Raumforsch Raumordn (2010) 68:3–14
DOI 10.1007/s13147-009-0009-7

WISSENSCHAFTLICHER BEITRAG

Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts

Lukas Giessen

Eingegangen: 23. Juni 2009 / Angenommen: 11. September 2009 / Online publiziert: 12. Januar 2010
© Springer-Verlag 2010

Zusammenfassung Dieser Beitrag identifiziert die inhaltlichen und politischen Innovationen von Regional Governance am Beispiel der integrierten ländlichen Entwicklung. Die politischen Probleme des Ansatzes werden anhand einer Reihe von Fallstudien analysiert. Hier treten die Konkurrenz von Regional Governance zum regionalen „Government“, starke sektorale Interessen und Institutionen sowie der Mehrebenencharakter von Politik für ländliche Räume als Hindernisse in den Vordergrund. Der Beitrag schließt mit einer ausführlichen und realistischen Diskussion der Handlungsoptionen zur Stärkung der integrierten ländlichen Entwicklung.

Schlüsselwörter Integrierte ländliche Entwicklung · Ländliche Politikintegration · Sektoren · Politikverflechtung · Multilevel-Governance

Regional Governance for Rural Areas – An Innovative Approach, its Political Obstacles and the Way Ahead

Abstract This article identifies the programmatic as well as political innovations of Regional Governance in the context of integrated rural development. Based on a number of case studies it is argued that these innovations do not automatically materialise in political reality. Regional Governance was shown to compete with regional government. In addition, strong sectoral interests and institutions and the multi-level character of rural policy are identified as main obstacles to the approach. The paper closes with a realistic discussion of options for strengthening the integrated approach politically through ambitious rural policy integration.

Keywords Integrated rural development · Rural policy integration · Sectors · Interlocking politics · Multilevel governance

L. Giessen (✉)
Professur für Forst- und Naturschutzpolitik
Georg-August-Universität Göttingen, Büsgenweg 3
37077 Göttingen, Deutschland
E-Mail: lgiesse@gwdg.de

1 Regional Governance für ländliche Räume

1.1 Untersuchungsansatz

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einem sowohl inhaltlich als auch politisch innovativen Ansatz einer nachhaltigen Regionalentwicklung für ländliche Räume, dem Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE).

Der der integrierten ländlichen Entwicklung innewohnende Steuerungsansatz von Regional Governance und die damit verbundenen inhaltlichen wie politischen Innovationen sollen im Folgenden Ausgangspunkte einer kritischen Diskussion sein. Zunächst werde ich die integrierte ländliche Entwicklung konzeptionell als innovativen Ansatz zur nachhaltigen Regionalentwicklung vorstellen und deutlich machen, dass es sich dabei um normative Ideale handelt, deren Umsetzung nicht von vornherein angenommen werden kann. Auf der Basis eigener Forschungsergebnisse und zentraler politikwissenschaftlicher Erkenntnisse werden dann politische Probleme des Ansatzes als Innovationsbremsen der Praxis beschrieben.

Grundlage dieser kritischen Bewertung sind Studien, die ich im Rahmen der Arbeitsgruppe „Integrierte ländliche Entwicklung“[1] der Abteilung für Forst- und Naturschutzpolitik

[1] Meinen Kollegen Michael Böcher, Sebastian Tränkner und Max Ortner sei hier für die fruchtbare Zusammenarbeit der vergangenen Jahre gedankt, ohne die dieser Beitrag nicht entstanden wäre.

an der Georg-August-Universität Göttingen in einem größeren Forschungszusammenhang durchführen konnte. Diese Arbeiten wurden in Form von qualitativen Fallstudien zum Bundesmodellvorhaben „Regionen Aktiv“, zur Gemeinschaftsinitiative Leader+ und der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) erstellt. Komplettiert wurden diese Untersuchungen durch Fallstudien zur Gemeinschaftsaufgabe „regionale Wirtschaftsstruktur“, den EU-Strukturfonds und den Europäischen Fonds zur Entwicklung ländlicher Räume (ELER).[2] Die Arbeiten widmeten sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive Fragen der politischen Umsetzung von Regional Governance sowie der Beteiligung bestimmter Sektoren, insbesondere der Forstwirtschaft, an Prozessen der integrierten ländlichen Entwicklung. Diesen Fragen wurde mittels Inhaltsanalysen von Programmdokumenten und 68 Experteninterviews zur ILE-Programmatik, der Beteiligung von Forstwirtschaft und der Programmformulierung und -umsetzung im Zeitraum von November 2005 bis August 2008 nachgegangen. Die Daten wurden mittels Beobachtungen, Diskussionen in zwei Fokusgruppen sowie durch Sekundärdatenanalysen der „Begleitforschung Regionen Aktiv“ validiert. Es handelt sich bei diesem Beitrag also nicht um eine eigenständige empirische Studie. Vielmehr beschreibe ich den Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung konzeptionell und arbeite dessen politische Innovationen heraus. Anhand von empirischen Beispielen illustriere ich Probleme des Ansatzes in dessen politischer Umsetzung.

1.2 Die Problemlagen ländlicher Räume

Die Problemlagen ländlicher Räume ändern sich. Waren es einst vornehmlich Produktionsfragen der Land- und Forstwirtschaft, so geraten nun auch Fragen nach Beschäftigung, gesundheitlicher Infrastruktur, Bildungsinstitutionen, Verkehrsinfrastruktur, regionalen Wirtschaftskreisläufen und demographischem Wandel in den Mittelpunkt (vgl. z. B. Franzen et al. 2008; ARL 2008; OECD 2006; OECD 2007; Böcher 2009). Politikwissenschaftlich handelt es sich dabei um eine geänderte Problemstruktur in der Raumentwicklungspolitik. Diesem Verständnis nach ergeben sich die aus realen Problemlagen resultierenden politischen Konflikte aus der Verteilung von Kosten und Nutzen entlang bestimmter Problemlagen (Wilson 1980). Diese Verteilung spiegelt die Macht- und Einflussverhältnisse zwischen den Akteuren und Politiksektoren auf die ausgestaltete Politik wider. Somit ergibt sich heute – bei schrumpfender Bedeutung der Landwirtschaft – ein polyzentrisches Einflusspotenzial verschiedener Akteure, welche die politischen Probleme ländlicher Räume mitdefinieren, Handlungsalternativen mitbestimmen und deren Umsetzung mittragen. Aber auch die Probleme selbst haben sich geändert. Neben persistenten Problemen wie hohen Arbeitslosenraten kommen nun auch Langzeitprobleme wie der demographische Wandel auf ländliche Räume zu. Diese neue Problemstruktur führt dazu, dass weniger die einzelnen Sektoren betrachtet werden als vielmehr eine Querschnittspolitik gefordert wird, um die Probleme des ländlichen Raums adäquat behandeln zu können. Diese Änderungen nehme ich zum Ausgangspunkt, um ein normatives Konzept zur politischen Behandlung der vielfältigen Problemlagen vorzustellen.

1.3 Integrierte ländliche Entwicklung: politische Innovationen für nachhaltige Regionalentwicklung

1.3.1 Das Konzept

Als integrierte ländliche Entwicklung verstehe ich – in Anlehnung an BMVEL (2005) – einen gebietsbezogenen und sektorübergreifenden Politikansatz, der die endogenen Potenziale ländlicher Räume als zentralen Ausgangspunkt für deren wirtschaftliche Entwicklung zugrunde legt und dazu die partnerschaftliche Aushandlung von Zielen und Maßnahmen betont. Die kontinuierliche Fortentwicklung der Ziele und Maßnahmen sowie externe und interne Evaluationen sind ebenfalls wichtige Elemente des Ansatzes, der meist auf regionaler Ebene umgesetzt wird. Zentrales Anliegen des integrierten Ansatzes ist es, Kooperationen zwischen regionalen Akteuren zu fördern, um bisher ungenutzte endogene Entwicklungspotenziale zu nutzen (Böcher 2002), da hier die „Ursache-/Wirkungszusammenhänge menschlichen Handelns eng aneinandergekoppelt“ sind (Böcher 2009: 127). Das Einbeziehen der lokalen Akteure mit deren Ressourcen – spezielle Informationen, finanzielle Mittel, Personalressourcen, Reputation und Akzeptanz – und ihrem spezifischen Wissen dient dabei dem Auffinden effektiver Lösungen für regionale Problemlagen (Fischer 2000) sowie der Akzeptanzsteigerung des Politikansatzes (Giessen/Böcher 2009).

