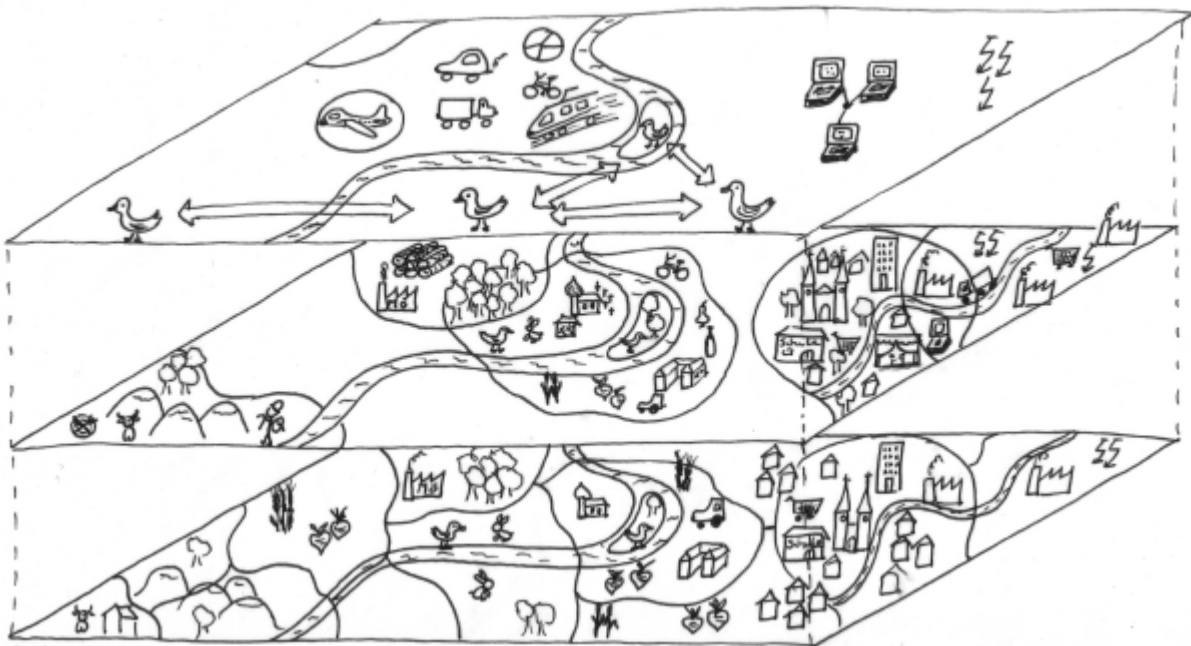


**Sebastian Elbe (Hrsg.)**

---

## **Land-Stadt Kooperation und Politikintegration für ländliche Räume**

Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen  
der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008



**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Hinweis: Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung der Verfasser wieder und muss nicht mit der Auffassung des Auftraggebers übereinstimmen.

Umschlaggestaltung: Judith Elbe

Copyright Shaker Verlag 2008

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8322-7664-5  
ISSN 0948-437X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen  
Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9  
Internet: [www.shaker.de](http://www.shaker.de) • E-Mail: [info@shaker.de](mailto:info@shaker.de)

Hinweis: Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung der Verfasser wieder und muss nicht mit der Auffassung des Auftraggebers übereinstimmen.

<b>DANK</b> .....	<b>V</b>
<b>HINTERGRUND BEGLEITFORSCHUNG REGIONEN AKTIV 2007 BIS 2008</b> .....	<b>VI</b>
<b>FOKUS LAND-STADT KOOPERATION: ZWISCHEN GRABENKÄMPFEN UND KONZEPTIONELLEN ANSÄTZEN</b>	
<b>1. EINFÜHRUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ZUR NOTWENDIGKEIT VON LAND-STADT KOOPERATIONEN</b> .....	<b>3</b>
2.1. POTENTIELLE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN LEITBILDER UND HANDLUNGSSTRATEGIEN AUF LÄNDLICHE RÄUME .....	4
2.1.1. <i>Auswirkungen auf metropolnahe ländliche Räume</i> .....	5
2.1.2. <i>Auswirkungen auf ländliche Zwischenräume</i> .....	6
2.1.3. <i>Auswirkungen auf periphere ländliche Räume</i> .....	7
2.2. HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR LÄNDLICHE RÄUME .....	7
2.3. PROGRAMMATISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR LAND-STADT-KOOPERATIONEN ...	9
2.3.1. <i>Europäische Ebene: Leipzig Charta und Territoriale Agenda</i> .....	9
2.3.2. <i>Bundesebene</i> .....	12
2.3.3. <i>Sichtweise der Stakeholder</i> .....	13
2.3.4. <i>Zwischenfazit</i> .....	16
<b>3. FALLSTUDIEN ZUR EINSCHÄTZUNG VON LAND-STADT KOOPERATIONEN IN EUROPÄISCHEN METROPOLREGIONEN</b> .....	<b>17</b>
3.1. EINSCHÄTZUNG DER AUSDEHNUNG UND DER POLYZENTRALITÄT .....	17
3.2. EINSCHÄTZUNG DER ORGANISATIONSSTRUKTUR UND DER EINBINDUNG DER WIRTSCHAFT .....	22
3.3. EINSCHÄTZUNG DER KOOPERATIONSFELDER .....	25
3.3.1. <i>Einschätzung hierarchiebezogener Themenfelder</i> .....	26
3.3.2. <i>Einschätzung marktbezogener Themenfelder</i> .....	28
3.3.3. <i>Einschätzung verhandlungsbezogener Themenfelder</i> .....	32
3.3.4. <i>Zusammenfassung</i> .....	34
3.4. EINSCHÄTZUNG ZUR FINANZIERUNG VON KOOPERATIONEN .....	36
<b>4. ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>38</b>
4.1. SCHNITTMENGEN DEFINIEREN – SKALIERUNG UND DURCHDRINGUNG DER EBENEN BEACHTEN .....	40
4.2. SCHNITTSTELLEN DEFINIEREN – PERSONEN UND ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN ETABLIEREN .....	41
4.3. DIE ZEITLICHE DIMENSION BEACHTEN .....	43
4.4. FINANZIERUNG .....	44
4.5. FAZIT .....	47
<b>5. QUELLEN</b> .....	<b>49</b>
LITERATUR .....	49
INTERVIEWPARTNER .....	54

## **POLITIKINTEGRATION FÜR LÄNDLICHE RÄUME? DIE (NICHT-) KOORDINATION DER FÖRDERUNG**

<b>1. POLITIKINTEGRATION ALS ANSATZ EINER LÄNDLICHEN POLITIK.....</b>	<b>57</b>
<b>2. THEORIE DER POLITIKINTEGRATION .....</b>	<b>58</b>
2.1. WAS HEIßT POLITIKINTEGRATION? .....	58
2.2. HORIZONTALE, VERTIKALE UND PUNKTUELLE POLITIKINTEGRATION .....	60
2.3. POLITIKINTEGRATION ALS MEHREBENENPOLITIK.....	62
2.4. POLITIKINTEGRATION BEI REGIONEN AKTIV.....	63
<b>3. POLITIKINTEGRATION IN DER FÖRDERUNG FÜR LÄNDLICHE RÄUME ..</b>	<b>64</b>
3.1. FORMALE POLITIKINTEGRATION BEI DER FÖRDERUNG – .....	.....
PROGRAMMATISCHE GRUNDLAGEN DER STRUKTURFONDS .....	64
3.2. INFORMALE WIRKLICHKEIT – .....	.....
AUF DER SUCHE NACH MECHANISMEN ZUR KOORDINATION .....	71
3.2.1. <i>Koordinationsmechanismen auf Landesebene</i> .....	71
3.2.2. <i>Koordinationsmechanismen auf regionaler Ebene</i> .....	85
3.2.3. <i>Fördernde und hemmende Faktoren einer Politikintegration</i> .....	88
3.2.4. <i>Mängel und Lücken in der Koordination von Förderung</i> .....	93
3.3. LICHTBLICKE – GUTE BEISPIELE DER KOORDINATION VON FÖRDERPROGRAMMEN ..	95
3.3.1. <i>Koordination auf der Ebene der Programmgestaltung:</i> .....	.....
<i>Das Beispiel Sachsen</i> .....	96
3.3.2. <i>Koordination auf der Ebene der Programmumsetzung:</i> .....	.....
<i>Das Beispiel Tirol</i> .....	104
<b>4. SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>110</b>
<b>5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>113</b>
<b>6. QUELLEN .....</b>	<b>117</b>
LITERATUR.....	117
INTERVIEWPARTNER .....	119

## Dank

Unser Dank gilt an dieser Stelle allen, die uns bei der Durchführung der Begleitforschung „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ in den Jahren 2007/2008 unterstützt haben.

Insbesondere möchten wir den zahlreichen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern in den Regionen – und diesmal nicht nur in den Regionen Aktiv Modellregionen selbst – für die unkomplizierte Terminfindung und Offenheit danken. Stellvertretend sei an dieser Stelle Herr Jürgen Israel genannt, der zudem noch zahlreiche Kontakte knüpfte und uns so den Zugang vor allem zu den regionalen Akteuren außerhalb von Regionen Aktiv sehr erleichterte.

Unser Dank gilt auch Herrn Augustin und Herrn Hinrichs vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Als Auftraggeber reagierten sie auf Fragen und notwendige Änderungen am Forschungsplan flexibel und zielorientiert.

Am Ende werden die Forschungsergebnisse vom Projektteam selbst verantwortet. Die unkomplizierte Abstimmung und Diskussionen haben hierzu einen wesentlichen Beitrag geleistet. Auch dies sollte an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben. Stellvertretend für das gesamte Projektteam

Sebastian Elbe, Darmstadt im September 2008

## Hintergrund Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008

Das 2001 ins Leben gestartete Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ endete am 31.12.2007. In dieser Zeit wurden auf unzähligen Veranstaltungen, in Vorträgen und Veröffentlichungen über die Ergebnisse des Wettbewerbs berichtet. Die kontinuierliche Begleitforschung von Regionen Aktiv hat hierzu ihren Teil beigetragen (weitere Informationen siehe [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de)).

In der vorangegangenen Phase der Begleitforschung 2004 bis 2006 standen die Regionen Aktiv Modellregionen im Fokus der Untersuchungen. Es ging um die Frage der harten und weichen Wirkungen in den Modellregionen, um die Veränderung der Strukturen und die Verstetigung der Prozesse. In der Phase 2007/2008 wurde vor dem Hintergrund des Ende des Wettbewerbs und aufbauend auf den Ergebnissen der ersten Phase Forschungsfelder identifiziert, die für die ländliche Entwicklung in Zukunft von besonderer Bedeutung sein werden. Im Rahmen der Diskussionen zwischen dem Projektteam und dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz kristallisierten sich vor allem die beiden Themenbereiche „Land-Stadt Kooperation“ und „Koordination unterschiedlicher Förderprogramme“ heraus.

### **Land-Stadt Kooperation**

Die Diskussionen um die Förderung im ländlichen Raum befinden sich aktuell in einem dynamischen Prozess. Dabei stehen nicht nur sektorale Förderungen zur Diskussion, sondern vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der nach wie vor desolaten Lage der öffentlichen Haushalte geht es um die grundsätzliche Frage der zukünftigen Förderpolitik. In vielen Stellungnahmen und Beiträgen, vor allem von Vertretern der ländlichen Räume, wird der Verteilungskampf um die Fördermittel und die Konzentration der Förderung auf die Metropolregionen thematisiert.

Ein wesentlicher Auslöser für die aktuellen Diskussionen bilden die am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten neuen Leitbilder der Raumordnung. Ausgelöst durch die Hervorhebung der Leitbildkarte „Wachstum und Innovation“ und der darauf basierenden Befürchtung (der ländlichen Räume) bzw. Erwartung (der Metropolen) einer Konzentration der Förderung auf Metropolen. Die Diskussionen werden dabei im Wesentlichen durch den Austausch von (gegensätzlichen) Standpunkten von Stadt und ländlichen Räumen geprägt. Wenige Veröffentlichungen setzten sich konzeptionell mit den Anknüpfungspunkten auseinander. Konzeptionell müsste jedoch schon ein Schritt weiter gegangen werden: Es müssen konstruktive Vorschläge erarbeitet werden, die auf-

zeigen, wo die Anknüpfungspunkte aus Sicht der ländlichen Räume sind, welche Stärken die ländlichen Räume aufweisen und „anbieten“ können und welche Wachstumsperspektiven vorhanden sind.

Ziel der Begleitforschung war es dementsprechend, ausgehend von den Erfahrungen aus den Regionen Aktiv Modellregionen, gezielt die Erfahrungen aus Land-Stadt Kooperationen aufzuarbeiten, um die gemeinsamen Schnittmengen und Schnittstellen zu identifizieren und Handlungsempfehlungen für zukünftige Kooperationen zu entwickeln. Welche Modelle existieren für eine Zusammenarbeit von Stadt und Land und welche bieten die größten Chancen für die Entwicklung der ländlichen Räume?

### **Koordination unterschiedlicher Förderprogramme**

Das Ziel des zweiten Forschungsfeldes war es, diejenigen Faktoren herauszuarbeiten, die dafür entscheidend sind, dass verschiedene Förderinitiativen bzw. Förderprogramme wie bspw. ELER<sup>1</sup>, GAK<sup>2</sup> und Regionen Aktiv aber auch die regionale Wirtschaftsförderung wie bspw. EFRE<sup>3</sup> oder GRW<sup>4</sup> gut kooperieren. Daneben sollten Hemmnisse identifiziert werden, die dafür sorgen, dass diese Förderprogramme im ungünstigsten Fall nebeneinander herlaufen bzw. sich sogar gegenseitig behindern. Analytisch wurden in diesem Forschungsfeld vier Aspekte unterschieden:

- Erstens die Abstimmung **innerhalb** eines Förderbereiches, d.h. wie funktioniert die Abstimmung im Bereich der Förderung mit landwirtschaftlichem Hintergrund (ELER (Leader), GAK (ILE<sup>5</sup>) etc.) und regionalpolitischem Hintergrund (EFRE, GRW etc.)
- Zweitens die Abstimmung **zwischen** diesen Förderbereichen, d.h. wie funktioniert die Abstimmung im Bereich der Förderung des ländlichen Raums, d.h. in den Bereichen, in denen sich die Fördergebietskulissen überlappen.
- Drittens die **Sonderstellung von Modellvorhaben** wie Regionen Aktiv oder Leader, die in der Regel grundsätzlich parallel zu bestimmten Förderbereichen (z.B. GAK) angelegt sind: Sie sollen ja gerade Neues ausprobieren oder einführen. Die Frage der Koordinierung mit den vorhandenen Instrumenten stellt sich dennoch, vor allem vor dem Hintergrund des Transfers der Erfahrungen in die Regelförderung.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz

<sup>3</sup> Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

<sup>4</sup> Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur

<sup>5</sup> Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ in der GAK

- Viertens die Differenzierung zwischen der **Programmebene** (je nach Förderprogramm EU/Bund/Land) und der **regionalen Ebene** der Umsetzung, d.h. zwischen den programmatischen Anforderungen und der praktischen Umsetzung vor Ort.

Basierend auf der Unterscheidung dieser beiden Ebenen wurde der Fokus der Untersuchungen auf die Frage der Koordination innerhalb des landwirtschaftlichen Förderbereichs gelegt.

Die beiden Forschungsfelder wurden inhaltlich und zeitlich parallel bearbeitet und hatten dabei folgenden Aufbau:

1. Erstellung der theoretischen Grundlagen
2. Analyse der programmatischen Grundlagen (z.B. Leitlinien/ Leitbilder der räumlichen Entwicklung oder von Förderprogrammen)
3. Auswahl und Durchführung von Fallstudien auf der regionalen Ebene
4. Aufarbeitung des aktuellen Stands der Diskussionen bzw. Darstellung guter Beispiele
5. Entwicklung von Handlungsempfehlungen

Die Abstimmung des Arbeitsprogramms in den beiden Forschungsfeldern stellte sicher, dass Ergebnisse aus den Arbeitsschritten insbesondere auch aus den regionalen Fallstudien in beide Forschungsfelder eingespeist wurden. Das hier vorliegende Buch dokumentiert nun zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse aus den beiden Forschungsfeldern. Es stellt den Versuch dar, die aktuellen Diskussionen in den beiden Forschungsfeldern aufzunehmen diese weiterzuentwickeln.

# Fokus Land-Stadt Kooperation: Zwischen Grabenkämpfen und konzeptionellen Ansätzen

*von Sebastian Elbe und Ute Middelman*

## 1. Einführung

Hintergrund für die Untersuchung des Themenfeldes Land-Stadt Kooperation im Rahmen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007/2008 war die Diskussion um die mögliche Konzentration der Förderung auf Europäische Metropolregionen (EM), welche vor allem durch die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland ausgelöst wurde.

Ausgehend von den Regionen Aktiv Modellregionen wurden drei regionale Fallstudien ausgewählt und dabei vor allem auch die Ebene der Europäischen Metropolregionen (EM) mit betrachtet. Wenngleich das Thema Land-Stadt Kooperation derzeit sehr intensiv diskutiert und auf allen Ebenen eine Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlichen Regionen gefordert wird, fällt auf, dass zumindest in den von uns untersuchten EMs (EM Sachsendreieck, EM Bremen/Oldenburg und EM Nürnberg) relativ wenige Aktivitäten im engeren Land-Stadt-Kooperationsbereich festzustellen sind. Die Ursachen könnten aus unserer Sicht zum einen darin liegen, dass eine Umsetzung von Kooperationen kompliziert und anspruchsvoll ist und zum anderen damit zusammenhängen, dass im Moment noch keine Änderungen von Geldströmen im Förderbereich durch Kooperationen bemerkbar oder absehbar sind. Systematische Anreize für verstärkte Land-Stadt Kooperationen fehlen.

Wie die Erwartung von (zusätzlichen) Mitteln wirken kann, ist an den Aktivitäten der EMs zu erkennen: Obwohl die Konzentration von Fördermitteln auf EMs je nach Standpunkt mehr ein Wunsch oder eine Befürchtung von Akteuren denn Realität ist, wurden große Anstrengungen unternommen den Prozess zur Bildung von EMs voran zu bringen. Es sind jedoch weitere und andere Anreize notwendig, um die Land-Stadt Kooperation insgesamt systematisch zu stärken. Aber, und das sei ganz deutlich gesagt, es gibt derzeit auch viele vorhandene Ressourcen, die stärker auf Kooperationen ausgerichtet werden könnten. Zu nennen sind hier insbesondere die zahlreichen Managementstrukturen auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen (z.B. Geschäftsstellen der EMs, Regionalmanagements von Leader-Regionen etc.). Diese könnten sich ohne weiteres sofort enger abstimmen. Bedingung hierfür ist, dass die Inhalte und Ziele der sich überlagernden Ebenen nach gemeinsamen Schnittmengen und Schnittstellen untersucht werden. Nicht

für jedes Thema und nicht jedes Ziel ist eine Durchdringung aller Ebenen und eine Kooperation sinnvoll, notwendig und möglich. Kooperation muss einen Mehrwert bringen und ist kein Selbstzweck.

Der folgende Beitrag baut auf theoretischen Untersuchungen zu den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumordnung auf. Untersucht wurden die wichtigsten raumordnungs- und regionalpolitischen Konzepte, um darauf aufbauend die neuen Leitbilder und Handlungsansätze der Raumordnung und deren Auswirkungen vor dem Hintergrund eines stärker auf Wachstumspole ausgerichteten Konzepts auf die Entwicklung vor allem von ländlichen Räumen einordnen und bewerten zu können.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser theoretischen Erörterung wurde die Notwendigkeit der verstärkten Land-Stadt-Kooperationen in doppelter Hinsicht deutlich: Erstens vor dem Hintergrund der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung und zweitens aufgrund externer Faktoren wie Globalisierung, demografischer Wandel, Klimawandel, Stellenwert der Informations- und Kommunikationstechnik und der nach wie vor desolaten Situation der öffentlichen Haushalte. Die Bewältigung dieser Herausforderungen sind für die Städte und Gemeinden ohne Kooperationen nicht zu bewältigen.

Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen erfolgte die Analyse der programmatischen Grundlagen von Land-Stadt Kooperationen<sup>7</sup>. Ziel dieser Analyse war es, bewusst nicht systematisch die Unterschiede und Gegensätze zwischen Land und Stadt oder zwischen einzelnen Akteursgruppen (Politik, Wissenschaft, Stakeholder) aufzuarbeiten, sondern vielmehr die derzeitigen programmatischen Rahmenbedingungen für Land-Stadt Kooperationen nachzuzeichnen und ein Analyse-raster für zukünftige Themenfelder und Schnittstellen zu identifizieren. Der Fokus wurde hierdurch auf bisherige und mögliche zukünftige konzeptionelle Ansätze von Land-Stadt Kooperationen gerichtet. Die Analyse der programmatischen Grundlagen stellte zudem die Basis für die im dritten Arbeitsschritt durchgeführten regionalen Fallstudien in konkreten Land-Stadt Zusammenhängen dar.

---

<sup>6</sup> Middelmann, U. (2007)

<sup>7</sup> Elbe, S. (2008)

## 2. Zur Notwendigkeit von Land-Stadt Kooperationen

Land-Stadt Kooperationen gibt es schon immer. Das Thema ist somit nicht neu, jedoch seit einiger Zeit aktueller denn je. Nicht nur die umfassende Diskussion der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland und die damit verbundene Befürchtung oder der Wunsch der Konzentration der Förderung auf die Europäischen Metropolregionen hat das Thema in den Vordergrund gerückt, sondern auch externe Faktoren machen zunehmend eine Kooperation zwischen Land und Stadt erforderlich. Zu nennen sind hier insbesondere die fortschreitende Globalisierung, der demografische Wandel, der Klimawandel, der Stellenwert von Informations- und Kommunikationstechnik oder die nach wie vor desolate Situation der öffentlichen Haushalte<sup>8</sup>. Darüber hinaus verschwimmen die Grenzen zwischen Stadt und Land immer mehr:

- Die **räumlich-physischen Barrieren**, d.h. Stadtmauern und -gräben sind Vergangenheit.
- Die **zeitlich-informationellen Barrieren**, d.h. der Zugang zu Informationen sowie der wirtschaftliche und soziale Austausch zwischen Land und Stadt wird gegenwärtig immer besser und ausgeglichener.
- Die **psychischen Barrieren**, d.h. die Überwindung der auf beiden Seiten (Land und Stadt) gepflegten Vorurteile und Unterstellungen sowie der Aufbau von Kooperationspartnerschaften sind die Aufgaben der Zukunft.

Die physische Infrastruktur (z.B. Verkehrsanbindung) als auch der Zugang bspw. zu Informations- und Kommunikationstechniken innerhalb von Land-Stadt Regionen in Deutschland stellen keinen zentralen Engpass mehr dar. Die zentralen Engpässe sind vielmehr die Identifizierung von Kooperationsthemen (Schnittmengen) und die damit verbundenen -potenziale sowie der Aufbau von Land-Stadt Partnerschaften auf „Augenhöhe“ (Schnittstellen), um dem Nebeneinander von regionalen Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozessen zu begegnen. Um den Anspruch der Augenhöhe hervorzuheben, wird im Text bewusst von Land-Stadt und nicht von Stadt-Land Kooperation gesprochen.

Zur Verdeutlichung der Notwendigkeit von Land-Stadt Kooperation wird in den folgenden Kapiteln zum einen kurz auf mögliche Auswirkungen der neuen Leitbilder auf sowie zum anderen potentielle Handlungsmöglichkeiten für ländliche Räume eingegangen Abschließend werden die programmatischen Rahmenbedingungen für Land-Stadt Kooperationen dargestellt.

---

<sup>8</sup> Hier sollte die derzeit gute Situation bei den Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen nicht darüber hinweg täuschen, dass diese bisher nur dazu geführt hat, dass weniger Schulden gemacht wurden. Ausgeglichene Haushalte oder sogar ein tatsächlicher Abbau der über Jahrzehnte angehäuften Schulden wurden – wenn überhaupt – nur in Ausnahmefällen erreicht.

## 2.1. Potentielle Auswirkungen der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien auf ländliche Räume

Durch die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung erhält die Raumordnung in Deutschland eine Neuausrichtung<sup>9</sup>. Die räumliche Entwicklung wird hierdurch nicht mehr nur als Instrument zu einer Ausgleichspolitik betrachtet sondern zunehmend als Beitrag für Wachstum und Innovation (Leitbild 1) herangezogen. Eine solche Ausrichtung der Raumordnung führt zwangsläufig zu einer Neugewichtung des Gleichsauftrages „gleichwertige Lebensverhältnisse“. Die Sicherung der Daseinsvorsorge (Leitbild 2) soll zukünftig mittels einer Straffung des Zentrale Orte Konzeptes gewährleistet werden. Das Konzept der Zentralen Orte ist damit zwar weiterhin Bestandteil der Raumordnungspolitik, aber im Sinne der Vorschläge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung<sup>10</sup> weiterzuentwickeln. Im Rahmen des Zentrale Orte Konzeptes soll es zukünftig weniger um punktuelle und hierarchische Ausweisungen, sondern vielmehr um räumlich kooperative Strukturen (im Sinne von Funktionsräumen) gehen. Allerdings ist eine solche Weiterentwicklung nur durchsetzbar, wenn hiermit auch kooperative Handlungsansätze (z.B. Flexibilisierung von Förderinstrumenten oder Belohnung interkommunaler Zusammenarbeit) verknüpft sind.

Die Raumordnung stellt sich außerdem der Aufgabe Nutzungsansprüche zu koordinieren, wodurch sich deren Kompetenz vom Flächenschutz zum Ressourcenmanagement weiterentwickelt. Im Rahmen des Leitbildes 3 (Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten) streben die Handlungsansätze zum einen ein Konzept der nachhaltigen Regionalentwicklung an und enthalten zum anderen Elemente des Konzeptes der großräumig-funktionalen Arbeitsteilung.

Die neuen Leitbilder wirken sich auf die Entwicklungsperspektiven in den ländlichen Räumen sehr unterschiedlich aus. Es ist zunächst anzumerken, dass es **den** ländlichen Raum nicht gibt – sondern unterschiedliche ländliche Räume. Je nach Charakterisierung mittels verschiedener Kriterien (wie z.B. ökonomische Entwicklung oder geografische Lage) können verschiedene ländliche Raumtypen gebildet werden. Da im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Auswirkungen der oben beschriebenen Leitbilder auf die ländlichen Räume ganz entscheidend von dessen Lage zu den Metropolregionen abhängen, wird die geografische Lage als Typisierungsmerkmal gewählt. Der Raumordnungsbericht 2005, der als Grundlage zur Entwicklung der Leitbilder diente,<sup>11</sup> differenziert ländlich periphere Räume in

---

<sup>9</sup> Vgl. Middelmann, U. (2007)

<sup>10</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001), Kapitel 7 und 8

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006), S.5

einen Peripherieraum mit Verdichtungsansätzen und einen Peripherieraum mit sehr geringer Dichte.<sup>12</sup> Eine solche Differenzierung wird den Entwicklungsbedingungen ländlicher Räume im Spannungsfeld von Metropolregionen heute nicht mehr vollständig gerecht.<sup>13</sup> Aus diesem Grund wird für die Einschätzung der Auswirkungen der Leitbilder und Handlungsansätze der ländliche Raum den Vorschlägen von Schmidt<sup>14</sup> sowie Leber<sup>15</sup> folgend in drei Raumtypen eingeteilt:

- metropolnahe ländliche Räume,
- ländliche Zwischenräume und
- periphere ländliche Räume.

Die Typenbildung orientiert sich hierbei an der geografischen Lage sowie an den Wirkungen der Ausbreitungs- und Entzugseffekte der Europäischen Metropolregionen, die die Entwicklung in den ländlichen Räumen beeinflussen.<sup>16</sup>

### 2.1.1. Auswirkungen auf metropolnahe ländliche Räume

Metropolnahe ländliche Räume, welche weitgehend in den metropolitanen Wirtschaftsraum integriert sind und eine hohe und gute Erreichbarkeit aufweisen, können durch ihre günstige Lage wirtschaftlich von der Entwicklung in der Metropole profitieren.<sup>17</sup> So genannte Spill-over oder auch Ausstrahlungseffekte<sup>18</sup> prosperierender Metropolen (wie z.B. München) können auch weiter entfernte Regionen erreichen und dort Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, sei es durch Versorgungsleistungen für die Kernstadt (z.B. Lebensmittel, Bioenergie, Wohnraum, Freizeiteinrichtungen), durch Zulieferbetriebe für Unternehmen in den Kernstädten oder auch durch die Nutzung eines „überschwappenden“ Innovationspotenzials.<sup>19</sup> Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass derartige Ausstrahlungseffekte nur von prosperierenden Metropolen ausgehen.<sup>20</sup> Betrachtet man zum Beispiel die Europäische Metropolregion Berlin/Brandenburg, so sind derartige Spill-over empirisch kaum nachzuweisen. Da die Metropole Berlin selbst nicht die prognostizierten wirtschaftlichen Erfolge aufweisen kann, wird die Entwicklung in den metropolnahen peripheren Regionen wenig durch die Metropole Berlin beeinflusst.<sup>21</sup> Das

<sup>12</sup> Vgl. Raumordnungsbericht 2005, S. 20

<sup>13</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S. 62

<sup>14</sup> Vgl. Schmidt, A. (2006)

<sup>15</sup> Vgl. Leber, N. (2006)

<sup>16</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S.64

<sup>17</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S. 64.

<sup>18</sup> „Spillover-Effekte lassen sich mit Überschwapp – Effekten übersetzen. Sie sind (positive oder negative) externe Effekte in einer Region, die durch die angrenzende Regionen hervorgerufen werden.“ Eckey, H.-F., R. Kosfeld und M. Türck (2005)

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Knieling, J. (2004)

<sup>20</sup> Vgl. Eckey, H.-F, R. Kosfeld und M. Türck (2005), S. 16

<sup>21</sup> Vgl. Arndt, M. et al. (2005), S. 2.

bedeutet, dass die wirtschaftliche Entwicklung angrenzender Regionen entscheidend von der Prosperität im Zentrum bestimmt wird.<sup>22</sup> Für metropolnahe periphere Regionen bedeutet dies, dass diese zwar durchaus von den Ausstrahlungseffekten der Metropolen profitieren können, aber bei einer Konzentration darauf auch in starkem Maße von der wirtschaftlichen Prosperität und den Ausstrahlungseffekten abhängig sind.

