIELING et al., die die „notorische Unterausstattung mit Personal, Sachmitteln und Infrastruktur“ als große Hürde für die Realisierung einer kooperativen Regionalplanung sieht (vgl. Knieling et al., 2003; S. 182).

Nach TROEGER-WEISS ist die Schwäche hinsichtlich des Zugriffs auf finanzielle Ressourcen „systemimmanent“. „Gerade Aufgaben wie Gestaltung der regionalen und kommunalen Entwicklung und des Vollzugs sind Aufgaben, die nicht kostenneutral angegangen und gelöst werden können“ (Troeger-Weiß, 1998; S. 122).

Auf dem Weg zu einer koordinierten Regionalentwicklung ist eine aktive Rolle der Regionalplanung unerlässlich, sie muss sich bei Bedarf in die sektoralen und/oder teilsräumlichen Entwicklungsprozesse einbringen, muss für einige wenige Projekte Steuerungs- und Koordinierungsanspruch geltend machen und wo erforderlich auch die Projektumsetzung gestalten können.

Dieser erweiterte Abstimmungsaufwand bei Regionalplanungsträgern wird pro Planungsregion etwa eine halbe bis ganze Personalstelle beanspruchen. Die Stellenfinanzierung soll über Land und Kommunen erfolgen, je nach institutioneller Verankerung der Regionalplanung anteilmäßig gewichtet.

Offen ist, ob sich durch die zu erwartende Verbesserung der Abstimmungsprozesse zwischen Regionalplanung und LEADER und die aus Sicht der Raumordnung effizientere Verwendung der Fördermittel für das Land eine Einsparung ergeben, über die die zusätzlichen Stellen in den Planungsgemeinschaften finanziert werden können. Wenn ja, würde der zu generierende gesamtregionale Mehrwert bei effizientem Mitteleinsatz die Stellenschaffung und finanziellen Mehraufwand rechtfertigen.

3. Anforderungen an die Ausbildung der LEADER-/ILE-RegionalmanagerInnen / Hochschulausbildung

Das erweiterte Anforderungsprofil an die LEADER-Regionalmanager erfordert nicht zuletzt aufgrund des verstärkten Bezugs zur Raumordnung klare Vorgaben an die berufliche Ausbildung, die derzeit offen formuliert ist.

So steht die aktuelle Generation von Raum- und Stadtplanern, Geographen und sonstigen Hochschulabsolventen mit einer ähnlicher Fachausrichtung in der Verantwortung, die dargelegten unzureichenden Kooperationsstrukturen aufzubrechen, Verbesserungen einzuführen und in der Praxis zu etablieren; und zwar auf beiden Seiten, sowohl der Raumordnung als auch der ländlichen Entwicklung.

Für die Hochschulen ergeben sich daraus unmittelbare Anforderungen zur gezielten Wissensvermittlung und Vorbereitung auf veränderte Vorzeichen in der beruflichen Praxis. Lehrpläne sind daher auf die neuen Herausforderungen an die integrierte Raumentwicklung mit Fokus auf der koordinierten Regionalentwicklung zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen.

I. Fazit und Ausblick

Deutschlandweit gibt es nicht *die eine* Institution, die Regionalentwicklung betreibt. Regionalentwicklung ist vielmehr die Symbiose aus einer Vielzahl differenzierter Initiativen und Bestrebungen zur Gestaltung eines interkommunalen Raumes.

Durch die Vielzahl neuer Akteure mit Ansätzen und Wirkungen auf regionaler Ebene, die allesamt zu einer Entwicklung des regionalen Raumgefüges beitragen, muss das Bild der Regionalentwicklung erweitert werden. Die Regionalentwicklung wird nicht aus einem Ressort oder durch einen speziellen Akteur geprägt, vielmehr ist Regionalentwicklung das Gesamtergebnis der vielen unterschiedlichen Wirkungen der differenzierten Akteure und Träger der Entwicklungsprozesse auf regionaler Ebene. Über die aufbereitete Analyse der jeweiligen Profile von Regionalplanung und LEADER-Förderprogrammierung und deren spezifischen Verständnisse der Regionalentwicklung versucht die Arbeit diesbezüglich einen Diskussionsbeitrag zu leisten für ein insgesamt erweitertes und an die aktuellen Strömungen adaptiertes Bild der Regionalentwicklung.

Über die erarbeiteten Thesen in Verbindung mit den konkreten Handlungsempfehlungen zur Optimierung des systematischen Vernetzens beider regional wirksamen Initiativen kann es gelingen, einen wichtigen Schritt zu einer verbesserten Kooperationsstruktur im regionalen Raum beizusteuern. Es obliegt nun den Entscheidungsträgern in Bund und Ländern, die Handlungsvorschläge aufzunehmen und im Sinne einer ‚Koordinierten Regionalentwicklung‘ in die erforderlichen rechtlich verbindlichen Strukturen zu überführen. In Fachgremien der Landes- und Bundesregierung müssen die dazu erforderlichen systemischen Verbesserungen beraten und die politische Umsetzung eingeleitet werden. Die vorgelegte Arbeit kann dazu eine wichtige Orientierungshilfe sein.

Die Anforderungen an regionale Profilierung und an einen effizienten Einsatz regionaler Ressourcen, wozu neben Personal oder eigener Finanzmittel auch die Aufbietung eingeworbener Fördermittel zählen, verlangen nach einer Koordinierung derjenigen Regionalinitiativen, die in engem thematischen Zusammenhang zueinander stehen. Dieser Bedarf an einer verbesserten Kooperation im regionalen Raum wird anhand der aktuellen Kooperationsstruktur zwischen den beiden Initiativen Regionalplanung und LEADER in der Untersuchung klar und nachvollziehbar aufgezeigt.

Sicherlich wird dabei der Kooperationsbedarf und der proklamierte Steuerungs- und Koordinierungsanspruch durch den ein oder anderen Akteur der Raumordnung stärker eingeschätzt, als er sich in der Realität tatsächlich zeigt; dazu trifft die Arbeit hinreichend belastbare Aussagen, insbesondere hinsichtlich der Größenordnung der tatsächlich raumbedeutsamen LEADER-Planungen und -Maßnahmen sowie derjenigen Projekte mit hohen Synergiepotenzialen zwischen Planung und ländlicher Entwicklung.

Es trifft zu, dass die ländliche Entwicklungsinitiative LEADER ihren ursprünglich agrarstrukturellen Kinderschuhen entwachsen ist und sich in der Vergangenheit zu einem ernst zu nehmenden Akteur auf der regionalen Bühne etabliert hat. Das vorgebrachte Themenspektrum der ehemals ausschließlich landwirtschaftlichen Förderinitiative hat sich dabei ebenso verändert wie deren räumliche und finanzielle Schlagkraft. So beeinflussen LEADER-Akteure unterdessen immer stärker Themenfelder der Regionalent-

wicklung und dringen vereinzelt auch in die Hoheitsbereiche der regionalen Raumordnung ein. Dabei gelingt es den LEADER-Akteuren nur selten, die existenten Verantwortlichkeiten, Interaktionen und Institutionen auf der regionalen Ebene – speziell die Träger der regionalen Raumordnung – ausreichend zu beachten und in die eigenen Entwicklungsprozesse einzubinden.

Die virulenten ‚Parallelstrukturen‘ stehen der Forderung nach Bündelung der Kräfte kontraproduktiv entgegen. Lokal isoliert agierende Initiativen und Bemühungen unterschiedlicher regionaler Ansätze passen nicht in das Dogma einer Koordinierten Regionalentwicklung. Demgemäß hilft die interkommunale bis regionale Ebene, für gleiche Probleme gemeinsame Lösungsschritte zu suchen und einzuleiten (**Generierung einer gemeinsamen Problemsicht**). Die allseits geforderte Bündelung regionaler Ressourcen schließt die Abstimmung von regionalen Entwicklungsinitiativen ein. Demzufolge ist mindestens die Frage nach einem stetigen und konsequenten Informationsaustausch zwischen Regionalplanung und LAG berechtigt.

Es kann konstatiert werden, dass die Regionalplanung den Anspruch auf Kooperation (gleichberechtigte Partner) und in speziellen Fällen auch auf Koordinierung (hierarchische Ordnung) berechtigter Weise geltend macht. Dazu wurde unter anderem der Nachweis des faktischen Bindungsgebotes von einzelnen LEADER-Projekten an die Erfordernisse der Raumordnung erbracht.

Sowohl die zuvor genannte Forderung nach einem geregelten Informationsaustausch als auch die zuletzt formulierte Durchsetzung des Anspruches auf projektorientierte Kooperation und Koordinierung erfordern die engere Verzahnung der regionalen Initiativen unter Etablierung von Abstimmungsprozessen auf formeller Basis, da sich freiwillige Kooperationsansätze in der Praxis nicht einstellen.

Bleiben die in den Handlungsempfehlungen aufgezeigten feinen aber entscheidenden Weichenstellungen künftig weiter aus, werden insbesondere die ländlichen Räume an den Randbereichen der Metropolregionen vermutlich entscheidend an Boden verlieren. Für periphere ländliche Regionen gilt es nach wie vor – oder gerade jetzt erst recht –, eine eigene ländlich-regionale Identität auszubilden und die Regionalentwicklungsaktivitäten aktiv zu konzentrieren, anstatt im Dunstkreis einer metropolitanen Großstruktur auf „Mundabfälle“ zu warten.

Speziell in solchen peripheren Lagen besteht der besondere Bedarf an engen Kooperationsstrukturen und einer darauf basierenden Ausnutzung aller endogenen Potenziale. Aber nicht nur in der Peripherie sondern in allen regionalen Raumstrukturen sind die divergierenden Herausforderungen der Regionalentwicklung nur durch die gebotene organisatorisch wie inhaltlich zielgerichtete Bündelung der Ressourcen unter Einleitung von Optimierungsmaßnahmen bestmöglich zu meistern.

Durch strategische Partnerschaften zwischen einzelnen Regionalinitiativen könnten regionale Leitthemen bearbeitet werden, die ohne eine gemeinsame Kommunikationsbasis nicht identifiziert worden wären. Hier kann ein strategisches Bündnis aus mehreren Initiativen wie z.B. LEADER und Regionalplanung ansetzen, um mit formeller Planung und LEADER-Finanzmitteln unter Anwendung des bottom-up-Ansatzes gemeinsame Projekte und Maßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Dazu könnten die instrumentellen Möglichkeiten der Regionalplanung (wie REK, Planwerke, institutioneller Zusam-

menschluss) mit den Finanzmitteln von LEADER zielgerichtet und projektspezifisch kombiniert werden. Beispielsweise mit Blick auf die sich immer schwieriger zu gestaltende raumordnerische Leitvorstellung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist durch die Generierung von Synergien ein gesamtregionaler Nutzwert zu erreichen.

An dieser Schnittstelle kann die koordinierte Regionalentwicklung ihren Ansatz begründen und Synergien herstellen: Etablierung eines regionalen „joint-venture“, einer zielgerichteten Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und LEADER mit dem Augenmerk auf einer effektiven wie effizienten Regionalentwicklung zum Ausgleich von Disparitäten.

Nach Abschluss der Untersuchung dürfen an dieser Stelle allerdings die strikte Effizienz, Kausalität und Stoßrichtung der aktuellen LEADER-Programmierung in Frage gestellt werden. Es ist weit verbreitet feststellbar¹²⁵, dass LEADER-Planungen und Maßnahmen einen regionalen Charakter vermissen lassen und daher auf einer lokalen Ebene zu verpuffen drohen. Für überwiegend rein lokale Projekte wird allerdings kein personal- und finanzintensives Regionalmanagement benötigt. Erstaunlicherweise haben die bisher durchgeführten umfangreichen Evaluierungsansätze der LEADER-Förderprogrammierung nur selten eine unzureichende regionale Wirkungsweise moniert. Aus gesamtregionaler Sicht (hier i.S.d. Planungsregion) könnte jedoch der Nutzwert von LEADER durch eine konsequentere regionale Ausrichtung der Fördermaßnahmen und somit der umgesetzten Finanzmittel gesteigert werden. Mit Blick auf die kommende Förderperiode der ländlichen Entwicklung 2014-2020 sollten entsprechende Überlegungen in die Fortschreibung einfließen.

Mit der Arbeit wird die Kooperationsbeziehung (= die Zusammenarbeit) zweier bekannter Initiativen (Regionalplanung und LEADER) in einem bekannten Feld (Regionalentwicklung) untersucht. Dies ist mit Rücksicht auf die parallel zusammengesetzte Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in der Form bislang weder in Wissenschaft noch in Praxis durchleuchtet worden. Die Forschungsarbeit kann so zur Verdichtung von Wissenschaft und Forschung beitragen¹²⁶. Die allgemeingültigen Ergebnisse lassen qualitative Ableitungen auch für sonstige regionale Entwicklungsinitiativen und deren kooperatives Verhalten im regionalen Raum zu.

Eine konsequente Kooperation und Koordinierung von Konzepten, Projekten, Planungen und Maßnahmen muss im regionalen Feld vor allem dann etabliert werden, wenn die Förderung der LEADER-LAGen in der anstehenden neuen Förderphase 2014 bis 2020 in Form eines Regionalbudgets erfolgen sollte. Nach dem aktuellen Diskussionsstand zur Fortschreibung der Förderung der ländlichen Entwicklung durch die EU ist es nicht auszuschließen, dass Regionen pauschal Finanzmittel bereitgestellt werden, mit denen sie

¹²⁵ So in zahlreichen einzelnen LEADER-Projekten analysiert, ohne dies jedoch für alle LAGen zu pauschalisieren.

¹²⁶ U.a. LUDWIG sah 2004 nach der Abhandlung des Forschungsfeldes ‚Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung‘ weiteren Untersuchungsbedarf „bei den neueren Konzepten zur Regionalen AGENDA 21, den LEADER+-Konzepten, der Regionalen Landentwicklung und den Kreisentwicklungskonzepten“ (Ludwig, 2004; S. 163). Die mit dieser Arbeit vorgelegten Ergebnisse tragen zur Weiterentwicklung und Verdichtung der Denksätze von LUDWIG bei.

innerhalb des Förderzeitraums in eigener Verantwortung zweckbindungsfrei handeln können (Form des Regionalbudgets). Derzeit ist es denkbar, dass die LEADER-Programmierung demnach zwar nach wie vor ihre Hauptausrichtung im Bereich Landwirtschaft, Diversifizierung, Soziales, Tourismus und Natur- und Landschaftsraum findet, allerdings nicht mehr weiter zwingend an die Umsetzung der Ziele der ELER-Schwerpunkte 1 bis 3 gebunden sein wird. Sollte dies der Fall werden, kann mittels dieses Regionalbudgets die Bandbreite der ländlichen Entwicklungsansätze wie LEADER erweitert werden und sich so weitere thematische Schnittmengen mit der regionalen Raumordnung ergeben. Der Bedarf an einer Koordinierung bestimmter (raumbedeutsamer) Planungen und Maßnahmen würde mit einer Umstellung auf die Fördermethodik des Regionalbudgets weiter erhöht. Demgemäß will die vorgelegte Untersuchung Anstöße geben zur Fortschreibung der Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmzeitraum ab 2014.

Ob ‚Planer‘ künftig besser mit ‚Entwicklern‘ können¹²⁷, wird die Praxis zeigen müssen. Mentalitätsunterschiede sind erkennbar, ebenso differenzierte Arbeits- und Vorgehensweisen. Wenn allerdings über die gemeinsame Problemsicht ein gemeinsames Ziel mit Mehrwert gefüllt werden kann, sind die aktuell noch feststellbaren (mentalen) Hürden sicherlich überwindbar.

Die gewählte Themenstellung wird als theoretische Abhandlung niemals erschöpfend behandelt werden können. Dazu zeichnen die Regionen und Projektvorhaben zu viele spezifische Charakteristika auf. Die vorgelegte Untersuchung will über die angestoßenen Optimierungsempfehlungen einen veritablen Beitrag leisten zu einer Diskussion über die Fortschreibung der Regionalentwicklung.