Das normative Konzept einer integrierten ländlichen Entwicklung verfolgt im Gegensatz zu sektoralen Landnutzungspolitiken einen gebietsbezogenen Ansatz. Im Fokus steht die Gesamtfunktion ländlicher Räume, nicht die Interessen einzelner Sektoren (OECD 2006). Auf regionaler Ebene sollen sich idealtypisch Netzwerke und Koalitionen regionaler Akteure entlang ökonomischer Verflechtungen, sozialer Beziehungen oder naturräumlicher Gegebenheiten bilden, die dann einen endogenen Entwicklungsprozess tragen (BMVEL 2005). Dies bedeutet, dass sich eine Region nicht nur anhand von administrativen Grenzen konstituiert, sondern dass funktionale Charakteristika in den Vordergrund treten, die ein Entwicklungspotenzial für die Region beinhal-

[2] Zur Methodik im Einzelnen siehe Giessen (2009b) und Giessen/Böcher (2008).

ten – es sei hier z. B. an Tourismusgebiete, also Destinationen oder naturräumliche Abgrenzungen wie Naturparke gedacht. Die beteiligten Akteure sollen eine gemeinsame Entwicklungsstrategie erarbeiten, z. B. im Rahmen eines Regionalen Entwicklungskonzepts (REK), eines Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepts (ILEK) oder einer Integrierten Entwicklungsstrategie (IES), in der die anvisierten Entwicklungspfade (so genannte Handlungsfelder wie Bioenergie oder Tourismus) ausgehandelt und konkretisiert werden (EU Kommission 2000). Diese Strategie dient fortan als Kooperations- und Entscheidungsgrundlage, um regionale Projekte umzusetzen. Explizit soll die Strategie mehrere zentrale Akteure der Region einbeziehen und einen sektorübergreifenden Charakter aufweisen (BMVEL 2005). Somit werden Synergien zwischen den Akteuren unterschiedlicher Bereiche (wie Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) und Interessen (z. B. Landwirtschaft, Handwerk, Naturschutz, Forstwirtschaft) leichter identifiziert und für den Entwicklungsprozess nutzbar gemacht. Die Umsetzung des Ansatzes in den Regionen folgt dem Partnerschaftsprinzip, wonach sich die Akteure in einer „Public Private Partnership“ zusammenfinden und den Entwicklungsprozess von der Formulierung der Strategie über die Umsetzung von Projekten bis hin zur Bewertung des eigenen Erfolgs organisieren und steuern (EU Kommission 2000; BMVEL 2005). Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass diesen regionalen Partnerschaften ein großes Maß an Verantwortungen übertragen wird. So sollen idealerweise inhaltliche, administrative und finanzielle Kompetenzen an die Regionen übertragen werden (Elbe 2007). Doch neben der Partnerschaft als zentralem Entscheidungs- und Steuerungsgremium kommt der Bewertung des kollektiven Handelns eine wichtige Rolle zu (BMVEL 2005; EU Kommission 2000; Ray 2006). Die Reflexion mittels externer und Selbst-Evaluationen dient hier der Steigerung von Effektivität und Effizienz des Prozesses. Das hier skizzierte normative Konzept, wie nachhaltige Regionalentwicklung zu gestalten sei, entspricht somit dem Paradigma der neo-endogenen Regionalentwicklung ländlicher Räume (Ray 2006) und wird über das politische Instrument der Anreizsteuerung mittels Förderprogrammen initiiert und unterstützt. Auf zentraler politischer Ebene erfolgt die so genannte Rahmensteuerung durch Programme und Förderrichtlinien, während den Regionen und deren Partnerschaften eine weitgehende Detailsteuerung obliegt, welche somit ein „Empowerment“ erfahren (Peter/Knickel 2006).

1.3.2 Anwendungsbereiche

Der Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung schlägt sich in der politischen Praxis in Form von Förderprogrammen nieder. Dabei ist zu unterscheiden, ob ein solches temporär besteht, also nach einem gewissen Zeitraum grundsätzlich wieder zur (politischen) Disposition steht, oder ob die Programme als Teil der so genannten Regelförderung fest in das institutionelle Gefüge der Förderpolitik integriert sind. In ersterem Fall spricht man von Pilotprogrammen, Modell- oder Demonstrationsvorhaben, während sich für die Regelförderung der Begriff „Mainstream“ durchgesetzt hat.[3] Mit Pilotcharakter wurde der Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung zwischen 1991 und 2006 innerhalb der EU-Gemeinschaftsinitiative „Leader“ sukzessive entwickelt.[4] Die Bundesregierung hat auf Initiative der Landwirtschaftsministerin Künast[5] in Anlehnung an den Leader-Ansatz das Pilotprogramm „Regionen Aktiv“ aufgelegt, welches von 2002 bis 2007 in 18 Modellregionen im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie umgesetzt wurde. Als (Zwischen-)Resultat der Pilotprogramme wurden 2004 Teile des Ansatzes in die deutsche Regelförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ unter dem Förderprinzip der integrierten ländlichen Entwicklung aufgenommen. Auf europäischer Ebene ist der Leader-Ansatz seit Beginn der aktuellen Förderperiode 2007–2013 fester im Mainstream institutionalisiert, indem ein Mindestanteil des ELER-Volumens mittels der Leader-Methode umgesetzt werden muss.

1.3.3 Regional Governance als Steuerungsansatz

Regionalisierung als „neue Form von Politik“ vollzieht sich seit einigen Jahren (Benz/Fürst/Kilper et al. 1999) und bedeutet nicht mehr bloß staatliche „Politik für die Regionen“, sondern umfasst ebenso die „Politik in den Regionen“ selbst (Benz/Crow/Holtmann 1998). Somit erfährt die Region eine Aufwertung als politische Handlungsebene (Bergmann 2000), wie durch den Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung anschaulich unterstrichen wird.

Im Modus der Top-down-Regulation können die komplexen und vielschichtigen Herausforderungen solcher Regionalisierungsprozesse nicht bewältigt werden. Somit rückt der Governance-Begriff in den Fokus. Er umschreibt dabei das Zusammenwirken von staatlichen und privaten – wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen – Akteuren, wobei Letztere an Einfluss auf die Politik gewinnen (Benz 2004; Peters/Pierre 1998). In „new modes of governance“ wird Politik zwischen den beteiligten Akteuren nicht mehr (nur) hierarchisch, sondern auch im Zuge von Aushandlungspro-

[3] Die Unterscheidung zwischen Pilot- und Mainstream-Programmen wird im Folgenden öfter bemüht, um anhand empirischer Beispiele deutlich zu machen, wie politische Kräfte unterschiedlich wirken. Eine stringentere und systematische Analyse der Unterschiede findet sich in Giessen/Böcher/Ortner et al. (2006).

[4] Leader 1991–1994; Leader II 1994–2000; Leader+ 2000–2006. Vgl. zur Weiterentwicklung Hahne (2004).

[5] Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2001 bis 2005.

zessen gestaltet (Eberlein/Kerwer 2002). Mit dem Begriff der „Regional Governance“ (vgl. Benz/Fürst 2003; Fürst 2001) lassen sich neue Wege der Steuerung regionalisierter Politik und deren komplexe Strukturen erfassen (Böcher 2008a; Böcher 2008b).