Unabhängig davon sollte die Bedeutung von Spill-over-Effekten für die wirtschaftliche Entwicklung metropolnaher Regionen aber auch aus anderen Gründen nicht überbewertet werden. In empirischen Studien wird zwar gezeigt, dass das Beschäftigungswachstum wie auch die Produktivitätsentwicklung der regionalen Wirtschaft sich in räumlich benachbarten Gebieten gegenseitig stark beeinflussen,<sup>23</sup> es ist aber nicht unbedingt davon auszugehen, dass diese positive Entwicklung auf Spill-over-Effekte zurückzuführen ist.<sup>24</sup> So kommt zum Beispiel eine Untersuchung des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung im Rahmen einer Betriebsbefragung zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftliche Dynamik von im Umland liegenden Wachstumspolen eher auf die eigenständige Entwicklung des Betriebsbesatzes und der Konzentration der Entwicklungspotenziale aus der gesamten Region zurückzuführen ist als auf Spill-over-Effekte aus der Kernstadt.<sup>25</sup>

### 2.1.2. Auswirkungen auf ländliche Zwischenräume

Ländliche Zwischenräume sind durch ein dichtes Netz von Regionalzügen sowie Bundes- und Landstraßen verkehrlich hinreichend gut mit dem nächsten Metropolraum verbunden, so dass es durchaus zu Pendlerverflechtungen kommt.<sup>26</sup> Spill-over-Effekte spielen aber für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen keine Rolle. Insgesamt sind diese Regionen im Wesentlichen durch landwirtschaftliche Großbetriebe sowie kleine und mittlere Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, welche die lokalen und regionalen Grundbedürfnisse decken, gekennzeichnet. Durch die demografische Entwicklung sowie die zu erwartende Straffung des Zentrale Orte Systems wird der Finanzspielraum zur Deckung der Grundbedürfnisse der dortigen Kommunen noch enger. Dies kann schon jetzt im Bildungs- und Gesundheitswesen beobachtet werden. Gelingt es diesen Räumen nicht, einerseits Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen und andererseits die Grundbedürfnisse der

---

<sup>22</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S. 64.

<sup>23</sup> Vgl. Niebuhr, A. (2000)

<sup>24</sup> Vgl. Niebuhr, A. (2000), S.29

<sup>25</sup> Vgl. Müller, W. und R. Rohr-Zänker (2006)

<sup>26</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S.64

dort lebenden Bevölkerung zu decken, kann es zu Abwanderungen und schließlich Entleerung kommen.

### 2.1.3. Auswirkungen auf periphere ländliche Räume

Periphere ländliche Räume sind Regionen, welche in der Peripherie von Metropolräumen und abseits von großen Verkehrsachsen liegen. In diesen Räumen, welche eine schlechte Erreichbarkeit haben, dominiert die Landwirtschaft und es existieren nur wenige Klein- und Mittelbetriebe.<sup>27</sup> Es gibt aufgrund einer ständig abnehmenden Zahl von Arbeitsplätzen starke Abwanderungstendenzen qualifizierter und junger, mobiler Arbeitnehmer, welche dazu führt, dass wenig qualifizierte und alte Menschen in diesen Räumen zurückbleiben. Diese Tendenz verstärkt die Abwärtsspirale und kann möglicherweise zu einer Entleerung dieser Räume führen. Eine solche „passive“ Sanierung scheint allerdings vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des auch dadurch zunehmend enger werdenden fiskalischen Spielraums sowohl für Teile der politischen Entscheidungsträger<sup>28</sup> als auch für einige Wissenschaftler<sup>29</sup> durchaus akzeptabel.

## 2.2. Handlungsmöglichkeiten für ländliche Räume

Die Umsetzung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland führt sicherlich zu verschiedenen Handlungsansätzen in den ländlichen Räumen. Im Folgenden soll insbesondere auf die Vorschläge eingegangen werden, die im Rahmen der Leitbilder selbst thematisiert werden.

Grundsätzlich sollten alle Raumtypen ein starkes Interesse an der Nutzung ihrer endogenen Potenziale haben. Hierzu sind im Rahmen des Modellprojektes „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ zahlreiche Konzepte entwickelt und umgesetzt worden. Außerdem hat sich der erste Teil der Begleitforschung intensiv mit endogenen Potenzialen auseinandergesetzt, so dass an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird.<sup>30</sup>

Die Landwirtschaft, als ein Wirtschaftszweig in den ländlichen Räumen, kann aktuell sowohl von den aktuellen Preisanstiegen aber insgesamt vor allem aufgrund einer veränderten Nachfrage im Bereich der traditionellen Lebensmittelversorgung (Zunahme der Nachfrage nach biologisch angebauten und ökologischen Produk-

---

<sup>27</sup> Vgl. Kunzmann, K. und N. Leber (2006), S. 64

<sup>28</sup> Vgl. z.B. Denzler, G. (2007)

<sup>29</sup> Vgl. z.B. Brake, K. (2007) oder Gebhardt, H. (2003)

<sup>30</sup> Vorschläge zur Nutzung endogener Potenziale finden sich in zahlreichen Publikationen: siehe [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de) oder z.B. für landwirtschaftlich geprägte Räume Folgart, U. (2006).

ten) als auch im Bereich der nachwachsende Rohstoffe und regenerativer Energien (z.B. Biogasanlagen) profitieren. Gerade in diesen Bereichen gibt es noch erhebliche Wachstumspotenziale. Darüber hinaus kann durch eine flächendeckende Landbewirtschaftung der Schutz über Jahrhunderte hinweg entstandener Kulturlandschaften gewährleistet werden und somit zur räumlichen Attraktivität für den Tourismus beitragen.<sup>31</sup> Die metropolnahen ländlichen Gebiete können außerdem eine verstärkte Nutzung von Spill-over-Effekten anstreben, wobei es hier sicherlich sinnvoll ist, stärker als bisher mit der Metropole zu kooperieren und zusammenzuarbeiten. So könnte man beispielsweise eine gemeinsame Strategie zur Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte entwickeln und umsetzen.<sup>32</sup> Die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen wird demgegenüber vor allem für die peripheren ländlichen Regionen und zum Teil auch für die ländlichen Zwischenräume nur mittels einer **regionalen Zusammenarbeit** zu gewährleisten sein. Die Straffung des Zentrale Orte Konzeptes bedeutet, dass Gemeinden in ländlichen Räumen zur Sicherstellung einer Grundversorgung auf interkommunale Zusammenarbeit und Kooperationsmodelle angewiesen sind. Die angestrebte funktionsräumliche Arbeitsteilung muss zu neuen Konzepten führen, welche von neuen Modellen bei der Infrastrukturbereitstellung (z.B. Gemeinschaftsschulen oder Zwergschulen) bis hin zu mobilen Angeboten (service to people) reichen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Kooperation sowohl zwischen Nachbargemeinden im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit als auch eine regionale Kooperation und hier vor allem die Zusammenarbeit von Stadt und Land aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen angestrebt werden muss. Während es im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereits zahlreiche Beispiele gibt und seit ein paar Jahren Kooperationsprojekte stark zunehmen<sup>33</sup>, ist das Feld regionaler Kooperationen relativ neu. Einig sind sich allerdings die Fachleute darin, dass die Ebene der Region hierbei eine ganz wichtige Rolle spielt. Vielfach wird die Bedeutung eines aktiven Regionalmanagements hervorgehoben, welche stadregionale Akteure zusammenführt, gemeinsame strategische Handlungsfelder der Land-Stadt Partnerschaften festlegt und diese umsetzt.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Folgart, U. (2006), S.64

<sup>32</sup> Vgl. z.B. Folgart, U. (2006) oder Fraktionsbeschluss der Grünen (2007), S.5f.

<sup>33</sup> Vgl. Schwarting, H. (2006), S.20

<sup>34</sup> Vgl. Knieling, J. (2004), S. 7 f. oder Danielzyk, R. und R. Rietzel (2003)

## 2.3. Programmatische Rahmenbedingungen für Land-Stadt Kooperationen

Im folgenden Kapitel werden kurz und schlaglichtartig die programmatischen Rahmenbedingungen für Land-Stadt Kooperationen erörtert, um die Umsetzungsbedingungen für solche Kooperationen einschätzen zu können.

### 2.3.1. Europäische Ebene: Leipzig Charta und Territoriale Agenda

Auf der europäischen Ebene sind als programmatische Rahmenbedingungen für Land-Stadt Kooperationen vor allem die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ und die „Territoriale Agenda der Europäischen Union“ als aktuelle politische Dokumente zu nennen.<sup>35</sup> Die territoriale Agenda umfasst das Leitbild der territorialen Entwicklung der EU und hat das Ziel den territorialen Zusammenhalt zu stärken (neben dem durch die Kohäsionspolitik der EU verfolgten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt). Die Leipzig Charta thematisiert innerhalb dieses Rahmens die Anforderungen und die Notwendigkeiten für eine nachhaltige europäische Stadtentwicklung.

#### **Territoriale Agenda der Europäischen Union**

In der Territorialen Agenda werden basierend auf dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) drei Ziele als Prioritäten für die Entwicklung der EU genannt:

- „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.“<sup>36</sup>

Diese drei Ziele werden in sechs territorialen Prioritäten umgesetzt. Für den Bereich Land-Stadt ist neben der Priorität der polyzentrischen Entwicklung von Stadtregionen und Städten vor allem die Priorität 2 von Interesse: „Wir brauchen neue Formen der Partnerschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land.“ Festgehalten wird außerdem folgendes: „Ein wettbewerbsfähiges und nachhaltiges Europa umfasst in großer Vielfalt und mit unterschiedlichen Verflechtungen Stadtregionen mit unterschiedlicher Größe und ländliche Gebiete. Stadtregionen sind dabei umgeben von städtischen Zentren und ländlich geprägten Räumen; ländliche Gebiete außerhalb des unmittelbaren Einzugsbereiches von Stadt-

<sup>35</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007)

<sup>36</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007), S. 27f.

regionen weisen jeweils Regionalzentren und Klein- und Mittelstädte auf. Als gleichberechtigte Partner sollten die betroffenen Gebietskörperschaften ihre gemeinsamen Potenziale identifizieren, gemeinsame regionale und sub-regionale Entwicklungsstrategien erarbeiten und damit gemeinsam das Fundament für regionale und subregionale Attraktivität und Investitionsentscheidungen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand, beispielsweise im Sinne öffentlich-rechtlicher Partnerschaften, legen. Dies bezeichnen wir als Stadt-Land-Partnerschaften.<sup>37</sup>

Im Hintergrundpapier zur Territorialen Agenda werden zudem zukünftige Themenfelder für eine effektivere Stadt-Land Kooperation genannt.<sup>38</sup> Kritisiert wird, dass die bisherigen Potenziale für Kooperationen nicht optimal genutzt werden. Herausgestellt wird, dass es neben der Verbesserung bzw. Nutzung von physischen Ressourcen gerade auch auf das Sozialkapital, die institutionelle Infrastruktur und die unternehmerischen Kapazitäten vor Ort ankommt: „Wichtiger noch als die Nutzung des materiellen ländlichen Potenzials ist es, die Menschen in ländlichen und abgelegenen Räumen zu aktivieren und zu beteiligen („Empowerment“). Der Beitrag entsprechender Politiken sollte danach bewertet werden, wie der Aufbau von sozialem Kapital unterstützt wird und wie die lokale Bevölkerung vorhandene Ressourcen nutzen und aktivieren kann, d.h. die Inwertsetzung kultureller Werte, die Stärkung der Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung institutioneller Leistungsfähigkeit.“<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007), S. 29f

<sup>38</sup> Die Rolle der Verkehrs- und IKT-Netze; Die Auswirkung von Energiepreisen in ländlichen Räumen; Die Wirkung von Metropolregionen und städtischen Gebieten auf ihr Hinterland; Der Beitrag abgelegener und benachteiligter Gebiete von wirtschaftlichem Wert (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), S. 60ff).

<sup>39</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), S. 65.

### **Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt**

Die Leipzig Charta beinhaltet die zwei Schwerpunkte „Integrierte Stadtentwicklungspolitik“ und „benachteiligte Stadtquartiere“. Relevant für den Bereich Land-Stadt Kooperation ist die integrierte Stadtentwicklungspolitik, die im Rahmen der Leipzig Charta als eine Politik beschrieben wird, die über die Kernstadt hinausgeht. Gefordert wird eine Koordination der Aktivitäten auf lokaler und stadtregio-naler Ebene: „Die lokale und stadtreionale Abstimmung muss gestärkt werden. Ziel ist eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Stadt und Land und zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten innerhalb von Stadt- und Metropolregionen. Die allein auf eine Stadt bezogene Betrachtung stadtentwicklungspolitischer Probleme und Entscheidungen muss überwunden werden. Unsere Städte sollten Kristallisationspunkte der stadtreionalen Entwicklung sein und Verantwortung für den territorialen Zusammenhalt übernehmen.“<sup>40</sup>

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang zwei Aussagen: Zum einen die explizite Ansprache einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Stadt und Land und zum anderen die stärkere Berücksichtigung bzw. Partnerschaft von Klein-, Mittel- und Großstädten innerhalb von Metropolregionen. Einer punktuellen Konzentration von Aktivitäten auf eine Stadt oder innerhalb einer Metropolregion wird damit entgegengetreten. Hingewiesen wird zudem auch in der Leipzig Charta auf die zahlreichen (fachpolitischen) Maßnahmen aus verschiedenen Fachministerien, die in Zukunft besser aufeinander abzustimmen und zu koordinieren sind.<sup>41</sup>

### **Zwischenfazit**

In Bezug auf Land-Stadt Kooperationen ist festzuhalten, dass beide Papiere die Land-Stadt Beziehungen nicht nur thematisieren, sondern für die Zukunft eine sehr viel stärkere Kooperation und eine gleichberechtigte Partnerschaft fordern. Die Aussagen in diese Richtung sind vor allem für die Leipzig Charta bemerkenswert, in der die Stadtentwicklung eben nicht nur verengt auf den engeren städtischen Bereich beschrieben wird. Die in beiden Papieren formulierten positiven Anforderungen und Ansätze für die Land-Stadt Kooperation reagieren, wie bereits oben mehrfach und auch für andere untersuchte Bereiche angesprochen, auf die gleichen zukünftigen Herausforderungen, die nicht mehr alleine (als Stadt oder ländlicher Raum) gelöst werden können.

---

<sup>40</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007), S.11

<sup>41</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007), S.19

### 2.3.2. Bundesebene

Die inhaltliche Darstellung der Neuausrichtung der Raumordnung sagt noch nichts über deren politische Bedeutung. Aus diesem Grund ist die politische Stellungnahme zu den drei neuen Leitbildern von Interesse. In Bezug auf die Frage der „Rahmenbedingungen“ betrifft dies vor allem die Bundesregierung. In ihrer Stellungnahme zum Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung bestätigt sie die drei Leitbilder als die drei wesentlichen Aufgaben der Zukunft: „Diese drei gesellschaftlichen Aufgabenstellungen sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Sie bringen zum Ausdruck, dass weder Ballungsräume und Stadtregionen, noch die ländlich geprägten Räume einheitliche Problemstrukturen und Handlungserfordernisse im Hinblick auf ihre räumliche Entwicklung aufweisen“<sup>42</sup>, bzw. diese lassen „sich nicht an bestimmten, wie auch immer abgegrenzten, Raumtypen festmachen, sondern [betreffen; Anm. d. Verf.] die Metropol- und andere Stadtregionen ebenso wie die ländlichen Räume.“<sup>43</sup>

Im Zusammenhang mit Land-Stadt Kooperation wird von „gemeinsamer Verantwortung und Partnerschaft im regionalen Zusammenhang“ gesprochen und die polyzentrale Struktur Deutschlands hervorgehoben: „Deutschland wird stark von seiner polyzentralen Struktur und seinen vielfältigen Stadt-Land Verbindungen geprägt, deren regionale Vielfalt ein großes Potenzial darstellt, das es verstärkt zu nutzen gilt. Die Bundesregierung wird diese Prozesse, z.B. durch Modellvorhaben, weiter unterstützen.“<sup>44</sup>

In Bezug auf Land-Stadt Kooperationen ist festzuhalten, dass die Stellungnahme der Bundesregierung noch einmal deutlich darauf hinweist, dass die Leitbilder sowohl gleichberechtigt nebeneinander stehen und sich an alle Teilräume richten als auch eine Kombination von Wachstums- und Ausgleichspolitik verfolgt werden soll. Die drei Leitbilder decken die drei Säulen der Nachhaltigkeit ab und „laufen nebeneinander“, d.h. es sie werden gleichgewichtet. Die Potenziale, Chancen und Notwendigkeiten von Land-Stadt Kooperationen werden dabei deutlich angesprochen. Medial findet jedoch eine Heraus- und Hervorhebung des Leitbildes Wachstum (als Umsetzungsinstrument der Lissabonstrategie) statt.

---

<sup>42</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zum Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30.06.2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin. S. 3.

<sup>43</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zum Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30.06.2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin. S. 4

<sup>44</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zum Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30.06.2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin. S. 12.

### 2.3.3. Sichtweise der Stakeholder

Zwischen der programmatischen und der praktischen Ebene der Umsetzung sind die Stakeholder anzusiedeln. Die Interessensvertretungen und Verbände haben die Aufgabe, die (politischen) Rahmenbedingungen im Interesse ihrer Klientel zu beeinflussen bzw. beschlossene Rahmenbedingungen zu übersetzen. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle die Ergebnisse der Auswertung der Sichtweise der Stakeholder schlaglichtartig vorgestellt, um einen weiteren Referenzrahmen (neben dem theoretischen und programmatischen) für die Einschätzung des derzeitigen konzeptionellen Standes von Land-Stadt Kooperationen zu entwickeln.

Bei der Auswertung der Dokumente und Interviews stand, wie im gesamten Projekt, die Frage der bisherigen und möglichen zukünftigen konzeptionellen Ansätze von Land-Stadt Kooperationen im Vordergrund und nicht das systematische Nachzeichnen der Unterschiede und Gegensätze in den Positionen und Wahrnehmungen der Stakeholder. Vor diesem Hintergrund können die folgenden zentralen Punkte festgehalten werden:

#### **Grabenkämpfe oder konzeptionelle Auseinandersetzung?**

##### **Vor Ort ist man immer ein bisschen weiter...**

- Stadt-Land Kooperation und interkommunale Kooperation sind fast schon immer ein Thema. Vieles in der aktuellen Diskussion ist jedoch in der Vergangenheit verhaftet. Die unübersichtlichen Debatten tragen dazu bei, dass ein Schwerpunkt nach wie vor das Abstecken der „Claims“ darstellt.
- Das Thema wird auf zwei unterschiedlichen Ebenen diskutiert: Einerseits werden auf der politischen Ebene häufig Gegensätze aufgebaut („Abstecken der Claims“), die in der Praxis so gar nicht vorhanden sind („Vor Ort ist man immer ein bisschen weiter“). Andererseits werden auf der Umsetzungsebene bspw. durch regional nicht abgestimmte Ausweisungen von Wohn- und insbesondere von (großflächigen) Gewerbegebieten beiderseits der Stadtgrenzen gerichtliche Auseinandersetzungen initiiert, die zukünftige Kooperationsbeziehungen belasten. Die Potenziale werden nicht genutzt.
- Die geforderte Land-Stadt Kooperation „auf Augenhöhe“ findet zum Teil eher verbal statt. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Kooperationen ist extrem personenabhängig.

## **Gemeinsame Interessen oder Interessensgegensätze?**

### **Die Positionen zwischen und innerhalb der Stakeholder sind heterogen**

- Die ländlichen Räume verfügen über sehr starke Interessensvertretungen<sup>45</sup>, die jedoch inhaltlich unterschiedlich ausgerichtet sind. Hinzu kommt, dass nicht nur die ländlichen Räume heterogen strukturiert sind sondern auch die Städte und die EMs. Gut erreichbare, prosperierende ländliche Räume stehen bspw. schrumpfenden Stadtregionen im Osten Deutschlands gegenüber. Die Formulierung einer gemeinsamen Position wird hierdurch zusätzlich erschwert.
- Aus dem o. a. leitet sich die Frage ab, wie eine Einbindung der regionalen Land-Stadt Akteure erfolgen kann: Sollten alle Akteure von Stadt und Land gleichermaßen eingebunden werden, d.h. unabhängig von der tatsächlichen direkten Betroffenheit durch ein Thema oder sollte die Einbindung abhängig von der tatsächlichen Betroffenheit, d.h. auf der Grundlage von funktionalen oder teilräumlichen Kooperationen erfolgen?
- Zu unterscheiden ist zwischen formellen und institutionalisierten Kooperationen (wie z.B. die Region Hannover mit Regionalparlament und Finanzhaushalt) und informellen, freiwilligen Kooperationen. Letztere haben ihre Grenzen bei schwierigen Themen insbesondere bei Verteilungsfragen von Ressourcen. Dies ist der Grund für die Einschätzung, dass informelle Kooperationen auf Dauer in vielen Fällen nicht ausreichen bzw. eine Institutionalisierung von Kooperationsprozessen notwendig sein wird: Eventuell muss eine stärkere Verbindlichkeit und Druck von „oben“ ausgeübt werden (bspw. analog zu freiwilligen Selbstverpflichtungen, die in der Regel externen Druck benötigen).

## **Wie arbeiten die Ministerien zusammen?**

### **Mehr Abstimmung ist notwendig**

- Die Version des BMVBS zu den neuen Leitbildern der Raumordnung wurde erst nach Änderungen durch BMELV und BMWi durch das Kabinett verabschiedet. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages wird dies als Erfolg bewertet: Die drei Leitbilder gelten für alle Regionen gleichermaßen, es wird nicht zwischen Stadt und Land unterschieden.
- Insgesamt wird eine stärkere Abstimmung auf der politischen und auch der ministeriellen Ebene zwischen BMVBS und BMELV als notwendig erachtet. So wäre es fatal, wenn auf die Aktivitäten zur Nationalen Stadtentwicklungsstrategie und der Leipzig Charta eine Strategie zur Entwicklung der ländlichen Räume folgen würde ohne Land-Stadt Kooperationen und integriertem Ansatz.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Deutscher Bauernverband, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, BUND ...

<sup>46</sup> Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gab es zum Teil noch alte „Grabenkriege“ zwischen den Ressorts und kommunalen Spitzenverbänden. Dabei waren der Deutsche Landkreistag und das BMELV eher zögerlich in Bezug auf eine Einbindung in den Prozess.

## Wo geht die Förderung hin?

### Bisher sind keine wesentlichen Änderungen erkennbar

- Die Grundsatzfrage bei allen Diskussionen ist: Wer bekommt wie viele Mittel? Die Fördermittel sind dabei die „freie Spitze des politischen Systems“. Es gab und gibt eine sehr hohe Erwartungshaltung bei den Akteuren in den Europäischen Metropolregionen (EM), dass mit dem Status EM auch Fördermittel verbunden sind. Zumal mit über die EU-Strukturfonds der Förderperiode 2007-2013 im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie die Metropolen zum Motor der Entwicklung erklärt werden.
- Der Glaube an eine Veränderung der Förderung in Richtung Konzentration auf die Metropolen und Metropolregionen wird als Grund für den teilweise zu beobachtenden Aktionismus (Metropolregion zu werden) gesehen. Auf der anderen Seite bestehen Befürchtungen vor allem seitens der Mittel- und Kleinstädte, dass sie bei einer solchen Prioritätensetzung zusammen mit den ländlichen Räumen die Verlierer sein könnten. Die Förderung hat sich jedoch noch nicht verändert.
- Die Gefahr am Europäischen Metropolen- oder auch am Clusteransatz ist, dass nicht die Stärken gestärkt werden, sondern viele „politische Cluster“ entstehen: Es wird weniger danach gegangen, was tatsächlich vorhanden ist sondern vielmehr danach geschaut, was (politisch) wünschenswert ist. Damit ist nicht der Ansatz an sich problematisch sondern der Umgang damit.
- Eine Förderung der Initiierung von Kooperationen wird grundsätzlich begrüßt. Ebenso wie der Aufbau von regionalen Budgets und revolvingierenden Fonds zur Förderung von Land-Stadt Kooperationen. Ein konkreter Vorschlag war die Initiierung von „JESSICA rural“<sup>47</sup>, d.h. ein revolvingierender Fonds im Bereich der ländlichen Entwicklung analog zur EU-Förderung JESSICA in der Stadtentwicklungspolitik. In diesem Zusammenhang könnte auch ein Regionalmanagement flächendeckend im ländlichen Raum eingeführt werden, um eine bessere Verteilung der Förderung und einen erhöhten Mittelabfluss in den strukturschwachen Regionen zu erzielen. Es müsste auf Dauer anlegt und unabhängig(er) von Förderprogramm sein.

---

<sup>47</sup> Dieser Vorschlag kam konkret vom DStGB (Herr Hansen).

### 2.3.4. Zwischenfazit

Die theoretischen Erörterungen des Themenfeldes Land-Stadt Kooperationen haben deutlich die Notwendigkeit von Kooperationen herausgestellt. Nicht nur die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland sondern auch die programmatischen Rahmenbedingungen und externe Faktoren, die von den Regionen kaum beeinflussbar sind, zeigen, dass Kooperationen zwischen Land-Stadt, Stadt-Land, Land-Land und Stadt-Stadt zukünftig noch stärker als bisher erforderlich werden.

Betrachtet man die bisherigen Ausführungen, so wird deutlich, dass auf allen programmatischen Ebenen Land-Stadt Kooperationen als notwendig erkannt und eingefordert werden – und dies geht weit über den Diskurs um die Europäischen Metropolregionen hinaus. Das Herunterbrechen der programmatischen Forderungen in eine konkrete Umsetzung erfolgt dabei nicht. Einen Beitrag zu dieser bisher fehlenden Konkretisierung sollten die regionalen Fallstudien im Rahmen der Begleitforschung leisten. Hierzu werden im Folgenden mögliche Themenfelder für Land-Stadt Kooperationen vorgestellt, um diese

- erstens nach der Art der Steuerung, d.h. welcher Koordinationsmechanismus liegt der Kooperation im Bereich eines Themenfeldes hauptsächlich zu Grunde und
- zweitens nach der Qualität der Kooperation zwischen Land und Stadt zu klassifizieren.

Dies soll eine Einschätzung ermöglichen, welche Themenfelder die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen lösungsorientiert angehen und dem programmatischen Anspruch der „Land-Stadt Partnerschaft auf Augenhöhe“ am nächsten kommen.

### 3. Fallstudien zur Einschätzung von Land-Stadt Kooperationen in Europäischen Metropolregionen

Ausgehend von den Regionen Aktiv Modellregionen wurden als Fallstudien für die Untersuchung die Europäischen Metropolregionen (EM) Sachsendreieck, Bremen/Oldenburg und Nürnberg ausgewählt. Die Auswahl dieser EMs wird zum einen durch ihre polyzentrische Struktur und zum anderen – im Fall von Bremen/Oldenburg und Sachsendreieck – ihrer räumlichen Überschneidung mit den beiden Modellregionen Weserland (Bremen/Oldenburg) sowie Sächsische Schweiz/Weißeritzkreis (Sachsendreieck) begründet. Die EM Nürnberg weist keine Überschneidung mit einer Regionen Aktiv Region auf, wurde aber als Referenzregion aufgenommen, um herauszufinden, welche Effekte die über Regionen Aktiv aufgebauten regionalen Partnerschaften in Bezug auf Land-Stadt Kooperationen haben. Um die Antwort vorweg zu nehmen: In allen drei Fallstudien konnten keine systematischen und nennenswerten Verbindungen zwischen der Ebene der EM und den jeweiligen Sub-Ebenen (z.B. Leader-Regionen).

#### 3.1. Einschätzung der Ausdehnung und der Polyzentralität

Ein weiterer Grund für die Auswahl der genannten drei EMs ist deren räumliche Ausdehnung: Der Aktionsraum ist über eine relativ große Fläche gespannt und umfasst dabei eine Reihe angrenzender ländlicher Räume sowie kleinerer und mittlerer Städte. Deshalb wurden in diesen EMs in hohem Maße Land-Stadt Kooperationen vermutet. Außerdem stellt die dezentrale/polyzentrale Struktur der ausgewählten EMs einerseits eine besondere Herausforderung für Kooperationen und andererseits zugleich eine Chance dar: Denn durch die großen Entfernungen innerhalb der EMs müssen die Räume zwischen den Metropolen/Oberzentren im Grunde strategisch und eben auch räumlich mit eingebunden werden.

Die untersuchten EMs umfassen eine Fläche zwischen 11.000 und 19.000 km<sup>2</sup> und haben 2,4 bis 3,5 Mio. Einwohner. Im Folgenden werden die drei Fallstudienregionen kurz in ihrer räumlichen Ausdehnung vorgestellt, um einen Einblick in die grundlegenden Strukturen zu geben.