Dass die Notwendigkeit für Veränderungen im Beziehungsgefüge der vielschichtigen Regionalinitiativen besteht, konnte mit der vorliegenden Untersuchung dargelegt werden. Dieses Erkenntnis bedarf fortan keiner weiteren grundsätzlichen Diskussion. Was jedoch gezielt diskutiert werden muss, ist die zu wählende Strategie zur Umsetzung der aufgezeigten Handlungsempfehlungen. Die Arbeit soll als Diskussionsgrundlage für die weiteren Schritte auf dem Weg zu einer koordinierten Regionalentwicklung dienen; es ist an der Zeit, dass sich die Verantwortlichen in Bund und Land der Optimierung der Kooperationsstruktur annehmen.

¹²⁷ vgl. Aussage Nickels, siehe S. 11

Anhang und Verzeichnisse

- **Literaturverzeichnis**
- **Fragebogen Träger regionaler Entwicklungskonzepte**
- **Fragebogen Träger der Regionalplanung**
- **Tabelle Projektanalyse LEADER-Vorhaben Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland**
- **Mitglieder der LEADER-LAG Vogelsberg**

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1997): Regionale Entwicklungskonzepte und Städtenetze. Von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 235; Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Länderarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, Arbeitsgruppe „Koordinierte Regionalentwicklung“, Planungsgemeinschaft Westpfalz (AG-Leitung) (2009): Protokoll der 3. Sitzung am 30.10.2009 in Frankfurt; Kaiserslautern

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2007): Positionspapier Nr. 74 „Wir leben regional – es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung“; Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Länderarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen (2009): Positionspapier zur Entwicklung der ländlichen Räume; in: ARL-Nachrichten 1/2009, S. 2-3; Hannover

Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation; New York

Bäumler, Rolf (2009): Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz – Kommentar; Mainz

Bayerische Staatsregierung (2000): 14. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 1995/1998; München

Benz, Arthur (1999): Regionalisierung: Theorien – Praxis – Perspektiven; Opladen

Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verbund zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 40, S. 55–71; Ort unklar

Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy (Hrsg.) (2008): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder; Ergänzender Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften; Band 2

Blatt, Lothar (1994): Die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER II: Neue Aufgaben und Chancen für die Kreise im ländlichen Raum; der Landkreis, Heft 4/1994; S. 178-180; Ort unklar

Bühler, Stefan/Jaeger, Franz (2005): Industrieökonomische Aspekte der Kooperation; in: Zentes, Joachim/Swoboda, Bernhard/Morschett, Dirk (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke; Saarbrücken und Trier

Bülter, Gerhard (1987): Raumordnungspläne als hoheitliche Handlungsformen; Juristische Schriftenreihe, Band 6; Neuenkirchen

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) (2008), Tietz, Andreas (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen; Braunschweig

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1994 – 1996; Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; Bonn

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): 25 Jahre Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; Bericht über die Fachtagung vom 14. Bis 16. Juli 1998 in Schwerin; Bonn

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2006): Nationaler Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume; Berlin

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2007): Nationale Rahmenregelung zur Entwicklung ländlicher Räume nach der ELER-Verordnung; Berlin

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2007): Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland, Förderrahmen, Maßnahmen, Zuständigkeiten; Berlin

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009b): GAK-Rahmenplan 2009: Förderbereich: Verbesserung der ländlichen Strukturen; Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Sonstige Zuwendungsbestimmungen; Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technik (BMWi) (2009): Aufgaben und Ziele der Regionalpolitik; Internetpräsenz zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, <http://www.bmwi.de>

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2008): Kabinetttvorlage zum Entwurf des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG); Berlin

Constantinou, Antonis (2008): Neue Arbeitsplätze und nachhaltige Entwicklung durch LEADER+; in: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Hrsg.): LEADER+Magazine 10/2008, S. 1-2; Brüssel

Danielzyk, Rainer (1995): Regionalisierte Entwicklungsstrategien – modisches Phänomen oder neuer Politikansatz? in: Momm, A. et al (Hrsg.): Regionalisierte Entwicklungsstrategien. Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland; Materialien zur Angewandten Geographie Bd. 30; Bonn

Danielzyk, Rainer/Lilienbecker-Hecht, Ulrike/Priebs, Axel (1999): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland?; Material zur Angewandeten Geographie 36; Bonn

Danielzyk, Rainer (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Regionalentwicklung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Neue Wege in der Regionalplanung; Arbeitsmaterial zur Raumforschung und Landesplanung; Hannover

Danielzyk, Rainer/Winkel, Rainer (2003): Auswirkungen der Schrumpfungprozesse auf das raumordnerische Instrumentarium; In: Müller, Bernhard/Siedentop, Stefan (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/ Sachsen-Anhalt und Thüringen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Arbeitsmaterial Nr. 303; S. 125-139

Dauerer, B./Weick, T. (1978): Stellenwert und Probleme der Koordination und Integration in der Stadt- und Regionalplanung – Versuch einer theoretischen und empirischen Analyse, Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Abteilung Raumplanung; Dortmund

Dehne, Peter (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen, in: Keim, D./Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen; Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 287; Hannover

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER (DVS) (2007): LEADER+ in Deutschland – Ausgewählte Projekte; Bonn

Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“; In: Raumforschung und Raumordnung, 62, 4/5; S. 270-279

Diller, Christian (2009): Regionalentwicklung – Begriff und Instrumente; Vom „top-down“-Disparitäten-Ausgleich zur endogenen Regionalentwicklung; Beitrag im Rahmen der ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland AG „Koordinierte Regionalentwicklung“; Gießen (Veröffentlichung geplant)

Doluschitz, R./Grosskopf, W./Kapplmann, K.-H. (2007): Ex-ante-Evaluierung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums im Saarland/ Bundesrepublik Deutschland 2007-2013; Saarbrücken

Domhardt, Hans-Jörg/Kistenmacher, Hans (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Forschungs- und Sitzungsbericht, Band 200; Hannover

Eberhard, Winfried/Grajewski, Regina/Koch, Birgit (2004): Bewertung ländlicher Entwicklungsprogramme. Methoden und Probleme; in: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung; Wiesbaden

- Eckey, Hans-Friedrich (2008): Regionalökonomie; Kassel
- Eichhorn, Peter/Spannowsky, Willy (2006): Verbesserung der Regionalentwicklung – Regionalmanagement – Staatsvertrag, in: Spannowsky, Willy (Hrsg.): Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band 7; Kaiserslautern
- Europäische Kommission (2006); Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Fact sheet: Der LEADER-Ansatz, ein grundlegender Leitfaden; Luxemburg
- Europäische Union (2005): VERORDNUNG (EG) 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
- Europäische Union (2009): VERORDNUNG (EG) Nr. 74/2009 DES RATES vom 19. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); Brüssel
- Frey, L. René (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9.2003; Hannover
- Fürst, Dietrich (1996): Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung; in Seele, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen; Wiesbaden/Berlin
- Fürst, Dietrich (1997): Humanvermögen und regionale Steuerungsstile – Bedeutung für das Regionalmanagement?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 6; S. 187–204; Ort unklar
- Fürst, Dietrich (1999): Die Bedeutung der Regionalisierung der Strukturpolitik sowie neuer Formen interkommunaler Zusammenarbeit für die Regionalplanung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Entwicklungsplanungen in der Region und zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit; Dokumentation; S. 9-14; Dortmund
- Fürst, Dietrich (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandel des Staates, in: Fürst, Dietrich; Müller, Bernhardt (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft; Dresden
- Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?; In: Raumforschung und Raumordnung, 59, 5/6, S. 370-380
- Fürst, Dietrich et al. (2002): Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community, in: Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (Eds.): Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community; Baden-Baden
- Fürst, Dietrich et al. (2003): Steuerung durch Regionalplanung; Baden-Baden

- Fürst, Dietrich (2003a): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung 8/9; S. 441-450; Hannover
- Fürst, Dietrich (2003b): Aufwertung der Region als Steuerungsebene? In: Fürst, Dietrich et al.: Steuerung durch Regionalplanung; Baden-Baden
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance, in: Benz, Artur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystem; S. 45-64; Wiesbaden
- Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung; disP I 63; Hannover
- Futterknecht, Stefan (2010): Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis, in: Goppel, Konrad/Troeger-Weiß, Gabi (Hrsg.): Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 30; Augsburg-Kaiserslautern
- Geißendörfer, Manfred; Seibert, Otmar (2004): EU-weite Ex-post-Evaluation der Gemeinschaftsinitiative LEADER II – Bewertung der Programme deutscher Bundesländer; in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (Hrsg.): Berichte über die Landwirtschaft, Heft 2 06/2004; Berlin
- Germer, Stefan (2009): Der Beitrag der Regionalplanung zur Regionalentwicklung im offenen Prozess; ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland – AG "Koordinierte Regionalentwicklung"; Textentwurf Oktober 2009; Kaiserslautern
- Germer, Stefan (2010a): Regionalentwicklung außerhalb der verfassten Regionalplanung; Diskussionspapier für die Arbeitsgruppe der LAG „Koordinierte Regionalentwicklung“; Stand 26.02.2010; Kaiserslautern
- Germer, Stefan für die LAG Koordinierte Regionalentwicklung (2010b): Protokoll der Sitzung vom 26.02.2010; Frankfurt/Kaiserslautern
- Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland; Berlin
- Gilgen, Kurt (2004): Kooperation in der Raumplanung; Hochschule für Technik Rapperswil (HSR); Institut für Raumentwicklung, Angewandte Forschung und Planungsbeziehung (IRAP); Rapperswil
- Goppel, Konrad (2010), in Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010): ROG Raumordnungsgesetz Kommentar; München
- Hahne, Ulf (2004): Ländliche Regionalentwicklung mit LEADER+. Ein EU-Förderprogramm auf dem Weg von der Experimentierstube zum Mainstream.; in Raumplanung (2004), Heft 116; S. 199-204
- Hegewald, M. (1998): Regionale Entwicklungskonzepte in Sachsen; in: Danielzyk, R. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland?; Material zur angewandten Geographie, Band 36; Bonn
- Heigl, L./Hosch, R./Koerbling, H.D./Höhnberg, U. (1973/1996): Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Kommentar und Vorschriftensammlung; Stuttgart

Hellmuth, Jörg (2002): Kommunalisierte Regionalplanung und Entwicklungskonzepte für den ländlichen Raum – Verwirrung in der Region oder sinnvolle Ergänzung unterschiedlicher Aktivitäten; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Neue Wege in der Regionalplanung; Arbeitsmaterial zur Raumforschung und Landesplanung; Hannover

Hesse, Joachim Jens (1991): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, in: Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Heft 5; Baden-Baden

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV) (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen – EPLR 2007-2013; Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV) (2008): Pressemitteilung „Region Vogelsberg erhält Anerkennung als LEADER-Fördergebiet und ist damit Hessens größte Förderregion“; 14.01.2008; Wiesbaden

Hinüber, Hartmut von (1999): Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung; Hannover

Hoppe, Werner/Menke, Rainhard (1986): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hoppe, Werner (Hrsg.): Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine systematische Gesamtdarstellung des Bundes- und Länderrechts in Einzelausgaben; Köln/Berlin/Bonn/München

Hübler, Karl-Heinz (1998): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete in Deutschland – sind wir auf dem richtigen Weg?, in: BMBau und Deutscher Landkreistag (Hrsg.): Kongreß zu den Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume Deutschlands. Dokumentation; Bonn

Kanther, S./Neugebauer, B. (1998): Kommunikative Planung – Die Lösung aller Probleme? Dialog, Kooperation, Prozess – Schlagworte einer „neuen“ Planungskultur, in: STANDORT; Ort unklar

Keim, Karl-Dieter (2002): Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte: Strategien und Steuerungswirkungen; Arbeitsmaterialien für Raumforschung und Landesplanung; S. 1-9; Hannover

Keim, Karl-Dieter/Kühn, Manfred (2002): Strategien und Steuerungswirkungen regionaler Entwicklungskonzepte – Ergebnisse und Schlussfolgerungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte: Strategien und Steuerungswirkungen; Arbeitsmaterialien für Raumforschung und Landesplanung; S. 83-91; Hannover

Kistenmacher, Hans (1986): Effizient, Integrations- und Koordinationsleistung regionaler Planung und Politik, in: ARL Arbeitsmaterial Nr. 112; Hannover

Kistenmacher, Hans/Dickertmann, Uta (1999): Bilanz Regionalmanagement. Das Beispiel TWiSt im Landkreis Rottal-Inn; Kaiserslautern/München

- Knieling, Jörg (2002): Regionale Entwicklungskonzepte, in: Regionalplanung in Baden-Württemberg. Weiterentwicklung der 12 Regionen und ausgewählte Handlungsfelder; Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; S. 2-18; Hannover
- Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erfahren?, in: RuR; S. 184 f.
- Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland; Dortmund
- Knieling, Jörg/Weick, Theophil (2005): Regionale Entwicklungskonzepte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 928-933; Hannover
- Knieling, Jörg/Blaudszun, Jan/Vogt, Michael (2009): Regionale Entwicklungskonzepte REK. Referat im Rahmen des Seminars „Strategien der Regionalentwicklung“;
- Kopp, Reiner (2007): Die Bedeutung von Regionalen Entwicklungskonzepten; in Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (Hrsg.): Entwicklung des ländlichen Raums, Referatesammlung des Symposiums am 5. Juli 2007 im Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation; Kassel
- König, Klaus (2001): Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte; in: Die öffentliche Verwaltung Jg. 54, Nr. 15, S. 617–625; Ort unklar
- Krätzschar, Sabine (1995): Theorie und Empirie der Regionalpolitik. Zur Erfolgswirksamkeit der Regionalpolitik in der Europäischen Union; Fuchsstadt
- Krautzberger, Michael/Stüer, Bernhard (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes, in: BauR Heft 2; Berlin/Münster
- Krüger, Rolf (1969): Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung: Gedanken zur Einordnung regionaler und lokaler Planung und Politik in die nationale Wirtschaftspolitik; in: Volkswirtschaftliche Schriften 134; Berlin
- Kühn, Manfred (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalentwicklung, Chancen und Probleme der Evaluation; in: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung; Wiesbaden
- Kulturlandschaftsinitiative Sankt Wendeler Land e.V. (2008): 2003-2008 Eine Zwischenbilanz; Sankt Wendel
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2006): Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz; Fundstelle: GVBl 2006, S. 248; Mainz
- Lichtenberg, Thomas J. (2004): ‚Harte‘ Evaluation ‚weicher‘ Kooperation; in: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung; Wiesbaden
- Löb, Stephan (2005): Regionalmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 942 – 949; Hannover

Lokale Aktionsgruppe (LAG) Erbeskopf (2007): Lokales integriertes ländliches Entwicklungskonzept (LILE) (Entwurf); Hermeskeil

Ludwig, Jürgen (2004); in: Maier, Jörg (Hrsg.): Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung; Untersuchung anhand der Erarbeitungsverfahren und Strategien Regionaler Entwicklungskonzepte in Bayern; Bayreuth

Maier, Jörg (1996); in: Müller, B./Danielzyk, R. (1996): Sozialverträgliche Entwicklung in Ostdeutschland: Realität – Vision – Utopie? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachsitzung „Handlungsorientierte Ansätze in der Raumplanung: sozialverträgliche Entwicklung durch diskursive Strategien?; in: Heinritz, G./Oßenbrügge, J./Weißner, R. (Hrsg.): Raumentwicklung und Sozialverträglichkeit; Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen, 50. Deutscher Geographentag Potsdam, Band 2; Stuttgart

Maier, Jörg et al (1999): Regionalmanagement in ländlichen Räumen in der Bundesrepublik Deutschland. Formen der Implementation und Perspektiven der weiteren Entwicklung, in: Informationen zur Raumplanung (= Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 5); Augsburg

Maier, Jörg/Obermaier, Frank (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa Chancen für Bayern; Bayreuth

Magel, H./Jahnke, P. (2001): Kommunalentwicklung und Kommunalplanung. Tagespolitik oder strategisches Vordenken?; in: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.): Gestaltung als Auftrag. Ein Handbuch für politisches Handeln in Gemeinden, Städten und Landkreisen; München

Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: T. Ellwein et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987; S. 89-110; Frankfurt u.a.

Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland; Begriff – institutioneller Bestand – Perspektiven; Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden

Mehwald, Ludwig (1995): Neue Schritte in der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern; in: STANDORT, Heft 1; Ort unklar

Mielke, Bernd (1999): Die Regionalplanung im Kontext regionaler Akteure, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Entwicklungsplanungen in der Region und zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit; Dokumentation; S. 21-37; Dortmund

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (ISM RLP), Oberste Landesplanungsbehörde (2008): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV); Mainz

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (ISM RLP), Oberste Landesplanungsbehörde, Abteilungsleiter H.-E. Baasch (2010); Schriftzitat zur Kooperationsstruktur zwischen der Obersten Landesplanungsbehörde und dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (MWVLW); Mainz

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2007): Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums im Saarland (EPLR), Programmperiode 2007-2013; Saarbrücken

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2008): Zwischenbericht 2008 zum EPLR; Saarbrücken

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms; Mainz

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2007): Entwicklungsprogramm Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL); Wettbewerb zur Auswahl lokaler Aktionsgruppen für den Schwerpunkt 4 (LEADER-Konzept) des Entwicklungsprogramms PAUL; Mainz

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2008): Ex-Post-Bewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms; Protokoll zum Evaluierungsworkshop am 12. August 2008; Mainz

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2010): Entwicklungsprogramm Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL); Mainz

Müller, Bernhard (1999): Krise der Raumplanung – Chance für neue Steuerungsansätze?, in Bergmann, A. et al (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung; Berlin

Müller, Bernhard (1999b): Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung; Heft 9/10.1999; Dresden

Müller, Bernhard (2002): Regionale Entwicklung durch Regionalplanung und Strukturpolitik; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Neue Wege in der Regionalplanung; Arbeitsmaterial zur Raumforschung und Landesplanung; Hannover

Nölting, Benjamin (2006): Die Politik der Europäischen Union für den ländlichen Raum; Die ELER-Verordnung, nachhaltige ländlichen Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft; Berlin

Peters, Hans-Rudolf (1991): Strukturpolitik, in: Woll, Artur (Hrsg.) Wirtschaftslexikon, S. 676-679; München

Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLAN-AK) (2008): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2008 bis 2011; Berlin

Planungsgemeinschaft Südlicher Oberrhein (2009): Sitzungsvorlage des Planungsausschusses zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) mit Wirkung vom 30.06.2009; Freiburg i. Br.

Planungsgemeinschaft Westpfalz (2004): Westpfalz-Informationen Ausgabe Nr. 117, November 2004; Planungsgemeinschaft Westpfalz in der 9. Wahlperiode (2004-2009) – Organigramm, Gremien, Satzung; Kaiserslautern

Planungsgemeinschaft Westpfalz (2005): Westpfalz-Informationen Ausgabe Nr. 119, Juni 2005; Im Osten was Neues – die Metropolregion Rhein-Neckar; Kaiserslautern

Rat der Europäischen Union (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013); (2006/144/EG); Brüssel

Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover

Runkel, Peter (2010), in: Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (Hrsg.): ROG Raumordnungsgesetz Kommentar; München

Runkel, Peter (2010b), in: Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy/Reizig, Frank/Schmitz, Holger (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattausgabe; Berlin

Sauerbrey, H. (1998): Regionale Entwicklungskonzepte in Thüringen: Von der Addition zur Integration; in: Danielzyk, R. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland?; Material zur angewandten Geographie, Band 36; Bonn

Schaffer, Franz et al (1999): Lernende Regionen. Umsetzung der Raumplanung durch Interaktivität, in Thieme (Hrsg.): Lernende Regionen. Organisation – Management - Umsetzung (= Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 5); Augsburg

Schliebe, Klaus (1985): Raumordnung und Raumplanung in Stichworten; Bonn

Schmitz, Gottfried (2005), in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung; S. 963-972; Hannover

Schlich, Dietmar (1997): Informelle Planungsansätze als regionale Entwicklungsstrategien? – ein Überblick; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation (Arbeitsmaterial Nr. 240); Hannover

Schultheis, J. (2006): Raumordnung – wozu?; Frankfurt

Seehofer, Horst (2007): Vorwort; in: Bundesministerium für Ernährung,

Seibert, Otmar (2003): Fondsübergreifende Endbewertung des LEADER II-Programms in Bayern (1994-1999) (Zusammenfassung); Weihenstephan/Triesdorf

Sinz, Manfred (1994): Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover

Sinz, Manfred (2005): Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover

Spannowsky, Willy/Borchert, Dietrich (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung; Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbe-

werbs „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF); Kaiserslautern

Spannowsky, Willy (2003): Steuerungspotenziale in der Raumordnung; in Schaffer, F. et al (Hrsg.): Implementation der Raumordnung; Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 15; Augsburg

Spannowsky, Willy (2005): Raumordnungsrechtliches Strategiegutachten im Auftrag der Städte Gießen und Wetzlar; Kaiserslautern

Spannowsky, Willy/Hofmeister, Andreas/Nowak, Maximilian/Uhrhan, Sven (2009): REFINA-Forschungsvorhaben „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar“; Kaiserslautern/Gießen

Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010): ROG Raumordnungsgesetz Kommentar; München

Steinmetz, Hans-Peter (1983): Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Anspruch und Wirklichkeit; Frankfurt am Main

Strauß, Franz-Josef (2008): Zusammen in die neue Förderperiode – DVS-Starterseminar für LEADER- und ILE-Akteure; 21. – 22.04.2008; Bad Neuenahr

Streich, Bernd (2005): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft, ein Handbuch; Kaiserslautern

Stür, Bernhard (2009): C. H. Beck-Verlag (Hrsg.): Einführung; in: BauGB und Fachplanungsgesetze, 25. Auflage; München

Taurus-Institut (2008): Vorstellung des Lokalen integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts (LILE) der LAG Erbeskopf; Präsentation 10.01.2008; Trier/Hermeskeil

Territoriale Agenda der Europäischen Union, aufgestellt und verabschiedet auf dem informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt (2007): „Territoriale Agenda der Europäischen Union – für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“; Leipzig

Tiefensee, Wolfgang/Pfister, Ernst (2006): Vorwort, in: Geschäftsstelle der MKRO (Hrsg.): Leitfaden und Handlungsstrategie für die Raumentwicklung in Deutschland; Berlin

Troeger-Weiß, Gabi (1998): Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung; Schriften zur Raumordnung und Landesplanung des Lehrstuhls für Sozial- und Wirtschaftsgeographie der Universität Augsburg, Band 2; Augsburg

Troeger-Weiß, Gabi (2000): Das Konzept der „Lernenden Region“ – Diskussion am Beispiel Oberfranken, in: Maier, Jörg (Hrsg.): Benchmarking auch in der Regionalpolitik? Beiträge in Verbindung mit dem Internationalen Kolloquium am 18.02.2000 an der Universität Bayreuth; Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung; Heft 91; Bayreuth

Troeger-Weiß, Gabi (2009): Erfolgsfaktoren für Wirtschaftsperspektiven im ländlichen Raum; Vortrag auf dem Nationalen Kongress „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft, Strategien für den ländlichen Raum“; 30.06.2009; Berlin

Troeger-Weiß, Gabi/Domhardt, Hans-Jörg/Hemesath, Andreas/Kaltenegger, Christina / Scheck, Christoph (2009): in Troeger-Weiß/Domhardt (Hrsg.): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen; Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung (Internet) – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls; Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern; Band 3

Turowski, Gerd (2005), in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung; S. 893-898); Hannover

Ulmen, Helmut (2009): LEADER-Grundlagen; ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland – AG "Koordinierte Regionalentwicklung"; Textentwurf, Stand Juni 2009; Wittlich

Van den Berg, L./Braun, E./van der Meer, J. (1997): The organizing capacity of metropolitan regions; in: Environment and Planning: Government and Policy; S. 253-272; Ort unklar

Van Depoele, Laurent (2008): Der Beitrag von LEADER zu Wachstum und nachhaltiger Entwicklung; in: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Hrsg.): LEADER+Magazine 10/2008, S. 7-9; Brüssel

Vierenklee, Heinz/Ciciewski, Elke/Lütkemeier, Harald (2001): Lokale Aktionsgruppe zur Entwicklung der Region Mittlere Elbe/Fläming 2000-2006; in: Der Landkreis, Heft 10/2001, S. 615-616; Dessau

Voigt, Rüdiger (1995): Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: ders. (Hrsg.) Der Kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen; Baden-Baden

Weick, Theophil (1994): Abschied vom Plänemachen. Thesen zur Entwicklungsplanung als Verhandlungssystem, in: RaumPlanung 66; S. 176-178

Weick, Theophil/Germer, Stephan (2008): Exposé zur Initiierung einer Arbeitsgruppe zum Thema „Koordinierte Regionalentwicklung“ der LAG Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Kaiserslautern

Weick, Theophil (2009): Bessere Planung durch Koordination – Zum Verhältnis zwischen räumlicher Gesamtplanung und raumbedeutsamer Fachplanungen (Vortrag); Wissenschaftliche Plenarsitzung der ARL am 19.06.2009; Mainz

Weick, Theophil (2010): Zum Koordinationsanspruch der Regionalplanung, Textentwurf innerhalb der ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland – AG "Koordinierte Regionalentwicklung"; Stand 26.02.2010; Kaiserslautern

Weingarten, Peter (2007): Vorwort, in: Tietz, Andreas (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen; Braunschweig

Wernig, Roland (2009): Der Beitrag der Regionalplanung zur Regionalentwicklung im offenen Prozess; ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland – AG "Koordinierte Regionalentwicklung"; Textentwurf, Stand 26.10.2009; Trier

Wiechmann, Thorsten (2004): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“, Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland; Dresden

Wiechmann, Thorsten/Beier, Markus (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung; in: Raumforschung und Raumordnung, Band 62, Heft 6/2004; S. 387-396; Ort unklar

Zentes, Joachim/Swoboda, Bernhard/Morschett, Dirk (2005) (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke (Sammelwerk); Saarbrücken und Trier

Zimmermann, Karsten (2003): Steuerung in der Regionalplanung, in: Fürst, Dietrich et al.: Steuerung durch Regionalplanung; Baden-Baden

Internet

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Länderarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (2010): Kurzbeschreibung der LAG-AG „Koordinierte Regionalentwicklung“; <http://www.arl-lag.de>; 02.03.2010

Barthelmy, Pierre Antoine/Vidal, Claude (2010): Der ländliche Raum der Europäischen Union (für EUROSTAT); http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/de/rur_de/report.htm; 14.05.2010

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (STMWIVT) (2010): <http://www.landesentwicklung.bayern.de/organisation-der-landesentwicklung/europaeische-raumentwicklung.html>; 17.05.2010

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (STMWIVT) (2010b): <http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/regionalmanagement.html>; 17.05.2010

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2010): http://www.bbsr.bund.de/nn_494992/BBSR/DE/Fachpolitiken/WirtschaftFinanzen/EUStrukturpolitik/Fachbeitraege/EU-Strukturpolitik_D/EU-Strukturpolitik_D.html; 16.05.2010

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009a): http://www.bmelv.de/cln_163/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelung1.html?nn=403316; 29.12.2009

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009c): http://www.bmelv.de/cln_118/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Laendliche-Raeume/KonzepteStrategien/natStrategieplan.html?nn=310134; 29.12.2009

Bundesministerium des Innern (2010):

http://www.bmi.bund.de/cln_144/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/go.html; 27.12.2010

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010a):

<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1029638/Novellierung-des-Raumordnungsg.htm>; 24.04.2010

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b):

<http://www.bmvbs.de/-,1501.965566/Neue-Leitbilder-der-Raumentwic.htm>; 26.04.2010

Deutsche Vernetzungsstelle (DVS), Netzwerk Ländliche Räume (2009):

<http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de>; 28.12.2009

Dienstleistungszentrum ländlicher Raum (Rheinland-Pfalz) (DLR, 2010):

<http://www.dlr.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/f0671a5a4f6e83dcc1257448003eca95/b0039df0844f8725c125744000362baa?OpenDocument>

Europäische Kommission (2009):

http://ec.europa.eu/agriculture/rur/LEADERplus/index_de.htm; 24.11.2009

Europäische Kommission (2009b):

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60042_de.htm; 30.12.2009

Haas, Hans-Dieter/Neumair, Simon-Martin (2010), in: Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort Regionalentwicklung;

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/regionalentwicklung.html>; 06.07.2010

Institut für Deutsche Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser an der Universität Hamburg; <http://www.sign-lang.uni-hamburg.de/projekte/slex/seitendvd/konzepte/l52/l5269.htm>; 19.12.2011

Interessengemeinschaft Odenwald e.V. (IGO) als LEADER-LAG in der Region Odenwald;

http://www.region-odenwald.de/LEADER_lage_struktur.html; 29.05.2010

Krappweis, Stefan; Lehrbeauftragter an der HU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR) (2010): <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm>;

29.05.2010

LEADER+ Deutsche Vernetzungsstelle (2009): <http://www.LEADERplus.de>; 28.12.2009

LAG Pfälzerwald; <http://www.LEADER-pfaelzerwald.de>; 16.04.2010

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (2009): <http://www.saarland.de/21198.htm>; 02.12.2009

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (2009):

<http://www.mwvlw.rlp.de>; Stichwort Ländlicher Raum – Landentwicklung; 28.08.2009

Regierung der Oberpfalz (2010): <http://www.ropf.bayern.de/leistungen/landesplanung/instrumente/regionalm/regionalm.htm>; 19.06.2010

Region Donau-Wald (2008): <http://www.region-donau-wald.de>; 25.08.2008

Regionalplanung Thüringen (2008): <http://www.regionalplanung-thueringen.de>; 26.08.2008

Troeger-Weiß, Gabi (2010): Internetauftritt des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung; Kaiserslautern; <http://www.uni-kl.de/rur/>; 30.04.2010

Experteninterview

Albrech, Joachim (2009): Taurus-Institut Trier; Experteninterview am 12.03.2009

Feldkamp, Werner (2009): Geschäftsführer LAG Sankt Wendeler Land; Experteninterview am 21.05.2009

Gehrlein, Uwe (2009): Institut für Ländliche Strukturforchung; Experteninterview am 29.05.2009

Gerhards, Ivo (2009): Regierungspräsidium Gießen; Experteninterview am 05.03.2009

Germer, Stefan (2009): Planungsgemeinschaft Westpfalz; Experteninterview am 13.03.2009

Guth, Reinhard (2009): Ministerium für Umwelt des Saarlandes; Experteninterview am 15.03.2009

Krämer, Michael (2009): Regierungspräsidium Darmstadt; Experteninterview am 05.03.2009

Kühne, Olaf (2009): Ministerium für Umwelt des Saarlandes; Experteninterview am 15.03.2009

Linneweber, Susanne (2009): Regierungspräsidium Kassel; Experteninterview am 10.03.2009 (telefonisch)

Orth, Manfred (2009): Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung; Experteninterview am 05.03.2009

Strauß, Franz-Josef (2009): Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz; Experteninterview am 05.03.2009

Ulmen, Helmut (2009): Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich, Geschäftsführer LAG Mosel; Experteninterview am 12.03.2009

Weber, Kirstin (2009): Ministerium des Inneren und für Sport; Experteninterview am 11.03.2009 (telefonisch)

Weick, Theophil (2009): Planungsgemeinschaft Westpfalz; Experteninterview am 13.03.2009

Wernig, Roland (2009): Planungsgemeinschaft Region Trier; Experteninterview am 12.03.2009