Regional Governance umreißt „schwach institutionalisierte […] netzwerkartige Kooperationsformen regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung“ (Fürst 2001: 370) bzw. „netzwerkartige Kooperationen zwischen Akteuren des staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs zur Bearbeitung von Problemen der regionalen Entwicklung“ (Fürst 2004: 45). Dabei sei die Teilnahme freiwillig, der Grad der Institutionalisierung relativ schwach und informelle Regelsysteme träten an die Stelle formeller Institutionen. Deren Raumbezug sei wichtig und steuere somit über sektorale Grenzen hinweg eine regionale Entwicklung. Letztlich wird jedoch anerkannt, dass Regional Governance auch vom bestehenden institutionellen Kontext mitbestimmt wird (Fürst/Lahner/Pollermann 2005) und nur „im Schatten der Hierarchie“ erfolgreich sein kann (Böcher 2008b; Benz/Fürst/Kilper et al. 1999; Benz/Fürst 2003; Diller 2004).

Anstelle einer umfassenden Definition schlägt Böcher (2008a: 374–378), basierend auf einer umfangreichen Literaturstudie, eine Konzeption von Regional Governance vor, welche die zentralen Merkmale des Ansatzes herausstellt. Das empirische Phänomen der Regional Governance sei demnach gekennzeichnet durch (i) eine Aufwertung der Verantwortung von Regionen zu einer selbstständigen politischen Handlungsebene, (ii) die Ablösung des Territorial- durch das Funktionalprinzip[6], (iii) intersektorale Kooperation durch schwach institutionalisierte regionale Netzwerke und Partnerschaften sowie (iv) eine Anreizsteuerung durch Finanzen, Wettbewerb und Evaluation. Die Relevanz des Steuerungsansatzes im Rahmen der politischen ILE-Initiativen wurde dabei bereits eindrücklich bei Böcher/Krott/Tränkner (2008) demonstriert.

Freiwillige Kooperation als zentraler Baustein einer Regional Governance ist aus Sicht der Politikwissenschaft jedoch keineswegs selbstverständlich und bedarf bestimmter Rahmenbedingungen (vgl. grundsätzlich Axelrod 2005; spezifisch Böcher 2009; Tränkner 2010). Bei Regional Governance agieren nämlich keineswegs nur Akteure mit gleichgerichteter Interessenlage (Benz/Fürst 2003). Jedoch wird angenommen, dass gewisse individuelle Gewinne nur durch Kooperationen zu realisieren sind, also den Charakter eines Positivsummenspiels aufweisen.

[6] Gemeint ist hier, dass regionale Entwicklungspotenziale (Funktionen) und nicht territoriale administrative Grenzen ausschlaggebend für die Regionsabgrenzung sind.

1.3.4 Die politischen Innovationen

Empowerment durch Regionalisierung

Durch die Verantwortungsübertragung weitreichender Kompetenzen auf die regionale Ebene können Akteure vor Ort über administrative, inhaltliche und finanzielle Belange der Förderung und Gestaltung des Entwicklungsprozesses entscheiden. Der regionsorientierte Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung trägt der Tatsache Rechnung, dass manche Entwicklungspotenziale erst dann nutzbar gemacht werden können, wenn Räume nicht (nur) in ihrer administrativen Form betrachtet werden, sondern sich Regionen entlang innovativer Kriterien entwickeln. Dies beinhaltet die Betonung funktionaler Zusammenhänge (Böcher 2008a). Durch eine freie Regionsabgrenzung entlang produktiver Kriterien fördert die integrierte ländliche Entwicklung die Mobilisierung genau jenes Potenzials, welches häufig durch stark institutionalisierte administrative Gebietskörperschaften blockiert wird.

Im Zuge der Regionalisierung bekommen lokale Akteure sowie deren Wissen um die Entwicklungspotenziale der Region eine neue Rolle bei der inhaltlichen Gestaltung ländlicher Politik (Fischer 2000; Giessen/Böcher 2009). Gemäß dem Leitbild einer informellen räumlichen Planung (vgl. Gorsler 2002) gestalten die Adressaten von Politik und Planung diese aktiv mit. Ferner bringt integrierte ländliche Entwicklung durch Evaluierungen ein großes Maß an Reflexivität in die Prozesse. Mit der Einbeziehung regionsexterner Expertisen erweitert die integrierte ländliche Entwicklung somit frühere Politikansätze der endogenen Regionalentwicklung (Hahne 1985; van der Ploeg/Long 1994), weil neben endogenen Ressourcen auch externe Faktoren wie z. B. Beratungsexpertisen als zentral für den Erfolg angesehen werden (Giessen/Böcher 2009).

Den deutlichsten Beitrag in Richtung „Empowerment“ durch integrierte ländliche Entwicklung leistet jedoch die Verknüpfung der inhaltlichen mit der finanziellen Dimension regionaler Entwicklung. Die regionalen Partnerschaften können relativ autonom über die Verwendung öffentlicher Mittel in ihrer Region entscheiden und somit ihrer Entwicklungsstrategie konkrete Projekte folgen lassen – eine Innovation, die dem System der formellen Raumplanung bisher nicht gelungen ist.

Sektorübergreifende Förderpolitik

Der Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung ist auch auf die sich ändernden Problemlagen ländlicher Räume zurückzuführen, wo nicht mehr nur die Probleme einer landwirtschaftlichen Produktion im Vordergrund stehen, sondern auch Fragen der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur oder des demographischen Wandels immer

lauter gestellt werden. Deren Lösung durch rein sektorale Ansätze scheint fraglich zu sein. So versucht die integrierte ländliche Entwicklung, das weit entwickelte System der sektoralen Regelförderung sensibler zu machen für mögliche Synergien zwischen Politiksektoren und Wirtschaftsbranchen. Besonders sei hier auf die oft kritisierte Agrarförderung verwiesen, die (auch) durch den Ansatz einer integrierten ländlichen Entwicklung in Richtung auf eine umfassendere ländliche Politik weiterentwickelt werden sollte (BMVEL 2005). Die Umsetzung der ILE-Programme unterstreicht die Querschnittsorientierung dieser informellen Planungen sowie den intersektoralen Charakter der regionalen Entwicklungsstrategie, indem sie diese mit Finanzmitteln zur Implementierung ausstattet. Im Rahmen von sektoraler Förderung und vor dem Hintergrund verschieden starker Politiksektoren und ihrer Verwaltungen als den „Hütern" sektoraler Interessen hätten diese Mittel niemals in einer solch innovativen Weise genutzt werden können.

Innovationsförderung

Die integrierte ländliche Entwicklung versucht auch, gezielt Innovationen hervorzubringen. Der dezentrale Steuerungsansatz hilft dabei, indem durch zentrale Instanzen lediglich eine grobe Rahmensteuerung z. B. durch nur wenig konkrete Förderrichtlinien angestrebt wird und die Detailsteuerung in den Regionen erfolgt (Elbe 2007). Durch diesen Ansatz werden unterschiedliche Innovationen ermöglicht: So werden neue Bündnisse zwischen Akteuren verschiedener Sektoren leichter eingegangen. Daneben kann es zu Produkt- und Dienstleistungsinnovationen kommen. Da integrierte ländliche Entwicklung aufgrund eines fehlenden komparativen Vorteils im Vergleich zu industrieller Produktion fortwährend nach Nischenmärkten suchen muss, kann es einfacher zu neuen Produkten wie z. B. dem „Mondholz"[7] kommen. Die gezielte Förderung von Innovationen entstammt explizit dem Programm einer integrierten ländlichen Entwicklung (vgl. DVS 1999).

Wettbewerb als Politikprinzip

Letztlich kann auch der Leistungswettbewerb zwischen Regionen als politische Innovation von integrierter ländlicher Entwicklung gesehen werden. Dieses in Deutschland bisher eher schwach verbreitete Politikprinzip dient dazu, Anreize für Regionen zu setzen, politisch gewollte regionalpolitische Ziele zu verfolgen. Sie können daher als neues Steuerungsinstrument in der Regionalpolitik bezeichnet werden (Benz 2007a), durch das die innovativsten regionalen Konzepte den weniger erfolgversprechenden vorgezogen werden.