### Übersicht: Ausdehnung der untersuchten Metropolregionen

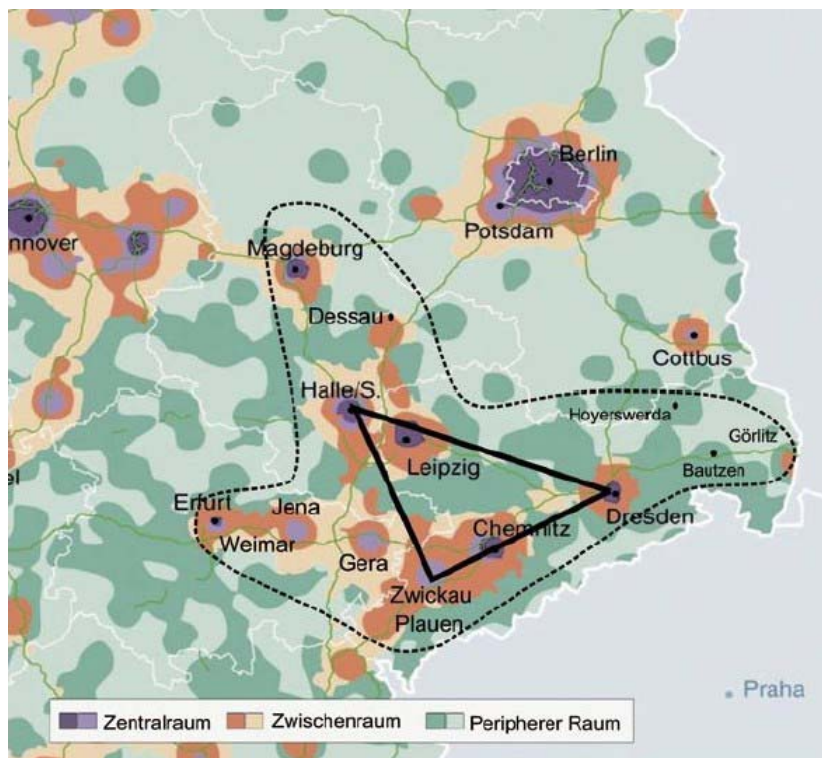
	EM Nürnberg	EM Sachsen- dreieck	RA Sächsische Schweiz	EM Bremen/ Oldenburg	RA Weserland
Fläche (km <sup>2</sup> )	19 000	ca. 12 000	1 653	ca. 11 500	2 969
Einwohner (EW)	ca. 3,5 Mio.	ca. 3,5 Mio.	272 640	ca. 2,4 Mio.	953 183
Einwohnerdichte	184 EW/km <sup>2</sup>	292 EW/km <sup>2</sup>	165 EW/km <sup>2</sup>	205 EW/Km <sup>2</sup>	321 EW/km <sup>2</sup>

Quelle: Eigene Zusammenstellung (2007)

#### EM Sachsendreieck

Die EM Sachsendreieck ist ein informeller Zusammenschluss der Städte Chemnitz/Zwickau, Dresden und Leipzig/Halle: „Auf eine genaue räumliche Abgrenzung, z.B. anhand von Verwaltungsgrenzen, wurde sowohl in der AG [Arbeitsgruppe; Anm. d. Verf.] Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck als auch im sächsischen Landesentwicklungsplan 2003 bislang verzichtet.“<sup>48</sup>

#### Karte: Sachsendreieck



Quelle: BBR 2007, S. 52<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Handlungskonzept Halle/Leipzig Sachsendreieck 2005.

<sup>49</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007), S. 52.





me in EMs befassen als die monozentralen.<sup>52</sup> Hinzu kommt, dass in den Flächenländern die Förderung strukturschwacher ländlicher Räume traditionell stark ausgeprägt ist, weshalb die Vertreter ländlicher Räume EMs oft als Konkurrenten um knapper werdende Fördermittel sehen. In der Konsequenz setzen sich diese EMs deshalb intensiver mit den Fragestellungen ländlicher Räume auseinander.<sup>53</sup>

Allerdings können sich aus der Polyzentralität auch strukturelle Nachteile dadurch ergeben, dass sich in einem ersten Schritt zunächst die Zentren untereinander auf eine Zusammenarbeit einigen müssen, bevor das Umland sinnvoll eingebunden werden kann. Unsere Untersuchungen zeigen, dass dieser Prozess nicht immer leicht zu bewältigen ist. Um eine Einbindung des Umlandes und damit auch der ländlichen Räume kontinuierlich zu gewährleisten bietet es sich an, die Einbindung wie bspw. im Sachsendreieck vorgesehen, vorzunehmen: Hier sind die jeweiligen Eckstädte (Chemnitz/Zwickau, Dresden und Leipzig/Halle), für die Einbindung des Umlands verantwortlich. In der EM Nürnberg dagegen konnte auf bisherige Erfahrungen zurückgegriffen werden: Seit Anfang der 90er Jahre haben in der Region so genannte 4+4 Gespräche stattgefunden, so dass bereits eine Zusammenarbeit zwischen Zentren und Zentren und Umland vor Gründung der EM stattfand und darauf aufgebaut werden konnte.

Polyzentrale Gebilde haben jedoch oft größere Probleme die Öffentlichkeit von eher sperrigen Themen wie „Europäische Metropolregion“ zu überzeugen und mitzunehmen als zentrale Strukturen. Zumal dann, wenn der Name der EM deutlich von einer polyzentralen Struktur geprägt ist (z.B. EM Hannover/Braunschweig/Göttingen). Zentrale Strukturen haben in Punkto Identifikation mit der Region Vorteile, da sich das Hauptaugenmerk in der Binnen- und Außen-darstellung auf eine Stadt und somit einen Namen konzentrieren kann, unabhängig davon, ob es wirklich ein alleiniges Zentrum ist oder viele (mehr oder weniger gleichrangige) Städte, die zusammenarbeiten (z.B. EM Nürnberg).

Der Begriff EM ist zunächst positiv belegt, jedoch beim Bürger kaum zu vermitteln: „der ist Ammerländer – nicht Metropolregioner“<sup>54</sup>. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist, ob eine EM bei allen Bürgern bekannt sein muss – oder überhaupt bekannt sein kann. Der Ratsvorsitzende der EM Nürnberg hat hierzu gesagt, dass die EM Nürnberg eine Zweckgemeinschaft ist, die sich an einigen gemeinsamen Zielen orientiert und keine Liebesehe von 33 Gebietskörperschaften.<sup>55</sup> Identität heißt für ihn, dass man für einen bestimmten regionalen Umgriff ein Heimatgefühl entwickeln kann, wobei der Nürnberger Nürnberger bleibt und der

---

<sup>52</sup> Vgl. „Initiativkreis Europäischer Metropolregionen (IKM)“, in: EMN-Newsletter Ausgabe 01/2008, S.13

<sup>53</sup> Vgl. „Initiativkreis Europäischer Metropolregionen (IKM)“, in: EMN-Newsletter Ausgabe 01/2008, S.13

<sup>54</sup> Seitz

<sup>55</sup> Vgl. Maly in: „Na also, es geht doch!“, durer 01/2007, S.38

Fürther Fürther. Diese Vielfalt in der Region wird in einer Klammer zusammengebunden, ohne dass die individuelle Identität verloren geht.<sup>56</sup> Konkret bedeutet dies, dass jede Teilregion die EM als „Plattform“ für Kooperationen nutzen kann. Allerdings ist jede Teilregion selbst dafür verantwortlich, sich einzubinden.

### **3.2. Einschätzung der Organisationsstruktur und der Einbindung der Wirtschaft**

Die untersuchten EMs haben sehr unterschiedliche Organisationsstrukturen aufgebaut. Während es sich bei der EM Sachsendreieck derzeit im Grunde noch um ein Städtetz ohne systematische Einbindung der kleineren Städte oder des ländlichen Raumes handelt und sich dies auch bei den Entscheidungsstrukturen zeigt, werden die Landkreise in den EMs Bremen/Oldenburg und Nürnberg über die Organisationsstrukturen der EM zumindest strategisch und formal in den Entscheidungsprozess eingebunden. Wenngleich eine direkte Einbindung aller Ebenen in die EM durch die Organisationsstruktur in Bremen/Oldenburg und Nürnberg gewährleistet ist und somit das „Stimmengewicht“ der ländlichen Räume höher oder gleich der der Städte ist, bedeutet dies nicht, dass die Entwicklung der ländlichen Räume als (vordringliches) Thema gesetzt ist.

Geprägt werden die Kooperationen im Wesentlichen durch bilaterale Beziehungen auf und zwischen unterschiedlichen Ebenen. Sind diese vorhanden und funktionieren, stellt sich die Frage, was eine Ausweitung der Kooperation um weitere Akteure an Mehrwert bringt. Generell gilt, dass die „Großen“ die Bedürfnisse und Interessen der „Kleineren“ mit berücksichtigen müssen, da diese nicht immer direkt eingebunden werden (können) und dies Ängste auslöst, unterzugehen oder geschluckt zu werden. Werden durch Kooperationen Zentralisierungstendenzen und -prozesse z.B. durch die Bündelung von Infrastruktur (Schulen, Grundversorgung etc.) ausgelöst werden, werden Vorurteile und ablehnende Haltungen gegenüber Land-Stadt Kooperationen verstärkt.

---

<sup>56</sup> Vgl. Maly in: „Na also, es geht doch!“, Dürer 01/2007, S.38

Entscheidender Faktor für Kooperationen sind Personen, ihr Engagement und die gegenseitige Wertschätzung. „Kooperation ist ein langwieriges Unterfangen und extrem abhängig von Personen. Das geht in Teilen gegen jede Logik – die Personen müssen einfach stimmen.“<sup>57</sup> Durch Personalwechsel können Brüche entstehen, Kooperationen einschlafen oder die Umsetzung verzögert werden. Letzteres ist im Sachsendreieck der Fall, da hier sowohl eine Kreisgebietsreform (2008) mit Neuwahlen als auch die Oberbürgermeisterwahlen in Dresden anstand. Solche Veränderungen in den Strukturen wirken sich verzögernd auf Kooperationen und lösen zudem Ängste und stärkeres Kirchturmdenken aus. Um die Kooperation auf eine dauerhafte Basis zu stellen muss entsprechend ein personen- und parteiübergreifender inhaltlicher Konsens hergestellt werden: „Solange keine Wahl ist, ist Stadt-Land Zusammenarbeit sehr konstruktiv. Nur in der Vorwahlzeit geht das zugunsten von Positionierungen unter“<sup>58</sup>. In der EM Nürnberg existieren bspw. seit dem Jahr 2002 Parteienkooperationen, so dass die politische Ebene in der Zusammenarbeit geübt ist. Hierdurch ist es an vielen Stellen möglich, Entscheidungen unter fachlichen Aspekten und über parteipolitische Aspekte hinweg zu treffen.

Grundsätzlich sollte das Thema regionale Kooperation bei den jeweiligen politischen und administrativen Strukturen hoch angesiedelt werden (Stichwort Stabsstelle). Wichtig ist zudem, dass hinter den treibenden Personen eine „zweite Reihe“ an Personen existiert, die kontinuierlich die anfallenden Aufgaben (meist auf Arbeitsebene) umsetzt. Denn in der Regel sind Kooperationen zusätzliche Aufgaben, die Aufwand bedeuten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vor allem kleinere Städte, Gemeinden und Landkreise zum Teil erhebliche Probleme haben hierfür Personal „freizustellen“.

Neben den Personen ist zudem das „Gewicht“ der Kooperationspartner entscheidend: So dominieren zum Beispiel in der EM Sachsendreieck zwei Städte (Leipzig und Dresden), die sich zunächst einigen müssten, während in der EM Bremen/Oldenburg den beiden Metropolen und weiteren Oberzentren zum Teil sehr starke Landkreise gegenüberstehen, die ein anderes Selbstbewusstsein an den Tag legen. In der EM Nürnberg spielen die Städte Nürnberg, Erlangen und Fürth bei wirtschaftlichen Aspekten eine entscheidende Rolle. So haben sie bei der Auswahl der Themenschwerpunkte für die EM sicherlich einen entscheidenden Einfluss gehabt. Hierdurch fühlen sich die ländlichen Räume mit ihren eigenen Wirtschaftsbedürfnissen manchmal nicht ausreichend berücksichtigt.

---

<sup>57</sup> Lutoschka

<sup>58</sup> Greiff

Unabhängig von der Tatsache, dass engagierte Personen für das Gelingen von Kooperationen der entscheidende Erfolgsfaktor sind, stellt sich die Frage, wie die ansässige Wirtschaft in Kooperationsaktivitäten einer EM eingebunden werden kann. Ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage sind die Ausgangsbedingungen in der Region: Bestehen bereits seit längerem eine Zusammenarbeit sowie Initiativen seitens der Wirtschaft gemeinsam zu handeln (z.B. Bremen/Oldenburg, Nürnberg) oder ist der Prozess zunächst mehr oder weniger ohne die Wirtschaft gestartet, so dass diese später integriert werden muss? Für die meisten Unternehmen ist das Thema „regionale Kooperation“ nicht griffig und konkret genug – und im Zweifel ist es den Unternehmen auch gleichgültig, ob bspw. Kommunen kooperieren oder nicht. Unternehmen wollen in der Regel ihre Probleme gelöst sehen. Gezielte Informationsveranstaltungen, die zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten versprechen oder Förderungen nach sich ziehen können und/oder hohen Input liefern, können eine Form der Ansprache sein. Die Themen müssen dabei direkt relevant für die Unternehmen sein (wie z.B. Fachkräftemangel). Eine andere Möglichkeit stellt die Einbindung über Themen in Verbindung mit Auszeichnungen dar (z.B. Wachstumspreis in der Wirtschaftsregion Chemnitz/Zwickau).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob Einzelunternehmen oder Wirtschaftsverbände (IHK, HWK oder bspw. die Wirtschaftsinitiative Mitteldeutschland im Sachsendreieck) einzubinden sind. Entscheidend ist, dass die Unternehmen und Wirtschaftsverbände auch räumlich die Gebietskulisse abdecken. In Bremen/Oldenburg und in Nürnberg ist dies durch die IHKs gewährleistet, die zudem vor der Gründung der EM kooperiert haben. So arbeitet beispielsweise die IHK Nürnberg Mittelfranken seit 1998 gemeinsam mit HWK, Gewerkschaft und Universitäten an Kompetenzfeldern/Clustern, welche 2005 mit Gründung der EM Nürnberg modifiziert aufgegriffen wurden. Gleiches gilt für die intensive Einbindung der Wirtschaft als gleichberechtigte Partner mit den öffentlichen Vertretern (zzgl. wissenschaftlicher Beirat) in der EM Bremen/Oldenburg. Die Wirtschaft muss dabei den gleichen finanziellen Anteil aufbringen wie die öffentlichen Vertreter („Organisationsstruktur ist Alleinstellungsmerkmal“<sup>59</sup>). Im Sachsendreieck erfolgt die Einbindung durch die Wirtschaftsinitiative Mitteldeutschland, die zwar die Unternehmen vertritt, aber im Raum Dresden kaum Mitglieder hat, da sie auf den mitteldeutschen Raum ausgerichtet ist.

---

<sup>59</sup> Stötzel

### 3.3. Einschätzung der Kooperationsfelder

Zur Einschätzung der Kooperationsfelder in den untersuchten EMs ist es sinnvoll, Themenfelder für Land-Stadt Kooperationen zu systematisieren. Das im Folgenden vorgestellte Raster basiert zum einen auf den vorherrschenden Koordinationsmechanismus innerhalb der Kooperation und zum anderen auf der Qualität von Kooperationen. Als grundlegende Koordinationsmechanismen bzw. Arten der Steuerung werden die folgenden unterschieden<sup>60</sup>:

- **Hierarchie** oder auch Bürokratie/Autorität/Staat, d.h. Ver- und Gebote, Gesetze, Weisungen, Verträge;
- **Markt** oder Preis, d.h. Angebot und Nachfrage und
- **Netzwerke** oder auch Clans/Vertrauen/Gemeinschaft, d.h. Entscheidungsfindung über Verhandlungen.

In der Realität treten diese drei Arten der Steuerung nicht in Reinform sondern als Kombination auf. Nichtsdestotrotz ist aus analytischer Perspektive vor allem die Entscheidungsfindung über Verhandlungen von Interesse, die diese neuen Formen von (regional/territorial) Governance<sup>61</sup> notwendig machen. Hier zeigt sich am Ende am deutlichsten, ob eine Partnerschaft tatsächlich auf Augenhöhe arbeitet oder nicht.

Die Einschätzung der Qualität von Kooperation erfolgt auf einer vierstufigen Skala, wobei die reine „Information“ zwischen den Kooperationspartnern die niedrigste und das gemeinsame „Treffen von Entscheidungen und Tragen des Risikos“ die höchste Stufe ist:

- **Information:** Einweg-Kommunikation: die betroffenen Akteure erfahren voneinander
- **Konsultation:** erlaubt den Akteuren sich zu äußern
- **Konsensbildung:** unterschiedliche Strategien und Lösungen werden mit dem Ziel einer gemeinsamen Vereinbarung diskutiert
- **Entscheidungen treffen und Risiko teilen:** die unterschiedlichen Akteure sind direkt mit für die Entscheidungen verantwortlich und teilen die Risiken der Entscheidung

In welcher Art und Weise die Metropolregionen mit potentiellen Kooperationsthemen umgehen, ist Gegenstand der folgenden Kapitel.

---

<sup>60</sup> Fürst, Dietrich (2001a): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 5-6/2001. S. 370-380.

<sup>61</sup> Auf eine Wiedergabe der Definition und Charakterisierung des Begriffs Governance wird an dieser Stelle verzichtet. Dies wurde nicht nur im Rahmen der Begleitforschung Regionen Aktiv bereits an mehreren Stellen vorgenommen.

### 3.3.1. Einschätzung hierarchiebezogener Themenfelder

Unter hierarchiebezogenen Themenfeldern werden alle Themenfelder gefasst, die bereits (abschließend) rechtlich (über)reglementiert sind. Dies betrifft insbesondere die (kommunalen) Pflichtaufgaben der (kommunalen) Daseinsvorsorge, Wasser- und -entsorgung, Abfall, Straßenbau oder der gesamte Bereich der institutionalisierten Planung (Flächennutzungsplanung, Gewerbeflächenplanung, Wohnungsbau). Hierarchiebezogen sind aber auch fast alle interkommunalen Kooperationen im Bereich von freiwilligen Aufgaben wie z.B. bei der gemeinsamen Planung (z.B. regionaler Flächennutzungsplan) oder im Bereich des öffentlichen Verkehrs: Der Versorgungsauftrag bzw. die Sicherstellung der Versorgung oder die räumliche Planung bedingen eine rechtliche, justiziable Grundlage, selbst wenn die Ausführung der Leistungen teilweise über den Markt erfolgt.

Durch die angeführte Ausrichtung ist die Qualität der Kooperationen (s.o.) entsprechend hoch und in der Regel auf der Stufe „Entscheidungen treffen und Risiko teilen“ anzusiedeln. In Verbindung mit der Justiziabilität bedingt dies einen hohen Grad an Institutionalisierung, Formalisierung und Verrechtlichung. Die Handlungsorientierung der Akteure ist mittel- bis langfristig, die Reaktionszeit auf Veränderungen ist auf Grund der Formalisierung von Anpassungsprozessen träge. Schlüsselfragen für die Weiterentwicklung der hierarchischen Themenfelder sind, inwieweit

- die Verrechtlichung ausreichend inhaltlichen Spielraum für die Lösung der aktuellen Herausforderungen zulässt und
- die Verrechtlichung zugunsten der marktbezogenen und verhandlungsbezogenen Themenfelder abgebaut werden sollte.

#### **Hierarchiebezogene Themenfelder in den EM**

Im Bereich der hierarchiebezogenen Kooperationsfelder werden in den EMs die Themen Verkehrsinfrastruktur und Bildungseinrichtungen thematisiert. Das Thema **Verkehrsinfrastruktur** wird von den Interviewteilnehmern als sehr relevant bezeichnet. Konsens besteht in der Regel in der Frage der Verkehrsanbindungen. So hat man sich beispielsweise in der EM Nürnberg auf die 12 wichtigsten Verkehrsprojekte geeinigt<sup>62</sup> (z.B. Autobahnausbau A3, A6, aber auch innerregionale Straßenverbindungen, Verkehrsmanagement, Verkehrsleitung, webbasierte Mitfahrzentrale). In der EM Bremen/Oldenburg ist es der Ausbau des JadeWeserPort in Wilhelmshaven, die A 22 sowie der 6-spurige Ausbau der A1.

---

<sup>62</sup> Leupold

Geht es allerdings um Konfliktthemen wie z.B. die Entwicklung von jeweils zwei Flughäfen in den EMs Nürnberg und Sachsendreieck, werden diese bewusst ausgeklammert. Gleiches gilt für die Frage der Ausweisung von Flächen für Gewerbe und Einzelhandel. Während diese Frage auf der Ebene der EM ausgeklammert werden, ist es für die Land-Stadt Kooperation ein zentrales Thema, das gelöst werden sollte.

Unabhängig davon hat man aber erkannt, dass die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur nicht nur der Wirtschaft zu Gute kommen darf, sondern auch einen Beitrag dazu leisten muss, dass die Menschen in den Regionen wohnen bleiben und pendeln. In der EM Nürnberg hat man sich dieser Aufgabe mit der Erweiterung des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) gestellt. Der VGN verbindet zurzeit flächenmäßig 75% des Kerngebietes der EM. Zur Verbesserung des ÖPNV in der Fläche ist eine Erweiterung des VGN in Planung, welche intensive Kooperationen zwischen den Regionen bedingen.

Die Verbesserung und Verknüpfung der Verkehrsinfrastruktur hat zudem einen wesentlichen Einfluss auf den Erhalt von Bildungseinrichtungen in ländlichen Räumen. Die deutschen Wirtschaftsstandorte und damit auch die EMs beklagen schon jetzt einen Fachkräftemangel in bestimmten Bereichen. Die ländlichen Räume sind davon mindestens in zweierlei Hinsicht betroffen:

- Zum einen direkt und aktuell, da bei den Unternehmen in den ländlichen Räumen die Fachkräfte genau so fehlen wie in den Städten.
- Zum anderen ist in Zukunft davon auszugehen, dass für die Standortentscheidung von Fachkräften nicht mehr primär das Gehalt sondern die Lebensqualität am (potenziellen) Wohnort ausschlaggebend ist. Zu diesen weichen Standortfaktoren zählt nicht nur das Versorgungs-, Freizeit- und Kulturangebot, sondern gerade auch die **Bildungsinfrastruktur** sowie die Wertebildung in Richtung gemeinsamer regionaler Identität.

Als Folge des demographischen Wandels kommt es genau bei diesen sozialen und Bildungsinfrastrukturen zu Zentralisierungstendenzen. So wäre z.B. bei Berufsschulzentren die Frage zu stellen, ob bei zu geringer Auslastung nicht eher in Dresden eine Einrichtung zu schließen ist, damit bspw. in Pirna der Betrieb weiter gehen kann - und nicht umgekehrt.

In der EM Nürnberg versucht man die Menschen regional zu binden, in dem man attraktive und familienfreundliche Standortbedingungen schafft. Hierzu gehört, dass zumindest Kindergärten und Grundschulen (möglicherweise durch Jahrgangsmischung 1+2) in den ländlichen Gemeinden erhalten bleiben. Für die anderen Schulen werden Zweckverbände gebildet, weiterführende Schulen sind überwiegend in den Städten zu finden. Hier ist zu überlegen, ob nicht auch weiterführende Schulen in ländlichen Regionen erhalten oder auch erweitert werden kön-

nen, um die Standortattraktivität der ländlichen Regionen zu erhalten. Hier würden dann „echte“ Kooperationen auf Augenhöhe geschaffen.

### 3.3.2. Einschätzung marktbezogener Themenfelder

Die marktbezogenen Themenfelder umfassen die wirtschaftlichen Austauschprozesse zwischen Land und Stadt. Die Kooperation basiert auf Angebot und Nachfrage. Das Produkt kann dabei entweder zum Konsumenten transportiert werden oder der Konsument kommt zum Produkt. Der Bereich „Produkt zum Konsumenten“ umfasst den Großteil der produktionsorientierten Leistungen des primären, sekundären und tertiären Sektors. Hierzu zählt auch der Rohstoffabbau (Kies, Sand etc.), die Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien oder die Vermarktung nachwachsender Rohstoffe. Landwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen im ländlichen Raum sind dabei in hohem Maße exportorientiert, da die Nachfrage für die meisten Produkte in den ländlichen Räumen selbst zu gering ist. Im Bereich „Konsument zum Produkt“ fällt z.B. ein Großteil der Einkommensdiversifizierung in die Landwirtschaft (Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof) oder in das Thema Tourismus insgesamt. In der Regel wird die Stadt auch hier als Zielmarkt gesehen, aber die Städter sollen die Angebote auf dem Land wahrnehmen. Umgekehrt werden aber auch Städtereisen oder kulturelle Angebote in der Stadt seitens des Lands nachgefragt.

Während bei den hierarchiebezogenen Themenfeldern die gesamtgesellschaftlichen Leistungen im Vordergrund stehen, sind es hier einzelwirtschaftliche. Die Marktteilnehmer bewegen sich zwar in einem rechtlichen Rahmen, sind jedoch rechtlich unabhängig voneinander. Aufgrund dieser Ausrichtung ist die Qualität der Kooperationen entsprechend niedrig und in der Regel auf der Stufe „Information“ oder bei der Einbindung von Kunden in die Produktgestaltung auf der Stufe „Konsultation“. Der Grad an Institutionalisierung ist in der Regel gering. Die Handlungsorientierung der Akteure ist kurz- bis mittelfristig, die Reaktionszeit auf Veränderungen ist auf Grund der Unabhängigkeit der einzelnen Marktteilnehmer kurz. Letzteres ist nicht gleichzusetzen mit der Frage der eventuell notwendigen Anpassungsprozesse: Diese sind bedingt durch die Produktionsgrundlagen eher mittel- bis langfristig (z.B. ist die Änderung des Anbaus von Feldfrüchten aber auch von Produktionsstätten wie z.B. Biogasanlagen oder Gewerbemaschinen in der Regel kurzfristig nicht möglich).

Schlüsselfragen für die Weiterentwicklung der marktbezogenen Themenfelder sind, inwieweit es gelingt,

- die Wertschöpfung in der Region zu halten (wie bspw. über den Ansatz der Regionalen Wertschöpfungspartnerschaften (RWP-Ansatz) bei Regionen Aktiv) und
- Kooperationsbeziehungen zwischen Land und Stadt über den eigentlichen Produktaustausch und die Marktprozesse hinaus zu initiieren und zu etablieren.

### **Marktbezogene Themenfelder in den EM**

Das klassische Feld der marktbezogenen Kooperationsthemen ist das **gemeinsame Marketing**, welches immer als wichtigstes Thema zur Positionierung der EM genannt wird. Hierzu zählt das gemeinsame Standort- und Regionalmarketing in Verbindung mit Tourismus- und Kulturmarketing. Von einem gemeinsamen Marketing können grundsätzlich sowohl die Zentren (Städte) als auch die ländlichen Räume profitieren.

Unterschieden werden kann dabei in Binnenmarketing bspw. zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der EM in der eigenen Region und in das Außenmarketing. Problematisch ist, dass für das Marketing gemeinsame Themen gefunden werden müssen und bereits vorhandenen Strukturen und Themen mit der (neuen) EM-Ebene zu koordinieren bzw. zurückzunehmen sind.

In der EM Nürnberg konnte das gemeinsame Marketing für die EM schnell und gut umgesetzt werden, da es bereits seit 1996 den Marketingverein „Die Region Nürnberg e.V.“<sup>63</sup> gab. Der Verein übernahm mit Gründung der EM die Innen- und Außenvermarktung der EM.<sup>64</sup> Der Marketingverein hat sich zum Ziel gesetzt, die sechs Kompetenzfelder der Region nach innen und nach außen zu kommunizieren. Hierzu gibt es eine Reihe von Projekten, die von der kontinuierlichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (regelmäßige Pressemeldungen, Newsletter, Standortmagazin „düerer“, Anzeigenkampagne etc.) über nationale und internationale Messen und Veranstaltungen, dem Existenzgründerpool und verschiedenen Auszeichnungen (z.B. „Preis der Metropolregion“ für herausragende Konzepte, Forschungsergebnisse, Produkte und Dienstleistungen oder „Jobstar“, womit monatlich Unternehmer für die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen geehrt werden) bis hin zur Vermarktung regionaler Wirtschaftskreisläufe reichen.<sup>65</sup> Das

---

<sup>63</sup> Gegründet von den Städten Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach, der Handwerkskammer Nürnberg, der Nürnberger Versicherungsgruppe, den Firmen Quelle und Siemens sowie der Kongreß- und Tourismuszentrale Nürnberg.

<sup>64</sup> Vgl. [www.marketingverein-metropolregion.de](http://www.marketingverein-metropolregion.de), Stand: 30.05.2008.

<sup>65</sup> Vgl. [www.marketingverein-metropolregion.de](http://www.marketingverein-metropolregion.de), Stand: 30.05.2008.

Marketing selbst ist als Querschnittsfunktion konzipiert und arbeitet mit den verschiedenen Foren intensiv zusammen.

Neben der Möglichkeit Einzelangebote in bestimmten Wirtschaftszweigen von Städten, Gemeinden und Landkreisen gemeinsam zu vermarkten, besteht auch die Möglichkeit sowohl innerhalb als auch zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen zu kooperieren. Kooperationen im Wirtschaftsbereich sind immer mit Wettbewerb verbunden. Wenngleich sich die EMs im nationalen und internationalen Vermarktungsprozess als eine Wirtschaftsregion präsentiert, existiert innerhalb der Region ein Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Arbeitskräfte und Einwohner. In der EM Nürnberg wird dieser Wettbewerb als positiv beurteilt. Wenngleich zurzeit eine gemeinsame Zusammenstellung von Mega-Gewerbeflächen in der Region stattfindet, um neue Flächenpotenziale für Anfragen von Großinvestoren zu ermitteln, wird bei konkreten Anfragen der Wettbewerb entschieden.<sup>66</sup> In der EM Bremen/Oldenburg wird demgegenüber die Frage der Ausweisung von Gewerbe- und Einzelhandelsflächen bewusst aus der EM herausgehalten. Dieser zum Teil als „Nachbarschaftsstreit“ bewertete Themenbereich enthält zu viele die Kooperation belastende Aspekte (z.B. Gerichtsverfahren zur Verhinderung von Gewerbe- und Einzelhandelsansiedlungen beiderseits der kommunalen Grenzen).

Unabhängig davon, orientieren sich die Aktivitäten im Bereich der Wirtschaft auf der Ebene der EMs häufig an Kriterien wie Excellence und Internationalität. Dies führt zum Teil dazu, dass die Diskussionen sehr abstrakt und global geprägt sind und sich der ländliche Raum hierdurch oftmals als „unwichtig“ für die EMs fühlt. In der EM Nürnberg wird beispielsweise an einem Entwicklungsleitbild gearbeitet, welches sich vor allem an der Clusterpolitik der EM orientiert. Die Clusterpolitik versucht die Kompetenzfelder Verkehr und Logistik, Information und Kommunikation, Medizin, Energie und Umwelt, Neue Materialien, Automation und Produktionstechnologie auszdifferenzieren und mit der bayrischen Cluster-Offensive zu verzahnen.<sup>67</sup> Diese Themenschwerpunkte sind für große Teile des ländlichen Raumes irrelevant. Der Cluster-Ansatz wird ebenfalls in den anderen beiden EMs verfolgt, wobei die Themen Logistik und Automotive verfolgt werden. Interessant ist, dass im Sachsendreieck die Cluster eher teilregional aufgestellt d.h. auf die Eckstädte bezogen sind. So arbeiten die REKs von Dresden und Chemnitz/Zwickau spezifische Stärken heraus, die nicht für die gesamte EM zutreffend sind: In Dresden sollen z.B. die REK-Branchenschwerpunkte Feinmechanik/Elektrotechnik/Elektronik sowie Metall/Maschinenbau zu Clustern weiterentwickelt werden, in Chemnitz/Zwickau der Automotive Bereich.