Anlage 1

Tabelle Projektanalyse LEADER

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum-bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
Bitburg- Prüm	Landwirtschaft und Wirtschaft im ländlichen Raum	neue Bewirtschaftungsformen, Betriebs- und Unternehmensstrukturen; Entwicklung des nicht-landwirtschaftlichen Wirtschaftssektors	Aufbau der energetischen Nutzung von Holz; Pilotprojekt "Pkw-Antrieb mit Luft"	D	/	o	je nach Detailprüfung
	Vermarktung und Vertrieb regionaler Qualitätsprodukte	land- und forstwirtschaftliche Produkte und ihre Vermarktung; Schaffung von Einkommensalternativen	Definition und Entwicklung einer Marke "EifelLand", Gründung einer Vermarktungs- und Vertriebs GmbH EifelMarkt unter Nutzung vorhandener Infrastruktur	/	/	o	
	Verbraucherorientierung	die Verbraucher für hohe Qualität und gleichermaßen faire Erzeuger- und Verarbeitungspreise sensibilisieren; Nahversorgungsstrukturen	Durchführung einer Bewusstseinskampagne „EifelNähe“ - Nahversorgung ist Lebensqualität	/	/	o	
	Landtourismus	Erweiterung der Angebote in der Landwirtschaft, Verbindung mit der Vermarktung regionaler Produkte	Produktkoordination und Vernetzung bestehender Landtourismus-Dienstleistungen als "EifelLandtourismus"	/	✓	✓	
Donnersberger und Lautrer Land	Dorf und Stadt	Erhalt der Infrastruktur und Steigerung der Lebensqualität in den Dörfern und kleinen Städten der Region	Modellhafte Dorferneuerung in der Gemeinde Gerbach, Entwicklung eines Leitfadens zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der LEADER-Gemeinden	/	✓	✓	
		Entwicklung von regionalen Produkte. Wirkung auf der nachhaltige Entwicklung der Gemeinde durch Standortmarketing	Anbau eines Backhauses (Sozial- und Ernährungsziele)	/	/	o	
	Tourismus	Steigerung der Attraktivität der Region durch ein Angebot im Bereich Natur- und Geschichtserlebnis	Fun Train (Radweg), Baumcafé (Teil eines Naturerlebnispfad), Keltisches Erlebnis- und Informationszentrum (Donnersberg), Kelterhaus	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Gewinn und Vernetzung verschiedenen Akteure	Qualifizierung touristischer Leistungsträger, Strukturierung und Verbesserung des Tourismus: touristisches Leitbild	/	✓	✓	
	Energie	Zukuntorientierung, Beitrag zur globalen Nachhaltigkeit	Machbarkeitsstudien: Energiedorf Münchweiler; Optimierung des Biomasseverwertung zur Schaffung regional nachhaltige Stoffströme	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Spitzenregion im Bereich Energie sein: Bewusstseinsbildung, Energieberatung, Förderung eines Energieagentur	Energie-scouts: Energiesparpotential finden	/	D	D	je nach Detailprüfung
Erbeskopf	Tourismus und Freizeit	Touristische Infrastruktur und Angebote: Inwertsetzung Aktivitäts- und Sportsinfrastruktur sowie Erholungs- und Kulturinfrastruktur	Hunsrück Abenteuer Camp; Gartenroute	/	/	o	
		Qualitätstourismus	Fortbildungsangebote in Tourismus	/	/	o	
		Regionalmarketing der Tourismus	Vernetzung Freilandlabor	/	/	o	
	Energie	erneuerbare Energien	Infonetzwerk Energieregion Erbeskopf; Energiehof mit Nahwärmeversorgung; Regionalkonzept erneuerbare Energien	D	✓	✓	je nach Detailprüfung
		Energieeffizienz	Musterenergiedorf	/	✓	/	
	Dorferneuerung	Daseinsvorsorge	Zeitgemäße Nutzung von Gebäuden und Nebengebäuden im Ort; Sicherstellung Grundversorgung in unserem Dörfern	/	/	o	
		Soziale Teilhabe	Einrichtung von Treffpunkten, Kommunikationsforen und innovativen Wohnformen	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
		Lebensorganisation und Bildung	Unterstützung der Bildung Jugendlicher	/	/	o	
	regionale Produkte	Produktherstellung	keine weiteren Angaben bekannt	/	D	D	
		Produktvermarktung	Der Hunsrück schmeckt	/	/	o	
Hunsrück	Landschaft, Kultur und Historie	Erlebbar Geschichte	Haus der regionalen Geschichte; Jugendcamp: auf den Spuren von Römern und Kelten	/	/	o	
		Dynamische Kulturlandschaft	Naturparkplan Soonwald-Nahe, Schule auf dem Bauernhof	D	✓	✓	je nach Detailprüfung
		Geologie-Wurzeln der Bergbaugeschichte erkunden	Erlebarmachen der Bergbautradition, Öffnungen in den Untergrund	/	/	o	
		Kulturelle und geschichtliche Angebote verbinden und in Beziehung setzen	Der Keltenwanderweg Kirn-Kirchberg; die "Motten-Tour" (Burganlagen Braunschorn und Laudert)	D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Tourismus	Wertschöpfung privater Anbieter steigern durch Qualitätstourismus	Entwicklung Agritourismus, Direktvermarktung, gezielte Ansprache von Beherbergungsbetriebe, Gastronomen, Landwirten und anderen touristischen Anbietern	/	/	o	
		Touristische Infrastruktur weiterentwickeln	Einrichtung, Ausbau und überregionale Verbindung von Premiumwanderwegen (Saar-Hunsrück-Steig); Qualitätsstandards und Empfehlungen zur Auswahl, Markierung, Pflege und Vermarktung für Prädikatswanderwege anwenden; "Radwanderland-RLP"	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Regionalmarketing für den Hunsrück	Fremdsprachiges Info-Material; Entwicklung des Themas Schinderhannes	/	/	o	
	Dorfentwicklung	Lebenswerte und soziale Ortschaften erhalten	Aktionskreis lebendige Dörfer	/	/	o	
		Gewachsene dörfliche Struktur und Bauwerke erhalten und Entwickeln	Erstellung eines Dorfkatasters mit erhaltenswerter Bausubstanz	/	/	o	
	Energie	Renegerative Energien und nachwachsende Rohstoffe fördern	Unser Dorf von Morgen (Selbstversorgerdorf)	/	/	o	
		Energieberatung, Ausbildung von Kenntnissen und Vorbildfunktion	Anbieterverzeichnis: Erneuerbare Energien und Energieeffizienz	/	/	o	
		Nachhaltige Mobilität	Car-Sharing-Stationen; Bürger-Bus	/	/	o	
Mosel	Akademie der Mosel: Zentrale Aufgabe: Koordination und Verknüpfung der Akademien der Gastlichkeit, der regionalen Identität und der WeinKulturLandschaft	Themenjahre zu regionaler Identität		/	D	D	je nach Detailprüfung
		Dachmarke MoselweinKulturLand		/	/	o	
	Nachhaltige Tourismusentwicklung	Pedes, Paddel und Pedale:	Ausbau der Mosel.Erlebnis.Route, Ausbau der Wasserwanderroute Mosel, Verbesserung der Mobilität	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Akademie der Gastlichkeit	Innovationsberatung für gastgewerbliche Betriebe	/	/	o	
		Straße der Römer - Belebung und Vermarktung (grenzüberschreitendes und Jugendprojekt)	Touristisches Straßennetzwerk, Belebung und Vermarktung der Straße der Römer, Angebot für Kinder und Jugendliche	/	✓	D	je nach Detailprüfung