Regional Governance als innovative Steuerung

Der Steuerungsansatz von Regional Governance versucht, lange beobachtete Steuerungsdefizite des „Government" zu umgehen. Diese kommen überwiegend durch die Aufsplitterung öffentlicher Politik und öffentlicher Verwaltungen in die „departmental politics" zustande, welche recht autonome, stabile und reformresistente Politiksektoren etablieren (Giessen 2009a; Giessen/Krott 2009; Jänicke 2006). Hinzu kommt, dass das System der formellen Raumplanung als Teil des „Government" aus politikwissenschaftlicher Sicht ebenfalls eher konservatorische Wirkungen entfaltet (Scharpf/Schnabel 1979), da es zahlreiche „non decisions" festschreibt, welche die Thematisierung bestimmter Probleme oder gewisser Lösungsansätze nicht zulässt (vgl. bereits Naschold 1978; ähnlich Fürst/Löb/Rudolph/Zimmermann 2003). Da ländliche Politik aufgrund der geänderten Problemstruktur der Raumentwicklung einen Querschnittscharakter hat, verbessern die netzwerkartige Erscheinung sowie die hohe Flexibilität von Regional Governance die Chancen, Regionalpolitik effektiver zu gestalten. Die Beteiligung unterschiedlicher Akteure ermöglicht einen breiten Diskussionsprozess zwischen diesen bezüglich neuer Lösungsbeiträge. Das innovative an diesem „Schauplatz der Interessen" (Giessen 2009b) ist, dass die Interessenlage der Beteiligten relativ offen dargelegt wird und somit themenorientierte Überlappungen der Interessen identifiziert werden können. Somit versucht Regional Governance, eine standardisierte Antizipation der Interessenlage anderer Akteure zu vermeiden und die Frage, mit welchen Bündnispartnern sich ein Eigeninteresse realisieren ließe, immer wieder aufs Neue zu stellen. Dieser Prozess ist der Grundstein für Kooperationen, die in diesem Zusammenhang unter den Begriffen der „Synergien" bzw. der „win-win-Situationen" verstanden werden.

Regional Governance ermöglicht zudem innovative Bündnismöglichkeiten über die regionalpolitische Ebene hinaus. Im Sinne einer Multi-Level-Governance (Marks 1993) kommt es hier zu neuen Allianzen: Die EU-Kommission wird Partner der Bundesländer, der Bund Anwalt von regionalen Entwicklungsprozessen.

Diese theoretischen Ausführungen führen zu einem idealtypischen Modell einer ländlichen Politik. Welche Formen dieses Modell in der politischen Wirklichkeit annimmt, soll im folgenden Teil exemplarisch behandelt werden.

[7] Mondholz wird von Bäumen gewonnen, die entsprechend des forstwirtschaflichen Mondkalenders gefällt werden. Ihm werden besondere Eigenschaften bezüglich Haltbarkeit etc. nachgesagt.

2 Nadelöhre, Stolpersteine und politischer Gegenwind in der politischen Praxis

Die bisherige Würdigung des konzeptionellen Ansatzes einer integrierten ländlichen Regionalentwicklung durch Regional Governance muss jedoch auch die realen politischen Rahmenbedingungen und Determinanten der politischen Umsetzung zur Kenntnis nehmen. Einer zu idealistischen Vorstellung von reibungsloser Implementation soll mit dem folgenden Blick auf die Umsetzung ländlicher Entwicklungspolitik vorgebeugt werden. Die hier analysierten „Probleme“ wurden überwiegend in zwei Stadien des Politikprozesses beobachtet.[8] Zunächst treten diese in der Formulierung der ILE-Programme auf. Diese findet auf zentraler Ebene (z. B. EU oder Bundesland) statt. In der folgenden Umsetzung auf regionaler Ebene herrschen andere politische Rahmenbedingungen und Determinanten vor.

2.1 Zugang nicht-staatlicher Akteure vs. verwaltete Politik – wo verbirgt sich mehr Innovation?

Der Regional Governance-Ansatz betont die Rolle nicht-staatlicher Akteure in der Regionalpolitik. Er tritt im Falle von integrierter ländlicher Entwicklung jedoch in Konkurrenz zum traditionellen Government. Dies konnte sowohl in der Vorbereitung und Formulierung der Programme als auch in der Umsetzung beobachtet werden.

Die Definition von zu lösenden Problemen, das Setzen der Agenda sowie ein Großteil der Formulierung des Förderprogramms erfolgte im Falle von „Regionen Aktiv“ im Rahmen einer kleinen Koalition aus Befürwortern des Ansatzes. Die Beteiligung anderer Interessensgruppen, wie z. B. dem Bauernverband, war nicht kontinuierlich, oder z. B. den Waldbesitzerverbänden, überhaupt nicht vorhanden (Giessen/Böcher 2008). Ein weiteres Beispiel der Nichteinbeziehung der Zivilgesellschaft stellt die so genannte Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ um eine ILE-Förderung dar. Hier wurde die Formulierung der Förderpolitik als reine Staatsaufgabe verstanden und keine Notwendigkeit gesehen, sich gegenüber nicht-staatlichen Interessen zu öffnen (Giessen/Böcher 2008).

In der Implementierung der Programme drückt sich die Konkurrenzsituation durch eine Verschiebung und Akkumulation informeller Machtpotenziale zu Gunsten nicht demokratisch legitimierter Akteure aus. Der Aufbau von Governance-Strukturen und -Institutionen bei der Implementation von integrierter ländlicher Entwicklung tritt in Konkurrenz zum regionalen Government. Somit gerät die (Vor-)Machtstellung demokratisch legitimierter regionaler Institutionen von zwei Seiten unter Druck. Einerseits regiert die obere politische Ebene (hier EU oder Bund) informal in die Region hinein und versucht, dort ihre spezifischen Ziele durchzusetzen (vgl. z. B. Böcher 2008a). Andererseits können in regionalen Governance-Strukturen Entscheidungen autonom und teils vorbei an regionalen Institutionen (einschließlich regionaler und lokaler Politiker) mit Finanzmitteln der oberen Ebenen durchgesetzt werden (Giessen/Böcher 2008). Dies ergibt sich aus der Zusammensetzung der regionalen Partnerschaften auf Entscheidungsebene, die maximal 50% öffentliche Akteure (also Vertreter demokratisch legitimierter Institutionen) aufweisen dürfen, und der Tatsache, dass die Fördermittel oft durch Gemeinden und Landkreise kofinanziert werden müssen. Somit reduziert sich der Einfluss formaler Institutionen des Government auf die eigenen Haushaltsmittel. Ferner benachteiligten die analysierten ILE-Programme privatwirtschaftliche Akteure durch langwierige Prozesse und unpassende Förderbedingungen (Giessen 2008). Letztlich konnte beobachtet werden, dass die regionalen Prozesse oft durch öffentliche Verwaltungen dominiert wurden (Giessen/Böcher 2008). Das innovative Potenzial der zivilgesellschaftlichen Akteure, deren Ressourcen, Ideen und Durchsetzungspotenziale werden so blockiert. Dieser Befund trifft besonders für die Regelförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ zu, in der das Ausmaß staatlicher Beteiligung in den Förderrichtlinien nicht beschränkt wurde (Giessen/Böcher/Ortner et al. 2006).

Die Konkurrenz zwischen Governance-Strukturen und Vertretern des Government auf beiden Ebenen lässt Letzteren folglich zwei Optionen: die Abwehr des Ansatzes und Verteidigung der eigenen Stellung oder die Vereinnahmung und Abmilderung der Initiative bzw. das Umdefinieren der Interventionen zum eigenen Nutzen. Im ersten Falle wird durch die Gegenwehr des Government eine Ausbreitung und Etablierung der Regional Governance limitiert und der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure gewissermaßen im Keim verhindert. Dies war bei der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ zu beobachten. Dort wurden Tendenzen einer Regional Governance systematisch blockiert und stark relativiert, also umdefiniert (Giessen/Böcher 2008; allgemein vgl. Benz 2003). Im Falle der Integration von Governance in das Government wird automatisch eine Vormachtstellung von Vertretern des politischen Systems etabliert, mit der sich die „non-decisions“ des formellen Systems auf den innovativen Ansatz übertragen. Dies war der Fall bei der Formulierung der Operationellen Programme der Länder für das Leader+Programm, als häufig „zu innovative“ Elemente, wie ein regionales

[8] Die hier verwendeten Begriffe beschreiben einen so genannten Policy-Zyklus, wie er in der Politikwissenschaft analytisch gefasst wird. Man unterscheidet verschiedene idealtypische Phasen des Politikprozesses, welche Problemdefinition, Agenda Setting (Problemthematisierung), Formulierung, Implementierung (Umsetzung oder Vollzug), Evaluation (Bewertung) sowie die Terminierung (Re-Definition) gesellschaftlich konstruierter Probleme umfassen (Jann/Wegrich 2003), wobei die Phasenbezeichnungen je nach Autoren variieren können.