<sup>66</sup> Vgl. [www.emn/wirtschaft+infrastruktur.de](http://www.emn/wirtschaft+infrastruktur.de) Stand:30.0.5.2008.

<sup>67</sup> Vgl. [www.em-n.eu/wirtschaft+infrastruktur.de](http://www.em-n.eu/wirtschaft+infrastruktur.de); Stand: 30.05.2008.

Ein weiterer marktbezogener Kooperationsbereich, der in den EMs Beachtung findet und durch die Interviewpartner als sehr bedeutend bezeichnet wird, ist die Regionalvermarktung. In der EM Nürnberg fördert die Initiative „Original Regional“ seit 1997 qualitativ hochwertige Produkte und Leistungen von kleinen und mittleren Betrieben. Die Initiative dient der Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe im Lebensmittel-, im Handwerks- und Dienstleistungsbereich.<sup>68</sup> Original Regional initiiert und unterstützt in Kooperation mit der Partnerinitiative „ALLES“ aus Feuchtwangen, „Region Bamberg – weil’s mich überzeugt“ und Mainfranken Plus die Einrichtung von Regionaltheken in Supermärkten der Metropolregion.<sup>69</sup> Diese Regionaltheken sollen zukünftig stärker mit dem Tourismus verknüpft werden. In den anderen beiden EMs gibt es ebenfalls Überlegungen in Richtung Regionalvermarktung, konkrete Projekte oder Umsetzungsschritte sind jedoch noch nicht erfolgt. Zudem wird es in der EM Bremen/Oldenburg schwierig werden, eine Zusammenführung des Themenbereichs „Ernährungswirtschaft“, indem die gewerblichen Unternehmen eingebunden sind, mit den auf regionale Herkunft setzenden und sehr viel kleiner strukturierten Initiativen wie bspw. der Regionalvermarktung über die Marke „weserklasse“ zu erreichen. Hier sind mentale Barrieren und Interessenskonflikte zu überwinden: Der Begriff „Region“ wird anders verstanden und umfasst ganz andere Dimensionen und Inhalte: Inwertsetzung der Kulturlandschaft und Tourismus auf der einen, Intensivstandorte und Produktionsoptimierung – im besten Fall noch entlang von Wertschöpfungsketten in der EM – auf der anderen Seite.

---

<sup>68</sup> Vgl. [www.marketingverein-metropolregion.de](http://www.marketingverein-metropolregion.de); Stand: 30.05.2008.

<sup>69</sup> Vgl. [www.marketingverein-metropolregion.de](http://www.marketingverein-metropolregion.de); Stand: 30.05.2008.

### 3.3.3. Einschätzung verhandlungsbezogener Themenfelder

Die verhandlungsbezogenen Themenfelder umfassen neben einzelnen Aspekten bspw. der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. Wirtschaftsförderung, Tourismusvereinigungen) vor allem die aktuellen Herausforderungen der Globalisierung, des demografischen Wandels und des Klimawandels. Die Auswirkungen dieser Herausforderungen sind sowohl gesamtgesellschaftlich als auch einzelwirtschaftlich, sie betreffen sowohl Land als auch Stadt und können nicht allein durch Marktmechanismen (weil Preise bspw. für gesamtgesellschaftliche Leistungen fehlen) oder Hierarchie (weil Verursacher und Betroffener, bzw. Kosten und Nutzen räumlich und zeitlich auseinander fallen) gelöst werden. Damit wären wir bei der Notwendigkeit der genannten Governance-Strukturen als Strukturen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, zwischen verschiedenen Sektoren und im Fall dieser Untersuchung insbesondere zwischen Land und Stadt.

Aufgrund der oben angeführten Ausrichtung wird die Qualität der Kooperationen im Bereich der verhandlungsbezogenen Themenfelder hoch sein müssen. Sie sollte die Stufe „Entscheidungen treffen und Risiko teilen“ erreichen. Die Handlungsorientierung ist sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristig, die Reaktionszeit auf Veränderungen ist auf Grund des Netzwerkcharakters (z.B. exit option) kurz. Der Grad an Institutionalisierung ist ebenfalls zunächst gering. Schlüsselfragen für die Weiterentwicklung der verhandlungsbezogenen Themenfelder sind, inwieweit

- Governance-Strukturen Lösungskapazitäten auch bei Konflikt- und Verteilungsfragen zwischen Land und Stadt bieten und
- welcher Grad der Institutionalisierung diese Lösungskapazitäten erhöht.

#### **Verhandlungsbezogene Themenfelder in den EM**

Der Bereich der verhandlungsbezogenen Themenfelder ist sicherlich aufgrund seiner Charakteristika für Land-Stadt-Kooperationen im Sinne von Partnerschaften „auf Augenhöhe“ am relevantesten. Allerdings ist eine Kooperation in diesem Themenfeld mit großem Einsatz und Engagement der einzelnen Akteure verbunden und wird deshalb oftmals vernachlässigt. Exemplarisch sei dies am Beispiel des Themas „Umgang mit dem demografischen Wandel“ veranschaulicht. Der demografische Wandel ist das Thema mit den umfangreichsten Auswirkungen, sowohl für die städtischen als auch die ländlichen Räume. Die Auswirkungen betreffen zum einen sämtliche Formen von Infrastruktur (Grundversorgung, Bildung, Wohnen, Gewerbe, ÖPNV etc.) und führen in der Regel zur Forderung der Bündelung, d.h. einer Zentralisierung der Strukturen weniger zu einer Neuausrichtung, d.h. zur Suche nach neuen Wegen der Organisation abseits der Konzentration. Kern ist die Frage, wie der Rückbau von Infrastruktur, und dies nicht nur in städtischen Gebieten (Stichwort Stadtumbau) sondern eben auch im ländlichen Raum,

organisiert werden kann. Alle Interviewpartner gehen davon aus, dass besonders in diesen Themenfeldern stärker zwischen Stadt und Land kooperiert werden muss als dies derzeit der Fall ist.

In den untersuchten EMs ist man sich zwar der Problematik bewusst, geht diese jedoch, wenn überhaupt, nur in Einzelbereichen an.<sup>70</sup> Eine andere Idee zur Nutzung leer stehender Gebäude in Dörfern, besteht darin, Zweit- und Ferienwohnungen von Stadtbewohnern in diese Gebäude unterzubringen. Hierdurch kann Bürgern, die möglicherweise aufgrund des Arbeitsplatzes aus ihrem Heimatdorf wegziehen mussten, Heimat zurückgegeben werden: Zweit- und Ferienwohnungsbesitzer werden langfristig an das Dorf gebunden, außerdem hat die Umsetzung dieser Idee auch einen Arbeitplatzeffekt. Neben den Überlegungen zur Umnutzung wird es aber auch Rückbau in den ländlichen Räumen geben müssen. Konkret angesprochen wurde diese Notwendigkeit in der Sächsischen Schweiz, wo auch die Forderung nach einem „Dorfumbau-Programm“ analog zum Stadtum- bau formuliert wurde, da leer stehende Gebäude und Gebäudeverfall die Attraktivität des Standortes gefährden.

---

<sup>70</sup> Der Landkreis Bamberg erarbeitet hierzu eine umfangreiche Studie.

### 3.3.4. Zusammenfassung

Legt man die entwickelte Systematisierung von Land-Stadt Kooperationsfeldern zu Grunde, ist tendenziell festzuhalten, dass ein Ausbau des Bereichs der verhandlungsbezogenen Themenfeldern, eine Stärkung der regionalen Wertschöpfung im Bereich der marktorientierten Themenfelder und ein Abbau der Reglementierung im Bereich „Hierarchie“ zu Gunsten der anderen beiden Bereiche für Land-Stadt Kooperationen im Sinne von Partnerschaften auf Augenhöhe notwendig ist.

#### **Übersicht: Eigene Einschätzungen entlang des Analyserasters**

	<b>Hierarchie</b>	<b>Markt</b>	<b>Verhandlungen</b>
<b>Lösungskapazitäten</b> für die aktuellen Herausforderungen	gering/mittel	mittel	mittel/hoch
<b>Qualität der Kooperation</b>	hoch	mittel/gering	hoch
<b>Institutionalisierungsgrad</b>	hoch	gering	gering bis mittel
<b>Reaktionszeit</b> der Akteure auf Veränderungen	lang	kurz	kurz
<b>Handlungsorientierung</b>	mittel- bis langfristig	kurz- bis mittelfristig	kurz-, mittel- und langfristig
<b>räumlicher Wirkungsbereich</b> / Reichweite bezogen auf Land-Stadt Kooperationen	Kleiner Radius (z.B. kommunale Zweckverbände, die maximal in den zweiten Ring in das Umland hineinreichen)	Mittlerer Radius aber eben auch begrenzt: z.B. Regionalvermarktung, Tourismus (insb. Tages- und Wochenendtourismus ausgerichtet auf die umliegenden Städte)	Klein bis groß (so kann ein Konzept zum Klimawandel auch größere Distanzen umfassen, ebenso verpflichtende Planungen mit hohem freiwilligen Anteil wie WRRL etc.)

Quelle: eigene Darstellung

Damit die gleiche Augenhöhe erreicht wird, müssten für die unterschiedlichen Themenfelder systematisch die **Schnittmengen** definiert werden, um darauf aufbauend die Skalierung und regionale Durchdringung des Themas herauszufinden. Im nächsten Schritt müssten dann die entsprechenden **Schnittstellen** zwischen der eher kleinteilig, auf konkrete Projekte und praxisorientierten Sichtweise der ländlichen Akteure und der eher großräumig und abstrakt bzw. strategisch ausgerichteten Sichtweise der städtischen Akteure (z.B. Wissensregion, Cluster) identifiziert werden.

Kooperation ist dabei kein Selbstzweck und nicht alle Themenfelder sind Kooperations Themen. Die Brisanz von Themen darf die Konfliktlösungskapazitäten der Kooperation nicht übersteigen. Die Konfliktlösungspotenziale von Kooperationsstrukturen hängen zu großen Teilen vom Institutionalisierungsgrad und externen Rahmenbedingungen ab. Betrachtet man dies entlang der oben angeführten Systematisierung und der möglichen Kooperationsstrukturen, so weisen die Strukturen für hierarchiebezogene Themenfelder die höchste Konfliktbewältigung auf, da verpflichtende gesetzliche Vorgaben umgesetzt werden **müssen**. Bei den marktbezogenen Themenfeldern **können** Konflikte bis zu einem gewissen Grad durch Marktmechanismen gelöst werden. Sie können aber auch scheitern, weil Angebot und Nachfrage nicht dem Konfliktniveau entsprechen oder kein Markt vorhanden ist (z.B. demografischer Wandel). Verhandlungsbezogene Themenfelder weisen in diesem System die geringsten Konfliktpotenziale auf. Die auf Verhandlungen basierenden Kooperationen **sollen** Lösungen produzieren. Der Aufbau von Vertrauen, d.h. die Beachtung der zeitlichen Dimension sollte dabei nicht unterschätzt werden.

### 3.4. Einschätzung zur Finanzierung von Kooperationen

Die Frage der Finanzen/Finanzierung einer Kooperation, d.h. wer soll welchen Anteil tragen, ist ein Knackpunkt bei jeder Kooperationen, der oft auch zu einem Scheitern der Zusammenarbeit führen kann. Können externe Fördermittel eingeworben werden, wird eine Einigung zwischen den Kooperationspartnern wahrscheinlicher als wenn die Mittel von den Partnern selbst aufgebracht werden müssen. Gerade zu Beginn einer Kooperation sind die Nutzen in der Regel unklar und treten zeitlich verzögert auf, während die Kosten für die Zusammenarbeit unmittelbar anfallen. Demgegenüber wurde in unseren Untersuchungen auch festgestellt, dass Kooperation auch nicht kostenlos sein darf, um den Grad der Verbindlichkeit zu erhöhen und Mitnahmeeffekte bzw. Trittbrettfahrer und passive Akteure, die den Prozess bremsen können, weitestgehend zu vermeiden.

Bezogen auf die Mittel der EMs ist festzuhalten, dass diese bisher lediglich über kleine eigene Fonds für strategische Ausrichtung und Planungen verfügen („Finanzierung des Kopfes“), sich Fördermittel durch andere Programme erschließen (siehe „Klimmzug“ des BMBF oder das MoRo „Überregionale Partnerschaften“) aber nicht über eigene größere finanzielle Mittel zur Umsetzung bspw. von investiven Maßnahmen verfügen:

- Sachsendreieck: Projekte können über die FR-Regio<sup>71</sup> (für Sachsen insgesamt ca. 4 bis 6 Mio. € pro Jahr, Förderung von Konzepten, Studien und auch Öffentlichkeitsarbeit, keine investiven Maßnahmen) gefördert werden (abgestimmt mit Thüringen und Sachsen-Anhalt). Die Geschäftsstelle der EM wird mit unterschiedlichen Anteilen von den Städten finanziert.
- Bremen/Oldenburg: Projekte können über den Förderfonds der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen finanziert werden: ca. 600.000€ pro Jahr (Förderung von Konzepten, Studien und auch Öffentlichkeitsarbeit, keine investiven Maßnahmen), abgestimmt zwischen Bremen und Niedersachsen
- Nürnberg: Finanzierung der Geschäftsstelle durch eine Umlage aller beteiligten Akteure: Die Stadt Nürnberg ist hierbei bis 2006 in Vorlage gegangen. Seit 2008 bezahlen die Städte und Landkreise des metropolitanen Kerns 10 ct pro Einwohner und die Städte und Landkreise des metropolitanen Netzes 5 ct pro Einwohner. Die Interviewpartner gehen davon aus, dass dies in Zukunft sicherlich erhöht werden muss, um zum einen die Geschäftsstelle personell zu stützen und andererseits Projekte hierüber zu finanzieren. Zurzeit werden sonstige Fördermöglichkeiten genutzt.

---

<sup>71</sup> Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio). Vom 21. Dezember 2006. [www.recht.sachsen.de](http://www.recht.sachsen.de)

Es ist aber nicht nur eine Frage der finanziellen Mittel im engeren Sinn, sondern der Ressourcen insgesamt bzw. des Aufbaus der Umsetzungsstrukturen: Hier geht es auch um Stellen und Posten. In den EMs arbeiten alle Mitglieder – bis auf die Geschäftsstelle – bisher ehrenamtlich.

In der EM Nürnberg erfolgt die Mitarbeit im Rat, im Steuerungskreis und in den Foren entsprechend unentgeltlich bzw. wenn die Arbeit in die Arbeitszeit fällt, wird diese von den jeweiligen Städten und Landkreisen „quersubventioniert“. Dies führt dazu, dass die Geschäftstellen der Foren zwar in der Region verteilt sind, aber allesamt aufgrund der besseren Personaldecke der Städte auch in den Städten angesiedelt wurden.<sup>72</sup>

In der EM Bremen/Oldenburg hat man zunächst die Inhalte diskutiert, bevor die Strukturen etabliert wurden. Zudem zahlen alle Kooperationspartner den gleichen Beitrag, was bei Verbänden und Akteuren auch dazu führt, dass sie außen vor bleiben, weil sie die Beträge nicht stemmen können.

In der EM Sachsendreieck bremsen die o.a. Rahmenbedingungen (u.a. Kreisgebietsreform, Oberbürgermeisterwahlen, Diskussion um die Gebietsabgrenzung der EM) den Prozess. Große Hoffnungen sind hier an das Modellvorhaben der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften“ geknüpft, über das regionale Governance-Strukturen entwickelt werden sollen.

---

<sup>72</sup> Foren „Wirtschaft und Struktur“, „Verkehr und Planung“, „Marketing“ in Nürnberg; Forum „Wissenschaft“ in Fürth, Forum „Kultur und Sport“ in Erlangen und Forum „Tourismus“ in Bamberg (Standecker).

## 4. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Kooperationen und Austauschprozesse finden immer statt. Die entscheidende Frage ist, wie systematisch, mit welcher Qualität und mit welchem Nutzen für beide Seiten kooperiert wird. Als Ergebnis der Auswertung der programmatischen Grundlagen ist festzuhalten, dass diese in hohem Maße Land-Stadt Kooperationen thematisieren und einfordern. Die hierfür genannten Rahmenbedingungen sind im Kern die folgenden: Die aktuellen Herausforderungen, insbesondere Globalisierung, demografischer Wandel und Klimawandel sind hoch komplex, nicht auf bestimmte Raumkategorien beschränkt und haben regionsspezifische Ausprägungen, die Land-Stadt übergreifend sind. Aus diesem Grund müssen auch regional angepasste Handlungsalternativen und Lösungsstrategien entwickelt werden. Hinzu kommt, dass die Grenzen zwischen Stadt und Land sich immer weiter auflösen:

- Die **räumlich-physischen Barrieren**, d.h. Stadtmauern und -gräben sind Vergangenheit.
- Die **zeitlich-informationellen Barrieren**, d.h. der Zugang zu Informationen sowie der wirtschaftliche und soziale Austausch zwischen Land und Stadt wird gegenwärtig immer besser und ausgeglichener.
- Die **psychischen Barrieren**, d.h. die Überwindung der auf beiden Seiten (Land und Stadt) gepflegten Vorurteile und Unterstellungen sowie der Aufbau von Kooperationspartnerschaften **sind die Aufgaben der Zukunft**.

Eine wesentliche Aufgabe wird die konzeptionelle Auseinandersetzung und die Betrachtung des Themas Land-Stadt Kooperation auf den unterschiedlichen **räumlichen Ebenen** – die es in der Praxis gibt, jedoch in der Regel wenig explizite Berücksichtigung finden – sein. Zum einen ist die direkte oder indirekte Betroffenheit der Ebenen zu berücksichtigen: Umfasst das Thema (konzentrisch) die gesamte betrachtete räumliche Einheit (z.B. Verkehrsverbund) oder sind nur Teile der betrachteten Einheit direkt betroffen (z.B. Siedlungs- und Verkehrsachsen), da sich die Wirkungen vorrangig linear entfalten. Zum anderen ist die räumliche Reichweite insgesamt und die Durchdringung eines Themas entscheidend: Stadt-Umland (1. Ring), stadtreregionales (2. Ring) oder gesamtregionales Thema.

Festgehalten werden kann auch, dass die Frage der räumlichen Abgrenzung von ländlichen Räumen, Städten bzw. im Fall dieser Untersuchung, von Land-Stadt Regionen wenig zielführend ist. Das Grundproblem an den vielfältigen bisher entwickelten funktionalen, administrativen, thematischen oder morphologischen Abgrenzungen ist deren Zielrichtung: Im Fokus steht die Darstellung, d.h. die Beschreibung und Visualisierung von Phänomenen. Die Frage nach den Gründen für

diese Phänomene wird dadurch zunächst ebensowenig beantwortet, wie die Frage nach konzeptionellen Ansätzen zum zukünftigen Umgang damit. So kann ein Ort mit 10.000 Einwohnern (Raumordnungskategorie Unterzentrum) auf lokaler Ebene im ländlichen Raum als Stadt wahrgenommen werden, während er regional, d.h. von den übergeordneten räumlichen Ebenen (vom Mittel- oder Oberzentrum aus) als ländlicher Raum eingestuft wird: Während bspw. in Bayern Städte mit 50.000 Einwohnern über einen Oberbürgermeister verfügen, sind dies in Dortmund Bezirksvorsteher. Was als „Stadt“ und was als „Land“ gilt, hängt somit von zwei Bedingungen ab: Vom **räumlichen Betrachtungswinkel** und vom **gewählten Thema**.

Die Diskussion um die neuen Leitbilder der Raumordnung und die Europäischen Metropolregionen (EM) hat dabei im Bereich Land-Stadt Kooperation sehr viel Aktivität ausgelöst: Die Diskussion hat auch dazu geführt, dass die Kooperationsnotwendigkeiten zwischen ländlichen und städtischen Räumen wieder stärker wahrgenommen und thematisiert wird. Ein wesentlicher Nutzen dieser Diskussionen war und ist es, dass die Akteure wach gerüttelt wurden und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in den Fokus gerückt wurde. Die die Diskussionen begleitende Aufregung verlief in Wellenbewegungen, wobei die Wogen tendenziell immer niedriger und die Diskussion immer sachlicher geworden ist, die latente Angst um die eigenen Fördertöpfe ist aber nach wie vor vorhanden.

Die Diskussion um die EM in Deutschland ist dabei **ein** Aspekt – Land-Stadt Kooperation geht aber weit darüber hinaus. Europäische Metropolregion ist bisher noch nicht viel mehr als eine Raumordnungskategorie, die erst noch mit Leben (Akteuren/Projekten) gefüllt werden muss. Dies betrifft vor allem die internen Strukturen der EMs, während die Außendarstellung bereits professionell erfolgt. Dies steht in enger Verbindung mit der Motivation der Metropolen sich für die Ausweisung zu bewerben: Es war zunächst wichtig, den „Titel“ als EM zu erhalten („to be on the map“). Damit verbunden waren und sind hohe Erwartungen der Akteure, dass mit dem Status auch ein prioritärer Zugang zu Fördermitteln und Infrastrukturmaßnahmen verbunden ist. Tatsächlich ist bisher aber nicht wirklich viel passiert. Die Kernfrage ist, welche Schwerpunkte in der Förderperiode post 2013 gesetzt werden.

Festzuhalten ist darüber hinaus, dass EMs und Städte genauso wenig automatisch Motoren einer wirtschaftlichen Entwicklung sind oder werden wie ländliche Räume immer strukturschwach sind. Die Städte sollten aus diesem Grund nicht abwarten, dass eine Ertüchtigung durch verstärkte finanzielle Förderung erfolgt und das Umland in Sachen Kooperation auf sie zukommt. Auf der anderen Seite sollte das Umland nicht darauf warten, dass sich automatisch Spill-over-Effekte

einstellen und die Städte selbstverständlich auf sie zukommen: Beide Seiten sollten nicht davon ausgehen, dass alles beim Alten bleibt.

Wie die Herausforderungen angegangen werden könnten, wird im Folgenden beschrieben.

#### **4.1. Schnittmengen definieren Skalierung und Durchdringung der Ebenen beachten**

Inhalte, Handlungsfelder und Ziele einer überregionalen Kooperation und insbesondere bei den EMs sind meist nicht klar oder sehr weich formuliert. Die Definition der Themen auf abstraktem Niveau erzeugt zunächst viel Harmonie und Konsens, der aber bei Konkretisierung sehr schnell aufgebraucht ist.

Für eine produktive Land-Stadt Kooperation ist dies jedoch nicht ausreichend. Vielmehr müssen die Themenfelder systematisch dahingehend untersucht werden, wo tatsächlich **inhaltliche Schnittmengen zwischen den einzelnen Ebenen** bestehen: Dies ist eben nicht automatisch und zwangsläufig der Fall. Nur bei den Themen, bei denen tatsächlich inhaltliche Schnittmengen vorhanden sind und eine Kooperationen Synergie ermöglichen würde, ist eine Zusammenarbeit sinnvoll.

Die Themen für Land-Stadt Kooperationen sind dabei ebenso vielfältig und regionsspezifisch wie die Frage der Ebenen. Als Ergebnis aus den Fallstudienregionen ist festzuhalten, dass die Themen derzeit seitens der EMs in der Regel sehr groß und umgekehrt aus Sicht bspw. von Leader-LAGs sehr klein gedacht werden. Die Skalierung der Themen ist noch zu unterschiedlich und der Informationsfluss zwischen den Ebenen zu selektiv: Das Ziel der „Familienfreundlichen EM“ hat eine andere Skalierung als die Beschilderung eines Nordic-Walking Weges in einer Leader-Region.

Das nach der Analyse der inhaltlichen Schnittmengen notwendige Herunterbrechen bzw. Aufweiten der Themenfelder auf die vor- und nachgelagerten Ebenen ist in der Regel noch nicht erfolgt und in jedem Fall kompliziert. Derzeit müssen sich die unteren Ebenen zum Teil in die darüber liegenden Diskussionen „reinkämpfen“. Aus diesem Grund lassen sich zurzeit für die Fallstudienregionen (und darüber hinaus) vor allem folgende Schwerpunktthemen für eine Zusammenarbeit zwischen Land und Stadt nennen. Sie weisen entsprechende Schnittmengen und Skalierungs- bzw. Durchdringungspotenzial über alle Ebenen auf:

- Freizeitkonzepte und Binnentourismus/ Kultur,
- Standortmarketing: nationale und internationale Profilierung der EM,
- Verkehrsinfrastruktur (Öffentlicher Personennahverkehr, Individualverkehr),
- Landschaftsschutz,
- Wirtschaftliche Zusammenarbeit insbesondere Fachkräftemangel,

- Erarbeitung von Kompetenzfeldern/Clusterpolitik,
- Bewältigung Klimawandel und demographischer Wandel.

Zur Intensivierung der Verflechtungen zwischen Stadt und Land könnten die EMs darüber hinaus identitätsstiftende Maßnahmen in den Sub-Ebenen unterstützen (z.B. thematische Zusammenarbeit oder Mitwirkung in den Leader Aktionsgruppen). Hierdurch könnten sich die EMs insgesamt stärker an der Basis verwurzeln.

## 4.2. Schnittstellen definieren Personen und Entscheidungsstrukturen etablieren

Neben der inhaltlichen Identifizierung von Schnittmengen, sind die agierenden **Personen und Entscheidungsstrukturen die zentralen Schnittstellen** für Land-Stadt Kooperationen. Obwohl die konkreten Inhalte einer EM meist nicht klar oder sehr weich formuliert sind, springen viele regionale Akteure auf den „EM-Zug“, um nichts zu verpassen – selbst wenn sie zunächst nichts von der Mitgliedschaft in einer EM erwarten. Dies ist bei kooperativen Prozessen zunächst keine Seltenheit oder möglicherweise sogar ein Spezifikum (Trittbrettfahrer, passive Masse). Es gilt die aktiven, die treibenden Kräfte zu identifizieren. Für eine Kooperation muss der sachliche Nutzen für alle Beteiligten gegeben sein **und** die Beteiligten müssen die Kooperation wollen.<sup>73</sup> Nutzen allein nutzt in der Regel nichts!

Personen sind damit die entscheidende Einflussgröße für Kooperationen! Gerade zu Beginn entscheiden Sympathie und gemeinsame Werte über „Ja“ oder „Nein“ einer Zusammenarbeit. Sind die Kooperationen erst einmal etabliert und herrscht überparteilicher Konsens über die Notwendigkeit der Kooperation sind Personen zwar immer noch sehr wichtig, jedoch mehr in Richtung Geschwindigkeit der Umsetzung, da ein Ausstieg aus einer bestehenden Kooperation größere (öffentliche) Auswirkungen hat und Flurschaden hinterlässt als das nicht Beginnen einer Kooperation.

---

<sup>73</sup> ODER es muss ein Zwang dazu bestehen. Letzteres wäre dann allerdings keine freiwillige Kooperation mehr und wird deswegen nicht weiter thematisiert.

### **Von Personen zu Entscheidungsstrukturen**

Je größer die räumliche Ebene, desto stärker verändern sich einzelpersonale Entscheidungssysteme in Richtung Vertretersysteme. Um in großräumigen Gebilden handlungsfähig zu sein, sind **Vertretersysteme** sinnvoll und notwendig.

Aus diesem Grund sollten sich die kleineren Ebenen diesen Rahmenbedingungen anpassen, wie es bspw. die Städte Nauenburg, Weißenfels und Zeitz in der EM Sachsendreieck getan haben. Diese haben einem Dritten ein Mandat zur Vertretung ihrer Interessen in der EM übertragen, um so eine intensivere Mitarbeit auf der Ebene der Arbeitskreise zu erreichen. Einzeln vertreten wären die Städte wahrscheinlich zu klein für eine kontinuierliche Mitarbeit gewesen. Eine solche Vorgehensweise bündelt Ressourcen und die gebündelten Interessen bekommen hierdurch mehr **Gewicht**. Analog zum Beispiel der Vertretung von Städten wäre auch eine gemeinsame Vertretung der in der EM-Region ansässigen LEADER-Regionen denkbar. Hierfür müssen allerdings zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens müssen sich die Leader-Regionen zunächst selbst untereinander abstimmen und klären, welche Inhalte sie in die EM einbringen wollen und einbringen können. Zweitens muss die EM-Region diesen Zusammenschlüssen Möglichkeiten der Teilnahme und Teilhabe eröffnen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Repräsentanz bspw. von Vertretern des ländlichen Raums (z.B. Landräte) in Entscheidungsgremien überregionaler Zusammenschlüsse wie den EMs nicht automatisch dazu führt, dass die Entwicklung des ländlichen Raums ein Thema ist. Dies muss ebenso wie andere Themen erst verankert werden. Die Repräsentanz ist damit eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung.

### **Kooperationsmanagement als Motor**

Eine Schlüsselrolle in der Umsetzung von Kooperationen nimmt das Kooperationsmanagement ein. Die Kooperationsmanager sind mit die wichtigsten Personen, die die Kooperationsprozesse initiieren und am Laufen halten. Elementar ist, dass sie vorurteilsfrei an Kooperationen herangehen, denn auch auf der Umsetzungsebene entscheiden Personen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Kooperationsaufgaben häufig durch bereits vorhandene Managementstrukturen übernommen werden können (z.B. Geschäftsstellen der EMs).