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
		Incoming: maßnahmen zur Erschließung zusätzlicher Gäateguppen aus dem Ausland (flughafen Hahn)	Marketing Maßnahmen in den Auslandsdestinationen	/	/	o	
	Regionale und kulturelle Identität	Akademie der regionalen Identität	Regionaltage an Schulen und Kindergärten	/	/	o	
			Konzeption und Bereitstellung einer Unterrichtseinheit für Schulen zum Thema regionaltypisches Bauen	/	/	o	
			Aufnahme der WeinkulturLandschaft als UNESCO-Welterbe	/	✓	✓	
		Moseltypische Baukultur	Erhalt und touristische Vermarktung der historischen Bauten in den Weinbergen sowie der Klöster	/	/	o	
			regionaltypische Bauten in den Dörfern fördern	/	/	o	
			alte Handwerkstechniken fördern, Ausbildung für junge Leute vorschlagen	/	/	o	
		ErLebenswerte Dörfer	neue Wohnformen in den Moseldörfern	/	/	o	
			Sicherung der Grundversorgung (Vinothek, Touristinfo, Poststelle)	D	✓	D	je nach Detailprüfung
	WeinkulturLandschaft Mosel	Akademie der WeinkulturLandschaft	Erarbeitung von Qualitätskriterien für Produkte rund um den Wein; Weiterentwicklung der Moselweinstraße zu einer Touristikroute	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Vermarktung regionaler Produkte	"Regional - erste Wahl"	/	/	o	
		Kooperierende Nutzungsformen	Kooperation mit anderen LAG, um die Entwicklung alternativer Nutzungsformen zu fördern (Zucht, Pfirsich...)	/	/	o	
		Unterstützung des Steillagenkonzeptes	Entwicklung eines Nutzungsmanagements einer Steillage im Weinbau an der Mosel in Verbindung mit Tourismus und Marketing	/	/	o	
Moselfranken	L(i)ebenswerte Dörfer und Städtchen	Regionales Flächenmanagement und Stärkung der Innenentwicklung	Entwicklung in den Ortskernen verbunden mit einer Aufwertung des Bestandes; Neubaugebieten und Ortskerne entgegenwirken	✓	o	o	
		Grenzenlose Dörfer und Städtchen	Ausbau regionaler Kooperationen zwischen Vereinen und zielgruppenspezifische Ausrichtung des Angebotes	/	/	o	
		Erhalt/Stärkung der Infrastruktur in Klein- und Kleinstgemeinden	Lösungen, um Mobil zu sein, langfristige Sicherung der Grundversorgung	/	/	o	
	Europa vorleben	Grenzenlos aktiv	Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote (insbesondere Indoor-Angebote); Optimierung der touristischen Vermarktung	/	/	o	
		Chancen nutzen	Tourismuswirtschaft: Erhöhung der Dienstleistungsqualität im Beherbergungs- und Gastronomiebereich	/	/	o	
			Absatzmarkt: Qualifizierungsangebote	/	/	o	
			Bildung: binationale Schule und Sprachbildung fördern	/	/	o	
			Kompetenzwerkstatt: Kompetenzwerkstatt für Frauen im ländlichen Raum (Fortsetzung nach Leader+)	/	/	o	
			Talentschmiede: grenzüberschreitendes Netzwerk das Schulungs- und Veranstaltungsangebote im Bereich der Kultur, Sport, Künste	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
	Geschichte erleben	Ritter, Römer und Treverer	Touristische Vermarktung, (über)regionale Vernetzung	/	/	o	
		Alte Gemäuer - neu genutzt	keine weiteren Angaben bekannt	/	/	o	
	Landschaft leben - Schutz und Genuss	Landschaft pflegen	Pflege der Kulturlandschaft, erneuerbare Energien	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Landschaft erleben	Artenvielfalt: Fledermäuse, Orchideen	/	/	o	
		Landschaft genießen	Vermarktung regionaler Produkte	/	/	o	
Pfälzer Bergland	Lebensqualität im ländlichen Raum	Förderung von Einzelhandel zur Sicherung der Mindestversorgung	Kulinarische Landstraße: Verbindung der Regionaltheken, mobile Händler und Wochenmärkte, Pilotprojekte zur Dorfladengründung	/	/	o	
	Freizeit und Erholungswert	Fremdenverkehr und Naherholung	Ausbau des Wanderwegenetzes; Historischer Bergbau; Slowfood- Bewegung für die Gastronomie	/	D	D	je nach Detailprüfung
	Diversifizierung der Landbewirtschaftung und Umweltschutz	Biomasseverwertung	Biomassemasterplan; Holzhof für Privatwaldbesitzer	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Vermarktung regionaler Produkte	Erzeugergemeinschaft zur Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ; "Kulinarische Landstraße"	/	/	o	
Pfälzerwald	Wald und KulturLandschaft	Verbesserung der Landschaftsästhetik	insbesondere in der Biosphäre Pfälzerwald/Nordvogesen	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Förderung nachhaltiger Landwirtschaft		/	D	D	je nach Detailprüfung
		Stärkung des Umweltbewusstseins		/	/	o	
	Tourismus und Freizeit	Förderung privater Tourismusanbieter		/	/	o	
		Weiterentwicklung öffentlicher Tourismusinfrastruktur und touristischer Angebote	Wander- und Radwege weiterentwickeln	✓	o	o	
		Förderung des Regionalmarketings	Flyer, Internetpräsenz, ...	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Ausbau des Gesundheits- und Naturtourismus	Wellness und naturnahe Sportangebote	/	D	D	je nach Detailprüfung
	Dorf aktiv!	Errichtung dörflicher Treff- und Kommunikationspunkte		/	/	o	
		Sicherung der Daseinsvorsorge und Hilfe zur Selbsthilfe		/	D	D	je nach Detailprüfung
		Reaktivierung der Ortskerne	dörfliche Infrastruktur und Dienstleistungen; kulturelle Veranstaltungen	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Energie	Förderung der erneuerbaren Energien		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Förderung der Vorbildfunktion öffentlicher Träger im Energiesektor		/	/	o	
		Angebot von Energieberatungsleistungen		/	/	o	
Rheinhausen- Zellertal	Weinerlebnis:Vielfältige Weinerlebnisangebote in der ganzen Region schaffen und vernetzen	Info/Vinothek	Vinothek-Model	/	/	o	
		Weinerlebnis - Bausteine:	Aufbau neuer Angebote	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Wein - Events:	Vernetzung regionaler und überregionaler Wein-Events	/	/	o	
		Weinerlebnis in der Gastronomie	Sensibilisierung und Qualifizierung der Gastronomie zur höherer Präsenz rheinhessischer Weine und hoher Kompetenz in Weinfragen	/	/	o	
		Wein - Routen	Entwicklung von Routen mit speziellen touristischen Themen	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Weinerlebniszentrum Oppenheim	Weiterentwicklung des Deutschen Weinbaumuseums	/	/	o	
		Grenzenlose Weinerlebnisangebote		/	/	o	
	Qualifizierung, Beratung und Vernetzung der Akteure	regionspezifisches "one-stop-Beratungsangebot"	Konzeption eines professionellen Baukastensystems an Beratungsleistungen	/	/	o	
		Qualifizierung		/	/	o	
		Kooperationsgruppen und Qualitätszirkel		/	/	o	
		Arbeitsplätze in Service und Betriebsorganisation		/	/	o	
	WeinkulturLandschaft und regionaltypischer Charakter	WeinKulturLandschaft und Bodenordnung	Flurbereinigung und Regionalplanung	✓	o	o	
		Kunstakzente in Dorf und Landschaft, Entwicklung der markanten Landschaftspunkte	Illuminationen, "Ein- und Ausblicke - die Magie der 1000 Hügel"	/	/	o	
		Baukultur	Vielfalt liebevoller Kleinode (Baudenkmäler), Förderung regionaltypischer Baukultur	/	/	o	
	Touristische Entwicklung - Infrastruktur und Angebote		barrierefreie Angebote: Katalog von Hotels, Sensibilisierung der Akteure	/	/	o	
		Routen und Wandern	Wanderwegekonzept, Entwicklung von diversen Themen-Routen	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Urlaubsbausteine am Rhein		/	/	o	
		Anpassung der Angebote an spezifische Zielgruppen		/	/	o	
		Stadt und Region: bessere Vernetzung		/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Marketing, Binnenmarketing und Gästeinformation	Dachmarkenstrategie: Marketing und Kommunikation	Marketingaktionen in Städten: Imagekampagne, ...	/	/	o	
			Online-Buchung und Information: System entwickeln	/	/	o	
		Ausbau von Servicedienstleistungen	Öko-Ranger, Kultur- und Weinbotschafter, Frauen-Kultur Führerinnen	/	/	o	
	regionale Produkte	Produktpalette und Markenstrategie	Definition von Produktgruppen und Qualitätskriterien, Entwicklung einer Markenstrategie für regionale Produkte	/	/	o	
		Logistik und Distribution	Zusammenarbeit mit umliegenden Städten hinsichtlich Schaffung von Verkaufsstellen an stark frequentierten Standorten in Stadt und Land	/	/	o	
		neue Produkte	Entwicklung und Etablierung weiterer rheinhessenspezifischer Produkte weitere kultivierbare Produkte)	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		regionale Genüsse in der Gastronomie	Sensibilisierung und Qualifizierung der Gastronomie zur Verwendung regionaler Produkte	/	/	o	
		saisonale Aktionen in Rheinhessen-Zellertal	"Frühling in Rheinhessen-Zellerthal"	/	/	o	
	Klima, Klimawandel - mit Landwirtschaft und Weinbau	Forschungsvorhaben und Pilotprojekte	Forschungsvorhaben zu Chancen und Risiken für die Region mit dem Klimawandel; Pilotprojekte mit neuen Anbauprodukten	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Klimakongress Rheinhessen-Zellertal	Klimakongress mit überregionaler Ausstrahlung; weitere Veranstaltungen zu dem Thema	/	✓	✓	
		Kulturtechnik anpassen	Entwicklung von praxisorientierten Lösungen für die Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Fläche und Weinbergen bei zu erwartenden Klimaentwicklungen (Sortenwahl, Pflege, Bewässerung)	/	/	o	
		Erosion und Hochwasser	Entwicklung von Lösungsansätzen (Retentionsfläche, Polder)	/	/	o	
		Klimageschichte und -Entwicklung	Sensibilisierung für Klimageschichte, Klimaentwicklung und besondere rheinhessische Botanik in der Region	/	/	o	
	Kultur/Identität	"Vino Cultura"	Rheinhessische Kultur-Festivals (Verbindung Wein-Kultur)	/	/	o	
		Rheinhessische Kultur	Kulturtage, Workshop, Wettbewerbe	/	/	o	
		Wein, Kultur und Landschaft	Inszenierung regionaler Originale, landschaftsbezogene Veranstaltungen	/	/	o	
		Kunst und Kultur	FrauenKunst; Plattform für Kulturschaffende (Transparenz der Angebote und gemeinsame Information)	/	/	o	
Vulkaneifel	Werte der Vulkaneifel wahren und Entwickeln	Inwertsetzung des Alleinstellungsmerkmals Vulkanismus	Bewahrung des geologischen Erbes mit internationaler Wertigkeit	/	/	o	
		Ausbau der interregionalen und transnationalen Vernetzung	Netzwerk Naturzentren in Dreiländereck Deutschland-Belgien - Luxemburg; Europäische Route der Vulkane	/	/	o	
		Gebietstypischer Natur- und Landschaftsschutz	Extensive Beweidung mit alten, regionstypischen Nutztierassen; Historische Waldbewirtschaftungsformen an der Niederwaldstraße zwischen Rhein und Kermeter	/	/	o	
		Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Energien	Dezentrale Holzenergielogistik Vulkaneifel	/	D	D	je nach Detailprüfung
	Arbeitschancen für die Vulkaneifel schaffen	Unternehmens - Bestandssicherung und Neugründung	UnternehmerLand Vulkaneifel; "Innovationsberatung plus" - Aufbauprojekt Innovationsberatung Hotellerie und Gastronomie	/	/	o	
		Aufbau von Zukunftbranchen	Branche Tourismuswirtschaft : "Fit für China", Besucher-Informationssystem Eifelquerbahn ; Vulkaneifel	/	/	o	
			Branche Gesundheitswirtschaft: Vulkanness - Schwerpunkt gesundheitsbezogener Tourismus	/	/	o	
		Zusätzliche Einkommenschancen in der Land- und Forstwirtschaft	Ganzheitliches nachhaltiges Marketing-, Vertriebs- und Energiekonzept Abtei Himmerod	/	/	o	
			Leder aus der Eifel, Aufbau einer Verwertungs- und Vermarktungsstruktur	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
		Erwerbsausbau bei Jugend, Frauen, und Älteren	Lernpartner-Allianz Vulkaneifel; Hochschule trifft Praxis-Studentennetzwerk Eifel, Motto: Karriere in der Eifel; Kompetenz 50+	/	/	o	
	Lebensräume der Vulkaneifel zukunftsfähig machen	Eifel-Dorf der Zukunft	Dorfflurbereinigung/Weiterentwicklung der prägenden Dorfstruktur	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Erhalt intakte Sozialstruktur	Etablieren eines regionalen Vereinsmanagements	/	/	o	
		Stärkung regionale Identität	Bewusstseinsbildung für eine regionale Baukultur	/	/	o	
Welterbe Oberes Mittelrheintal	Verbesserung der Lebensqualität am Oberen Mittelrhein	Tourismus	Ausbau des touristischen Angebots; Ferienvillen auf Winzer- und Bauernhöfen	/	/	o	
	Sicherung eines multifunktionalen Lebens- und erholungsraum	regionale ländliche Wirtschaft	Erzeugung und Vermarktung regionaler Produkte; Sicherung des Weinbaus	/	/	o	
	Erhalt und Entwicklung der raumprägenden Kulturlandschaft	Kulturerbe	Sicherung der kulturellen Erbes	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Kulturlandschaft	Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft	/	/	o	
Westerwald	Förderung einer nachhaltige Landnutzung	Förderung nachhaltig Wirtschaftlicher land- und Forstwirtschaftliche Betriebe	Direkt- und Regionalvermarktung; Infrastruktur, Grenzertragsstandorte; Biomasse-Verwertung; Imagekampagne Landwirtschaft	/	/	o	
		Förderung einer nachhaltigen Teich- und Wasserwirtschaft	Entwicklungskonzept Seenplatte; Infrastruktur Teichwirtschaft	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Nachhaltige Folgenutzung von Rohstoffabbau und Militärflächen	Entwicklung Rohstoffabbauflächen und Konzept Militärflächen	/	✓	✓	
	Förderung der Arten- und Biotopschutzes und der Erhaltung historischer Kulturlandschaftselement	Biotop- und Artenschutz	Kommunale Ökopools	/	/	o	
		Erhaltung und Pflege historischer Kulturlandschaftselemente	Konzept historischer Kulturlandschaft	/	/	o	
	Förderung einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung	Nachhaltige Dorfentwicklung	Revitalisierung von Dörfern; Sicherung der Grundversorgung Mobilität; Dorfmarketing, Generationen- und Selbsthilfe-Projekte	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Förderung einer vielfältigen regionalen Wirtschaftsstruktur	Förderung von Existenzgründungen	Förderung „Qualifizierung und Gründung auf dem Land“ und Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur	/	/	o	
		Etablierung regionaler Wertschöpfungsketten	Dachmarke Westerwald	/	/	o	
	Weiterentwicklung eines nachhaltigen kulturlandschaftsbezogenen Tourismus	Inwertsetzung der Potentiale im Geo-, Natur-, Kultur- und Wandertourismus	Regionales Tourismuskonzept, Verbesserung der touristischen Infrastruktur, Geopark Westerwald, marktfähige Produktentwicklung, regionales Marketing	/	✓	✓	
	Stärkung der regionaler Identität und Kompetenz	regionale Kommunikation und Qualifizierung	Regionale Kommunikationsplattformen, regionale Qualifizierung	/	/	o	
Burgwald-Eberbergland	Energie und Umwelt	Regionales Netzwerk zur Energieeinsparung und CO2- Minderung	Netzwerkmanagement Energie	/	D	D	je nach Detailprüfung
			Herstellung von Strohpellets und Strohbricketts	/	/	o	
	Arbeit und Wohnen	Region für neue Modelle des Zusammenlebens	Lebenswertes soziales Rosenthal: Betreuungsplätze, Dorfläden	/	/	o	
			Kulturmobil (Bus zu kulturellen Veranstaltungen)	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
	Tourismus und Kultur	Wanderqualitätsregion	Badegewässer Silbersee	/	✓	D	je nach Detailprüfung
			Kulturzentrum Neuburg, Gartenroute und Barockgarten, Bunker der Geschichte	/	/	o	
Darmstadt- Dieburg	Vverbesserung der Wettbewerbfähigkeit der Landwirtschaft, Verbesserung der Umwelt	Mehrwert für Landwirtschaft und Ernährung	Gesunde Ernährung mit regionalen Produkten in Schulen, Kindertagesstätten und Hochschulen; Schule/Kindergarten entdeckt die Region	/	/	o	
		InnoRegion Energie und Klima	Biomasse-Standortkonzept; Energie- und Wasserkonzepte und-techniken	/	✓	✓	
	Verbesserung der Lebensqualität	Soziales Netzwerk	Aufbau der Freiwilligen-Agentur; Zukunftsorientiertes modernes Leben und Wohnen im Alter	/	/	o	
		Bildung und Kultur ein Leben lang	Beratung und Kooperationen im lebensbegleitenden Lernen; Kulturrat/Kulturplattform	/	/	o	
	Diversifizierung und Entwicklung der Wirtschaft	Qualifizierung Offenziv	Regionales Qualifizierungskonzept	/	/	o	
		Medienstandort	Mediascape - Entwicklung einer vielfältigen Medienlandschaft, Mediacampus Dieburg - hessische Medienakademie	/	/	o	
		Tourismus und Freizeit im Stadt-Land-Dialog	Maßnahmenkonzept und Internetauftritt für Tourisms/Naherholung;	/	✓	D	je nach Detailprüfung
			Wassererlebnisband Gersprenz; Route der Regionalgärten	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Diemelsee (Naturpark)	Ausbau und Verbesserung des (qualitäts-) touristischen Angebots	Ausbau der Kernkompetenzen im Segment Natur und Aktiv		/	/	o	
		Ausweitung und Qualifizierung zielgruppenspezifischer Angebots- und Produktpalette		/	/	o	
		Gezielte Verbesserung der Infrastruktur		D	D	D	je nach Detailprüfung
		Verbesserung von Innen- und Außenmarketing		/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Verbesserung der Vernetzung, Kommunikation und Vermarktung in der regionalen Wirtschaft	Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaftsförderung		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Sicherung von Arbeit und Beschäftigung in der Region		/	/	o	
		Stärkung der regionalen Wirtschaftsinfrastruktur		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe		/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Sicherung der Lebensqualität vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	Erhalt und Belebung der Ortskerne		/	/	o	
		Erhöhung der Familienfreundlichkeit in der Region Naturpark Diemelsee		/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Sicherung der häuslichen Lebensqualität im Alter		/	/	o	
		Erhalt von Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten vor Ort		/	/	o	
		Bereitstellung von Freizeit- und Kulturangeboten		/	/	o	
	Förderung des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen in der Region	Naturpark Diemelsee als Schutz- und Erholungsgebiet erhalten und ausbauen		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Stärkung von Bindung und Bildung zur Natur		/	/	o	
		Nachhaltige Nutzung natürlicher Rohstoffe		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Sicherung der gentechnikfreien Zone Region Naturpark Diemelsee		D	✓	D	je nach Detailprüfung
Fulda-Südwest	Zukunftsfähigen Dienstleistungssektor entwickeln/ Ansiedlungen fördern	Wirtschaftskraft stärken	Regionale Allianzen für die Märkte von morgen	/	✓	✓	
	Einkommen der Landwirte verbessern - Kulturlandschaft pflegen	Verbesserung der Umwelt, Artenvielfalt und Landwirtschaft	Reformprojekt Bürgerkommune	/	/	o	
	Region "demografiefest" machen	Verbesserung der Lebensqualität in Städten und Dörfern	Standortmarketing	D	✓	✓	
	Innovations- und Gestaltungskraft mobilisieren - gemeinsames Handeln stärken	Bürgerbeteiligung und Zukunftsgestaltung		/	/	o	
Gießener Land	Wirtschaft	Verbesserung des (Innen-)Marketings und der regionalen Netzwerkbildung	Bildung themenspezifischer Netzwerke und regionaler Erfahrungsaustausch	/	✓	✓	
			Branchenportal, Gewerbeflächenkataster, Gewerbeflächenpool, Leerstandsmanagement für den Bereich Gewerbe	/	✓	✓	
		Verbesserung der beruflichen Chancen Jugendlicher sowie der Wiedereinstiegsmöglichkeiten	Förderung von Existenzgründungen für ältere Langzeitarbeitslose; verschiedene Ausbildungsorte	/	/	o	
		Verbesserung der Bindung der ausgebildeten Fachkräfte an das GießenerLand	FrauenUnternehmenZukunft	/	/	o	
			Verbesserung der Dorfentwicklung, der Wohn- und Lebensqualität für Schüler und Familien durch Beitrag zur frühzeitigen Berufsorientierung und Berufsvorbereitung für Schüler	/	/	o	
		Attraktivierung des GießenerLandes für Hochqualifizierte	den demografischen Wandel aktiv gestalten	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Tourismus, Naherholung und Kultur	Destination und Themen orientiertes Außen- und Innenmarketing für das GießenerLand	Weltkulturerbe Limes (Museum, Tourismuszentrum), Wanderkarte, Radwege	/	✓	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Ausbau und Optimierung der touristischen Infrastruktur des GießenerLandes	Schlosspark der Gemeinde Buseck, Kletterpark; Tourismusverkehr auf der Lumdatalbahn	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Professionalisierung und Qualifizierung der touristischen Angebote	Machbarkeitsstudie, Ausbildung touristischer Animatoren und älterer Arbeitslosen zu Gästeführern, Koordinierung der Angebote und Kommunikation (Flyer, Karte, ...)	/	/	o	
	Land- und Forstwirtschaft, Diversifizierung, erneuerbare Energien	Erhaltung und Entwicklung der attraktiven und ökologisch wertvollen Kulturlandschaft mit dem Wechsel von Wald und Offenland, Sicherung von Grünland	Grünlandnutzungskonzept, Erhaltung besonderer Zuchtassen (Zugpferd), Nutzung des Streubestes	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Erschließung neuer Einkommensquellen für landwirtschaftliche Betriebe im GießenerLand	"Gutes aus dem GießenerLand": Verarbeitung regionaler Produkte für die Gastronomie, kulinarische Veranstaltungen, Unterstützung der direkten Vermarkter	/	/	o	
		das GießenerLand als Beispielregion für erneuerbare Energien und Energieeffizienz ausbauen	Regionales Biomasse-Management Konzept Biomassepotentialstudie, Biomassenutzung im Rahmen eines kommunalen dezentralen Versorgungskonzept, Förderung Windergienutzung	/	✓	✓	
		Vernetzung bestehender Initiativen und Ausbau des Angebotes	Energieatlas LK GI/Mittelhessen	/	✓	✓	
	Wohn- und Lebensqualität, Dorfentwicklung	Erhalt und Entwicklung der baulichen Strukturen	Römisches Werkstattgebäude; Rekonstruktion eines Ausschnitts des römischen Marschlagers in Lahnau-Dorlar	/	/	o	
		Anpassung der sozialen Strukturen an die Bedürfnisse der Menschen	Mehrgenerationenhäuser; Förderung der ehrenamtlichen Arbeit; Betreutes Wohnen auf dem Hof	/	/	o	
		Erhalt und Entwicklung der Infrastruktur in den ländlichen Bereichen des GießenerLandes	Nahversorgung; Stadtteil-Grundversorgung; Nahverkehr	/	/	o	
Hersfeld-Rotenburg	Wirtschaft	Ausbau und Vermarktung der für die Region spezifischen Kompetenzfelder	<i>NB: Die Leitprojekte sind Handlungsfeldsüberschreitend</i>	/	✓	✓	
		Vernetzung bestehender Initiativen und Ausbau des Angebotes		/	D	D	je nach Detailprüfung
	Bildung, Kultur, Soziales	Vernetzung und Ausbau des Bildungsangebotes	Bildungsregion (Elternschule, Senioren als Leiter für Kinder und Jugendliche)	/	/	o	
		Förderung der regionalen Identität sowie Vernetzung und Vermarktung des kulturellen Angebots	Traditionen, Kultur, Geschichte der Region (jüdische Traditionen in der Region Hersfeld-Rodenburg)	/	/	o	
		Weiterer Ausbau als Familien und Senioren freundliche Region sowie Förderung des interkulturellen Austausches	Bestandsicherung und Erschließung von Potenzialen	/	/	o	
		Erhöhung der Bildungsbeteiligung		/	/	o	
	Land- und Forstwirtschaft, Kulturlandschaft	Erhalt und Entwicklung der attraktiven Kulturlandschaft	Unsere Kulturlandschaft erhalten und erlebbar machen (Natur-Kunst-Pfad im Fuldata)	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Erhalt und Entwicklung des Land- und Forstwirtschaft durch die Sicherung bestehender und Erschließung neuer Einkommensquellen	Unsere Region und ihre Produkte ("Gutes aus Waldhessen e.V.")	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
	Dorf- und Stadtentwicklung	Sicherung und Weiterentwicklung eines attraktiven Wohn- und Arbeitsstandortes	Den demografischen Wandel nutzen - die Region stellt die Weichen (Frauen- und Mütterzentrum)	/	/	o	
		Sicherung und Ausbau der Versorgungsinfrastruktur		/	D	D	je nach Detailprüfung
	Tourismus	Auf- und Ausbau der touristischen Infrastruktur	Entwicklung strategischer Netzwerke im Tourismus	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Ausbau und Weiterentwicklung des touristischen Angebotes	Entwicklung touristischer Infrastruktur (Aussichtstürme, Leuchttürme)	D	D	D	je nach Detailprüfung
		Professionalisierung und Qualifizierung der touristischen Angebote		/	/	o	
	Energie	Steigerung des Selbstversorgungsgrades durch erneuerbare Energien in Verbindung mit dem Aufbau neuer, regionaler Wertschöpfungsketten als Beitrag zum Klimaschutz	Die Energieregion - Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Aus- und Weiterbildung (BioRegion Holz, Bürgerwindpark...)	/	✓	✓	
		Etablierung als "Bildungsregion Energie"		/	/	o	
		Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparung		/	/	o	
Hessen-Spitze	Entwicklung und Verbesserung des regionalen Natur- und Kulturerbes		Kultur und Landschaft erfahrbar machen	/	/	o	
	Diversifizierung der regionalen Wirtschaft		Erneuerbare Energien	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Verbesserung regionaler Lebensqualität und Infrastruktur		Tourismus und Naherholung aktiv	/	/	o	
			Regionale Wirtschaft zwischen Tradition und Innovation	/	/	o	
			Siedlung und Landschaft nachhaltig entwickeln	D	✓	D	je nach Detailprüfung
			Lebensqualität für alle Generationen	/	/	o	
Kellerwald-Edersee	Tourismus	Profilierung der Region Kellerwald-Edersee als touristisches Ziel	Nationalpark Kellerwald-Edersee als Imagerträger der Region	/	D	✓	je nach Detailprüfung
	Natur und Umwelt	Entwicklung und Schutz naturräumlicher Alleinstellungsmerkmale	Naturschutzprojekt Kellerwald (Modellcharakter)	D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Lebensqualität	Förderung von Lebensqualität und Kultur und Lebensqualität in der Region	Profilbildender Ausbau der Kernkompetenz Gesundheit	/	/	o	
	Wirtschaft	Förderung von regionalen Wirtschaftskreisläufen	Umsetzung des Kooperationsprojektes BIOREGIO Holz	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Lahn-Dill-Wetzlar	Tourismus und Kultur	Destinationen stärken und verknüpfen	Geopark	/	/	o	
		Thematische Bündelung	BioRegio Holz	/	/	o	
		Ausbau der Infrastruktur und der Angebote für den Wasser- und Reittourismus	Ausbau der touristischen Infrastruktur: Rad- und Wanderwegenetz	D	✓	✓	
		Entwicklung eines Schwerpunktes Gesundheit/ Wellness	Aktionsplan Bildung, Beratung und Qualifizierung	/	/	o	
		Verbesserung des Angebots bei Übernachtungen und Gaststätten		/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
		Zielgruppenmarketing		/	/	o	
		Enge Kooperation mit Naturschutz/ Landschaftspflege und Landwirtschaft		/	/	o	
		Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements		/	/	o	
	Wirtschaft- Arbeit- Bildung	Standortverbesserung		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Gemeinsames Standortmarketing		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Aktionsplan Bildung, Beratung und Qualifizierung		/	/	o	
		Erleichterung des Einstiegs und der Rückkehr in die Arbeitswelt		/	/	o	
	Regionale Energiewirtschaft	Aufbau einer BioRegio Holz		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der regionalen Energiewirtschaft		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Umsetzung von "Modellprojekten Energie"		D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Landwirtschaft	Förderung von Biogasanlagen		/	/	o	
		Koordination und Logistik zur Vermarktung regionaler Produkte		/	/	o	
		Erzeuger-Verbraucher-Kontakt		/	/	o	
		Sicherung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Wirtschaftsbedingungen		/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Umnutzung landwirtschaftlicher Wirtschaftsgebäude		/	/	o	
		Einkommensdiversifizierung durch touristische Angebote		/	/	o	
		Erhalt der kulturlandschaftstypischen Streuobstbestände		/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Lebensqualität in der Region	Erhalt und Wiederaufbau von Infrastrukturen (Grundversorgung)		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Stärken der regionalen Identität durch Verknüpfung der vielfältigen ehrenamtlichen Aktivitäten in der Region		/	/	o	
		Vernetzung, gemeinsame Organisation und Erweiterung des kulturellen Angebots		/	/	o	
		Ausbau der familienfreundlichen Region		/	/	o	
Marburger Land	Tourismus, Freizeit und Kultur	<i>2 KulTourErlebnis Marburger Land:</i>	kleine landtouristische Infrastrukturinvestitionen und Marketingaktivitäten	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
	erneuerbare Energien und nachwachsende Rohstoffe	1 Marburger - Land mit Energie: themenüberschreitendes Leitprojekt (Landwirtschaft, Energie, Natur)	Investitionen sowohl landwirtschaftlicher Betriebe als auch sonstiger Träger zur Nutzung von Biorohstoffen	/	/	o	
			Flurneuordnung	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		2 KulTourErlebnis Marburger Land:	Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	/	/	o	
			Investitionen für Einrichtungen zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte	/	/	o	
		4 Unsere Dörfer - Lebensraum mit Zukunft	Investitionen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe	/	/	o	
	Infrastruktur, Städtebau und Wirtschaft	3 Regionale Netzwerke...die Verbinden	Schulungen für Wirtschaftsakteure	/	/	o	
		4 Unsere Dörfer - Lebensraum mit Zukunft	Existenzgründungsinvestitionen	/	/	o	
			Investitionen für Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen	/	/	o	
			Dorferneuerung	/	D	D	je nach Detailprüfung
	Soziales und Netzwerke	3 Regionale Netzwerke...die Verbinden	Schulungen für Ehrenamtliche und leitende Akteure sowie Entwicklungskonzeptionen und Binnenmarketing	/	/	o	
Oberhessen	Wirtschaft, Infrastruktur, Mobilität	Ausbau und Vermarktung der spezifischen Kompetenzfelder im Bereich Handwerk und KMU	Kompetenzcenter Regionalmanagement und Tourismuscoaching	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Regionale Abstimmung und Weiterentwicklung von Qualifikations- und Weiterbildungsangeboten	Business-to-business Messe	/	/	o	
		Vernetzung bestehender Initiativen und Ausbau des Angebotes	Aufbau und Pflege eines Kompetenz-Netzwerkes für barrierefreie Wohnraumgestaltung	/	/	o	
		Erreichbarkeit und Mobilität verbessern	Koordinierungsstelle: "Wohnen und selbständiges im Alter" im ländlicher Raum Oberhessen	/	/	o	
	Tourismus und Naherholung	Destinationsorientiertes und integriertes Außen- und Innenmarketing	Oberhessen: eine starke Region auch in Internet	/	/	o	
		Optimierung und Vernetzung der Infrastruktur	Gewerbedachverband Region Oberhessen	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Anpassung der Angebote an den Qualitätstourismus	Konzeptentwicklung und Machbarkeitsstudie Geopark Vogelsberg; Open-Air Bühne, Open-Air-Kino	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Wohn- und Lebensqualität, Dorfentwicklung, Kultur	Erhalt und Weiterentwicklung attraktiver Wohnmöglichkeiten in den Städten und Gemeinden	Fachgerechte Sanierung im Bestand; Errichtung eines interkommunalen Kultur- und Kommunikationszentrums	/	/	o	
		Die Region als Familien und Senioren freundliche Region fördern, Sicherung der Versorgungsinfrastruktur	Förderung von Generationen übergreifendem, gemeinschaftlichem Wohnen; Aufbau eines Präventionsbüro für Kinder, Jugendliche und Familien für Nidda und seine Stadtteile	/	/	o	
		Ortsnahe Nutzung regenerativer Energien	Energiegetreide-Heizung	/	/	o	
	Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz, erneuerbare Energien	Erhalt und Entwicklung der attraktiven und ökologisch wertvollen Kulturlandschaft mit dem Wechsel von Wald und Offenland	Heckenpflege durch energetische Nutzung; Lehr- und Schulbauernhof-Projekt	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Erschließung neuer Einkommensquellen	Jausen zur Direktvermarktung; Evaluierung der Vermarktungsstrategien von ökologisch wirtschaftenden Betrieben im Wetteraukreis	/	/	o	
		Die Region als Beispielregion für erneuerbare Energien und Energieeffizienz ausbauen	Errichtung eines Bioenergiezentrums	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Weitere Vernetzung bestehender Initiativen und Ausbau des Angebots	Schäfernetzwerk Oberhessen	/	/	o	
Odenwald	Die Qualitätsregion in Rhein-Main-Neckar	Biomasseregion in Rhein-Main-Neckar	Parks für grüne Technologien	D	✓	✓	
		Wanderregion in Rhein-Main-Neckar	BioRegio Holz	/	/	o	
		Genussregion in Rhein-Main-Neckar	UNESCO-Geopark	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Geo-Region in Rhein-Main-Neckar	Freilandmuseum Keilvelterhof	/	/	o	
		Kultur-Erlebnis-Region in Rhein-Main-Neckar	Breitband für die ganze Region	/	✓	✓	
		Gemeinschaftsregion in Rhein-Main-Neckar	Qualitäts- und Markenoffensive Odenwald	/	/	o	
			Umsetzung Tourismus-Marketing- und Organisationskonzept	D	✓	D	je nach Detailprüfung
			Regionales Bildungsnetz Odenwald	/	/	o	
			Die Römer im Odenwald	/	✓	D	je nach Detailprüfung
			Touristisches Band Überwaldbahn	D	✓	✓	
			So begegnen wir dem demografischen Wandel!	/	✓	D	je nach Detailprüfung
			Besondere Kultur-Erlebnis-Orte	/	✓	D	je nach Detailprüfung
Rheingau	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	Wirtschaft, Freizeit, Tourismus	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Weinbau (Sicherung des Weinbaus)	D	✓	✓	
	Umweltsituation und Landnutzung	Natur, Umwelt	Routen und Wege der nachhaltigen Mobilität (Regionalparkrouten)	D	✓	✓	
		Verkehr, Siedlungsentwicklung, Infrastruktur	Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaft-Produktverwertung	/	/	o	
	Diversifizierung und Entwicklung der Wirtschaft	Wirtschaft, Freizeit, Tourismus	Ausbau der touristischen Infra- und Suprastruktur sowie bessere Erschließung des Rheins als Sehenswürdigkeit	D	✓	✓	
		Soziales, Gesundheit, Bildung	keine weiteren Angaben bekannt	/	/	o	
		Natur, Umwelt	Nutzung regenerativer Energien	/	D	D	je nach Detailprüfung
	Verbesserung der Lebensqualität	Wirtschaft, Freizeit, Tourismus	Nutzung regenerativer Energien	/	D	D	je nach Detailprüfung