Budget oder die Projektbewilligung durch die Regionen, kraft Operationeller Programme entschärft wurden (Giessen/Böcher 2008).

2.2 Ländliche Politik vs. sektorale Interessen – die horizontale Herausforderung

Die sektorübergreifende Förderung regionaler Projekte durch Programme der integrierten ländlichen Entwicklung kann durchaus als erfolgreich bewertet werden. So konnten durch gemeinsame Projekte und durch den Austausch der jeweiligen Interessen ein gegenseitiger Nutzen durch innovative Bündnisse, z. B. zwischen Landwirten und Vertretern des Naturschutzes, erzielt werden (Elbe et al. 2007). Die einzelnen Beispiele intersektoraler Kooperation sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Beteiligung bestimmter Akteure, die für die Entwicklung ländlicher Räume eine sachlich bedeutsame Rolle spielen könnten, in der politischen Praxis der integrierten ländlichen Entwicklung zum Teil gering ausfallen. Am Beispiel der Forstwirtschaft als Sektor bzw. Waldbesitzern, Forstverwaltungen und forstlichen Dienstleistern als potenziellen Partnern in integrierter ländlicher Entwicklung sei dies hier illustriert. Die Forstwirtschaft ist ein expliziter Adressat der ILE-Programme (Giessen 2008), da sie bei einem Waldanteil von gut 30% an der Gesamtfläche Deutschlands ein gewisses Potenzial zur nachhaltigen Regionalentwicklung besitzt. Die tatsächliche Beteiligung bleibt jedoch stark hinter diesem Potenzial zurück (Ortner 2004; 2009). Die geringe Beteiligung kann nun verschieden erklärt werden: Einerseits fehlt es dem Sektor an Informationen zu den Programmen, einem generellen Willen, sich integrierten Ansätzen gegenüber zu öffnen und folglich an geeigneten Strategien, sich dort erfolgreich einzubringen (Giessen 2008, Giessen/Krott 2009). Andererseits werden ILE-Programme von den o. g. Forstakteuren als erweiterte landwirtschaftliche Strukturprogramme empfunden, die im Falle von „Regionen Aktiv“ einen starken Bias in Richtung ökologischer Landwirtschaft und Verbraucherschutz aufwiesen (Giessen 2008; Giessen/Krott 2009[9]). Hieraus erwächst ein kompetitiver Vorteil von Öko-Landwirten gegenüber anderen Beteiligten.

Die strukturelle Schwäche des ILE-Ansatzes, die Umsetzung tatsächlich intersektoral zu gestalten, lässt sich letztlich aber weitaus plausibler mit der Art und Weise der Politikformulierung auf zentraler Ebene erklären. Betrachtet man hier das Zustandekommen der Politik, wird noch deutlicher, dass die Sektoralisierung von Politik und Verwaltung, also die „departmental politics“, einen enormen Einfluss auf die Förderpolitik für ländliche Räume haben (Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008). Zwar wurde mittlerweile zum Thema „ländliche Räume“ eine interministerielle Arbeitsgruppe etabliert, die sich dem Thema sektorübergreifend widmen soll (BMELV 2009), jedoch dürfte unstrittig sein, dass diese nicht per se „zu einer besseren Koordinierung und Bündelung von Instrumenten in der ländlichen Entwicklung“ (BMELV 2009: 13) führt. Vielmehr werden gerade bei einer intersektoralen Bearbeitung von Problemen die Interessenskonflikte zwischen beteiligten Ressorts und anderen Akteuren deutlich. Es ergeben sich zwei Optionen, mit dieser Situation umzugehen: Einerseits können Konflikte unterschiedlicher sektoraler Interessenslagen vermieden werden, d. h. die Beteiligung konfligierender Interessen wird umgangen, wie im Falle der Formulierung von „Regionen Aktiv“ beobachtet werden konnte. Hier wurden Vertreter der Bundesländer sowie der Bauernverband erst spät im Prozess (wieder)[10] in den Beirat berufen, welchem die kontinuierliche Weiterentwicklung und Anpassung des Programms oblag (Giessen/Böcher 2008). Zweitens kann zur Lösung von sektoralen Interessenskonflikten eine verbindliche Regelung per Entscheidung herbeigeführt werden, ohne die intersektorale Besetzung politischer Gremien zu verändern. Diese Variante konnte nicht beobachtet werden und ist für den wenig konfliktfähigen Ansatz der Regional Governance untypisch. Somit ist der Ausschluss bestimmter Interessen und Sektoren paradoxerweise die einzige Möglichkeit, die politische Innovation der Intersektoralität voranzutreiben, ohne den Ansatz durch die Konkurrenz starker Sektoren zu verwischen.

Der deutsche Föderalismus sieht eine weitgehende Länderzuständigkeit bei den Themen Landwirtschaft, Naturschutz, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung vor. Im Falle von Leader+ waren die Bundesländer aufgefordert, den integrierten Ansatz mittels so genannter Operationeller Programme auszugestalten (Axt 2000). Die Zuständigkeit für deren Formulierung oblag in den meisten Fällen dem Landwirtschaftsressort, wo sich Agrarinteressen stark institutionalisiert wiederfanden, somit die Programme prägten und ein großes Innovationspotenzial des Ansatzes herausfilterten (Giessen/Böcher 2008).

In der Förderung integrierter ländlicher Entwicklung nach der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ wurde eine Bewertung der ILE-Programme, die integraler Bestandteil der integrierten ländlichen Entwicklung ist, generell abgelehnt, oder sie wurde lediglich punktuell durch die Ressortforschung des Bundeslandwirtschaftministeriums zugelassen (Giessen/Böcher 2008). Diese Tatsache zeigt, dass im Umfeld intersektoraler Forderungen an sektorale Politik hohe Spannungen herrschen und Infor-

[9] Nach den Autoren weist ein jedes politisches Programm naturgemäß einen „sektoralen“ Bias auf, der die Werte und Interessen der Initiatoren und deren gesellschaftlichen Umfeldes widerspiegelt.

[10] Der Bauernverband war bereits in der Initialphase in der so genannten Jury vertreten, wurde jedoch nicht direkt in das Folgegremium – den Beirat – bestellt.

mationen über die Leistungsfähigkeit sektoraler Politik, die durch Evaluationen einer breiteren Masse zugänglich werden würden, keine Selbstverständlichkeit darstellen.

Letztlich wurde deutlich, dass eine Integration ländlicher Politikbelange entsprechend der ILE-Programmatik in die sektorale Regelförderung den Ansatz stark schwächt. Hier wird weder die Entscheidungsmacht in die Regionen verlegt noch werden Evaluationen durch die Förderprogramme unterstützt (Giessen/Böcher/Ortner et al. 2006). Dies führt zu einer stark eingeschränkten und fragmentierten Umsetzung von integrierter ländlicher Entwicklung im Rahmen der sektoralen Regelförderung (Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008).

2.3 Multilevel Governance vs. Hierarchie und Zuständigkeiten – die vertikale Herausforderung

Da die integrierte ländliche Entwicklung oft im Zusammenspiel mit EU-Strukturpolitik erfolgt, kann hier auch der Ansatz der Multilevel Governance beobachtet werden (Marks 1993; Benz 2007b; Heinelt 1996). Dieser basiert auf informalen Beziehungen zwischen politisch miteinander verflochtenen Ebenen, ohne dass diese in eine direkte Hierarchie eingebunden sind; fehlende formale Kompetenzen werden kompensiert durch aktives Ausüben von Staatsfunktionen wie die Formulierung von Programmen (Tömmel 1994).