Folgende Punkte steigern in der Regel die Durchsetzungsfähigkeit eines Managements:

- dauerhafte Absicherung der Management-Strukturen, um zeitliche und personelle Brüche wie bspw. bei der Finanzierung über befristete Förderprogramme zu verhindern;
- ausreichende personelle und sachliche Ausstattung sowie gute Vergütung;

- Unabhängigkeit von Verwaltungsstrukturen oder mindestens als Stabsstelle am oberen Ende der Verwaltungshierarchie angesiedelt;
- als GmbH organisiert, um so den Stellenwert bei den Unternehmen und die Professionalität insgesamt zu erhöhen.

Managementstrukturen sind in allen untersuchten EMs auf den unterschiedlichen Ebenen vorhanden (bspw. Leader-Managements, Geschäftsstellen der EMs). Die oben geforderte Abstimmung (auf einer Ebene und zwischen den Ebenen) könnte über die Managements auf Arbeitsebene im Grunde sofort stattfinden.

### 4.3. Die zeitliche Dimension beachten

Nach Thierstein<sup>74</sup> ist es ratsam zunächst Themenfelder für Kooperationen zu finden, bei denen gemeinsame Erfolge möglich sind und man nicht im Wettbewerb steht. Dies trifft auf die o.a. Themenfelder zu (z.B. Freizeitkonzepte, Öffentlicher Verkehr, Landschaftsschutz). Konfliktthemen sind dementsprechend zu Beginn einer Kooperation auszuklammern und erst mittel- bis langfristig anzugehen.

Erst nach dem Aufbau von Vertrauenskapital können konfliktreichere Themen angegangen werden. Klassische Beispiele für Konfliktthemen sind z.B. der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen oder die Ausweisung von Gewerbegebieten und Einzelhandelsansiedelungen. Auch bei Konfliktthemen ist zunächst zu prüfen, welche Schnittmengen zwischen den Ebenen bestehen. Es besteht weder zwangsläufig die Notwendigkeit noch ist es sinnvoll alle Konfliktthemen unter Einbezug aller Ebenen nach dem Vertrauensaufbau angehen zu müssen. Aus Sicht einer EM kann die Ausweisung von Gewerbegebieten durchaus als „Nachbarschaftsstreit“ zwischen zwei Kommunen wahrgenommen werden, der nicht in die Arbeit der gesamten EM getragen werden sollte.<sup>75</sup> Für die beteiligten Kommunen ist es im Gegensatz dazu eine handfeste Auseinandersetzung bis hin zu Rechtstiteln. In der Regel werden Konfliktthemen mit großräumigen Auswirkungen wie z.B. Flughäfen ausgeklammert.<sup>76</sup> Im Gegensatz zur Frage der Ausweisung von Gewerbegebieten, die durchaus regional abgestimmt werden sollten, sind Konflikte im Bereich von Großinfrastrukturvorhaben auf dem politischen Wege, d.h. in den Parlamenten zu entscheiden. Informelle Verbände wie eine EM würden diese Themen sprengen – können aber durchaus einen wesentlichen inhaltlichen Beitrag zur Diskussion leisten.

---

<sup>74</sup> Vgl. Thierstein, A., S.3

<sup>75</sup> Vgl. EM Bremen/Oldenburg

<sup>76</sup> Vgl. EM Nürnberg, EM Sachsendreieck

Insgesamt hatten wir den Eindruck, dass die Zusammenarbeit in den Fallstudienregionen sich momentan noch auf dem Niveau der „Vertrauensbildung“ befindet und deshalb Konfliktthemen wie Verortung von Infrastruktureinrichtungen, Infrastrukturrückbau, Gewerbeflächenausweisungen etc. nicht angegangen werden – und auch nicht sollten. In der EM Nürnberg bezeichnet die Geschäftsstelle die Optimierung der EM und somit das stärkere Zusammenwachsen innerhalb der Region als eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben. Erst in einem zweiten Schritt sind dann Kooperationen bei Konfliktthemen, wie Umgang mit demographischer Entwicklung (z.B. Leerstände und Infrastrukturrückbau) oder Verortung von Infrastruktureinrichtungen (z.B. Forschungs- und Hochschuleinrichtungen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen) möglich.

Einen besonderen Fall stellt der Bildungsbereich dar: Dieser ist sehr emotional auf- und konfliktgeladen. Auch wenn die formalen Kompetenzen bspw. der Schulen bei den Ländern liegen, haben die politischen Entscheidungen über Standorte große regionale Auswirkungen, die bisher nur unzureichend Berücksichtigung finden. Durch regionale Land-Stadt Kooperationen könnte der derzeit stattfindende „Zentralisierungssog“ durch den Abbau von Bildungsstandorten im ländlichen Raum entgegengewirkt werden. Schulen sind eine, wenn nicht die zentrale Voraussetzung für die Ansiedlung bzw. das Halten von Familien im ländlichen Raum. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass regionale Zentralisierungsprozesse in Richtung der Städte verstärkt werden, die die Region insgesamt schwächen können.

#### **4.4. Finanzierung**

Die oben angeführte Skalierung der Inhalte spiegelt sich auch in den öffentlichen Förderprogrammen der EU bzw. der Abgrenzung zwischen der Förderung der regionalen Wirtschaft (EFRE) und der Förderung des ländlichen Raums (ELER) wider: Während der EFRE größere und große Projekte fördert, ist der ELER strukturell für kleine und mittlere Vorhaben zuständig.

In Bezug auf die Frage der Finanzierung und von Förderprogrammen für Kooperationen zwischen Stadt und Land sind die Ergebnisse aus den Fallstudien uneinheitlich. Bei genauerem Hinsehen wird vor allem auf der Ebene der EM in der Regel keine Notwendigkeit für andere/mehr Förderung gesehen. Dies liegt aus unserer Sicht zum einen daran, dass die Projekte auf dieser Ebene entweder Marketingmaßnahmen sind, die relativ leicht durch die beteiligten Partner finanziert werden können oder eben Infrastruktur(groß)projekte wie Autobahn-, Flughafen- oder Hafenausbau sind, die anderen Finanzierungsmodalitäten unterliegen. Je kleiner die betrachtete räumliche Ebene wird, je konkreter und kleiner die Projekte werden, desto mehr zusätzliche Finanzierung wird gefordert. Bemerkenswert ist, dass

von der überwiegenden Mehrheit der Interviewpartner zusätzliche Fördertatbestände in der Regel nicht als notwendig erachtet, sondern vielmehr gefordert wird, dass sich insgesamt die Denkweise der Akteure ändern muss: Anstelle des Denkens entlang von Fördertatbeständen hin zu Lösungen von Problemen.<sup>77</sup> Eine Absenkung der Förderquoten würde dies unterstützen: Man müsste dann stärker nachdenken, was man wirklich braucht und finanzieren will.<sup>78</sup>

Ebenfalls Konsens findet die Notwendigkeit der verstärkten Koordinierung der Förderung: Es gibt zu viele Fördertatbestände, die wenig kompatibel zueinander sind. Die Umsetzung hält viele Fallstricke bereit, die sie be- oder gar verhindert. Dabei wirkt negativ, dass zu viel Förderung mit der Gießkanne und nach dem Windhundprinzip vergeben wird bei gleichzeitiger Problematik, dass die Bundesländer die inhaltlichen Möglichkeiten der EU-Förderung teilweise zusätzlich einschränken. Dieser Aspekt wird im zweiten Teil dieses Buches noch ausführlich behandelt.

Die EM als neue und eigene Fördergebietskulisse ist derzeit nicht erkennbar. Die Schere zwischen den Regionen geht eher dort auf, wo die Kommunen nationale Kofinanzierung für EU-Förderung aufbringen müssen – und dazu nicht in der Lage sind. Wenn es eine Tendenz in der Förderung gibt, dann eher in Richtung der Förderung bzw. Priorisierung der Umsetzung von Regionalen Entwicklungskonzepten (siehe Teil 2 dieses Buches).<sup>79</sup> Wenn sich diese Tendenz verstärken sollte, müssten für eine Förderung von Land-Stadt Kooperationen bspw. die Einwohnergrenzen bei LEADER fallen.

Darüber hinaus wird von vielen Interviewpartnern die Einführung eines regionalen Budgets oder regionalen Fonds gefordert – und spätestens auf Nachfrage von allen befürwortet. Diese regionalen Budgets ermöglichen eine kontinuierliche Mittelbereitstellung<sup>80</sup>, wobei die Entscheidungsstrukturen über die Mittel ebenfalls in die Regionen zu verlagern sind. Ein konkreter Vorschlag war die Initiierung von

---

<sup>77</sup> Uneinheitlich sind auch die Aussagen zur Gewichtung zwischen investiven und nicht-investiven Maßnahmen. Eine höheres Gewicht an investiven Maßnahmen wird vor allem auf den Ebenen gefordert, die bereits von nicht-investiven Mitteln zur Erstellung von Studien und Konzepten profitiert haben, aber denen jetzt (oder bereits seit Jahren) die Mittel für die praktische Umsetzung fehlen. Die Einschätzung ist in der Regel abhängig vom (Über-) Planungsstand in der Region selbst.

<sup>78</sup> Ebenfalls Konsens findet die Notwendigkeit der verstärkten Koordinierung der Förderung: Es gibt zu viele Fördertatbestände, die wenig kompatibel zueinander sind. Die Umsetzung hält viele Fallstricke bereit, die sie be- oder gar verhindert. Dabei wirkt auch negativ, dass zu viel Förderung mit der Gießkanne und nach dem Windhundprinzip vergeben wird bei gleichzeitiger Problematik der o. a. kommunalen Kofinanzierung. Ergänzend werden zudem die inhaltlichen Einschränkungen vor allem durch die Bundesländer kritisiert, die vieles von dem was auf EU-Ebene möglich wäre einschränken.

<sup>79</sup> Siehe die Koordination der Förderung über REK in Sachsen: Lukesch, Robert; Lukas Gießen (2008): Gute Beispiele der Koordination zwischen Förderprogrammen. Forschungsbericht aus der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008.

<sup>80</sup> unabhängiger von Haushaltsjahren und -zwängen der übergeordneten Ebene

JESSICA rural<sup>81</sup>, d.h. ein revolving Fonds im Bereich der ländlichen Entwicklung analog zur EU-Förderung JESSICA in der Stadtentwicklungspolitik.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Förderung in Zukunft sehr viel stärker entlang von regionalen Gebietskulissen strukturiert werden sollte: Mit **Bonussystemen für regionale Kooperationen** (z.B. wie bereits teilweise durchgeführt bei interkommunalen Gewerbegebieten) und der Orientierung der EU-Förderung weg von administrativen und statistischen Einheiten hin zu einer Berücksichtigung von Land-Stadt Verflechtungsbeziehungen. Vorstellbar ist hier z.B. ein eigener Fördertopf/regionales Budget für Kooperationsprojekte, welcher beispielsweise aus dem EFRE und dem ELER gemeinsam gespeist wird. Außerdem könnten Kooperationen zwischen Land-Stadt und/oder Land-Land eine bevorzugte Behandlung bei der Bewilligung von Förderanträgen erhalten. Finanzielle Anreize sind vor allem zu Beginn von Kooperationen wichtig: Zum einen ist es ein zentraler Anreiz sich überhaupt miteinander auseinanderzusetzen und die gemeinsamen Probleme und Lösungspotenziale zu erkennen. Zum anderen sind öffentliche Mittel in dieser Phase wichtig, da zu Beginn einer Kooperation die Nutzen für die Beteiligten in der Regel nicht sichtbar sind und zeitlich verzögert auftreten, während die Kosten zur Initiierung hoch sind und sofort anfallen.

---

<sup>81</sup> Dieser Vorschlag kam konkret vom DStGB (Herr Hansen).

## 4.5. Fazit

Zusammenfassend können aus unserer Sicht die folgenden vier zentralen Handlungsempfehlungen für zukünftige Land-Stadt Kooperationen festgehalten werden:

- **Definition von Schnittmengen:** Für Land-Stadt Kooperationen auf Augenhöhe ist es sinnvoll und notwendig gemeinsame Themen zu finden und zu definieren. Hierbei sollte erkannt werden, welche Themen sich tatsächlich für eine Kooperation eignen und welche Themen möglicherweise zu „groß“ oder zu „klein“ gedacht sind. Die Definition von Schnittmengen muss vor Ort vorgenommen werden, so dass Städte, Kommunen und Landkreise aber auch regionale Partnerschaften im gegenseitigen Austausch Konsens finden.
- **Definition von Schnittstellen:** Zentrale Schnittstellen für Land-Stadt Kooperationen sind die agierenden Personen und Entscheidungsstrukturen. Damit vor allem „kleinere“ Gemeinden und Einheiten in ländlichen Räumen sowie Leader-Regionen ein stärkeres Gewicht in der Kooperation erhalten, ist es sinnvoll, Vertretersysteme zu bilden und sich hierdurch in der Kooperation stärker zu etablieren. Die Kommunen vor Ort oder auch Leader-Regionen sollten sich zunächst zusammenschließen und engagierte Vertreter wählen und in das Entscheidungsgremium schicken. Der Zusammenschluss ermöglicht die Bündelung von Ressourcen und erhöht das „Gewicht“ der eigenen Position. Kooperationsmanager sind dabei die Motoren der Prozesse. Sie haben die Aufgabe Kooperationen vorurteilsfrei zu initiieren und zu begleiten und sollten deshalb bei allen Kooperationspartnern akzeptiert sein. In der Regel können die Kooperationsaufgaben von vorhandenen Managementstrukturen übernommen werden (z.B. Geschäftsstellen der EMs, Leader-Geschäftsstellen/Managements). Die oben geforderte Abstimmung (auf einer Ebene und zwischen den Ebenen) könnte über diese Managements auf Arbeitsebene im Grunde sofort stattfinden.
- **Zeitliche Dimension beachten:** Damit eine Land-Stadt Kooperation nachhaltig Bestand hat, ist es sinnvoll, zunächst Themenfelder anzugehen, bei denen gemeinsame Erfolge möglich sind (win-win-Situation). Erst nach Aufbau von Vertrauen lassen sich in den Kooperationen auch Konfliktthemen lösen. Zum Aufbau von Vertrauen wird Zeit benötigt, wie schnell dies geht, hängt von den Verhältnissen vor Ort und insbesondere von den agierenden Personen ab.
- **Finanzierung durch eigenen Fördertopf oder regionales Budget:** Die Fördertatbestände für Land-Stadt Kooperationen sind allgemein ausreichend aber zu kompliziert. Zudem wird bemängelt, dass die Förderung auf allen Ebenen (EU, Bund und Bundesländer) zu wenig kompatibel ist und bspw. die Bundesländer die inhaltlichen Fördermöglichkeiten der EU zusätzlich einschränken. Zur Überwindung dieser Probleme wäre es sinnvoll, einen eigenen Fördertopf

oder ein regionales Budget für Kooperationsprojekte bereitzustellen, welcher bspw. aus EFRE und ELER gespeist werden könnte. Die Entscheidung über den Mitteleinsatz sollte dabei wie bei Regionen Aktiv vor Ort liegen.

Obwohl das Thema Land-Stadt Kooperation seit einiger Zeit intensiv diskutiert wird, bestehen in den von uns untersuchten Regionen relativ wenige systematische Kooperationen zwischen Land und Stadt. Neben den eingangs erwähnten Ursachen dürfte es auch daran liegen, dass in der Regel der erste Schritt vom jeweils anderen erwartet wird. Je nachdem, von welcher Ebene man das Themenfeld Land-Stadt Kooperation betrachtet, besteht eine Bring- oder Holschuld der einen gegenüber der anderen Ebene. Aus Sicht eines Themenfeldes (wie z.B. Fachkräftemangel) haben aber alle Ebenen eine Bringschuld: Schnittmengen zur Skalierung und Durchdringung der Ebenen identifizieren, personelle und strukturelle Schnittstellen definieren und Finanzierung akquirieren. Die hierfür notwendige konzeptionelle Ausgestaltung von Land-Stadt Kooperationen ist im Gegensatz zu den sehr stark in Richtung Kooperation argumentierenden programmatischen Grundlagen noch nicht sehr stark ausgeprägt. Das Herausarbeiten von Potenzialen und Angeboten, d.h. dessen, was man als „Stadt“ oder „Land“ in eine Land-Stadt Kooperation einbringen kann und das Finden von gemeinsamen Lösungsansätzen sollte für zukünftige Diskussionen prägend sein. Stadt und Land (sofern diese klassische Unterteilung überhaupt noch anwendbar ist) sollten nicht auf den ersten Schritt des jeweils anderen warten, sondern handeln.

## 5. Quellen

### Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2004): Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung? Bestandsaufnahme und Reformoptionen anhand ausgewählter Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Positionspapier aus der ARL. Nr. 59. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!. Positionspapier aus der ARL. Nr. 69. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Positionspapier aus der ARL. Nr. 71.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Fortentwicklung des Zentrale Orte Konzeptes, Hannover

Aring, J. und M. Sinz (2006): „Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland“. In: disP 165 – 2/2006, S. 43-60

Aring, Jürgen; Iris Reuter (2006): Regiopolen zwischen Metropolregionen und Peripherien. Intentionen und Ergebnisse einer Tagung am 14.09.2006 in Kassel.

Arndt, M. et al. (2005): „Stärkung der Städte und Stadtregionen“, Diskussionsbeitrag des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung

Bathelt und Glückler (2003): Relationale Wirtschaftsgeographie: Grundperspektiven und Schlüsselkonzepte.

Blotevogel, H. H. (1996): „Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentralen-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute“. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/1996, S. 647-657

Blotevogel, H. H. (2003): „Raumordnung und Regionalpolitik“. Entnommen aus [//www.supplement.de/geographie/blotevogel/raumord/konzepte.htm](http://www.supplement.de/geographie/blotevogel/raumord/konzepte.htm) am 18.09.2007

Blotevogel, H.H. (Hrsg.)(2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts; Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL; Band 217 Hannover

Blotevogel, Hans (2007): Metropolregionen – das neue Zentralsystem? Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung 2007 der ARL 2007 „Metropolregionen und territoriale Kohäsion“. Hamburg. 15.06.2007.

Bökemann, Dieter (1984): Theorie der Raumplanung, Oldenbourg Verlag GmbH, München

Boudeville, J.-R. (1966): Problems of regional economic planning; Edinburgh: Univ.Pr.

Brake, K. (1994): „Dezentrale Konzentration. Zum Verhältnis von Leitbild und Standorttendenzen“. In: Informationen zur Raumentwicklung, S. 481-488.

Brake, K. (2007). „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten der Globalisierung; in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union. Stärkung der territorialen Kohäsion in Europa unter Berücksichtigung der Lissabon- und Göteborg-Strategien. Auf der Grundlage des auf dem informalen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg diskutierten Rahmendokuments. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Ergebnisse für die europäische Raum- und Siedlungsentwicklung. Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Territoriale Agenda der europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland; 2006

Buttler, F. und F. Hirschenauer (1995): Wachstumspole, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handbuch der Raumordnung, S. 1059, Hannover

Christaller, W. (1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Darmstadt: Wiss. Buchges.

Damm, G.-R. (2006): Einführungsvortrag zum Zweiten Regionalpark-Forum des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes und Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 5./6. April 2006, Saarbrücken

Danielzyk, R. und R. Koch (2002): Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes – Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. In Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002)

Danielzyk, R. und R. Rietzel (2003): „Regionalplanung als Motor regionaler Kooperation“. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9 2003, S. 513-521

Denzler, G. (2007): Einführungsreferat zur Fachtagung „Stärken stärken – die Metropolregion Nürnberg als Verantwortungsgemeinschaft“ am 20. Juli 2007

Eckey, H.-F., R. Kosfeld und M. Türck (2005): Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover Effekte. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 70/05, Universität Kassel

Elbe, Sebastian et al. (2007): Begleitforschung des Pilotprojektes Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft 2004 bis 2006, Synthesebericht und zentrale Handlungsempfehlungen. Darmstadt

Elbe, Sebastian (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Aachen

Elbe, Sebastian (2008): Programmatische Voraussetzungen von Land-Stadt Kooperationen. Bericht im Rahmen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008. Darmstadt.

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2006): Urban-rural relations in Europe. Final Report. ESPON 1.1.2. Luxemburg.

Folgart, Udo (2006): Stadt und Land gehören zusammen. In :Perspektive 21, Heft 30/mai 2006, S. 59-65

Fraktionsbeschluss der Grünen (2007): „Zukunftsfähige ländliche Räume in Deutschland entwickeln Bündnisgrüne Politik für den ländlichen Raum“ vom 24.04.2007

Fürst, Dietrich (2001a): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 5-6/2001. S. 370-380.

Gebhardt, H. (2003): Das Zentrale-Orte-Konzept heute – neoklassischer „Ladenhüter“ oder zeitgemäßes Instrument zum „framing“ von Planungsprozessen?, In: Vortragsmanuskript, Heidelberg

Greif, F.(1997): „Rural Development Policies. In: Agricultural reforms in the transition economies of Central and Eastern Europe, Warsaw, March 1997, S.35-46

Hahne, U. (1993) und H. Henckel: Bestimmungsgründe für die Entwicklung von Siedlungsstrukturen in unterschiedlichen ländlichen Räumen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1993): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume. ARL-Arbeitsmaterial, EV 197. Hannover, S. 361-372

Hahne, U. und M. Glatthaar(2007): „Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland?“. In: RaumPlanung Heft 132/133, S.113-118

Henkel, G. (Hrsg.) (1990): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arb.,22,; Paderborn

Hirschmann, A. O. (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung; Stuttgart: Fischer

Kaldor, N. (1983): Grenzen der „general theory“; Berlin: Springer

Knieling, J. (2004): Notwendigkeit von Veränderungen – Was muss die Politik für die ländlichen Räume tun?“, Beitrag zur Fachtagung in Rheda-Wiedenbrück am 30. März 2004

Kunzmann, K. und N. Leber (2006): „Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers“. In: disP 166 3.

Leber, N. (2006): Entwicklungsperspektiven des ländlich peripheren Raumes im Spannungsfeld der Metropolentwicklung. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.

Lösch, A. (1962): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart: G. Fischer

Lukesch, Robert; Lukas Gießen (2008): Gute Beispiele der Koordination zwischen Förderprogrammen. Forschungsbericht aus der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008

Marx, D. (1975): Forschungsberichte des Arbeitskreises „Regionalpolitische Funktion Ausgeglicherer Funktionsräume“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Sitzungsberichte 94, Hannover; Schroedel

Middelmann, Ute (2007): Kooperation Stadt-Land. Theoretische Grundlagen. Bericht der Begleitforschung Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft Phase 2 2007 bis 2008. Crailsheim.

Müller, W. und R. Rohr-Zänker (2006): Wachstumsprozesse an der städtischen Peripherie – ökonomische und ökologische Potenziale für Verdichtungsräume?. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung Projektbericht 102.06

Myrdal, G. (1969): Economic theory and under-developed regions; London: Methuen,

Niebuhr, A. (2000): Räumliche Wachstumszusammenhänge – Empirische Befunde in Deutschland, HWWA Discussion Paper 84, Hamburg

Novy, A. (2002): „Dualismus oder Abhängigkeit – Überlegungen zur sozialräumlichen Polarisierung; Arbeitspapier für den LAI – Lehrgang WS02/03 „Stadtentwicklung“, September 2002

o. Autor (2007): „Ungleiche regionale Entwicklung und räumliche Mobilität von hochqualifizierten Arbeitskräften“ aus: [www/docserver.bis.uni-oldenburg.de/publikationen/bisverlag/rohreg98/kap2.pdf](http://www.docserver.bis.uni-oldenburg.de/publikationen/bisverlag/rohreg98/kap2.pdf) vom 20.09.2007, S.15

OECD 2007: OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume. Deutschland. Paris.

Perroux, F. (1991): L'économie du xxe siècle. Oeuvres completes V. Grenoble

Priebs, Axel (2004): Raum Hannover – Braunschweig – Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. S. 102. In: Neues Archiv 2/2004. S. 101 – 112. Raumordnungsbericht 1966, Raumordnungsbericht 2005, Raumordnungsgesetz 1965

Rose, M. (1994): „Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich . dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen“, Diplomarbeit an der Universität Dortmund.

Schätzl, L. (Hrsg.)(2003): Wirtschaftsgeographie der Europäischen Gemeinschaft; Paderborn: Schöningh

Schmidt, A. (2006): Entwicklungsperspektiven der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen. Vortragsmanuskript. Universität Dortmund. 15.05.2006

Schwarting, H. (2006): Diskussionsbeitrag während des zweiten Regionalpark-Forum des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes und Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 5./6. April 2006

Seimetz, H.- J. (2006): Diskussionsbeitrag während des zweiten Regionalpark-Forum des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes und Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 5./6. April 2006

Stellungnahme der Bundesregierung zum Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30.06.2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Thierstein, A. (2006a): „Raumentwicklung in Deutschland: Kooperationen und darüber hinaus“; Fachvortrag auf dem zweiten Regionalpark-Forum des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes und Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 5./6. April 2006

Thierstein, A. (2006b): Diskussionsbeitrag während des zweiten Regionalpark-Forum des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes und Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 5./6. April 2006

Tonnies, Gerd (2007): Regiopole – zwischen Metropolregionen und Peripherien. S. 66. In: ARL Nachrichten 4/2006. S. 65-67.

Thoss, R. (1976): Ausgeglichene Funktionsräume: Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges; Forschungsberichte des Arbeitskreises „Regionalpolitische Funktion Ausgeglichener Funktionsräume“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Sitzungsberichte 116, Hannover; Schroedel

Weichhart, P. (2004): „Zentralität und Raumentwicklung – Ergebnisse eines ÖROK-Projekts“. In: Forum Raumplanung 2/2004, S.6-13

Zeck, H. (2003): „Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien“. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12/2003, S.725-736

## **Interviewpartner**

### **Interviewpartner EM Sachsendreieck**

- Dr. Michael Göbel (Regionomica Deutschland)
- Dr. Heidemarie Russig (Leiterin Verbandsgeschäftsstelle Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirg)
- Christian Glantz (Sächsisches Innenministerium, Referat Raumordnung und Landesplanung)
- Urs Luczak (Stadtverwaltung Chemnitz, Geschäftsstelle der EM Sachsendreieck seit 01.05.2008)
- Adreas Grieß (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft)
- Bernd Greif (Landrat Weißeritzkreis und Vorsitzender des Vereins Landschaft(f)t Zukunft e.V.)
- Heike Lutoschka (Amt für Wirtschaftsförderung Dresden, Abteilungsleiterin Wirtschaftspolitik/ Kompetenzfelder, Öffentlichkeitsarbeit)
- Jürgen Israel (Arbeitsmarktkoordinator und ehemals Regionalmanagement Landschaft(f)t Zukunft e. V.)
- Manfred Elsner (Bürgermeister Neustadt in Sachsen)
- Klaus Tittl (Geschäftsführer Kreishandwerkerschaft Südsachsen)
- Uwe Dietrich (Regionalmanagement Chemnitz-Zwickau)
- Dr. Thorsten Wiechmann (IÖR Dresden)

### **Interviewpartner EM Bremen/Oldenburg**

- Dr. Friedhelm Budde (Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Referat Raumordnung und Landesentwicklung)
- Anette Seitz (Geschäftsstelle EM Bremen/Oldenburg im Nordwesten e.V.)
- Jörg Wilke (Geschäftsführer Wirtschaftsförderung Wesermarsch)
- Birgit Fasting (Wirtschaftsförderung Wesermarsch, Regionalmarketing/Ländlicher Raum/ ehemaliger Vorstand Nordlichter Weserland, Vertreterin der Umlandkreise und -gemeinden)
- Steffen Breyer (Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Verden (GLL), Dezernatsleiter Strukturförderung ländlicher Raum)
- Dieter Sander (Amt für Wirtschaftsförderung Landkreis Verden, ehemaliger Vorstand Nordlichter Weserland, Vertreter der Umlandkreise und -gemeinden)
- Eduard Hüsters (ProZept GbR, Nordlichter-Regionalmanagement und weskasse Koordinationsstelle)
- Dr. Ralph Baumheier (Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, Vorstandstandsmitglied der Vereins Nordlichter Weserland)

- Karin Ellermann-Kügler (Verband der Landwirtschaftskammern, Büro Brüssel, 1. Vorsitzende des Vereins Nordlichter Weserland)"
- Gerd Stötzel (Landrat Landkreis Diepholz, 1. Vorsitzenden der EM Bremen/Oldenburg)

### **Interviewpartner EM Nürnberg**

- Dr. Günther Denzler (1. stellvertretender Ratsvorsitzender der EMN, Landrat des Landkreises Bamberg)
- Dr. Christa Standecker (Geschäftsführerin Geschäftsstelle EMN)
- Dr. Roland Fleck (Geschäftsführer des Forums Wirtschaft und Infrastruktur der EMN, Berufsmäßiger Stadtrat und Sprecher der Wirtschaftsreferentenkonferenz)
- Harald Leupold (Fachlicher Sprecher des Forums Verkehr und Planung der EMN, Geschäftsführer der Hafen Nürnberg-Roth GmbH)
- Dr. Udo Raab (Projektleiter Entwicklungsleitbild der EMN und Mitglied im Forum Wirtschaft und Infrastruktur der EMN, IHK Nürnberg für Mittelfranken)
- Andreas Bubmann (Geschäftsführer des Forums Tourismus der EMN, Finanz- und Wirtschaftsreferent der Stadt Bamberg); Frau Sennefelder (Assistentin)
- Herbert Eckstein (Landrat des Landkreises Roth, „Original Regional“)
- Gudrun Donaubauer (LAG-Geschäftsführung Gesundheitsregion Hersbrucker Land)
- Nadine Menchen (LAG-Geschäftsführung ErLebenswelt Roth e.V.)