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über-schneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei-tung
		Kommunikation, Regionale Vernetzung	Verfestigung des regionalen Entwicklungsprozesses Rheingau	/	✓	✓	
		Verkehr, Siedlungsentwicklung, Infrastruktur	Nachhaltiger öffentlicher Personennahverkehr	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Soziales, Gesundheit, Bildung	Verminderung des Schienenverkehrslärms	/	D	D	je nach Detailprüfung
			Demografischer Wandel	/	/	o	
		Natur, Umwelt	Nutzung regenerativer Energien	/	D	D	je nach Detailprüfung
Rhön	Förderung zukunftsorientierter Formen des Zusammenlebens - Stärkung der regionalen Verantwortung	Motivations- und Qualifikationsleistungen zur Förderung der Ausbildung		/	/	o	
		Neudefinition des Generationsvertrags, neue Verantwortung der Jungsenioren		/	/	o	
		Neue Wohn- und Lebensformen für eine sich stärker differenzierende Gesellschaft		/	/	o	
		Energiepark		D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Schutz und Entwicklung der charakteristischen Landschafts- und Siedlungsstrukturen	Unterstützung der landwirtschaftlichen Nutzung von Hochlagen und Grenzertragsstandorten	Flurbereinigung	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Erstellung von Kulturlandschaftspflege- und Entwicklungsplänen	Kulturlandschaft	D	✓	✓	
		raumangemessene Konzepte für die Nutzung von Biorohstoffen		D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Aufwertung des Wohnumfeldes und der Ortskerne, Förderung der Innenentwicklung /Förderung des regionaltypischen Bauens mit hoher gestalterischer Qualität		/	/	o	
	Erhalt der Bio-und Geodiversität	Monitoring der Biodiversität, Konfliktmanagement, Freizeitnutzung und Naturschutz	Effizienzsteigerung Zielartenkonzept	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Integrative Landnutzungskonzepte/Vertragsnaturschutz Erfassung/ Erschließung von Geotypen, Aufbau eines Geoparks Rhön	Ökologische Umweltberatung, Offenhaltungs- und Landschaftspflegemaßnahmen	D	✓	✓	
		Standortgerechter Waldumbau und Erhalt von Altholzinseln		/	/	o	
	Sicherung der Lebensqualität und Optimierung der Versorgung	Schaffung generationenübergreifender Treffpunkte und Bürgerdienste		/	/	o	
		Förderung neuer Formen dörflicher Nahversorgungsangebote		/	/	o	
		Einrichtung spezieller Dienste für ältere Mitbürger		/	/	o	
		Förderung regionaler Lebensmittel		/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Mobilitätskonzept		D	✓	✓	
	Förderung von Arbeitsqualität und Wirtschaft	Arbeitsplatzoffensive für Frauen, Anreiz für Existenzgründungen in Zukunftsbranchen und Stärkung regionaler Kernkompetenzen in Handwerk und Gewerbe	Beratungs- und Begleitungsinitiative für Existenzgründer	/	/	o	
		Unterstützung von Ausbildungskooperativen	Kompetenzfeld Holz + Ausbildungsverbünde	/	/	o	
		Qualifikations-Verantwortungsoffensive für ältere Arbeitnehmer		/	/	o	
		Attraktivitätssteigerung für junge Familien (Arbeitsplätze + Umfeld)		/	/	o	
		Förderung von Markenprodukten und regionalen Wertschöpfungsketten		/	/	o	
		Nachhaltige Tourismuskonzepte		D	✓	✓	
	Optimierung von Kooperation und Beteiligung	Bürgerservice durch Gemeinden und Landkreis/Dorfhelfer/Bürgerstiftung		/	/	o	
		Arbeitsteilung, Aufbau und Zusammenführung von Kompetenzen		/	/	o	
		Handwerkerkooperationen, Netzwerke		/	/	o	
		Marktplatz Gewerbe + Jugend		/	/	o	
Schwalmaue	Siedlungsentwicklung und Gemeinschaftsleben	Mit neuen Wege die Daseinsvorsorge sichern; überregionale Mobilität sichern	Netzwerk soziales Engagement	/	/	o	
		Überregionale Mobilität sichern; Flächensparende Siedlungsentwicklung, Ortskerne attraktiver entwickeln	Baukultur der Schwalm-Aue	D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Wirtschaftsentwicklung	Die Region als Wirtschaftsstandort attraktivieren; Wertschöpfungsketten intensivieren; Landwirtschaft stärken	Bildung, Ausbildung, Qualifizierung	D	✓	✓	
		Regenerative Energien erzeugen und verwerten; überregionale Verkehrsverbindung optimieren	Energieregion Schwalm-Aue: Effizient und regenerativ	D	✓	✓	
	Tourismus als Element der Wirtschaftsentwicklung	Die Landschaft in den Mittelpunkt stellen	Kunst-Wasser-Landschaft Schwalm-Aue	D	✓	✓	
		Blaues Band Schwalm zum touristischen Markenzeichnen küren; Kultur entdecken!	Kultur und Kunst der Schwalm-Aue	/	/	o	
		Regionale Gastlichkeit und Service stärken	Gastlichkeit entlang der Schwalm	/	/	o	
	Kultur und Moderne	Regionales Markenzeichnen "Kulturelle Vielfalt profilieren"; Kommunikation und Vernetzung aufbauen	Kultur und Kunst der Schwalm-Aue	/	/	o	
		Regionale Bildungs- und Wissensprofilierung organisieren	Bildung, Ausbildung, Qualifizierung	/	/	o	
	Landschaftsentwicklung	Ressourcen schützen und die Kulturlandschaft pflegen; Lebensraum am Wasser schützen	Kunst-Wasser-Landschaft Schwalm-Aue	D	✓	D	je nach Detailprüfung