Durch die Richtlinien der EU-Kommission zu der Gemeinschaftsinitiative Leader+ wurde der innovative Ansatz geschaffen und seine Umsetzung mit eigenen Finanzmitteln unabhängig von der Regelförderung garantiert. Jedoch konterkariert das Programmplanungsverfahren der EU (vgl. Axt 2000) die effektive Umsetzung der politischen Innovationen erneut durch die weitreichende Gestaltungsmacht der Länder innerhalb der Operationellen Programme. So wurde beispielsweise die effektive Verlagerung von inhaltlicher Verantwortung in die Regionen stark durch administrative Vorgaben und letztlich den Verbleib der Projektbewilligungskompetenz bei den Länderministerien oder deren nachgeordneten Stellen verhindert (Giessen/Böcher 2008).

Auch im Falle von „Regionen Aktiv“ wurde der informal geprägte Multilevel Governance-Ansatz bemüht. So wurde es als ein Modellprogramm zur ländlichen Regionalentwicklung etabliert, ohne die nach dem Grundgesetz zuständigen Bundesländer einzubeziehen (Giessen/Böcher 2008). Da die Länder im Rahmen der Politikverflechtung bei der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ jedoch eine Blockademacht gegenüber dem Bund haben (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) und ihren Agrarinteressen folgend als Vetospieler gegen den intersektoralen Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung aufgetreten wären, hat man im Rahmen von Multilevel Governance eine fachlich zuständige politische Ebene umgangen.[11] Dieses Vorgehen stieß bei den Ländern auf heftige Gegenwehr unter Verweis auf deren Zuständigkeit im Politikfeld (Giessen/Böcher 2008). Die politische Neuheit eines innovativen Programmes zur integrierten ländlichen Entwicklung wurde also auf dem Wege des Umgehens einer zuständigen Ebene mit dem Verprellen der Länder erkauft, ohne deren Unterstützung jedoch eine langfristige Politik integrierter ländlicher Entwicklung nicht möglich ist.

2.4 Die Summe der Probleme: Fazit der Analyse

Das Beispiel der ILE-Politik zeigt, dass sich die Umsetzung eines innovativen Ansatzes zur Regionalentwicklung durch Regional Governance erheblichen politischen Widerständen gegenübersieht. Erfolgreich konnte sie lediglich im Rahmen von so genannten Pilotprogrammen gestaltet werden. Eine substanzielle Integration und Institutionalisierung im Rahmen des traditionellen Government bzw. der Regelförderung hingegen ist nicht gelungen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die sektoralen Interessen z. B. der Landwirtschaft sowie die schwere Reformierbarkeit sektoraler Institutionen, z. B. der Gemeinschaftsaufgaben (Rudolph 2005), und die Interessen der beteiligten politischen Ebenen sind hier die treibenden (oder besser konservierenden) politischen Kräfte. Das System der Regelförderung, für das die Länder eine weitgehende Programmformulierungskompetenz besitzen, hat dem Druck von Seiten höherer politischer Ebenen (überwiegend der EU, aber auch des Bundes) und einer Koalition von Gegnern der rein sektoralen Mittelverwendung (z. B. Gegenkoalition zu Agrarsubventionen inklusive des Naturschutzsektors) nach mehr Regional Governance hier nur minimal nachgegeben und erstickte den Ansatz teilweise bereits früh im politischen Prozess. Dies ist bei der Formulierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ zu beobachten, woran auch die Föderalismusreform nichts ändern konnte. Ebenso ersichtlich wird dies bei der Ausgestaltung des ELER, wonach Komponenten der integrierten ländlichen Entwicklung mittels der Leader-Methode nur dann zum Einsatz kommen, wenn sie den vorab etablierten Förderbereichen (ELER-Achse 1–3) entsprechen. Die Frage nach dem Erfolg des Regional Governance-Ansatzes in Pilotprogrammen lässt sich ähnlich erklären. Die ILE-Pilotprogramme entstanden im Rahmen breiterer (agrar)politischer Krisen wie BSE[12] und Druck aus internationalen Freihandelsverhandlungen. Eine Verweigerung der etablierten, sektoral ausgerichteten Akteure gegenüber innovativen politischen Interventionen zu einem solchen Zeitpunkt hätte die entsprechenden sektoralen Politikinstrumente zusätzlich unter legitimatori-

[11] Keating/Hooghe (1996) sprechen dabei vom „by-passing“.

[12] Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderkrankheit)

schen Druck gebracht. Die zeitlich begrenzte Unterstützung des Regional Governance-Ansatzes durch die etablierten Akteure wurde ebenfalls durch die Tatsache befördert, dass die Finanzierung der Pilotprogramme nicht direkt in sektorale Budgets eingriff, sondern diese daran sogar partizipieren konnten.

Die Thematisierung und Problemdefinition sowie große Teile der Formulierung von Programmen der integrierten ländlichen Entwicklung wurden durch eine kleine Koalition vorgenommen, die in der Umsetzung der Programme profitierten. In diesem Zuge war ein wachsender Einfluss von nicht-staatlichen Akteuren auf die Politikgestaltung zu beobachten. Dieser wiederum führte zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Systemen des Government und der Governance, welche entweder durch Blockaden oder durch Integration der integrierten ländlichen Entwicklung in das Government bewältigt wurden. Als klarer Gegensatz zu diesen Phänomenen kann die ILE-Regelförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ gesehen werden, bei der private Akteure keine Rolle spielen. Im Rahmen des ELER wie auch der restlichen Strukturpolitik kommt privaten Akteuren wiederum eine aktivere Rolle mit mäßigen Einflusspotenzialen in den Begleitausschüssen zu.

Die horizontale Integration ländlicher Entwicklungsziele (oder horizontale Politikintegration, vgl. Giessen 2009a) scheiterte an einer sektoralen Bearbeitung von Politik durch relativ autonomes Handeln einzelner Verwaltungszweige und deren Organisations- und Sektorinteressen. Der Anspruch, sektorübergreifend zu fördern, wurde während der Umsetzung der Pilotprogramme durchaus erfüllt. Aber auch hier war die Formulierung stark von den beteiligten Sektoren geprägt, was zu einer Re-Sektoralisierung führte. Die Herkulesaufgabe der intersektoralen Koordination wurde somit in den Pilotprogrammen überwiegend in den Vollzug und somit in die Regionen verschoben (Giessen/Böcher 2008; Böcher 2009a). Anstrengungen, diesen Ansatz auch auf die Regelförderung zu übertragen, sind hingegen gänzlich gescheitert. Es fehlte einerseits an einer hochrangigen Beauftragung zur Integration durch zentrale politische Gremien (Jänicke 2006). Der intersektorale Ansatz wurde andererseits in der Formulierung des Rahmenplans zur Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ stark zugunsten von Agrarinteressen sowie den Interessen kommunaler Gebietskörperschaften ausgestaltet. Hier spiegeln sich hohe Pfadabhängigkeit und schwere Reformierbarkeit der Gemeinschaftsaufgabe (Rudolph 2005) wider. Auch im Falle anderer Förderinstrumente (wie z. B. der Strukturfonds) muss von einer sektoralen Bearbeitung ausgegangen werden, die lediglich durch hochrangig beauftragte landesweite Strategien aufgeweicht werden konnten (Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008). Die Leader-Förderung im Rahmen des ELER könnte hier als Gegenbeispiel angeführt werden. Jedoch ist, wie oben angeführt, die Umsetzung der Prinzipien integrierter ländlicher Entwicklung an die vorab etablierten Programmziele (Achse 1–3) gekoppelt. Zudem wird die Kofinanzierung des ELER zu großen Teilen über die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ als nationale Rahmenregelung bereit gestellt, was den innovativen Ansatz erneut stutzt. Dieser lässt sich auf regionaler Ebene umsetzen, er bietet jedoch keine chancengleichen Beteiligungsmöglichkeiten für alle relevanten Sektoren.