### **Keiner EM zugeordnet**

- Carsten Hansen (Deutscher Städte- und Gemeindebund)
- Hartmut Thielen (Deutscher Städtetag)
- Josef Stegt (Deutscher Landkreistag)
- Udo Hämmerling (Deutscher Bauernverband)
- Manfred Sinz (Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau)
- Dr. Welf Selke (Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau)
- Dr. Rupert Kawka (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)
- Prof. Dr. Jörg Knieling (HafenCity Universität Hamburg)
- Ulrike Schreckenberger (Bundeswirtschaftsministerium)
- Friedemann Tetsch (Bundeswirtschaftsministerium)
- Theodor Bühner (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)



## **Politikintegration für ländliche Räume? Die (Nicht-) Koordination der Förderung**

*von Lukas Gießen, Robert Lukesch, Michael Böcher und Sebastian Elbe*

### **1. Politikintegration als Ansatz einer ländlichen Politik**

Der Förderpolitik wird im Zusammenhang mit der Entwicklung ländlicher Räume generell eine hohe Bedeutung beigemessen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Politiksektoren bzw. deren Förderinstrumentarium diskutiert, die zu diesem politischen Ziel beitragen könnten. Neben dem Komplex der Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Räumen (z.B. EFRE- und GRW-Förderung) kommt dem landwirtschaftlichen Sektor ebenfalls eine prominente Rolle in diesem Zusammenhang zu (ELER- und GAK-Förderung). Zu diesen Instrumenten der sektoralen Regelförderung gesellen sich zeitweise auch Modellvorhaben, die im Fall der ländlichen Politik eher einen Querschnittscharakter aufweisen (Regionen Aktiv, Leader, etc.). Der Ansatz der Regelförderung, gezielt auf sektorale Zusammenhänge Einfluss zu nehmen, kann als fähig gesehen werden, detailgenaue Lösungen für Probleme eines spezifischen Politikfeldes zu fördern. Dabei erfüllen öffentliche Stellen die Anforderungen an eine rationale Verwaltung durch hochgradige Spezialisierung und Abgrenzung zu anderen Bereichen. Bei Querschnittsproblemen hingegen scheinen integrierte, sektorübergreifende Lösungsansätze geeigneter. Solche wurden im Bereich der ländlichen Politik durch die oben genannten Modellvorhaben getestet und in die Debatte um die Anpassung der Regelförderung eingebracht. Dabei war die Suche nach Synergien in der Förderung verschiedener Sektoren ein erklärtes Ziel. Diese Suche nach Synergien im Hinblick auf Querschnittsprobleme wird unter dem Begriff der „Politikintegration“ debattiert. Generell ist die Integration von gewissen politischen Zielen (wie z.B. ländliche Entwicklung, Wirtschaftswachstum oder Umweltbelange) bei allen Arten der politischen Instrumente denkbar (bei Regularien, Anreizsystemen oder Informationsinstrumenten). Im Folgenden wird im Bereich der Förderpolitik als ökonomisches Anreizinstrumentarium untersucht, inwieweit sich die verschiedenen Förderpolitiken unterschiedlicher Politiksektoren wirklich aufeinander abstimmen und mit Blick auf das Ziel der ländlichen Entwicklung koordinieren lassen. In aufeinander folgenden Arbeitsschritten wurden die folgenden Teilfragestellungen behandelt:

- Welche Erkenntnisse hält die Wissenschaft zum Thema Politikintegration bereit?<sup>82</sup>
- Welche programmatischen Ansprüche an die gegenseitige Integration und Abstimmung von Förderinstrumenten mit Relevanz für ländliche Räume besteht in der politischen Praxis?<sup>83</sup>
- Welche Mechanismen zur Abstimmung und Koordination können in der Verwaltungspraxis angetroffen werden und wie werden diese umgesetzt? Welche fördernden u hemmenden Faktoren bestehen in der Förderpraxis? Lassen sich darunter gute Beispiele finden?<sup>84</sup>

Die folgenden Kapitel beleuchten zunächst die theoretischen Grundlagen und zentralen Erkenntnisse aus der Politikintegrationsforschung, bevor in der empirischen Analyse die Politikintegration am Beispiel der Förderpolitik für ländliche Räume untersucht wird. Der Beitrag schließt mit Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen und darauf basierenden Handlungsempfehlungen für Politikgestalter, die einen integrierten Mitteleinsatz zur Förderung ländlicher Räume verfolgen.

## 2. Theorie der Politikintegration

### 2.1. Was heißt Politikintegration?

Der Begriff der Politikintegration reflektiert, dass sich Natur und Wahrnehmung politisch zu lösender Probleme dahingehend verändert haben, dass diese zunehmend einen Querschnittscharakter aufweisen und die sektoralen Grenzen traditioneller Politikfelder überschreiten<sup>85</sup> (Meijers 2004: 9; ähnlich Jänicke 2006: 63 und Briassoulis 2005: 1). Andererseits haben sich auch die politischen Lösungsansätze geändert, da eindimensionale, sektorale, disziplinäre und unkoordinierte Ansätze nicht mit dem derzeitigen Verständnis einer Nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren sind (Lenschow 2002: 3, Briassoulis 2005: 1). Letztendlich ist mit Politikintegration die Hoffnung verknüpft, hinsichtlich veränderter politischer Problemlagen eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung von Politik zu erreichen (vgl. Meijers 2004: 9). Auch wenn Politikintegration angesichts des Querschnittsaspekts vieler aktueller politischer Probleme nahe liegt, heißt das jedoch nicht, dass Politikintegration leicht zu verwirklichen wäre. Vielmehr sprechen zwei zentrale Gründe dafür, dass Politikintegration auf Hemmnisse stößt (Jänicke 2006: 68, Jänicke/Jörgens 2004: 316, Briassoulis 2005: 37, Giessen/Krott 2008):

<sup>82</sup> Siehe auch Gießen/Böcher (2007)

<sup>83</sup> Siehe auch Gießen et al. (2007)

<sup>84</sup> Siehe auch Gießen (2007) und Lukesch/Gießen (2008).

<sup>85</sup> Man denke z.B. an das Postulat der Nachhaltigkeit, das schon materiell mehrere Sektoren und Politikfelder betrifft.

- Das Integrationsprinzip läuft der Eigenlogik hochgradig spezialisierter Staatsverwaltungen zuwider. Diese entwickelten sich nach dem Weber'schen Modell der rationalen und effektiven öffentlichen Verwaltung zu relativ autonomen Verwaltungssektoren, die funktionale (=sektorale) und vertikal organisierte Politik liefern.
- Das Integrationsprinzip entspricht nicht dem wirtschaftlichen Interessenumfeld eben dieser Sektoralverwaltungen. Politikintegration betrifft nicht selten massive Interessenlagen deren „industrieller Klientel“. Wenn Integrationsforderungen auch Eingriffe in die Substanz der Sektoren, ihrer Märkte, aber auch ihrer gesellschaftlichen Funktionen bedürfen, ergeben sich deutliche Hemmnisse (vgl. Jänicke/Jörgens 2004: 316).

**Tabelle 1: Kategorien und erklärende Faktoren für Politikintegration am Beispiel von Environmental Policy Integration (EPI)**

Kategorie der Faktoren	Individuelle Faktoren
<b>Normativ-ideelle</b>	Verpflichtung und Engagement auf hoher politischer Ebene
	Gesellschaftliche Unterstützung
	Vorhandensein eines politischen Rahmens für EPI/SD
	fundamentaler Paradigmenwechsel in politischer Tradition
	Zeitliche Perspektive
<b>Institutionell-organisatorische</b>	Verwenden von Wissen(schaft)
	Änderungen in der Regierungsstruktur zum Überwinden von Kompartimentierung
	Rechenschaftsmechanismen
	Koordinations- und Kommunikationsmechanismen
	Restrukturierung von öffentlichen Haushaltsprozessen
<b>Institutionell-prozedurale</b>	Fort- und Weiterbildung und Informationskampagnen
	Interaktion mit Externen Akteuren
<b>Akteurs-abhängige</b>	Implementation eines EPI-Systems
	Änderungen in Routineprozeduren
	Macht- und Einflusspotentiale der Akteure auf Entscheidungen
	Verpflichtung und Engagement der unterschiedlichen Sektoren getrennt nach Ebenen
<b>Akteurs-abhängige</b>	Verpflichtung und Engagement getrennt nach gewählten und permanenten Verwaltungsakteuren
	Druck zu EPI durch politische Führung oder bottom-up Bewegung

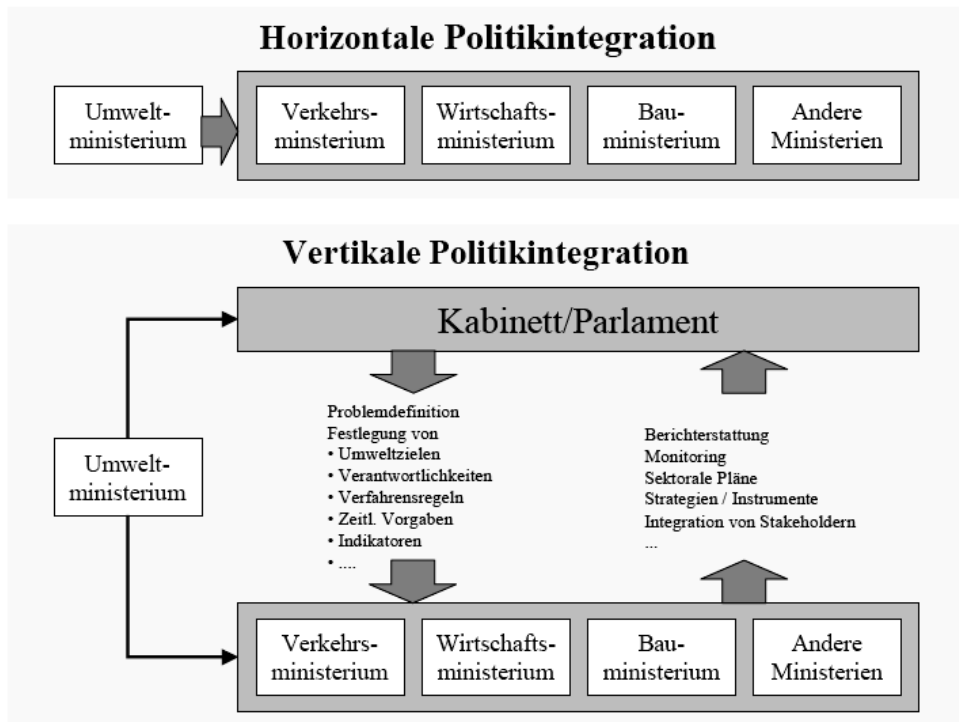
Quelle: synthetisiert nach Persson 2004:36; Lenschow 2002: 16-18; Lafferty und Knudsen 2007:13).

Da Politikintegration nicht der Tagesordnung unseres sektoral organisierten politischen Mehrebenensystems entspricht, werden in der Politikwissenschaft verschiedene Aspekte für eine erfolgreiche Politikintegration diskutiert (Lafferty/Knudesn 2007, Persson 2004:36, Lenschow 2002:16-18). Tabelle 1 zeigt die daraus resultierenden wichtigen Erfolgsfaktoren für Politikintegration, welche zum großen Teil aus dem empirischen Bereich der Forschung um „Environmental Policy Integration“ (EPI) stammen.

## **2.2. Horizontale, vertikale und punktuelle Politikintegration**

Die Literatur unterscheidet zwischen horizontaler, vertikaler und punktueller Politikintegration (Briassoulis 2005, Persson 2004, Jänicke 2006, Jänicke/Jörgens 2004, Hubo/Krott 2007). Unter horizontaler Politikintegration verstehen wir die *Behandlung von Querschnittsaufgaben auf einer territorialen Ebene, die die etablierten Grenzen von Politikfeldern überschreiten und die nicht den Zuständigkeiten einzelner Institutionen entsprechen* (Definition basierend auf Meijers 2004: 10). Unter vertikaler Politikintegration verstehen wir eine *Behandlung von Querschnittsaufgaben auf mehreren/allen territorialen Ebenen, die die etablierten Grenzen von Politikfeldern (und u.U. politischen Ebenen) überschreiten und die nicht den Zuständigkeiten einzelner Institutionen entsprechen* (Definition basierend auf Meijers 2004: 10 und Jänicke und Jörgens 2004: 318). Abbildung 1 verdeutlicht dieses Verständnis von Politikintegration am Beispiel der Umweltpolitik.

**Abbildung 1: Von der horizontalen zur vertikalen Politikintegration am Beispiel der Umweltpolitik**



Quelle: Jänicke/Jörgens 2004: 318, verändert

Zur Ergänzung der Diskussion um Aspekte horizontaler und vertikaler Politikintegration schlagen Hubo und Krott (2007: 223-4) einen dritten Ansatz vor, welcher die Defizite der beiden etablierten Ansätze berücksichtigt. Demnach sollte auf die – eher unrealistische – Vorstellung eines Gesamtkonsenses aller Sektoren hinsichtlich der Verwirklichung von Politikintegration verzichtet werden und Politikintegration als „dauerhaft konfliktreiche Aufgabe“ verstanden werden. Es kommt dann darauf an, für die zu integrierenden Belange (hier: integrierte sektorübergreifende ländliche Entwicklung) alle politischen „windows of opportunity“ zu nutzen und somit eine „punktuelle Integration“ zu leisten. Das Modell der „punktuellen Integration“ reflektiert somit die tatsächlichen Macht- und Interessenkonstellationen in Politikfeldern, die eine dauerhafte horizontale und vertikale Politikintegration erschweren. In bestimmten Konstellationen können jedoch „windows of opportunity“ zu einer punktuellen Politikintegration führen, z.B. wenn grundlegende agrarpolitische Problemlagen dazu führen, dass punktuell integrierte Programme wie Regionen Aktiv angestoßen werden.

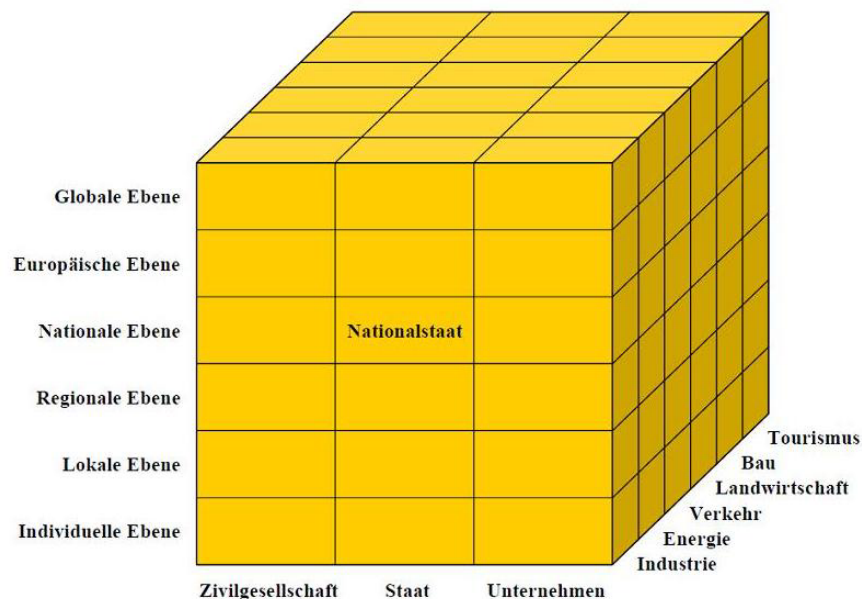
### 2.3. Politikintegration als Mehrebenenpolitik

Zwischen Politikintegration und Mehrebenenpolitik besteht ein inhärenter Zusammenhang, da meist mehrere politische Ebenen durch integrierte Politiken miteinander verwoben sind und dabei mitunter auch politische Probleme gelöst werden sollen, die sowohl sektor- als auch mehrebenenübergreifend sind. Der Begriff der Mehrebenenpolitik (oder „Multilevel Governance“) wurde dabei vor allem für den Bereich der Europaforschung sowie der internationalen Politik geprägt. So findet sich Mehrebenenpolitik nicht nur im Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, sondern auch in vertikal gegliederten Staaten, wie Bundesstaaten, regionalisierten Staaten oder dezentralisierten Einheitsstaaten (Benz 2007: 297). Mehrebenenpolitik bedeutet, dass an der Politikumsetzung meist mehrere staatliche Ebenen beteiligt sind und (z.B. im deutschen Föderalismus) durch das politische System zudem ein hoher Konsens- und Abstimmungsbedarf zwischen den Ebenen existiert, infolgedessen politische Entscheidungen tendenziell nur im Konsens zwischen diesen Ebenen zustande kommen.

Der Mehrebenen-Ansatz betont grundsätzlich das Mit- und Nebeneinander von Politikprozessen auf verschiedenen Regierungsebenen (Heinelt 1996: 17). Besonders zur Analyse der Regionalpolitik in der Europäischen Union hat sich das Konzept der Multilevel Governance als fruchtbar erwiesen, da die Regionen als sub-nationale Ebene in einem „Europa der Regionen“ an Bedeutung und Einfluss gewannen (Marks 1993: 392, 407; Benz 2007: 301; Heinelt 1996: 9). Insgesamt verbirgt sich hinter Mehrebenenpolitik (Multi-Level-Governance) ein Ansatz, die Politikverflechtung zwischen mehreren Ebenen, also deren Interdependenzen, zu beschreiben und zu erklären. Mehrebenenstrukturen liegen immer dann vor, wenn Befugnisse und Mittel zur Implementation auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufgeteilt sind. Im Kern erfasst Multi-Level-Governance die Tatsache, dass „in einem institutionell differenzierten politischen System Akteure unterschiedlicher Ebenen aufeinander angewiesen sind und ihre Entscheidungen koordinieren müssen“ (Benz 2007: 297). Dabei ist keine Ebene alleine in der Lage, die bestehenden Konflikte zu lösen. Innerhalb von Politikintegration *„kann (daher, die Autoren) Mehr-Ebenen-Steuerung als übergreifender Steuerungsaspekt nicht ausgeklammert werden“* (Jänicke/Jörgens 2004: 323). Allerdings besteht hier die Gefahr einer *„Auflösung der Verantwortungsstrukturen aber auch die (Möglichkeit einer, die Autoren) Eröffnung von Ausweichmöglichkeiten bei hoher Intransparenz der Willensbildungsstrukturen“* (ebd.) In der Verbindung zwischen Politikintegration sollten höhere politische Ebenen strategische, berichtspflichtige Zielvorgaben definieren, während die Umsetzung auf unteren Ebenen möglichst Spielräume für flexibles Handeln und vor allem für Wettbewerb eröffnen sollte (vgl. ebd.). Abbildung 2 illustriert den Zusammenhang zwischen Poli-

Politikintegration und Mehrebenenpolitik als dreidimensionalen Würfel, um zu verdeutlichen, dass Politikintegration mehrere Ebenen (z.B. national, regional, lokal), Politikfelder (Tourismus, Bau, Landwirtschaft) und Akteure (Zivilgesellschaft, Staat, Unternehmen) betrifft.

**Abbildung 2: Dimensionen der Umweltpolitik als komplexes Handlungsfeld für Politikintegration**



Quelle: Jänicke 2006: 67

## 2.4. Politikintegration bei Regionen Aktiv

Bei Regionen Aktiv handelt es sich um ein integriertes Förderprogramm (Elbe 2007), das somit Elemente von Politikintegration beinhaltet. In den Regionen sollen gleichzeitig verschiedene Aspekte integrierter ländlicher Entwicklung (z.B. Landwirtschaft, Soziales, Arbeitsmarktpolitik, etc.) vor dem Hintergrund des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung umgesetzt werden. Die genannten allgemeinen Aspekte, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Politikintegration sind daher für die empirische Analyse der Umsetzung von Regionen Aktiv fruchtbar. Außerdem handelt es sich bei Regionen Aktiv um Mehrebenenpolitik, da eine höhere politische Ebene (Bund) vor dem Hintergrund europäischer Strukturpolitik und internationaler Politikziele (Nachhaltige Entwicklung) versucht, nachgeordnete politische Ebenen (Regionen) hinsichtlich agrarpolitischer Ziele zur Umsetzung von integrierter ländlicher Entwicklung zu bewegen und dabei auch die Bundesländer – ohne direkt beteiligt zu sein – versuchen, Einfluss auf die Umsetzung von Regionen Aktiv auszuüben. Ähnliches gilt ebenfalls für Programme der Regelförderung. Da vermehrt

Ansätze einer umfassenden, integrierten ländlichen Politik („rural policy“) gefordert werden (OECD 2006), können die theoretischen und empirischen Erkenntnisse zur Politikintegration nun auch fruchtbar auf die Förderpolitik angewendet werden. Es bleibt zu zeigen, ob hier eine Politikintegration für ländliche Räume gelingt.

### 3. Politikintegration in der Förderung für ländliche Räume

Im Folgenden werden Förderprogramme mit Relevanz für eine integrierte Entwicklung ländlicher Räume empirisch dahingehend analysiert, in wieweit diese aufeinander abgestimmt sind, sich also eine ländliche Politikintegration in der Förderpolitik vollzieht. Dabei spielen die EU-Strukturfonds eine gewichtige Rolle, das diese nicht nur erhebliche Finanzströme mit sich bringen, sondern durch den Anspruch auf nationale und sub-nationale Kofinanzierung im Mehrebenensystem der Förderpolitik ihre Wirkung entfalten und ihren Koordinationsanspruch programmatisch, d.h. formal erklären. Im Folgenden geht die Analyse dieses formal-programmatischen Anspruchs der Identifikation von Koordinierungsmechanismen auf Landesebene voran. Letztere betont hingegen, dass nationale Programme bei der Betrachtung von ländlicher Politikintegration nicht außer Acht zu lassen sind.

#### 3.1. Formale Politikintegration bei der Förderung Programmatische Grundlagen der Strukturfonds

##### Programmatischer Integrationsanspruch auf EU-Ebene

Grundlage für die Anforderungen an die Koordination zwischen den Strukturfonds ist die EU VO 1083/2006 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.<sup>86</sup> Artikel 9 benennt die hierfür geltenden Grundsätze:

„Komplementarität, Kohärenz, Koordinierung und Konformität:

- (1) Die Fonds ergänzen mit ihren Interventionen die nationalen Aktionen, einschließlich der Aktionen auf regionaler und lokaler Ebene, und integrieren so in diese Maßnahmen die Prioritäten der Gemeinschaft.
- (2) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sorgen für die Kohärenz der Förderung aus den Fonds mit den Tätigkeiten, Politiken und Prioritäten der Gemeinschaft und für Komplementarität mit anderen Finanzierungsinstrumenten der Gemeinschaft. Auf diese Kohärenz und Komplementarität wird insbesondere in den strategischen Kohäsionsleitlinien der Europäischen Union, im nationalen

---

<sup>86</sup> Rat der Europäischen Union (2006): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 der Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/ 1999

strategischen Rahmenplan und in den operationellen Programmen hingewiesen.“

Artikel 9 ist damit der zentrale Bezugspunkt für die systematische Koordination der Förderinstrumente auf den unterschiedlichen Ebenen. Der von jedem Mitgliedstaat vorzulegende Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) liefert dafür den Rahmen.

Analog zu den Strukturfonds gestaltet sich die Koordination im Geltungsbereich des Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) auf der Grundlage der EU-Ratsverordnung 1698/2005.<sup>87</sup> Artikel 11 des ELER stipuliert die systematische Koordination der Förderinstrumente auf den unterschiedlichen Ebenen:

„Der nationale Strategieplan gewährleistet die Kohärenz zwischen der Gemeinschaftshilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft sowie die Koordinierung zwischen den gemeinschaftlichen Prioritäten und den einzelstaatlichen und regionalen Prioritäten.<sup>88</sup>“

Daraus wird deutlich, dass die Aufgabe der Koordination zwischen Programmen nicht nur als Aufgabe auf EU-Ebene besteht, sondern auch an die nachgeordneten Ebenen gestellt wird.

Eine wichtige Weichenstellung auf EU-Ebene war die durchgängige Einführung des Monofonds-Prinzips für die Haushaltsperiode 2007 bis 2013. Jedes Operationelle Programm kann nur mehr aus einem EU-Fonds (EFRE, Kohäsionsfonds, ESF, ELER, EFF) kofinanziert werden. Auch die Gemeinschaftsinitiativen Interreg, Urban, Equal und Leader wurden in die Hauptprogramme (Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Europäische Territoriale Zusammenarbeit und Ländliche Entwicklung) integriert. Mit der Demarkation der Zuständigkeiten hoffte man, auch die Gestaltung von Schnittstellen und Klärung von möglichen Überlappungsbereichen transparenter und effizienter gestalten zu können.

---

<sup>87</sup> Rat der Europäischen 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).

<sup>88</sup> Artikel 11, Absatz 2 des ELER

### Koordinationsmechanismen auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene konnten folgende Mechanismen identifiziert werden, die einen Einfluss auf die Koordination relevanter Förderprogramme haben können:

- Interservice-Verfahren innerhalb der Europäischen Kommission zur Vorbereitung von Kommissionsvorlagen für Rats- und Parlamentsbeschlüsse: Hier werden auch nicht-staatliche Akteure (Stakeholder, Wissenschaft) im Vorfeld der Politikgestaltung einbezogen.
- Konsultationen zwischen EU-Parlament und Rat in der Beschlussphase; dabei sind zu unterscheiden:
  - Mitentscheidungsverfahren: Rat und Parlament teilen Legislativgewalt. Dieses Verfahren ist wegen der Sistierung des Reformvertrags („Vertrag von Lissabon“) nach der Abstimmungs-niederlage in Irland am 12. Juni 2008 für Fragen der Agrar- und Strukturpolitik nicht relevant.
  - Zustimmungsverfahren: Zustimmungspflicht des Parlaments. Das Verfahren wird bei besonders wichtigen Beschlüssen, wie zum Beispiel dem Beitritt neuer Mitglieder angewandt.
  - Anhörungsverfahren: Der Rat ersucht das Parlament um Kommentare zu einem Vorschlag; dieses kann zustimmen, ablehnen oder Änderungen vorschlagen. Dieses Verfahren betrifft die Fragen der Agrar- und Strukturpolitik. Das Parlament kann dabei mittels Verzögerung zumindest indirekt Macht ausüben.
  - Komitologie (Comitology): Ausschusswesen zur Unterstützung der EU-Kommission in der Umsetzung der Beschlüsse. Auf Comitology-Ebene werden nicht unerhebliche Beschlüsse gefasst, die helfen, den Vollzug der EU-Rechtsvorschriften den vielschichtigen realen Bedingungen in den Mitgliedsländern anzupassen.

Bereits in der ersten Umsetzungsphase der Strukturfondsprogramme und Programme für ländliche Entwicklung wurde allerdings klar, dass auf EU-Ebene trotz der identifizierten Mechanismen zur Koordination nicht von Politikintegration und effektiver Koordination gesprochen werden kann. Das Monofonds-Prinzip verstärkt eher die sektorale Perspektive. Die serielle und parallele Bearbeitung von Vorschlägen in unterschiedlichen Gremien schleift den substantiellen Kern derselben häufig ab, so dass am Ende eher nicht ein Pareto-Optimum<sup>89</sup>, wie anzustreben wäre, sondern der kleinste gemeinsame Nenner herauskommt.

<sup>89</sup> Gemäß dem nach Vilfredo Pareto (1848-1923) benannten Kriterium wird damit ein Zustand bezeichnet, in dem es nicht mehr möglich ist, den Nutzen für einen Akteur A zu verbessern, ohne den Nutzen für einen anderen Akteur B zu vermindern. Als erweitertes Modell wird häufig auch Bezug auf das Kaldor-Hicks-Kriterium (aus 1939) genommen, wonach die Nutzenminderung des Akteurs B durch Umverteilung aus dem Nutzengewinn von A kompensiert wird, sodass am Ende noch ein Mehr an Nutzen bei A herauskommt.

### **Agrarpolitik, Politik für den ländlichen Raum und Strukturpolitik: Einschätzung der weiteren Entwicklungen**

Trotz der formalen Angleichung der Strukturen und Mechanismen, die für die Politik für den ländlichen Raum auf der einen Seite und für die regionale und soziale Strukturpolitik auf der anderen Seite gelten, sind sie sehr unterschiedlich verfasst. Der Zuständigkeitsbereich für die Gemeinsame Agrarpolitik ist von hoher interner Kohärenz gekennzeichnet, die Akteure haben hohe fachliche Kompetenz und sind innerhalb und zwischen ihren Institutionen (GD Landwirtschaft, Landwirtschaftsministerien der Mitgliedsstaaten, AgrarvertreterInnen) gut vernetzt. Demgegenüber sind die Zuständigkeiten in der Strukturpolitik nicht nur breiter gestreut (GD Beschäftigung, GD Regionalpolitik, GD Verkehr und Energie...), sondern auch weniger stark auf EU-Ebene aggregiert.<sup>90</sup> Daher konnte die Landwirtschaft gegenüber den anderen, im Ringen um Budgetmittel konkurrierenden Bereichen (regionale und soziale Strukturpolitik) auf EU-Ebene bisher als „Kontextgeber“ auftreten: Die entsprechenden politischen Festlegungen und Budgetpakete waren schon fertig geschnürt, bevor die anderen Akteure sich über alternative Überlegungen verständigen konnten<sup>91</sup>. Der Austausch zwischen den einzelnen Sektoren wird zudem durch einen Mangel an Kontinuität und Tiefe der wechselseitigen Beziehungen zwischen den Einheiten der EU-Kommission erschwert.

Daraus wird deutlich, dass bisher die agrarpolitischen Interessen die sektorübergreifende Perspektive der ländlichen Entwicklung (die zweite Säule der Agrarpolitik) allein aufgrund der institutionellen Einbettung dominiert haben. Das heißt, eine sektorübergreifende und gebietsorientierte Perspektive innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist dort möglich, wo sektorübergreifende Maßnahmen zweifelsfrei komplementäre oder sogar verstärkende Wirkungen auf die agrarischen Maßnahmen ausüben. Wenn dies nicht klar zu sein scheint, verzichtet man lieber auf einen gebietsorientierten Ansatz: „In dubio pro agricultura“.

---

<sup>90</sup> Zum Beispiel gilt das Europäische Raumentwicklungskonzept (1999) nur als Orientierungsrahmen. Auch gibt es keine explizite europäische Politik für städtische Räume.

<sup>91</sup> Man denke an das Chirac-Schröder-Abkommen im Jahr 2002, das die Budgetmittel für die erste Säule der Agrarpolitik bis 2013 festschrieb.

Mit der Revision der finanziellen Perspektiven des EU-Haushalts bis (2008 bis 2010) zeichnet sich eine Verschiebung des institutionellen Machtgefüges zuungunsten der Landwirtschaft ab, da

- einerseits der Druck auf die EU-Verhandler im Hinblick auf eine mögliche Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen steigen wird, den globalen Partnerländern mehr entgegen zu kommen;
- die Agrarpreise sich zumindest im Getreidesektor wohl langfristig auf einem höheren Niveau einpendeln werden;
- die derzeitige Präsidentschaft im EU-Reformprozess eine stärkere Position innerhalb der Kommission wahrnimmt als frühere. Von ihr sind eher Akzente in Richtung Wettbewerbspolitik und territorialen Zusammenhalts zu erwarten als in Richtung einer Weiterführung der bisherigen Landwirtschaftspolitik.