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raumbedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Überschneidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbegleitung
	Kooperationsstruktur und Organisationsentwicklung	Innerregional eng kooperieren in einer effektiven Organisationsstruktur; die Region überregional einbinden und vernetzen	Kooperation gestalten	/	✓	✓	
Spessart Regional	Regionale Identität	Schaffung einer regionalen Identität	Internetportal für die Region, grenzüberschreitendes Projekt im Bereich neue Technologien	/	/	o	
	Natur- und Kulturlandschaft	Erhalt und Inwertsetzung der Natur- und Kulturlandschaft	Grünlandprojekte	D	✓	D	je nach Detailprüfung
	Gesundheitswirtschaft	Etablierung einer Gesundheitsregion Spessart	Abenteuer Spessart: Erlebnisorte	/	/	o	
	Lebens- und Arbeitsort	Sicherung des Lebens- und Arbeitsortes für den Bedarf von Generationen	Gesundheitsregion Spessart	/	D	D	je nach Detailprüfung
Vogelsberg	Erhöhung der Wertschöpfung aus dem Natur- und Kulturraum Vogelsberg	Erhalt von hochwertigen Biotopstrukturen und Aufwertung von beeinträchtigten Flächen	Vulkan Vogelsberg (Naturschutzgroßprojekt und LEADER)	✓	o	o	
		Entwicklung von einzelbetrieblich ökonomischen und gleichzeitig ökologisch orientierten Betriebskonzepten	"	/	/	o	
		Entwicklung neuer agrotouristischer Angebote, Entwicklung neuer Produkte und Vertriebswege	"	/	/	o	
		Konzepte für die stoffliche und energetische Verwertung der Biomasse	"	/	✓	D	je nach Detailprüfung
	Stabilisierung und Ausbau der regionalen Erwerbstätigkeit	Förderung von Existenzgründungen, Beratung von Unternehmen (Bwl, Ausbildung, Weiterbildung, Energie)	"Vogelsberg dynamisch"	/	/	o	
		Etablierung eines Risikokapitalfonds, Förderung von Kooperationen in Handwerk	"	/	/	o	
		Etablierung eines Verpackungsclusters	"	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Vulkaneum, Via Vulcania als Themenstraße (interregionales Projekt)	Vulkanpark Vogelsberg	/	✓	D	je nach Detailprüfung
		Inwertsetzung der Geotope, Konzeptentwicklung und Machbarkeitsstudie Geopark Vogelsberg	"	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Optimierung der vorhandenen Produktlinien (Wandern und Radwandern)	"	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Profilierung als Erholungs- und Genussregion	"	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Qualifizierung der Gästeführer	"	/	/	o	
		Aufbau von regionalen Wertschöpfungsketten	BioRegio Vogelsberg	/	D	D	je nach Detailprüfung
		Aufbau von regionalem Know-How	"	/	/	o	
		Etablierung eines Clusters "Bioenergie"	"	/	D	✓	je nach Detailprüfung

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
		Einrichtung einer unabhängigen Bildungsberatungsstelle mit Befähigung zur Kompetenz-Analyse	Vogelsberg Campus	/	/	o	
		Entwicklung eines integrierten regionalen Bildungsmarketings		/	/	o	
		Entwicklung von Weiterbildungsangeboten mit starkem Akzent auf Selbstlernkompetenz und der Nutzung neuer Lernformen		/	/	o	
	Verbesserung der Lebensqualität	Innovative, interkommunale Modelle in Mobilitätslösungen, Nah- und Daseinsvorsorge wie Kultur	Vogelsberg Interkommunal	/	/	o	
Werra-Meißner	erneuerbare Energien	Diversifizierungsinvestitionen und Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	BioRegio Holz	/	/	o	
		(Teil)-Existenzgründungsinvestitionen nichtlandwirtschaftlicher Träger, Investitionen sonstiger Träger zur Nutzung von Biorohstoffen, einschließlich Dienstleistungen		/	/	o	
		Klimaschutzmaßnahme					
	Touristische Entwicklung	Regionales Agrarumweltkonzept	Region Werratal	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe für touristische Aktivitäten; Entwicklung des Landtourismus durch Kleininfrastruktur		/	/	o	
	Regionale Wertschöpfung/Wirtschaftsressourcen	Maßnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung land-und forstwirtschaftliche Flächen	Wirtschaftsentwicklung	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Touristische Marketinginvestitionen, "destinationsbezogene Vermarktungskoooperationen	Geschichte und "Grünes Band"	/	/	o	
	demografischen Wandel gestalten	Schulungen für Wirtschaftsakteure	Netzwerk Demografie	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Versorgung der ländlichen Wirtschaft und Bevölkerung; Erhalt und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes		/	✓	✓	
Biosphärenreservat Bliesgau	Leben auf dem Land	Neuorganisation des Zusammenlebens verschiedener Generationen		/	/	o	
		Aufrechterhaltung der Grundversorgung		D	✓	✓	
		Innovative Formen im Umgang mit zukünftigen Leerständen	"Generationenhof Römerturm", Wohngebäudesanierung und demografischer Wandel	/	/	o	
		Stärkung der innerörtlichen Sozialstrukturen		/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
	Regionale Wertschöpfung	Ausbau der Regionalvermarktung	Sanierung und Inwertsetzung eines Teiles der historischen Hofanlage zur Vermarktung regionaler Produkte und kulturtouristischen Nutzung; Organisation und Durchführung einer Händlermesse für regionale Produkte; Kochkultur und Esskultur: Vermarktung regionaler Produkte in der Gastronomie	/	/	o	
		Förderung des nachhaltigen Handwerks		/	/	o	
		Förderung der Existenzgründungen in der Fläche (z. B. speziell für Frauen auf dem Land)		/	/	o	
		Förderung erneuerbarer Energien		/	/	o	
		Energieeinsparmaßnahmen		/	/	o	
	Tourismus und Freizeit	Entwicklung eines Profils als Natur- und Kulturerlebnis-Region		/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Zielgruppenspezifische Vermarktung des BR Bliesgau		/	/	o	
		Verknüpfung des Tourismus mit Regionalvermarktung		/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Qualitätsoffensive Tourismusanbieter	Innovation für den Radtourismus	/	/	o	
		Belebung und Vernetzung bestehender Infrastruktur	Freizeit für Grenzgänger	/	/	o	
		Edutainment in Verbindung mit „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ („Landschaft erleben“)	„Erlebnisregion Bliesgau – Nachhaltigkeit als Edutainment“ (Ökologisches Schullandheim)	/	/	o	
	Kulturlandschaftsentwicklung	Stärkung der Land- und Forstwirtschaft (z. B. „Der Landwirt als Energiewirt“)		/	/	o	
		Erhalt, Rekultivierung und Entwicklung der Natur- und Kulturlandschaft	Biomassenetzwerk Bliesgau	/	D	✓	je nach Detailprüfung
		Erhalt, Rekultivierung und Entwicklung besonders schützenswerter Landschaftselemente	Inwertsetzung der historischen Gärten und des Parks im Biosphärenreservat Bliesgau	D	✓	D	je nach Detailprüfung
		Touristische Inwertsetzung der einmaligen Natur- und Kulturlandschaft	Touristische Inwertsetzung des Orchideengebietes Gersheim	D	✓	D	je nach Detailprüfung
Sankt Wendeler Land	Lokalwarenmarkt	Bündelung der Angebote in der Marke Lokalwarenmarkt (Systempartner)	Ausbau des Vertriebsnetzes und der Vertriebswege; Professionalisierung Partnerbetriebssystem, Systempartner LWM; Ausbau Sortimentsbreite und -tiefe bzw der Wertschöpfungsketten	/	/	o	
	Tourismus	Bündelung der Angebote der touristischen Marke - Sankt Wendeler Land - Steinreich	Erschließung weiterer Stein-Themen; Auf- und Ausbau touristischer Produktpakete; Ausbau und Bündelung der Angebote Marketing "Steinreich"	/	/	o	
	Qualifikation	Aufbau Qualifizierungsnetzwerk "Lokalkompetent"	Ausbau lokale Aus- und Weiterbildung; Unterstützung Bürger-Netzwerke	/	/	o	

LAG- Name	Handlungsfelder	Schwerpunkthemen	Leitprojekte	Raum- bedeutsame Planung/ Maßnahme	Thematische Über- scheidung	Regionale Bedeutung	Art der Projektbeglei- tung
Warndt	Leben, wohnen, arbeiten im Warndt	Entwicklungshemnissen (Abwanderung/ Überalterung) entgegenwirken: Wohnortnahe Arbeitsplätze fördern, dauerhafte Angebote für Kinder und Jugendliche	„Warndt-Produkte genießen“, „Einbindung der Jugendbildungsstätte Angela Braun in die Region Warndt“	/	/	o	
	Grüner Warndt / Tourismus	Grüne Herzen der Saarschiene, Förderung regionalspezifischer und historischer Landnutzungsformen (Beweidungsprojekte...)	„Draisinentourismus im Warndt“, „Kulturlandschaft pflegen / nutzen / Wissen vermitteln“	D	✓	✓	
	Warndt - Wasser und grüne Energie	Klärung der künftigen Grundwassersituation, nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen im Bereich regenerative Energieträger	„Öffentlichkeitsverständliche Vermittlung der Entwicklung des mittel- und langfristigen Grundwasseranstieges im Warndt“, „Null-Emissions-Ortsteil im Bereich der Gemeinde Großrosseln“	/	/	o	
	Identität/Partnerschaft	Nutzung der vorhandenen Potenziale um lokale/grenzüberschreitende Netzwerke und die Außerdarstellung der Region gezielt aufzubauen und zu stärken	„Der Warndt stellt sich vor auf dem Saarbrücker Reisemarkt“, „Streicherprojekt der Schloßparkschule Geislautern – Mit Geigen gegen PISA“.	/	/	o	

Anlage 2

Fragebogen
Träger ländlicher Entwicklungsinitiativen

Hintergrund der Untersuchung: Innerhalb einer Region sind neben der formellen Regionalplanung (im Saarland = Landesplanung) oftmals vielfältige Netzwerke wie unter anderem ILE(K)-Prozesse, Regionalmanagement oder LEADER-Initiativen etabliert. Allen diesen Prozessen ist dabei gleich, dass sie sich mit der Erarbeitung und Umsetzung von regionalen Entwicklungsprozessen, die zur Weiterentwicklung der Region beitragen sollen, beschäftigen. Vielfach sind diese regionalen Initiativen nicht mit der Regionalplanung abgestimmt.

Zudem ist die Arbeit vieler regionaler Entwicklungsprozesse vielfach nur für die Dauer ihrer Förderzuteilung ausgerichtet, mit Auslauf der Förderung endet in der Regel auch die Arbeit der Netzwerke, so dass eine kontinuierliche Regionalentwicklung z. T. merklich erschwert wird.

Für die Regionalentwicklung – im Sinne einer tatsächlich nachhaltigen und langfristig angelegten Entwicklung einer Region – ist ein koordiniertes Miteinander von regionalen Entwicklungsprozessen und formeller Raumordnung unverzichtbar. Unabgestimmte Parallelstrukturen stehen einer ganzheitlichen und koordinierten Regionalentwicklung kontraproduktiv gegenüber.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel der Untersuchung, das Verhältnis von regionalen Entwicklungsprozessen (am Beispiel LEADER+) auf der einen und der Regionalplanung auf der anderen Seite näher zu beleuchten. Dabei soll die jeweilige Arbeitsweise in der Region und der konkrete Nutzen für die Regionalentwicklung herausgearbeitet werden.

Die Dissertation entsteht in thematischem Zusammenhang mit einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Ich danke Ihnen im Voraus herzlich für Ihre Bereitschaft zum Expertengespräch und bin gespannt auf Ihre Einschätzungen und Hinweise zum Sachverhalt.

Sven Uhrhan

Hinweise zum Fragenkatalog:

- Ein Teil des Fragenkataloges ist als Ankreuzbogen aufgebaut und kann gegebenenfalls bereits vorab ausgefüllt werden.
- Unklare Fragestellungen bitte offen lassen, dies kann i.d.R. im persönlichen Gespräch rasch geklärt werden.
- Speziell die letzte Frage (Punkt 14) kann in der Beantwortung u.U. umfangreich sein, hier empfiehlt sich aus Platz- und vor allem Zeitgründen die Niederschrift von wenigen Stichworten und deren mündliche Ausführung, die per Tonband-Aufnahme dokumentiert wird.

Datum der Befragung:

Region:

GesprächspartnerIn:

In dieser Funktion bereits tätig seit (ca.):

1. In welchem Zeitraum wurde die LEADER+-Initiative in Ihrer Region durchgeführt?

2. Was genau war Ihre Funktion innerhalb dieses Prozesses?

3a. Haben Sie in Ihrer Region bereits Erfahrungen mit oben beschriebenen „Parallelwelten“ – d.h. zwischen Ihrem LEADER-Prozess und der formellen Regionalplanung – gesammelt?

a) Ja.

b) Nein.

3b. Wenn ja, ist die Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Trägern der Regionalplanung aus Ihrer Sicht insgesamt als

- a) positiv
- b) neutral
- c) negativ

zu bewerten?

Begründung:

4. Kennen Sie die regionalplanerischen Ziele für Ihre Region und halten Sie diese für die Erstellung und Umsetzung von LEADER+ bzw. für das Regionalmanagement für relevant?

- a) Ja.
- b) Eher unrelevant.
- c) Kann ich nicht beurteilen.

Kommentar/Begründung:

5a. Wurden/werden bei der Erstellung oder Umsetzung Ihres LEADER+-Prozesses die regionalplanerischen Ziele unmittelbar berücksichtigt?

- a) Ja.
- b) Nein.

5b. Wenn ja, in welcher Form findet diese Berücksichtigung statt?

6a. Wurde die Regionalplanung in die Erstellung des regionalen Entwicklungskonzepts bzw. in dessen Umsetzung einbezogen?

a) Nein.

b) Ja, in folgender Funktion:

- Initiator.
- Moderator.
- Mediator.
- Befragter, Informationsquelle.
- Koordinator.
- Stiller Teilnehmer (ohne Stimmberechtigung).
- Aktiver Teilnehmer (mit Stimmberechtigung).
- Sonstiges.