Eine vertikale Politikintegration (Giessen 2009c) gestaltete sich schwierig, da der Föderalismus vielfältige Blockademöglichkeiten etabliert (Benz 2003), die von Akteuren genutzt werden. Die Politikverflechtung bei den Gemeinschaftsaufgaben und die daraus resultierende Vetomacht der Bundesländer machten 2004 eine gehaltvolle Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ in Richtung integrierte ländliche Entwicklung unmöglich. Diese Verflechtung zu umgehen gelang durch eine Konstellation der Multilevel Governance beim Leader-Programm. Als Folge war jedoch eine geringere horizontale Integration zu beobachten, was die Re-Sektoralisierung des ILE-Ansatzes durch einige Operationelle Programme der Länder belegen.

3 Der Weg vorwärts: Regional Governance politisch erfolgreich betreiben

Jeder Versuch, ländliche Politikbelange als Querschnittsaufgabe in bestehende Politiken zu etablieren, muss akzeptieren, dass es sich bei Politikintegration um eine dauerhaft konfliktreiche Angelegenheit handelt (Hubo/Krott 2007; Giessen 2009a; Giessen 2009c). Die größten Aussichten auf Wirkung (nicht nur politischen Erfolg) haben demnach Ansätze einer punktuellen Integration, bei denen die spezifischen Rahmenbedingungen und mögliche Bündnispartner immer aufs Neue geprüft werden, ob sie einen Integrationserfolg versprechen (Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008). Ziel dieses Ausblicks soll es sein zu eruieren, welche politischen Strategien geeignet scheinen, die beschriebenen Defizite hinsichtlich der horizontalen und der vertikalen Politikintegration ländlicher Belange zu reduzieren und somit eine effektivere Umsetzung einer integrierten ländlichen Entwicklung durch Regional Governance zu erreichen.

3.1 Politikverflechtung oder Multilevel Governance

Fragt man sich, innerhalb welches institutionellen Rahmens eine ausgeweitete und effektive Förderung integrierter ländlicher Entwicklung stattfinden soll, bieten sich drei Möglichkeiten. Erstens kann jedes Bundesland frei gemäß den herrschenden politischen und strukturellen Bedingungen

eigene Programme zur integrierten ländlichen Entwicklung auflegen und deren Umsetzung mit Mitteln ausstatten. Da ILE-Förderungen meist auch eine Gefährdung der Finanzmittel für die Agrarpolitik bedeuten, ist die Umsetzung von ILE-Programmen nur in Ländern mit gering ausgeprägten Agrarinteressen realistisch.

Zweitens könnten die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ oder die Gemeinschaftsaufgabe „regionale Wirtschaftsstruktur“ für die weitere Verbreitung einer integrierten Regionalentwicklung herangezogen werden. Die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ hat sich jedoch als reformresistent gezeigt (vgl. Rudolph 2005). Dies ist auf die Politikverflechtung zurückzuführen, die hier besonders ausgeprägt ist (Scharpf 1999). Ein Versuch, integrierte ländliche Entwicklung hier einzubinden und damit die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ gleichsam zu entsektoralisieren, ist bereits 2004 inhaltlich weitgehend gescheitert (Giessen/Böcher 2008). Starke Länder- und Agrarinteressen machen es folglich ebenfalls wenig aussichtsreich, die integrierte ländliche Entwicklung in den Bereich starker Politikverflechtung einzubinden.

Drittens und etwas positiver ist hier der Multilevel Governance-Ansatz der EU-Strukturpolitik zu bewerten, in welchem keine Vetomacht unterer Ebenen existiert (Marks 1993). Diese erhalten im Rahmen Operationeller Programme jedoch eigene Gestaltungsspielräume (Axt 2000), die nur in seltenen Fällen zu Gunsten eines Querschnittsansatzes genutzt werden dürften. Begünstigend kommt hinzu, dass im System der ELER-Förderung bereits Komponenten einer integrierten ländlichen Entwicklung im Rahmen der Leader-Achse existieren und mit 5% des Fondsvolumens eine prominentere Rolle einnehmen, als dies die ILE-Förderung im Regime der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ tut. Allerdings bleibt relativierend festzustellen, dass die Mittel hier lediglich zur Umsetzung von Maßnahmen der konventionellen Förderbereiche genutzt werden können.

3.2 Ländliche Politik intersektoral gestalten

Die Eigeninteressen von Fachverwaltungen und sektorale Kräfte akzeptierend muss zur Integration neuer Belange (hier der ländlichen Entwicklung als Querschnittsaufgabe) in bestehende Politik eine hochrangige Beauftragung, z. B. durch Parlament, Kabinett oder Regierungschefs, erfolgen (Jänicke 2006). Denn das Argument der effektiveren Lösung ländlicher Problemlagen allein dürfte hier wenig bewirken. Ein solches Vorgehen kann in einigen Bundesländern bei der Verwendung der Strukturfondsmittel beobachtet werden (vgl. Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008). Grundlage hierfür ist jedoch die Thematisierung ländlicher Problemlagen als Querschnittsproblem, welches einer den Fachverwaltungen übergeordneten Koordination bedarf.

Die konkrete Formulierung von Programmen muss dann von einer Regierungseinheit (z. B. der Staatskanzlei) betrieben werden, die nicht nur sektorale Interessen verfolgt. Deren Berufung zur Gestaltung integrierter ländlicher Politik wäre selbstverständlich mit einem Autonomieverlust der Fachressorts, also einer politischen Abschwächung des Ressortprinzips verbunden und verursachte deren Widerstand.

Um der resultierenden Politik jedoch einen Querschnittscharakter und eine hohe Akzeptanz zu verschaffen, müssten diverse Akteure und Sektoren frühzeitig am Prozess beteiligt werden. Diese Beteiligung wiederum kann nicht beliebig breit und einflussreich gestaltet werden. Denn mit steigender Zahl an Interessen mit weitreichendem Einfluss steigt ebenfalls die Zahl der Vetospieler. Die Beteiligung muss aber so umfangreich und substanziell sein, dass die Ressourcen der Beteiligten, insbesondere die Expertise um ländliche Problemlagen und Lösungsalternativen nichtstaatlicher Akteure, genutzt werden können. Somit reduziert sich mit wachsendem Anspruch an Intersektoralität der Einfluss nichtstaatlicher Akteure, und die Rolle des Staates rückt wieder in den Mittelpunkt.

3.3 Gibt es Aussicht auf Erfolg?

Um eine integrierte ländliche Politik zu forcieren, bedarf es einer starken Koalition aus Anhängern des Ansatzes. Der Versuch einer Gegenmachtbildung (Naschold 1978) zu starken Agrarinteressen muss einflussreiche Verbündete umfassen. Dabei trifft man auf die EU, die im Rahmen der GATT-Verhandlungen[13] zur Handelsliberalisierung ihre Agrarförderung unter wachsendem Druck sieht und in der ländlichen Entwicklung Alternativen zur ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik sieht. Bundesländer, bei denen reine Agrarinteressen weniger ausgeprägt sind, zählen ebenso zur Gruppe möglicher Unterstützer wie die Teile der Bundesregierung, die eigene Programme zur integrierten ländlichen Entwicklung betrieben haben. Letztlich könnten auch Kommunalverbände hier geeignete Partner darstellen, weil durch den sektorübergreifenden Ansatz relativ freie Fördermittel in die Regionen fließen, die dort durch die lokale Politik mitbestimmt verwendet werden können.

Eine gemeinsame Strategie einer solchen Koalition könnte folgende Komponenten beinhalten: das formale Hinwirken auf eine integrierte ländliche Politik im Agrarministerrat, was relativ unwahrscheinlich ist; Initiativen der Ministerpräsidenten zur integrierten Verwendung der Mittel von Strukturfonds und Gemeinschaftsaufgaben (vgl. Giessen/Lukesch/Böcher et al. 2008) und informaler Druck auf die EU-Kommission durch entsprechende Länder, das Monofondsprinzip der Strukturpolitik (wieder) abzulegen (vgl. Giessen/Lukesch/

[13] General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen), 1947 abgeschlossen und seit 1948 in Kraft.