Diese sich abzeichnenden Entwicklungen können im Hinblick auf eine zukünftige verbesserte Koordination des EU-Förderinstrumentariums als „window of opportunity“ gedeutet werden.

### **Identifikation vorläufiger Koordinationsmechanismen auf Bundes-Ebene**

Der programmatische Integrationsanspruch auf Bundesebene gleicht sich den Vorgaben der EU-Ebene an. Demgemäß können die durch die EU geforderten nationalen Strategiepläne für die Strukturfonds sowie für den ELER als vertikale und teilweise auch horizontale Koordinationsmechanismen betrachtet werden. Die Wirtschafts- und Sozialpartner sind als nicht-staatliche Akteure daran beteiligt und können im begrenzten Maße Einfluss nehmen. Jedoch werden die Begleitausschüsse in der Praxis (noch) eher als administrative Verpflichtung denn als Koordinationsmechanismus verstanden.

Als zweiter Ansatzpunkt für eine übergreifende Koordination wurde die nationale Vernetzungsstelle gesehen. Gremien wie z.B. der PLANAK<sup>92</sup>, ressortübergreifende Abstimmungen auf Bundesebene, Bund-Länder<sup>93</sup> sowie HuK<sup>94</sup>- oder PKR<sup>95</sup>-Besprechungen finden unter den Interviewpartnern auf Bundesebene zwar Erwähnung, gelten aber nicht als signifikante Koordinationsmechanismen.<sup>96</sup> Es lässt sich zwar argumentieren, dass zumindest im PLANAK verbindliche Absprachen getroffen werden. Jedoch wird der GAK-Rahmenplan jeweils so weit gefasst, dass für die Bundesländer programmatischer Spielraum bleibt, welcher meist nicht in Richtung einer Politikintegration ausgelegt werden dürfte, da die Länder die wohl

---

<sup>92</sup> Planungsausschuss für die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz

<sup>93</sup> z.B. aktuell zum Thema Breitbandvernetzung im ländlichen Raum (BMF, BMWi und BMELV).

<sup>94</sup> Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)

<sup>95</sup> ProgrammKoordinierungsReferenten

<sup>96</sup> Bühner, Tetsch, Schreckenberger,

konservativere (im Sinne von sektoral und koordinationsfeindlich) Grundhaltung im GAK-Regime innehaben.<sup>97</sup> Vielmehr ist zu erwarten, dass Koordinationsansätze des PLANAK im Vollzug der Bundesländer auf die realen Hürden und sektoralen Abgrenzungen stoßen und somit nur eine geringe Koordinationswirkung entfalten können. Auf Bundesebene wurde zudem auf die Operationellen Programme der Länderebene, sowie auf regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement in den Regionen als Hauptmechanismen zur Koordination verwiesen.

### **Andere zentrale Erkenntnisse auf Bundesebene**

Betrachtet man die o.a. zusammenfassenden Aussagen, so wird deutlich, dass Synergien bzw. Kooperationsgewinne an zweiter Stelle stehen: Im Vordergrund steht die Vermeidung von Doppelförderung und Überschneidungen zwischen den Fonds. Strukturelle Unterstützung erfährt dieser Punkt durch das Monofondsprinzip. Hoffnungsträger im Bereich Synergien sind die Vernetzungsaktivitäten durch die Begleitausschüsse auf nationaler und Länderebene.<sup>98</sup> Betrachtet man jedoch die Erfahrungen aus den Begleitausschüssen der abgelaufenen Förderperiode und den Tagungsturnus (halbjährlich), so sollte man die Erwartungen nicht zu hoch ansetzen. Insgesamt ist festzuhalten, dass

- der Anspruch der systematischen horizontalen und vertikalen Koordination der Förderprogramme auf der programmatischen Ebene (EU und Bund) formuliert ist
- die Erzielung von Synergien gefordert wird, jedoch auf Bundesebene durchgehend die inhaltliche Abgrenzung der Förderprogramme (Negativ-Koordination; Monofonds-Ansatz) und weniger die Suche nach Kooperationsgewinnen (Positiv-Koordination) im Vordergrund steht und die Verantwortung der Koordination auf die Länderebene weiterverlagert wird.
- auf Bundesebene neben den klassischen Abstimmungsinstrumenten im Wesentlichen auf die Instrumente „Begleitausschuss“ und „nationale Vernetzungsstelle“, die eine Informationsfunktion erfüllen sollen, gesetzt wird.
- insgesamt die konkrete Umsetzung der horizontalen und vertikalen Koordination von der EU- auf die nationale und von dort auf die Ebene der Bundesländer und die regionale Ebene (als Ebene unterhalb des Bundeslandes) weiterverlagert wird.
- es in Bezug auf die Schaffung von Synergien somit entscheidend ist, wie vor Ort in der Region die Fördermöglichkeiten gebündelt werden (können!).

---

<sup>97</sup> Jäger, Delbrück

<sup>98</sup> Schreckenberger

### Programmatischer Integrationsanspruch auf Landes-Ebene

Wohl übersetzt sich der programmatische Integrationsanspruch von der EU- über die Bundesebene auch auf die jeweilige Landesebene, es ist jedoch möglich, Unterschiede im Koordinationsanspruch verschiedener Bundesländer wahrzunehmen. Das Team der Begleitforschung hat die Ex-Ante-Bewertungen der Operationellen Programme zu den Strukturfonds und dem ELER, vor allem die Kapitel zu Kohärenz und Komplementarität, daraufhin analysiert.<sup>99</sup> Diese Analyse ermöglichte zumindest eine grobe Einschätzung des programmatischen Integrationsanspruchs der Länder und der wesentlichen Mechanismen zur Koordination ihrer Förderprogramme.

### Identifikation vorläufiger Koordinationsmechanismen auf Landesebene

Auf Ebene der Bundesländer wurden verschiedene Mechanismen zur Koordination der Förderung identifiziert (Tabelle 2). Die einschlägigste Wirkung dürften einer ersten Einschätzung zufolge die programmatischen Mechanismen haben.

**Tabelle 2: Beispielhafte Koordinationsmechanismen**

Art des Mechanismus	Beispielhafte Mechanismen
<b>Programmatische</b>	<b>Fondsübergreifende Landesstrategie</b> zur Mittelverwendung durch z.B. Staatskanzlei/Kabinett
	<b>Dachrichtlinie</b> zur Verwendung von Mitteln unterschiedlicher Herkunft
<b>Personell-institutionelle</b>	Gegenseitige Beteiligung der <b>Fondsverwalter in Begleitausschüssen</b>
	<b>AK Fondsverwalter</b> im Vorfeld der Programmierung
<b>Planerisch-prozedurale</b>	<b>Ressort- bzw. referatsübergreifende Abstimmung</b>
	<b>Regierungsberatungen</b> über Mittelverwendung
	Prüfung auf Doppelförderung durch <b>Bewilligungsstellen</b>

Quelle: basierend auf der Analyse aller Ex-Ante-Bewertungen der Operationellen Programme der Bundesländer zu den EU-Strukturfonds und ELER.

<sup>99</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird hier darauf verzichtet, jedes der offiziellen Dokumente zu zitieren. Es handelt sich dabei um die zu veröffentlichenden Versionen der Ex-Ante-Bewertung der Operationellen Programme zu EFRE, ESF und ELER eines jeden Bundeslandes, soweit diese die Dokumente nicht zusammengefasst haben.

Auf Ebene der Bundesländer hat sich die Forschungshypothese, dass Programmabgrenzung vorherrschend und die Suche nach und Schaffung von Synergien höchstens zweitrangig sind, verfestigt. Jedoch konnten in einzelnen Bundesländern programmatische Grundlagen und Mechanismen identifiziert werden, die sich positiv auf das Zusammenwirken der Förderprogramme auswirken. Einschränkend sei gesagt, dass man nur anhand der Auswertung der Ex-Ante-Evaluierungen der Operationellen Programme nicht definitiv auf den Integrationsanspruch des Landes bzw. seine programmatischen Grundlagen schließen kann.

### **3.2. Informale Wirklichkeit – Auf der Suche nach Mechanismen zur Koordination**

Basierend auf der Analyse der programmatischen Grundlagen wurden deshalb Bundesländer ausgewählt, in denen regionale Fallstudien durchgeführt wurden. Der folgende Analyseschritt befasst sich mittels regionaler Fallstudien im Kontext der Rahmenbedingungen der Förderpolitik des jeweiligen Landes mit sog. Koordinationsmechanismen. Dazu wurden die Länder Bayern (BY, Region Chiemgau), Baden-Württemberg (BW, Region Reutlingen), Sachsen-Anhalt (ST, Region Altmark), Schleswig-Holstein (SH, Region Lübecker Bucht), Mecklenburg-Vorpommern (MV, Region Lübecker Bucht) sowie Sachsen (SN, ohne Region) ausgewählt. Die vertiefenden Ergebnisse zu Mechanismen der Koordination von Förderung, deren fördernden und hemmenden Faktoren sowie Mängel in der Koordination werden im Folgenden dargestellt.

#### **3.2.1. Koordinationsmechanismen auf Landesebene**

Auf Landesebene konnten verschiedenen Mechanismen der Koordination von Förderprogrammen identifiziert werden. Diese sind hier in ihrer summarischen Vielfalt dargestellt, in der sie in den 6 untersuchten Bundesländern beobachtet wurden. Auf regionaler Ebene sind die Befunde nicht annähernd so divers. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die identifizierten Mechanismen. Im Folgenden sollen diese Mechanismen beschrieben werden, ohne dabei einen Vergleich der Bundesländer, in denen diese beobachtet wurden, oder eine abschließende Bewertung ihrer Integrationswirkung anzustreben.

**Tabelle 2: Mechanismen zur Politikintegration in der Förderpolitik auf Landesebene und in Regionen**

Ebene	Art des Mechanismus	Mechanismus	Beispiel
<b>Land</b>	<b>Personell-institutionelle</b>	Arbeitskreis EU-Förderung	Netzwerk aller beteiligter Stellen zu EU-Förderung in BW
		Kontinuierliche Konsultationen	Gegenseitige Beteiligung in Begleitausschüssen, „jour fix“, große und kleine Besprechungen zw. Fondsverwaltern, etc.
		Staatssekretärsausschuss „ländlicher Raum“	Lediglich in BY beobachtet
		Treffen der Programmkoordinierungsreferenten	PKR auf Bundesebene
	<b>Planersich-prozedural</b>	Externe Prüfungen	Prüfung auf Komplementarität bei verwendeten Landesmitteln oder Prüfstellen für Fonds bei Finanzministerium
		Moderierte Workshops zwischen den Häusern	Abgrenzung und Synergiesuche zwischen Wirtschafts- und Arbeitsministerium BW unter Hilfe externer Moderation
		Ressortkoordinatoren zu Strukturfonds in partizipierenden Häusern	Lediglich in ST beobachtet
		Genehmigungsverfahren der EU-Kommission	Starke Einflussnahme auf OP-Entwürfe bei Genehmigung
	<b>Programmatistische</b>	Integration mehrerer Fonds in ein Ministerium	ELER u. EFRE im Ministerium f. Ern. u. ländl. Raum BW
		Gemeinsame Verwaltungsbehörde für alle Strukturfonds	Fondsverwaltung ESF, ELER u. EFRE bei Staatskanzlei in MV
		Partizipation mehrerer Häuser an einem Strukturfond	Gegenteiliger Trend z.B. in BY, wo zur Vereinfachung weniger Häuser beteiligt werden
		Integrierte, querschnittsorientierte Landesprogramme und -richtlinien	Entwicklungsprogramm ländlicher Raum in BW, welches sich verschiedener Quellen bedient
		Regionalisierung der Förderung/ Abkehr vom Maßnahmenansatz	ESF-Förderung in BW, wo regionale Gremien über Förderwürdigkeit eigener Projektvorschläge entscheiden; Harmonisierung der Förderung in SN
		Fondsübergreifende Landesstrategie zu Strukturfonds	Verschiedene Reichweiten in SH, ST und MV
		Zielintegration	Landesstrategien und Zusammenführung v. Ziel 2 und 3 auf EU-Ebene

Ebene	Art des Mechanismus	Mechanismus	Beispiel
Region	Personell-institutionelle	Beratung zu Regelförderung	Besondere Rolle von Regierungspräsidien o.ä., Landwirtschaftsämter, Wirtschaftsförderung
		Integrierte Förderberatung	Strategie, erworbenes Förderwissen zur integrierten Förderung zu nutzen
		Personelle Konstanz	Strategie, erworbenes Förderwissen zur integrierten Förderung zu nutzen
	Planersich-prozedural	Gegenseitige Beteiligung regionalen Gremien	Beteiligung von Wirtschaftsförderern in den Leader-LAGs und umgekehrt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### Vorbemerkung: Die Rolle der Staatskanzleien<sup>100</sup>

Den Staatskanzleien können in der inhaltlichen Koordination der Förderung für ländliche Räume sehr unterschiedliche Rollen zukommen. Gemein ist allen Staatskanzleien, dass sie im europäischen Bereich zunächst formaler Ansprechpartner für die EU sind.<sup>101</sup> Allerdings ergibt sich für die Staatskanzleien der untersuchten westlichen Bundesländer eher eine passive Rolle bei der Koordination der Förderung (ggf. ist NRW eine Ausnahme), während in Ostdeutschland ein aktiveres Verständnis der Staatskanzlei als Koordinierungseinheit bei der Strategieentwicklung und Programmplanung vorherrscht.<sup>102</sup> Im Falle Westdeutschlands kommt ihr eine „strategische Koordinations- und Kommunikationsrolle zu. Solange sich die Programmierung noch im europäischen Willensbildungsprozess befindet“ werden überwiegend „massive“ Landesinteressen wie Rückflüsse von EU-Mitteln auch in Innovationsregionen wie BW; Begrenzung des Gesamtmittelvolumens der Strukturpolitik als Anliegen eines Nettozahlers; sowie der Bürokratieabbau vertreten.<sup>103</sup> Im Hintergrund stehen für die Staatskanzlei somit bei der (Re-) Formulierung der europäischen Rahmendokumente Fragen nach der detaillierten Ausgestaltung einzelner Programme und Maßnahmen, obwohl sich ggf. eine Zuständigkeit der Staatskanzlei oder des dort angesiedelten EU-Ministers (im Falle von BY) für die Strukturfonds ableiten ließe. Inhaltlich schalte sich die Staatskanzlei erst im

<sup>100</sup> Der Begriff Staatskanzlei wird hier und im Folgenden synonym für alle Entsprechungen wie z.B. Staatsministerium verwandt. Der Begriff Kabinett wird ebenfalls für seine Entsprechungen wie z.B. Ministerrat verwandt.

<sup>101</sup> Zoller (im Folgenden werden Referenzverweise auf Interviews mit Experten durch Nennung von deren Nachnamen in einer Fußnote gemacht. Die Affiliation der genannten Personen ist im Kapitel „Quellen“ erwähnt.

<sup>102</sup> Wohlgshaft, ähnlich Moser

<sup>103</sup> Zoller

Rahmen einer Kabinettsvorlage (Ministerratsvorlage) ein<sup>104</sup> oder aber, „wenn Interessenkollisionen zwischen den Häusern absehbar sind“ oder bei „Hilferuf“ eines Hauses.<sup>105</sup> Im ersten Falle assistiert sie, die Eckpunkte zwischen den Häusern zu verhandeln („wer ist an welchen Strukturfonds beteiligt, mit wie viel, etc“).<sup>106</sup> Somit kommt den Staatskanzleien in Westdeutschland eine eher passive Rolle in der inhaltlichen und organisatorischen Koordination der Förderprogramme sowie der Strategie- und Programmentwicklung zu<sup>107</sup> (ggf. mit Ausnahme von NRW<sup>108</sup>).

In Ostdeutschland stellt sich deren Rolle jedoch anders dar. Nach 1990 habe es dort einen Neustart gegeben, welcher mit großen EU-Fördermitteln einherging. Die Staatskanzleien haben diese Mittelflüsse gerne kontrollieren wollen. Zudem nehme die EU-Förderung in diesen Bundesländern einen relativ gesehen wesentlich höheren Stellenwert ein, als bspw. in BY oder BW. Darauf begründe sich der Anspruch der Staatskanzlei, diese Mittel kontrollieren zu wollen, ebenfalls.<sup>109</sup> Zudem sei an die Verfügung über die Strukturfonds-Mittel auch eine politische Verantwortung für die Abwicklung verbunden (z.B. bei Rückerstattungsskandalen). Dieses Risiko lohne sich, bei gegebenem EU-Fördervolumen in BY oder BW für einen Ministerpräsident oder EU-Minister nicht.<sup>110</sup> Als Mechanismus, um als Staatskanzlei bzw. Ministerpräsident/EU-Minister über die Verwendung der Mittel (mit)verfügen zu können, könnte die Zuständigkeit für die Strukturfonds formell der Staatskanzlei übertragen werden, die Verwaltung dieser aber zu den entsprechenden Ministerien als zwischengeschaltete Stellen delegiert werden. Ein solcher Trend sei in Ostdeutschland vorzufinden.<sup>111</sup> Somit könne die Staatskanzlei Einfluss auf die Verwendung der EU-Mittel nehmen und deren Verwendung, z.B. mittels einer fondsübergreifenden Landesstrategie, an übergeordnete Landesziele koppeln.

---

<sup>104</sup> Wonka, Müller

<sup>105</sup> Reimann, ähnlich Wohlgschaft

<sup>106</sup> Müller

<sup>107</sup> Moser, Göttler, Wohlgschaft, Zoller

<sup>108</sup> Wohlgschaft

<sup>109</sup> Wohlgschaft

<sup>110</sup> Moser

<sup>111</sup> Moser

### *Arbeitskreis EU-Förderung bei der Staatskanzlei in BW*

Einen aktiveren Ansatz zur möglichen Koordination zwischen den Fördersträngen stellt die Einberufung des „Arbeitskreises EU-Förderung“ durch die Staatskanzlei in BW dar. Dabei handelt es sich um ein eher informales Netzwerk aus ca. 30 Mitgliedern aus öffentlichen Stellen, die an der Strukturfondsförderung beteiligt seien.<sup>112</sup> Dieser wurde nach der letzten Landtagswahl als Teil der Koalitionsvereinbarung durch die Staatskanzlei eingesetzt.<sup>113</sup> Dieses Gremium tage „unregelmäßig und in großen Abständen“ und sei bisher zwei Mal zusammengetreten.<sup>114</sup> Der AK dient dem besseren Informationsaustausch, ermöglicht das leichtere Auffinden von Ansprechpartnern zu einzelnen Fragen und soll somit gegenseitige Hilfe ermöglichen. Zudem sei somit auch ein Vergleich von „best practice Beispielen“ zwischen den Häusern möglich. Erstaunlich ist, dass dieser hochrangig angesiedelte Mechanismus zur Koordination von keinem der Fondsverwalter als solcher erwähnt wurde.<sup>115</sup>

### **Koordination in den Häusern**

#### *Ein Haus – zwei Fonds*

In BW findet sich eine „EU-weite Besonderheit“.<sup>116</sup> Hier werden zwei EU-Fonds innerhalb eines Ministeriums abgewickelt. Im Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (MLR) werden sowohl ELER als auch EFRE verwaltet. Dies hat zum Hintergrund, dass das EFRE-Volumen in BW aufgrund der wirtschaftlichen Stärke des Landes relativ gering sei und sich das Gründen einer eigenen EFRE-Verwaltung im Verhältnis zu aufwendig gewesen sei. Da bereits eine Fondsverwaltung sowohl beim MLR als auch beim Arbeitsministerium (für ESF) bereits bestand, sich EFRE jedoch aus dem alten Ziel-2 Programm entwickelt habe, dessen Abwicklung damals bereits beim MLR lag, wurde auch dieser Fonds hier angesiedelt. Generell sei anzumerken, dass die Förderung aus dem landwirtschaftlichen Bereich derart aufwendig sei und somit „eine eigene Welt“ darstellt, die wesentlich schwerer in andere Fondsverwaltungsstrukturen zu integrieren sei, als anders herum.<sup>117</sup> Diese Konstellation im MLR sei anfangs wenig problematisch gewesen. Jedoch habe die EU-Kommission spätestens bei Vorlage der OPs 2007-13 festgestellt, dass das EFRE-OP „sehr ländlich geprägt“ sei.<sup>118</sup> Es sei der EU-

---

<sup>112</sup> Vertreter der Kommunen, Landesbank, Fondsverwaltungen, Vertreter aller an den Fonds Beteiligter Ressorts, Regierungspräsidien, Staatskanzlei durch EU-Abteilung und Spiegelreferate

<sup>113</sup> Debach, CDU-BW/FDP-BW (2006: 77).

<sup>114</sup> Zoller, Debach

<sup>115</sup> s. Interviews Dr. Ris und Hausen.

<sup>116</sup> Debach meint damit, dass EU-weit der ELER nirgends mit einem SF zusammen verwaltet wird. In ST werden nach Müller EFRE und ESF in einem Haus abgewickelt.

<sup>117</sup> Dr. Ris

<sup>118</sup> Debach

Kommission ein „Dorn im Auge“, dass sich die EFRE-Verwaltung im Landwirtschaftsbereich befinde, jedoch biete dieser Sachverhalt allein noch keinen ausreichenden Grund zur Intervention.<sup>119</sup>

Konstellationen, bei denen zwei Fonds in einem Haus verwaltet werden, finden sich auch in ST, wo EFRE und ESF in einem Ministerium verwaltet werden.<sup>120</sup> In MV ist dies auch der Fall. Jedoch existiert hier entsprechend der VO 1260/99 der Europäischen Gemeinschaft für die Intervention der europäischen Strukturfonds eine gemeinsame Verwaltungsbehörde durch Kabinettsbeschluss der Landesregierung. Diese wurde zunächst beim Wirtschaftsministerium eingesetzt (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2000: 243), jedoch in der Periode 2007-2013 zur Staatskanzlei verlegt (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2006: 134). Die gemeinsame Verwaltungsbehörde sorgt mit der Unterstützung der an der Strukturfondsförderung partizipierenden Landesministerien für eine effiziente und korrekte Umsetzung der integrierten Intervention im Verlauf der Förderperiode. Der gesamte Programmvollzug obliegt gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr.1083/2006 der Verantwortung der „Gemeinsamen Verwaltungsbehörde“.

#### *Prüfungen durch externe Stellen (Landesrechnungshof, Finanzministerium)*

Die Prüfungen des Rechnungshofes wurden ebenfalls als eine Art Mechanismus zur Koordination angesehen.<sup>121</sup> Dieser Prüfe für Landesmittel, ob Doppelförderung vorliege und ob die Förderung kohärent sei. Die externe Prüfung und Bescheinigung bei den Fonds durch Stellen außerhalb des zuständigen Hauses bietet ebenfalls die Möglichkeit, die Programminhalte besser aufeinander abzustimmen. Dies trifft allerdings nur solange zu, als eine externe Stelle mehr als nur einen Fond prüft.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Dr. Ris, ähnlich Debach

<sup>120</sup> Müller

<sup>121</sup> Dr. Ris

<sup>122</sup> Pitzke

## **Koordination zwischen den Häusern**

### *Moderierte Workshops der Fondsverwaltungen*

Anlässlich der Erstellung der OP-Entwürfe zu ESF und EFRE wurde in BW ein externer Beratungsdienstleister hinzugezogen, um mittels Workshoptechniken Schnittstellen, Überschneidungen und Synergien zwischen den Programmen zu identifizieren. In einem ersten Treffen haben sich die jeweiligen Fondsverwaltungen dann positioniert, ihr OP präsentiert und sich gegen die anderen abgegrenzt. In einem 2. Treffen seien dann eher technische Details der Abgrenzung besprochen, verhandelt und geklärt worden.<sup>123</sup>

### *Kontinuierlicher Austausch der Verwalter*

Der wohl trivialste Mechanismus zur Koordination und Abstimmung der Förderung sind persönlicher Austausch der Fondsverwaltungen. Hierzu zählen die routinemäßige gegenseitige Einbeziehung in die jeweiligen Begleitausschüsse, wie auch ein „jour fix“ oder „große“ und „kleine Besprechungen“ zwischen den Verwaltungen.<sup>124</sup> Bezüglich der gegenseitigen Beteiligung der Verwalter in allen Begleitausschüssen (BGA) lässt sich sagen, dass dies ein Novum zumindest für den landwirtschaftlichen Bereich ist.<sup>125</sup> Zuvor seien lediglich die Häuser in den BGA vertreten gewesen, die auch am jeweiligen Fonds partizipiert hatten. Die neuerliche Pflicht, alle Verwaltungen in alle BGA zu entsenden führe zu einer besseren Informiertheit der Verwaltungen sowie einer höheren Intensität der Zusammenarbeit, die vorher im Abstecken von Eckpunkten und einem anschließenden getrennten vorgehen bestanden habe.<sup>126</sup> Nach wie vor und trotz der kontinuierlichen Einbindung aller in die BGA kommt wohl den Konsultationen zwischen den Verwaltern zu Beginn der Programmierung bezüglich des Koordinationsergebnisses ein hoher Stellenwert zu, da „das Abstecken von Eckpunkten“ und die Verhandlung von Zuständigkeiten nicht nur ein fortwährender Mechanismus verwaltungsinterner Koordination ist, sondern als grundlegendes Charakteristikum einer rationalen Verwaltung zu sehen ist.<sup>127</sup> Als weiterer kontinuierlicher Mechanismus können interministerielle Arbeitsgruppen (IMAG) gesehen werden. Unter anderem in ST findet dort ein relativ institutionalisierter Austausch zwischen allen an der Förderung beteiligten Referaten und unter Vorsitz der jeweiligen Fondsverwaltung statt.<sup>128</sup> Jedoch ist hier anzumerken, dass diese IMAGs jeweils nur zu einem Fond tagen und somit eine Integration der verschiedenen Stränge nicht zwangsläufig begünstigen.

---

<sup>123</sup> Hausen

<sup>124</sup> z.B. Balduhn, ähnlich zahlreiche Andere

<sup>125</sup> Wohlgshaft

<sup>126</sup> Wohlgshaft, ähnlich Müller

<sup>127</sup> z.B. Müller, Hausen

<sup>128</sup> Dr. Rosner, Dr. Herbert

### *Beteiligung mehrerer Häuser an den Fonds*

Die Beteiligung mehrerer Ministerien an den Landes-OPs der Strukturfonds kann als weiterer Mechanismus gesehen werden, durch den eine Integration und Koordination herbeigeführt werden könnte. Der Verwaltungsaufwand, als das maßgebliche Argument in der Diskussion um die Beteiligung mehrerer Partner an einem Topf, steigt drastisch mit steigender Anzahl an Partnern. Daher lässt sich andererseits der Aufwand deutlich minimieren, wenn möglichst wenige Partner beteiligt sind. Genau dieser Trend findet sich bspw. in BY, wo die Reduktion des Aufwandes explizit begrüßt wurde.<sup>129</sup>

### *Ressortkoordinatoren zu einzelnen Strukturfonds in partizipierenden Häusern*

In ST ist es Praxis, dass sowohl für den ESF als auch für den EFRE (beide Fonds werden hier vom gleichen Referat am Finanzministerium verwaltet) sogenannte Ressortkoordinatoren in den partizipierenden Häusern etabliert werden. Diese kooperieren eng mit der Fondsverwaltung und sollen die Kommunikation und Koordination zwischen der Verwaltung und allen am Fonds partizipierenden Förderreferate (solche, die für die Umsetzung einzelner Maßnahmen verantwortlich sind) der anderen Häuser sicherstellen, um der Fondsverwaltung einen höheren Einflussgrad auf „aushäusige“ Referate zu gewährleisten.<sup>130</sup> Diese Stellen werden aus Mitteln zur technischen Hilfe finanziert. Für den ELER sei dieses Vorgehen nicht notwendig gewesen, da nahezu alle partizipierenden Förderreferaten in dem Haus angesiedelt sind, in dem sich die ELER-Verwaltung befindet und somit auf den „kleinen Dienstweg“ zurückgegriffen werde.<sup>131</sup>

### *Staatssekretärsausschuss ländlicher Raum*

In BY wurde im Herbst 2007 ein „Staatssekretärsausschusses ländlicher Raum“ als ein neuer Koordinationsmechanismus durch das Kabinett einberufen. Dieser tagte anlassbezogen und sei durch die GAK-Breitbandinitiative des Bundesministers Seehofer ausgelöst worden. In deren Zuge habe sich „erstmalig die Anforderung zur Koordination untereinander“ gestellt.<sup>132</sup> Ziel sei es, bei überlappenden Fragen eine Abstimmung zu erreichen. Dazu seien alle Ressorts einbezogen worden. Diese Art der Koordination im Politikfeld „ländlicher Raum“ stellt zumindest in BY ein Novum dar.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> Müller

<sup>130</sup> Dr. Herbert

<sup>131</sup> Dr. Herbert

<sup>132</sup> Reimann

<sup>133</sup> Reimann

### *Das Kabinett*

Als höchstrangiges Verhandlungssystem stellt das Kabinett eine wichtige Instanz bei der Koordination und Integration von Förderung und deren Zielen dar. Diese Rolle kann allgemein in zweierlei Ausprägungen ausgefüllt werden:

- Das Kabinett gibt lediglich „grobe informelle Richtlinien und die Verteilung der EU-Mittel auf die Häuser“ vor.<sup>134</sup> Somit kommt dem Kabinett in diesen Fällen eine eher strategische jedoch inhaltlich passive Rolle zu, indem es vorab ausgehandelte Abgrenzungen und Zuständigkeiten zwischen den Häusern lediglich absegnet, nicht aber inhaltsreich zur Koordination beiträgt.
- Im Falle einer fondsübergreifenden Strategie (s.u.) jedoch wird dessen Rolle deutlich aufgewertet. Nach Kabinettsbeschluss zur integrierten, fondsübergreifenden Verwendung der Strukturfonds-Mittel durch eine übergeordnete Landesstrategie (so der Fall in ST) beauftragt dieses die Staatskanzlei mit der Koordination der daraus resultierenden Koordinations- und Verteilungsaufgabe.<sup>135</sup> Diese hochrangige Beauftragung selbst beinhaltet zwar noch keine Koordination, jedoch folgt diese einem solchen Mandat automatisch nach und zwar genau soweit, wie die Kompetenzen, die in diesem Falle teilweise auf das Votum des Kabinetts zurückgehen, der Staatskanzlei reichen.<sup>136</sup> Im Falle von MV hingegen wurde das Bestreben nach einer Landesstrategie zur Strukturfonds-Verwendung von der Staatskanzlei an das Kabinett herangetragen, ohne dass dieses einen solchen Vorschlag je gemacht hätte.<sup>137</sup> Jedoch spielte dieses Votum eine sehr wichtige Rolle in der strategischen Planung des Vorgehens, wobei eine inhaltliche Koordination lediglich auf Arbeitsebene (Staatskanzlei und Häuser) betrieben werde.<sup>138</sup> Hier ist sozusagen eine niederrangig initiierte hochrangige Beauftragung zu beobachten, welche auf einem breiten Landesinteresse beruht und Ressortinteressen in den Hintergrund drängt.