6b. Was waren die wesentlichen Motivationsgründe für die Einbeziehung?

- Informationsbeschaffung, Datenmaterial.
 - Rechtliche Fördervorgaben.
 - Mehrwert für die Region.
 - Personelle Verschneidungen.
 - Angestrebte Vernetzung/regionale Kooperation.
 - Maßnahmenrealisierung.
 - Rechtliche Sicherung der Ideen und Maßnahmen.
 - Sonstiges:
-
-

6c. In welcher Phase des Arbeitsprozesses des LEADER-Projektes fand diese Einbeziehung statt? (Mehrfachnennungen möglich)

- a) Bestandsaufnahme, Grundlagenerfassung, Daten.
 - b) Projektfindung, Ideensammlung.
 - c) Projektumsetzung.
 - d) Evaluierung.
 - e) Sonstiges.
-
-

- 10.** Der Förderrahmen für Regionalförderung ist auf europäischer und auch nationaler Ebene im Wesentlichen raumbezogen differenziert. Beispielsweise muss die Förderung eines gemeinsamen regionalen Entwicklungsprojektes in einem Stadt-Land-Geflecht in der Regel aus unterschiedlichen Fördertöpfen (z.B. Kombination aus LEADER und URBAN o.ä.) und Strukturfonds beantragt und finanziert werden. Damit verbunden sind jeweils verschiedene verantwortliche Institutionen und Ansprechpartner, was die praktische Umsetzung der Maßnahmen deutlich erschwert.

Ein denkbarer Lösungsansatz, der die diesbezügliche Stärkung der Regionalentwicklung in den Fokus rückt, könnte in der Umgestaltung des Förderrahmens auf europäischer Ebene bestehen. Mit einem neuen Strukturfonds „Regionalentwicklung“, aus dem sämtliche Fördermaßnahmen zur Entwicklung einer Region und Umsetzung einer regionalen Entwicklungsstrategie gespeist werden, könnte die Praktikabilität der Regionalentwicklung erleichtert werden.

Halten Sie diesen Ansatz der Umstrukturierung des Förderrahmens für einen geeigneten Lösungsweg, um die praktische Umsetzung von Vorhaben speziell im Stadt-Land-Verhältnis zu erleichtern?

- a) Ja.
- b) Nein.

Begründung:

Wäre eine solche Umstrukturierung speziell in Ihrer Region für die Regionalentwicklung von Bedeutung?

- a) Ja.
- b) Nein.

Begründung:

11. Halten Sie die aktuellen gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen zur Organisation des Miteinanders von regionalen Entwicklungsansätzen und Regionalplanung in einer Region für ausreichend?

- a) Ja.
- b) Kann ich nicht einschätzen.
- c) Nein, es besteht Nachbesserungsbedarf in Hinsicht auf:

12. Wie schätzen Sie den Nutzen der in Ihrem Entwicklungsprozess erarbeiteten und umgesetzten Projekte für die Regionalentwicklung ein? Die erarbeiteten und umgesetzten Projekte ...

	trifft zu	trifft nicht zu
a) ... bringen Innovation in die Region.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... wecken das endogene Potenzial zum Aufbau von Wirtschaftsketten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... sind ein direkter Beitrag zur Positionierung im Wettbewerb der Regionen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... sind teils räumlich isoliert kein Mittel, um den Herausforderungen im wirtschaftlichen und demographischen Wandel zu begegnen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) ... könnten die Basis sein für übergeordnete Projekte und Konzepte in der Gesamtregion (= räumliche Ebene der Planungsregion).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) ... stellen einen langfristigen Nutzen in der Region dar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) ... erlauben die Einbindung in übergeordnete Konzepte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- h) ... fördern das gemeindeübergreifende Denk- und Handlungsbewusstsein.
- i) ... können nach dem Auslauf der Fördermittel nicht mehr in ausreichendem Maß fortgeführt werden.
- j) ... sollen als teilträumlicher Beitrag in die kontinuierliche Entwicklung der Gesamtregion einfließen.

Eigene Anmerkungen:

13. Worin sehen Sie den Mehrwert, der durch die LEADER+Prozesse in Regionen erzeugt wird?

Eigene Anmerkungen/Hinweise/Sonstiges:

Anlage 3

Fragebogen
Träger der Regionalplanung

Hintergrund der Untersuchung: Innerhalb einer Region sind neben der formellen Regionalplanung (im Saarland = Landesplanung) oftmals vielfältige Netzwerke wie unter anderem ILE(K)-Prozesse, Regionalmanagement oder LEADER-Initiativen etabliert. Allen diesen Prozessen ist dabei gleich, dass sie sich mit der Erarbeitung und Umsetzung von regionalen Entwicklungsprozessen, die zur Weiterentwicklung der Region beitragen sollen, beschäftigen. Vielfach sind diese regionalen Initiativen nicht mit der Regionalplanung abgestimmt.

Zudem ist die Arbeit vieler regionaler Entwicklungsprozesse vielfach nur für die Dauer ihrer Förderzuteilung ausgerichtet, mit Auslauf der Förderung endet in der Regel auch die Arbeit der Netzwerke, so dass eine kontinuierliche Regionalentwicklung z. T. merklich erschwert wird.

Für die Regionalentwicklung – im Sinne einer tatsächlich nachhaltigen und langfristig angelegten Entwicklung einer Region – ist ein koordiniertes Miteinander von regionalen Entwicklungsprozessen und formeller Raumordnung unverzichtbar. Unabgestimmte Parallelstrukturen stehen einer ganzheitlichen und koordinierten Regionalentwicklung kontraproduktiv gegenüber.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel der Untersuchung, das Verhältnis von regionalen Entwicklungsprozessen (am Beispiel LEADER+) auf der einen und der Regionalplanung auf der anderen Seite näher zu beleuchten. Dabei soll die jeweilige Arbeitsweise in der Region und der konkrete Nutzen für die Regionalentwicklung herausgearbeitet werden.

Die Dissertation entsteht in thematischem Zusammenhang mit einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Ich danke Ihnen im Voraus herzlich für Ihre Bereitschaft zum Expertengespräch und bin gespannt auf Ihre Einschätzungen und Hinweise zum Sachverhalt.

Sven Uhrhan

Hinweise zum Fragenkatalog:

- Ein Teil des Fragenkataloges ist als Ankreuzbogen aufgebaut und kann gegebenenfalls bereits vorab ausgefüllt werden.
- Unklare Fragestellungen bitte offen lassen, dies kann i.d.R. im persönlichen Gespräch rasch geklärt werden.
- Speziell die letzte Frage (Punkt 11) kann in der Beantwortung u.U. umfangreich sein, hier empfiehlt sich aus Platz- und vor allem Zeitgründen die Niederschrift von wenigen Stichworten und deren mündliche Ausführung, die per Tonband-Aufnahme dokumentiert wird.

Datum der Befragung:

Region:

GesprächspartnerIn:

In dieser Funktion bereits tätig seit (ca.):

1. Haben Sie in Ihrer Region bereits Erfahrungen mit oben beschriebenen „Parallelwelten“ – d.h. insbesondere mit ILEK, LEADER oder sonstigen regionalen Entwicklungsprozessen – gesammelt?

a) Ja.

b) Nein.

2. Wenn ja, ist die Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Trägern dieser regionalen Entwicklungsprozesse aus Ihrer Sicht insgesamt als

a) positiv

b) neutral

c) negativ

zu bewerten?

Begründung:

3a. Wurden Sie als Träger der Regionalplanung in die Erstellung des/r regionalen Entwicklungskonzepte/s aktiv einbezogen?

(Mehrfachnennungen möglich)

a) Nein.

b) Ja, in folgender Funktion:

- Initiator.
 - Moderator.
 - Mediator.
 - Befragter/Informationsquelle.
 - Koordinator.
 - Stiller Teilnehmer (ohne Stimmberechtigung).
 - Aktiver Teilnehmer (mit Stimmberechtigung).
 - Sonstiges.
-
-

3b. In welcher Phase des Arbeitsprozesses des LEADER-Projektes (oder der sonstigen regionalen/sectoralen Entwicklungsinitiative) fand diese Einbeziehung statt? (Mehrfachnennungen möglich)

- a) Bestandsaufnahme, Grundlagenerfassung, Daten.
 - b) Projektfindung, Ideensammlung.
 - c) Projektumsetzung.
 - d) Evaluierung.
 - e) Sonstiges.
-
-

4. Welche in regionalen Entwicklungskonzepten erarbeiteten und umgesetzten Themenfelder halten Sie für die Regionalplanung und die Überleitung in die formellen Planwerke generell für relevant? (Mehrfachnennungen möglich)

- a) Natürliche Ressourcen, Energie (endogene Ketten).
 - b) Tourismus (Freizeitradwege, Naherholungsschwerpunkte, Mountain-Bike-/Nordic-Walking-Parks)
 - c) Natur, Freiraum.
-

- d) Endogene Vermarktungsketten.
- e) Soziale Zusammenarbeit/Generationen.
- f) Kulturinitiativen.
- g) Siedlungsflächenentwicklung (Leerstandsmanagement, Gewerbeflächenpool, ...)
- h) Wirtschaftsförderung, Marketing
- i) Sonstiges.

Begründung:

5. Welche Instrumente stehen nach Ihrer Einschätzung der Regionalplanung zur Steuerung und Koordinierung von LEADER-Prozessen (oder sonstigen regionalen/sectoralen Entwicklungsprozessen) zur Verfügung?

6. Sind diese Instrumente für die Regelung der unter Punkt 4 genannten Themenfelder ausreichend oder sollte eine gezielte Weiterentwicklung einzelner Instrumente vollzogen werden?

- a) Ausreichend.
- b) Nein, Bedarf zur Weiterentwicklung in folgender Hinsicht:

7. Halten Sie die aktuellen gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen zur Organisation des Miteinanders von regionalen Entwicklungsansätzen und Regionalplanung in einer Region für ausreichend?

- a) Ja.
- b) Kann ich nicht einschätzen.
- c) Nein, es besteht Nachbesserungsbedarf in Hinsicht auf:

8. Ist der aktuelle Förderrahmen auf europäischer, bundesweiter oder länderspezifischer Ebene auf die bestehenden Anforderungen in der Regionalentwicklung zufriedenstellend ausgerichtet oder bedarf es einer Neustrukturierung des Förderrahmens auf einer der benannten Ebenen?

- a) Zufriedenstellend.
- b) Neustrukturierung erforderlich in Hinsicht auf :

- c) Kann ich nicht einschätzen.

9. Wie schätzen Sie die Rolle und Funktion regionaler Entwicklungsprozesse für die Gesamtentwicklung einer Region ein? Regionale Entwicklungsprozesse ...

	trifft zu	trifft nicht zu
a) ... bringen Innovation in die Region.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... erleichtern den Abruf und Aufbau des endogenen Potenzials.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... mobilisieren Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Verbände, regional zu denken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... sind langfristig für die Entwicklung der Region von Nutzen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) ... sind Voraussetzung für eine kontinuierliche Regionalentwicklung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) ... haben für die langfristige Entwicklung einer Region nur eine untergeordnete Bedeutung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- g) ... sind den betriebenen Aufwand nicht wert.
- h) ... erreichen nur kurzfristige Effekte für die Dauer des Förderzeitraums.
- i) ... verlaufen unkoordiniert und horizontal (d.h. mit anderen reg. Entwicklungsprozessen) und vertikal (d.h. mit der Regionalplanung) unabgestimmt

Sonstiges:

10. Welche Rolle/Funktion kann die Regionalplanung Ihrer Ansicht nach einnehmen, um die Abstimmung zwischen den genannten Entwicklungsprozessen und der formellen Planung zu verbessern? (Mehrfachnennungen möglich)

- a) Initiator.
- b) Moderator.
- c) Mediator.
- d) Befragter/Informationsquelle.
- e) Koordinator.
- f) Aktiver Teilnehmer (mit Stimmberechtigung).
- g) Keine der benannten Funktionen.
- h) Sonstiges.

11. Abschließend: Wie ist Ihre Gesamtschätzung zum Miteinander von regionalen Entwicklungsprozessen – ggf. speziell von LEADER+-Prozessen – und der Regionalplanung? (keine schriftliche Beantwortung notwendig!)

Mögliche Leitfragen für diese Gesamtschätzung können lauten:

Handelt es sich bei unabgestimmten Parallelstrukturen um tatsächliche Missstände der Regionalentwicklung?

Bedarf es einer Steuerung und Koordinierung durch die Regionalplanung?

Sind institutionelle Veränderungen der Schlüssel zu einem besseren Miteinander?

Von welchen Hauptakteuren wird die Regionalentwicklung in Deutschland zukünftig getragen?

Können Sie Ihre Einschätzung anhand von Beispielen begründen?

Eigene Anmerkungen/Hinweise/Sonstiges:

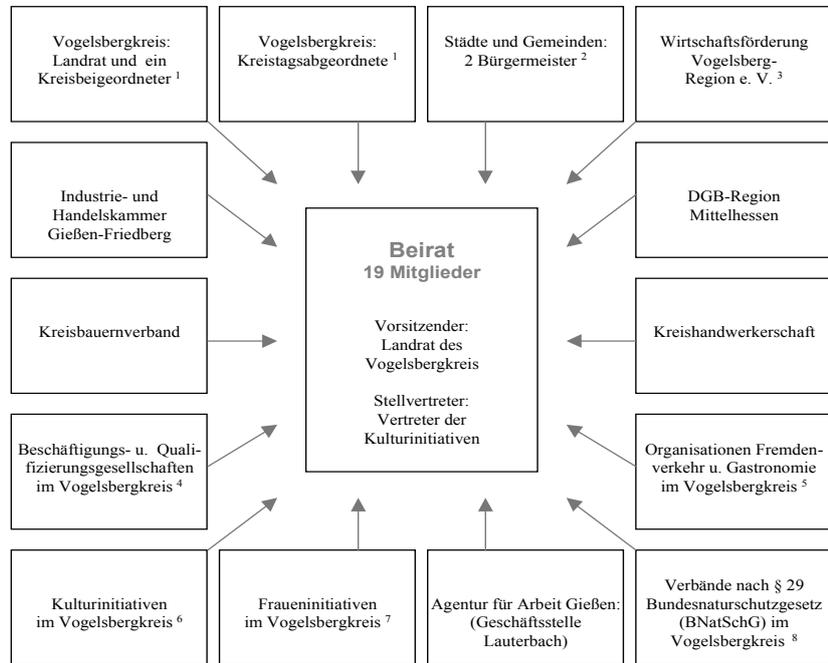
Anlage 4

Beirat Vogelsberg Consult GmbH
(LAG Vogelsberg)

Der Beirat der Vogelsberg Consult GmbH (LAG Vogelsberg)



Beratung und
Fördermittel-
management
durch ALR



Kurzlebenslauf

Sven Uhrhan (*1981, Quierschied/Saar) studierte Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern.

Nach seinem Abschluss im Jahr 2006 war er u.a. als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Kaiserslautern beschäftigt (REFINA-Forschungsvorhaben des BMBF).

Privatwirtschaftliche Erfahrungen sammelte er als Projektleiter bei der Kernplan GmbH mit Schwerpunkt Kommunal- und Regionalentwicklung.

Als Lehrbeauftragter an der TU Kaiserslautern sowie an der HTW des Saarlandes befasste er sich insbesondere mit den planerischen Herausforderungen zur Stärkung der Innenentwicklung sowie der Ausgestaltung öffentlicher Räume entlang der deutsch-französischen Grenzsituation.

Seit 2011 leitet er den Fachdienst Regionalentwicklung und Planung beim Regionalverband Saarbrücken. Schwerpunkte seiner Arbeit sind: regionale Planung, Tourismus, interkommunale Wirtschaftsförderung, Kulturveranstaltungen, Landwirtschaft sowie Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.