Böcher et al. 2008). Es wird jedoch klar, dass die Verwirklichung dieses innovativen Ansatzes im Rahmen realer Politik und deren Determinanten ein äußerst ambitioniertes wie voraussetzungsvolles Anliegen darstellt, welches ohne Krisenereignisse nur wenig Aussicht auf Erfolg hat.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 77.

Axelrod, R. M. (2005): Die Evolution der Kooperation. München.

Axt, H.-J. (2000): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Opladen.

Benz, A. (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Mayntz, R.; Streeck, W. (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf. Frankfurt/New York, 205–236.

Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In: Benz, A.. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 12–28.

Benz, A. (2007a): Politischer Wettbewerb. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 54–67.

Benz, A. (2007b): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 297–310.

Benz, A.; Crow, K.; Holtmann, E. (1998): Regionen und regionale Politik – eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, 15–29.

Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, 11–66.

Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie, Praxis, Pespektiven. Opladen.

Bergmann, E. (2000): Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene. In: Bizer, K.; Linscheidt, B.; Truger, A. (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz. Berlin, 215–239.

Böcher, M. (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? Erfolgskriterien für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Müller, K.; Dosch, A.; Mohrbach, E. et al. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungskooperation. Weikersheim, 65–75.

Böcher, M. (2008a): Regional Governance and Rural Development in Germany. The Implementation of LEADER+. In: Sociologia Ruralis 48, 4, 372–388.

Böcher, M. (2008b): Instrumentenwandel in der Umwelt- und Naturschutzpolitik und der Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung. Theoretische Grundlagen und Strategien der Praxisumsetzung. Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen.

Böcher, M. (2009): Faktoren für den Erfolg einer nachhaltigen und integrierten ländlichen Regionalentwicklung. In: Friedel, R.; Spindler, E. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume: Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege. Wiesbaden, 127–138.

Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.) (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Wiesbaden.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2005): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Bonn.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (DVS) (1999): LEADER+ – Die Europäische Initiative für den ländlichen Raum. Bonn.

Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. In: Raumforschung und Raumordnung, 62, 4/5, 270–279.

Eberlein, B.; Kerwer, D. (2002): Theorising the New Modes of European Union Governance. = European Integration online Papers 6, 5. Online unter: http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm. Zugriff am 08.09.2009.

Elbe, S. (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv. Aachen (Dissertation).

Elbe, S. et al. (2007): Begleitforschung „Regionen Aktiv“ – Synthesebericht und Handlungsempfehlungen. Göttingen.

EU Kommission (2000): Commission Notice to the Member States of 14 April 2000laying down guidelines for the Community initiative for rural development (LEADER+), 2000/C 139/05.

Fischer, F. (2000): Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge. Durham.

Franzen, N. et al. (2008): Herausforderung Vielfalt – Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel. Hannover. = E-Paper der ARL, Nr. 4.

Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59, 5/6, 370–380.

Fürst, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, A.. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 45–64.

Fürst, D.; Lahner, M.; Pollermann, K. (2005): Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. In: Raumforschung und Raumordnung 63, 5, 330–339.

Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden. = Schriften zur Rechtspolitologie, Bd. 15.

Giessen, L. (2008): Forstwirtschaft zurückhaltend bei Programmen zur integrierten ländlichen Entwicklung – Analyse der politischen Ursachen. In: Forstarchiv 79, 3, 116–121.

Giessen, L. (2009a): Horizontal Policy Integration. In: Robbins, P.; Mulvaney, D.; Golson, G. (Hrsg.): Green Food (im Erscheinen).

Giessen, L. (2009b): Regional Forest Governance: Potentiale und politische Triebkräfte im Politikfeld um eine integrierte ländliche Entwicklung. Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen (im Erscheinen).

Giessen, L. (2009c): Vertical Policy Integration. In: Robbins, P.; Mulvaney, D.; Golson, G. (Hrsg.): Green Food (im Erscheinen).

Giessen, L.; Böcher, M. (2008): Integrated Rural Development Policy in Germany and its Potentials for new Modes of Forest Governance. Wien.

Giessen, L.; Böcher, M. (2009): Rural Governance, forestry, and the promotion of local knowledge: The case of the German rural development programme „Active Regions”. In: Small Scale Forestry 8, 2, 211–230.

Giessen, L.; Böcher, M.; Ortner, M.; Tränkner, S. (2006): Integrated Rural Development as pathway for innovations – an unexploited potential for forestry. In: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE). (Hrsg.): Policies Fostering Investments and Innovations in Support of Rural Development. Warschau, 38–56.

Giessen, L.; Krott, M. (2009): Forestry Joining Integrated Programmes? A question of willingness, ability and opportunities. In: Allgemeine Forst- und Jagdzeitung (im Erscheinen).

Giessen, L.; Lukesch, R.; Böcher, M.; Elbe, S. (2008): Politikintegration für ländliche Räume? Die (Nicht-)Koordination der Förderung. In: Elbe, S.. (Hrsg.): Land-Stadt Kooperation und Politikintegration für ländliche Räume – Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008. Aachen, 57–120.

Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung – Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 286.

Hahne, U. (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale: zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien. München. = Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel. Bd. 8.

Hahne, U. (2004): Ländliche Regionalentwicklung mit LEADER+. In: Raumplanung 116, 199–204.

Heinelt, H. (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung – Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen.

Hubo, C.; Krott, M. (2007): Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 18, 2, 216–226.

Jänicke, M. (2006): Politikintegration im Mehrebenensystem: das Beispiel der deutschen Umweltpolitik. In: Koch-Baumgarten, S; Rüttgers, P.. (Hrsg.): Pluralismus und Demokratie: Interessenverbände – Länderparlamentarismus – Föderalismus – Widerstand: Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag. Frankfurt, 63–73.

Jann, W.; Wegrich, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K.; Bandelow, N. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, 71–105.

Keating, M.; Hooghe, L. (1996): By-Passing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process. In: Richardson, J.. (Hrsg.): European Union: Power and Policy Making. London, 216–229.

Marks, G. (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Carfuny, A; Rosenthal, G.. (Hrsg.): The State of European Community. Boulder, 391–410.

Naschold, F. (1978): Alternative Raumpolitik: ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Kronberg.

OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum: Politik und Governance. Paris.

OECD (2007): OECD Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume – Deutschland. Paris.

Ortner, M. (2004): Zusammenarbeit zwischen Forstwirtschaft und Leader+ weiter ausbaubar. In: LEADERforum 2, 41.

Ortner, M. (2009): Erfolgsfaktoren für die Beteiligung forstlicher Akteure an der integrierten ländlichen Entwicklung – Beispiel: LEADER+ Programm der EU-Strukturpolitik. Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen.

Peter, S.; Knickel, K. (2006): Empowerment of regional partnerships – The example of the Regional Action Pilot Program in Germany. In: disP 42, 3, 16–25.

Peters, B. G.; Pierre, J. (1998): Governance without government? Rethinking public administration. In: Journal of Public Administration Research and Theory 8, 2, 223–243.

Ray, C. (2006): Neo-endogenous rural development in the EU. In: Cloke, P.; Marsden, T.; Mooney, P. (Hrsg.): Handbook of Rural Studies. London, 279–291.

Rudolph, M. (2005): Agrarstrukturpolitik im vereinten Deutschland. Eine Analyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie. Aachen.

Scharpf, F. W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? Köln. = MPIfG Working Paper 99/3.

Scharpf, F. W.; Reissert, B.; Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.

Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. Hannover. = Beiträge der ARL, Bd. 27.

Tömmel, I. (1994): Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien. Baden-Baden.

Tränkner, S. (2010): Politische Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften in der integrierten ländlichen Entwicklung. Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen.

Van Der Ploeg, J. D.; Long, A. (1994): Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development. Assen.

Wilson, J. Q. (1980): The politics of regulation. In: Wilson, J. Q. (Hrsg.): The politics of regulation. New York, 357–394.