---

<sup>134</sup> Göttler, ähnlich Wohlgshaft

<sup>135</sup> Dr. Rosner

<sup>136</sup> Mattner

<sup>137</sup> Mattner

<sup>138</sup> Mattner

## **Programmatische Koordination**

### *Landeseigene, integrierte (querschnittsorientierte) Förderprogramme und Richtlinien*

Als Mechanismus zur inhaltlichen Verschneidung verschiedener Förderstränge können landeseigene Programme und Richtlinien dienen. Als solche gelten Programme, die sich mehrerer Quellen bedienen, um ein Maßnahmenpektrum anzubieten, welches über den oft eng definierten sektoralen Zusammenhang der einzelnen Strukturfonds hinausgeht. In BW kann das „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“ (ELR) als solches gesehen werden, in dem Mittel unterschiedlicher Herkunft (EFRE, Leader aus ELER, GAK-Breitbandförderung sowie Landesmittel) inhaltlich nebeneinander verwendet werden und somit die Ziele unterschiedlicher Förderprogramme parallel bedient werden.<sup>139</sup> Hier ist zu bemerken, dass wegen des Monofondsprinzips die ELER-geförderten Maßnahmen von jenen, die der EFRE kofinanziert klar voneinander abgegrenzt sind. Für potentielle Antragsteller sind die verschiedenen Herkünfte der Mittel jedoch nicht mehr erkennbar, für ihn stellt sich die Förderung als „ELR“ dar.

Beim ELR sind Gemeinden die Hauptadressaten und aufgrund der langjährigen Erfahrungen wüssten alle Bürgermeister über diese Förderung Bescheid. Somit trage eine Richtlinie dazu bei, dass der „Förderdschunzel“ eigentlich keiner sei.<sup>140</sup>

### *Regionalisierung der Förderung – Verzicht auf Maßnahmenansatz*

Die Abkehr von förderfähigen Maßnahmen hin zu projektbasiertem Vorgehen und die Planung und Umsetzung dieser Projekte durch regionale public-private-partnerships auf Landkreisebene stehen stellvertretend für den regionalisierten Ansatz in der ESF-Förderung. Als einziges Bundesland setze BW auf die Arbeit sog. ESF-Arbeitskreise auf Landkreisebene, in denen alle beschäftigungspolitischen Akteure einer Region vertreten sind.<sup>141</sup> „Maßnahmen“ werden in Form von Projekten in der Region ausgestaltet (vorgeschlagen) und durch den Arbeitskreis inhaltlich bewertet (und quasi selektiert). Dabei basiert die Entscheidung auf übergeordneten ESF-Zielen und förderfähigen Themenfeldern. Nach Prüfung der Anträge bewilligt die Landesbank die Projekte formell. Dieses Modell werde in BW unter anderem daher angewendet, um (a) die diversen regionalen Bedarfe besser erfassen und somit die Förderung bedarfsorientiert gestalten zu können und (b) weil demnach ein gewisser Anteil an Kofinanzierungsmitteln von den regionalen Partnern bereitgestellt werden muss. In BW übernehme das Land lediglich 10-15% des Mittelvolumens als Kofinanzierungsmittel, was sich in Ländern mit zent-

---

<sup>139</sup> Dr. Ris; s. auch MLR (2008)

<sup>140</sup> Dr. Ris

<sup>141</sup> Hausen zum gesamten Abschnitt „Regionalisierung“

realistischem ESF-Ansatz wie z.B. Hessen auf 50% belaufe.<sup>142</sup> Dieser Ansatz leistet zwar per se noch keinen nennenswerten Beitrag zur inhaltlichen Koordination mit anderen Fördersträngen. Bei inhaltlichem Anlass und Gelegenheit bietet dieser Ansatz den Vorteil, dass, angepasst an die regionalen Bedarfe und flexibel, Synergien zwischen den Förderbereichen zu erzielen sind.

Ein eher standardisiertes Vorgehen in der Koordination verschiedener Förderstränge auf regionaler Ebene wurde in BY beobachtet. Hier existiert Regionalmanagement sowohl nach ELER-Leader als auch nach EFRE auf Landkreisebene. Gewissermaßen als Verabredung zwischen den beiden zuständigen Häusern (Wirtschaft, Landwirtschaft) gilt, dass im Falle konkurrierender Förderanträge das RM nach EFRE Vorrang genießt.<sup>143</sup> Dieses eher standardisierte Vorgehen in der Koordination von Förderprogrammen weist jedoch auf fehlende inhaltliche Koordination hin.

Um eine solche Überschneidung von strategischen Fördertatbeständen (wie Regionalmanagements oder ILEKs<sup>144</sup>) zu vermeiden, wurde in SN eine „Harmonisierung der Planungsinstrumente“ unter besonderer Berücksichtigung solcher informeller Instrumente und dadurch getragenen Projekten durchgeführt.<sup>145</sup> Im Zuge der EU-Anforderungen an Abgrenzung und Synergien zwischen den Strukturfonds wollte die Staatskanzlei dies nicht nur inhaltlich (an einzelnen Maßnahmen) vorgenommen wissen. Vielmehr sollte auch eine strategische Abgrenzung unter der Vielzahl der in den verschiedenen Häusern existierenden Planungsinstrumente vorgenommen werden. Dieser folgte dann die Selektion je eines strategischen Instrumentes (z.B. ILEK, zuvor gab es eine Vielzahl solcher strategischer Instrumente verschiedener Häuser, die alle in gleichen Raum wirken sollten) für drei verschiedene territoriale Ebenen (Gemeinde, Kleinregionen von 5.000 bis 150.000 EW, Großregionen). Dieses Vorgehen wurde durch die Staatskanzlei initiiert und nach Beschluss einer entsprechenden Kabinettsvorlage wurde das MLU mit der Planung dazu beauftragt. Die weitere Erarbeitung und Umsetzung dieses Masterplanes wurde in der IMAG „Regionale Entwicklung“ durchgeführt. Als Folge dieses Ansatzes ist in allen Richtlinien aller Häuser ein Vorrang für Maßnahmen vorgesehen: a) bevorzugte Beratung, b) schnelle bevorzugte Bewilligung, c) bis 10% höhere Fördersätze, welche über ein „strategisches Instrument“ eingebunden sind. In der Richtlinie zur ILE ist eine Förderung nur noch möglich, wenn ein solches regionales Votum vorliegt. Diese Richtlinie vereint nahezu 50% der ELER-Mittel in SN. Zudem wurden hier im Rahmen der ILE-Richtlinie auch quasi regionale Budgets

---

<sup>142</sup> Hausen

<sup>143</sup> Wohlgshaft

<sup>144</sup> Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte

<sup>145</sup> Grieß

eingrichtet. Die formale Prüfung und Bewilligung von Anträgen obliegt zwar nach wie vor einer zentralen bewilligenden Behörde, die Förderwürdigkeit hingegen wird durch das regionale Votum festgestellt. Diese Dezentralisierung wird in SN über alle Fördermittel durchgeführt.<sup>146</sup>

### *Fondsübergreifende Landesstrategie*

Als am weitesten reichende programmatische Koordinierung wurden sogenannte fondsübergreifende Landesstrategien zur Verwendung der Strukturfonds-Mittel identifiziert, von denen hier drei Typen beobachtet wurden:

#### **Das Modell Schleswig-Holstein**

Das „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ (ZP) muss als wenig weit reichend gesehen werden. Dieses wurde durch die Fondsverwalter initiiert und an die Staatskanzlei herangetragen.<sup>147</sup> Es stellt zwar ein Dach für die vier nachgeordneten Programme dar, welche jedoch als „völlig unabhängige Programme“ dastünden.<sup>148</sup> Dafür spricht, dass die Teilprogramme (zu den Themen Arbeit, Wirtschaft, Landwirtschaft und Fischerei in Anlehnung an die Strukturfonds) auf je einzelnen Auftaktveranstaltungen dem jeweils nur an Einzelprogrammen interessierten Publikum (Klientel) vorgestellt wurden und es bei der Staatskanzlei keinen direkten Ansprechpartner für das ZP gebe.<sup>149</sup> Das ZP formuliert ferner keine eigenen (Landes-) Ziele, welche den Ressortprioritäten übergeordnet werden müssten.<sup>150</sup> Es erfolge keine inhaltliche Einflussnahme, da sich letztlich kein Ressort reinregieren lasse.<sup>151</sup>

#### **Das Modell Sachsen-Anhalt**

In ST wird eine „allgemeine Förderstrategie“ zur Verwendung der Strukturfonds-Mittel praktiziert. Diese formuliert für die Verwendung der Strukturfonds drei sogenannte Oberziele (Landesziele) als Strategieschwerpunkte, welche als Landesinteressen (-ziele) den Ressortprioritäten bei der Verwendung übergeordnet sind.<sup>152</sup> Dieser Strategieprozess wurde in ST nach Beschluss des Kabinetts initiiert und der Auftrag zur Erarbeitung und Moderation der Strategie an die Staatskanzlei ge-

---

<sup>146</sup> Grieß

<sup>147</sup> Bayer, Elers

<sup>148</sup> Elers, Balduhn

<sup>149</sup> Ewald

<sup>150</sup> Stangenberg

<sup>151</sup> Balduhn, ähnlich Elers

<sup>152</sup> Nach Landesregierung ST (2006), ähnlich Dr. Rosner: Bildung; Forschung, Entwicklung und Innovation; Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen

geben.<sup>153</sup> Diese habe die Moderation bis zur Genehmigung der OPs durchgeführt, sich danach jedoch inhaltlich raus gehalten und die operative Koordination den Verwaltungen überlassen.<sup>154</sup> Somit kommt ihr eine Koordinationsfunktion größerer, strategischer Natur zu.<sup>155</sup> Nach der Formulierung der Strategie wurde zunächst eine Bedarfsabfrage unter allen Häusern durchgeführt, die an den einzelnen Fonds partizipieren wollen und Maßnahmenvorschläge entgegen genommen. Diese lagen in ihrer Gesamtheit weit über den zur Verfügung stehenden Mitteln und wurden deshalb dahingehend bewertet, wie viel sie zu einem der 3 Landesziele beitragen. Dieses „Maßnahmen-Scoring“ wurde durch einen externen Berater durchgeführt, worauf die Staatskanzlei dem Kabinett einen Vorschlag zur Mittelzuweisung unterbreitete. Nach der Maßnahmenpriorisierung und der Mittelzuweisung sei eine Koordination der Staatskanzlei lediglich bei wenigen, sehr übergreifenden Maßnahmen und bei gravierender Änderung der Ausgangslage nötig.<sup>156</sup> Die Verwaltung der einzelnen Fonds verbleibt in ST bei den zuständigen Häusern (ELER Landwirtschaft, EFRE/ESF bei Wirtschaft).

### **Das Modell Mecklenburg-Vorpommern**

Ein „integrierter Einsatz der EU-Strukturfonds“ wird in MV praktiziert. Dieses Modell ist dem aus ST sehr ähnlich, unterscheidet sich dennoch in wenigen zentralen Punkten. Die übergeordnete Landesstrategie<sup>157</sup> verfolgt dabei ebenfalls übergeordnete Ziele.<sup>158</sup> Die Staatskanzlei initiierte und formulierte hier die Strategie und hat diese an das Kabinett als Vorlage herangetragen. Nach deren Verabschiedung fand die Koordination und Planung durch die Staatskanzlei statt, wobei inhaltliche Detailfragen und Abwicklung bei den jeweiligen Häusern verblieben. Die Verwaltung der Fonds wurde jedoch in einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB) an der Staatskanzlei zentralisiert. Dieser obliegen die wenigen eher strategischen Aufgaben der Verwaltungsbehörden, die sich aus den jeweiligen Fonds-VO ergeben. Die operativen Aufgaben wurden an die jeweiligen Häuser als zwischengeschaltete Stellen delegiert (ELER bei Landwirtschaft; ESF/EFRE bei Finanz). Die Verteilung der Aufgaben sei bei allen Fonds sehr ähnlich gestaltet.<sup>159</sup> Anhang 1 zeigt diese drei Modelle schematisch auf.

---

<sup>153</sup> Dr. Rosner

<sup>154</sup> Dr. Herbert, Dr. Rosner

<sup>155</sup> Dr. Rosner

<sup>156</sup> Dr. Rosner

<sup>157</sup> Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005)

<sup>158</sup> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes; Verbesserung der Infrastruktur; Entwicklung von Forschung, Entwicklung und Humanressourcen; Teilhabe an sozialen Standards.

<sup>159</sup> zum gesamten Abschnitt Mattner

### **Koordination durch die EU (programmatisch)**

#### *Genehmigungsverfahren der EU - Steuernde Eingriffe in Richtung Koordination?*

Im Genehmigungsverfahren der OPs lassen sich ebenfalls Möglichkeiten zur Koordination finden. So habe man in BW relativ große inhaltliche Freiräume beim Entwurf der ELER-OP gehabt. Im Genehmigungsverfahren hingegen habe die EU-Kommission „mit einem Verwaltungshandeln, das wir hier nicht kennen [...] sehr stark eingegriffen“.<sup>160</sup> Jedoch sei es der EU-Kommission dabei weniger um das Auffinden und die Nutzung von Synergien gegangen. Vielmehr wurde in folgenden Konsultationsgesprächen der Abgrenzung einzelner Maßnahmen voneinander und der Ausschluss von Doppelförderung ein sehr hoher Stellenwert beigemessen.<sup>161</sup>

#### *Zielintegration auf EU-Ebene*

Auf EU-Ebenen erfolgte eine Zielintegration der Ziele 2 und 3 zum Ziel „Wachstum und Beschäftigung“. Für die Koordination der verschiedenen Finanzinstrumente der EU lässt sich somit vermuten, dass sich daraus ebenfalls eine inhaltliche Integration über die Ziele/das Ziel ergibt. In der Verwaltungspraxis ist jedoch zu beobachten, dass die Zielintegration zwar auf politischer Ebene erfolgt sei, sich in der Praxis jedoch nichts geändert habe. Die Ziele seien auch vorher schon ähnlich gewesen.<sup>162</sup>

### **Koordination der Länder auf Bundesebene**

Eine Besonderheit stellen die Treffen der Programmkoordinierungsreferenten (PKR; analog der HuK-Treffen bei GAK) auf Bundesebene dar. Als Koordinationsmechanismus, der vorrangig den gegenseitigen Austausch zum Zwecke hat, wird hier jedoch weniger inhaltliche Koordinierung als vielmehr gegenseitige Unterrichtung praktiziert. Da sich die Referenten dabei außerhalb der landespolitischen Bühne bewegen, ist bei diesem Mechanismus eine besonders geringe Verbindlichkeitswirkung zu erwarten.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Schlotterbeck

<sup>161</sup> Hausen

<sup>162</sup> Moser, ähnlich Hausen

<sup>163</sup> Wohlgtschaft zum gesamten Absatz.

### 3.2.2. Koordinationsmechanismen auf regionaler Ebene

Auf regionaler Ebene wurden überwiegend Anlauf- und Beratungsstellen für Förderangebote als Koordinationsmechanismen identifiziert. Dieser Umstand ist wohl der Tatsache zu schulden, dass hier die Förderpolitik nicht mehr maßgeblich formuliert und beeinflusst werden kann und somit auch die Kerninteressen von Verwaltungseinheiten und deren Klientel nicht mehr zu verteidigen sind, sondern hier mit dem gesetzten Rahmen zu leben ist.

#### **Sektorale Fördereinrichtungen und deren Beratung**

Den Ämtern für Landwirtschaft kommt in allen untersuchten Regionen eine wichtige Rolle in der Beratung und Abwicklung landwirtschaftlicher Förderung zu, auch wenn diese gelegentlich als nicht innovativ oder wenig aktivierend empfunden wird.<sup>164</sup> Gleiches gilt für Ämter der Wirtschaftsförderung bei Kommunen und Landkreisen und deren Entsprechungen.<sup>165</sup> Hier ist jedoch ein Unterschied zwischen Ost und West zu beobachten, da in den neuen Ländern dieser Art der Förderung und ihrer Förderinstitutionen eine große Bedeutung beigemessen wird.<sup>166</sup> So spielen die Ämter für Wirtschaftsförderung in der Beratung und Koordination zum Gesamtthema „Förderung für den ländlichen Raum“ eine überragende Rolle, was in westdeutschen Regionen nicht vorzufinden war. Hingegen ist das Verhältnis zwischen RALB und der dortigen Wirtschaftsförderung als eher disjunkt zu beschreiben.<sup>167</sup> Neben den genannten Einrichtungen wurde auf viele weitere Anlaufstellen zum Thema Regelförderung verwiesen.<sup>168</sup>

#### **Koordinierung der Regelförderung durch Regierungspräsidien**

Da ein Großteil an Landesförderprogrammen in BW und BY bei den Regierungspräsidien abgewickelt werde, komme diesen Verwaltungseinrichtungen eine besondere Bedeutung in der Koordination der Förderung zu.<sup>169</sup> Allerdings haben diese keinerlei Einfluss mehr auf die Ausgestaltung der Programme, sondern können lediglich der informationellen Verbreitung und Beratung zu den fertig formulierten Programmen dienen. Jedoch ist auf regionaler Ebene zu beobachten, dass die Zuständigkeiten zwar hier gegeben sind, deren Aufgabenwahrnehmung aber als eher passiv und verwaltend beschrieben wird.<sup>170</sup> Zudem findet eine Beratung

---

<sup>164</sup> Remmelberger

<sup>165</sup> Hagen, Reppenhagen, Badge, Weible, Friemel

<sup>166</sup> s. Badge, Paetow

<sup>167</sup> Hagen

<sup>168</sup> U.a. IHK, Handwerkskammern, Arbeitsagenturen, Investitionsbanken der Länder o.ä., wissenschaftliche Einrichtungen (hier: ,TU Weihenstephan), EUREGIO-Büro

<sup>169</sup> Dr. Ris, Müller, Leicht

<sup>170</sup> Friemel

durch die zuständigen Sachbearbeiter statt, welche wiederum lediglich in ihrem engen Förderbereich ausreichend Informationen hätten, nicht aber zu übergreifenden Projektideen.

### **Integrierte Förderberatung**

Auf regionaler Ebene kommt den Regionalmanagements (RM) eine überragende Rolle in der Bewältigung der Beratungsaufgabe zu verschiedensten Förderangeboten zu. Dies trifft in allen Regionen zu, wenngleich die Aufgabenverteilung basierend auf den jeweiligen Fähigkeiten und Engagement zwischen RM und Abwicklungspartner (siehe unten) variieren, stellen die RM, die unter Regionen Aktiv geschaffen wurden, die wichtigste Anlaufstelle für integrierte, d.h. die Förderstränge übergreifenden Projektideen dar. Sie dienen als Schnittstelle zu den Institutionen und Kollegen der „Regelförderung“,<sup>171</sup> welche durch Modellansätze niemals ersetzt werden kann und wird“.<sup>172</sup> Daher kommt der Anbindung und dem Verhältnis zwischen integrierter Förderberatung und dem System der Regelförderung samt seinen sektoralen Eigenarten eine zentrale Rolle zu.<sup>173</sup> Die Rollenverteilung zwischen diesen beiden „Fördersystemen“ und ihrer Vertreter scheint jedoch klar zu sein. Integrierte und übergreifende Förderberatung als „Neuling“ ist aufgerufen, ein aktives Networking und persönliche Kontakte zu den zuständigen Stellen zu betreiben.<sup>174</sup>

Diese wichtige Schnittstellenrolle wird teilweise auch von anderen RMs auf anderen territorialen Ebenen übernommen. So wird als gutes Beispiel eines effektiven, umfassend informierten und bedarfsorientierten RM das Bundesland Oberösterreich zitiert.<sup>175</sup> Dieses sei dort auf Bundeslandsebene angesiedelt und sei in den vier Themenfeldern Leader, EUREGIO, Dorfentwicklung und Energie tätig. Je ein Regionalmanager befasse sich mit einem Themenbereich. Gemeinsam sitze man in einem Büro und stelle somit eine relativ große Organisationseinheit, die sich umfassend mit finanzieller Förderung befasse, zudem aber die sektorale Förderlandschaften mit ihren Besonderheiten im Blick habe. Als weitere wichtige Institution wurde im Falle vom Chiemgau und RALB beobachtet, dass neben dem RM den Abwicklungspartners (AP) eine zentrale Rolle in der Förderberatung zukommt. Beiden APs ist gemein, dass sie über mehrjährige Erfahrungen im Bereich Förde-

---

<sup>171</sup> z.B. Landesförderinstitute, Wirtschaftsförderung, Landkreis, Regierungspräsidien, Amt f. Landwirtschaft u.v.m.

<sup>172</sup> Leicht

<sup>173</sup> Man vergleiche hier die Verwaltungsanbindung des RM an den Landkreis Reutlingen und deren überragend gute Erfahrungen in der Kooperation mit „der Regelförderung“ (Leicht, Weible) und die eher lose Einbindung von Regionen Aktiv in den politisch-administrative Struktur im Chiemgau und deren überwiegend negative Einstellung der Regelförderung gegenüber (Wiedauer, Remmelberger, Friemel).

<sup>174</sup> Leicht

<sup>175</sup> Friemel

rung verfügen und diese in Festanstellung bei Verwaltungsbehörden erlangten.<sup>176</sup> Zudem brachten sie sich aktiv und gestalterisch in die Erarbeitung von Projektideen ein. Dies belegt u.a. die Rolle des ehem. APs der RALB als Vorsitzender der dortigen neuen LAG.<sup>177</sup>

### **vereinzelte innovative „Mechanismen“**

#### *Langjährigkeit zur Professionalisierung der Koordination*

Die Kombination einer langjährigen Erfahrung im Bereich der Förderung, kombiniert mit dem Auftrag oder Selbstverständnis zum aktiven, auch inhaltlich gestaltenden Einbringen in Projektideen lokaler Antragsteller, kann hier als effektiv wirkender „Mechanismus“ gesehen werden, der viel Potential für eine Integration der Förderung vor Ort birgt. „Der so genannte Förderdschungel ist nur für den Ungeübten ein Dschungel. Für diese Art der Expertise braucht man 3 Jahre Einarbeitung plus 3 Jahre extra für die Struktur fondsförderung und EU-Recht“.<sup>178</sup> Hinzu komme, dass man nach dieser Zeit nicht nur über das spezifische Wissen verfüge, sondern man habe erst dann ein „Netzwerk aus Leitern der Bauämter, Bürgermeistern, Landräten, etc. und die Bevölkerung kennt dann ihren Ansprechpartner.“<sup>179</sup> Diese Voraussetzungen können (wie oben gezeigt) sowohl RM als auch AP mit sich bringen. Eine Gefahr hingegen birgt die Ausschreibung solcher strategischer Stellen auf Zeit und außerhalb der Verwaltungsstrukturen.<sup>180</sup>

#### *Gegenseitige Beteiligung in förderrelevanten Gremien*

Eine institutionelle Zusammenarbeit zweier zentraler förderungsrelevanter Institutionen wurde in SH beobachtet, wo Vertreter der regionalen Wirtschaftsförderung zwingend Mitglieder der dortigen LAG sind und andersherum.<sup>181</sup>

---

<sup>176</sup> anders als dies z.B. bei ILE-RM zu erwarten ist, welche z.T. öffentlich ausgeschrieben werden müssen und somit eine Kontinuität und ein stetig wachsendes „Förderwissen“ nicht zu gewährleisten sind (s. Paetow, auch Reppenhagen).

<sup>177</sup> Reppenhagen

<sup>178</sup> Reppenhagen, ähnlich Friemel

<sup>179</sup> Reppenhagen

<sup>180</sup> Paetow, s. FN108

<sup>181</sup> Dr. Bayer

### 3.2.3. Fördernde und hemmende Faktoren einer Politikintegration

Auf Landesebene wurde eine Vielzahl fördernder und hemmender Ausprägungen von Determinanten beleuchtet, die den Erfolg der Politikintegration und somit der Koordination der Förderung mitbestimmen. Diese werden im Folgenden aufgelistet und den Institutionen zugeordnet, welche am meisten Einfluss auf den jeweiligen Faktor haben dürften.

#### **Die EU-Kommission**

Als fördernd wirkt der verbindliche **Programmierungsrahmen**, der von der EU für die Verwendung der Strukturfonds vorgegeben wird. Hier sind besonders zu nennen die Pflicht zur Beschreibung der Abgrenzung und Synergien zu anderen Fonds in den OPs, die zu einer „Vergegenwärtigung“ dieser Ziele bei den handelnden Verwaltungsakteuren geführt hat<sup>182</sup>, wobei die fehlende Durchsetzung und Kontrolle der Synergieanforderungen im Genehmigungsverfahren der OPs durch die EU-Kommission<sup>183</sup> als die inhaltsreiche Koordination hindernd angesehen werden muss. Die **Ausgestaltung der Fonds-Verordnungen** wirkt sich ebenfalls auf die Koordinierbarkeit aus. Während der EFRE eher großzügige Handlungsspielräume lasse<sup>184</sup>, beschränke der ELER z.B. durch die Minimalverwendungsvorgaben in den vier Schwerpunkten dessen Integrationsfähigkeit. Das **Monofondsprinzip** wirkt gleichsam negativ auf die inhaltsreiche Koordination der Förderung.<sup>185</sup> So lege die EU-Kommission das Monofondsprinzip derzeit dahingehend aus, dass nicht nur inhaltlich lediglich ein Fonds für die Förderung bestimmter Maßnahmen zuständig ist, sondern leitet daraus auch ab, dass für jeden Fonds dessen Verwaltungsstrukturen (Fondsverwaltung, Bewertung und Begleitung, BGA, etc.) getrennt sein müssten.<sup>186</sup> Nach ihrem früheren Monofondsansatz der 1990er Jahre habe die EU in der vergangenen Periode einen eher integrierten Ansatz gewählt, um diesen nun wieder durch das Monofondsprinzip zu ersetzen. Als einzig plausibler Grund dafür wurde bisher das Autonomiestreben bzw. -erhalt der verschiedenen Generaldirektionen identifiziert.<sup>187</sup> Dieses sei während der Koordination der Strukturpolitik durch die DG Region zwischen 2000 und 2006 durch deren „Reinregieren“ in die jeweils anderen DGs diese Autonomie verletzt wurde. Das den einzelnen Bundesländern aus Brüssel zur Verfügung stehende **Mittelvo-**

---

<sup>182</sup> Elers, Hausen

<sup>183</sup> Hausen

<sup>184</sup> Dr. Herbert

<sup>185</sup> Müller, Dr. Ris

<sup>186</sup> Mattner

<sup>187</sup> Mattner

**lumen** wurde ebenfalls als einflussreiche Größe genannt.<sup>188</sup> Die absolute Höhe der Kofinanzierungsmittel sowie besonders deren relativer Anteil am Landeshaushalt seien bestimmend dafür, ob sich hochrangige und signifikante Koordinationsinterventionen politisch lohnten.<sup>189</sup>

### Die Landesministerien

Als genereller und relativ weit reichender Faktor wirken sich sog. „**Ressortegoismen**“ auf die Koordination aus, die auf den hoch spezialisierten Aufbau der Verwaltungen und deren Zuständigkeitsbereich zurückzuführen sind. Traditionelle (sektorale) Schwerpunkte der Förderpolitik und Präferenzen einzelner Häuser sind generell nur schwer dem Ziel der Politikintegration für eine (integrierte) ländliche Entwicklung unterzuordnen. Somit wirken die Ressortegoismen als Kerninteressen der Organisationen und ihrer Teile (Ministerien, Abteilungen und Referate) generell hemmend auf eine Politikintegration.<sup>190</sup> Als ebenfalls hinderlich zeigten sich die sehr **unterschiedlichen verwaltungstechnischen Anforderungen** bei der Abstimmung und Koordination von Fördermitteln. Mittel aus verschiedener Herkunft (Landes-, Bundes- und EU-Mittel) unterliegen dabei teilweise einer Jährlichkeit, teils dem 7-Jahres-Zyklus der EU-Planung, was eine inhaltsreiche Abstimmung sehr erschwere.<sup>191</sup>

Der extrem hohe Verwaltungsaufwand in den Landwirtschaftsfonds wird ebenfalls als hinderlich gesehen, diese an anderer Stelle zu integrieren.<sup>192</sup> Letztlich kann es passieren, dass es aufgrund dieser Diskrepanzen im Verwaltungsaufwand zu einer Zerstückelung einzelner Maßnahmen(Pakete) kommt,<sup>193</sup> welche einem integrierten Vorgehen diametral entgegenstehen. Das **Partizipieren mehrerer Häuser** an der Umsetzung eines Fonds kann hingegen als förderlich gesehen werden, da somit verschiedene (Ressort)Ziele und -präferenzen koordiniert werden müssen. Genau diese Tatsache aber führt zunehmend zu einer „Verschlankung der Fonds“<sup>194</sup>, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren und den Vollzug zu vereinfachen, was der Integration wieder entgegensteht.

---

<sup>188</sup> Mattner

<sup>189</sup> Moser

<sup>190</sup> Debach, Dr. Herbert, Hausen, Dr. Reimann, Göttler, Wonka, u.a.

<sup>191</sup> Schlotterbeck

<sup>192</sup> Dr. Ris

<sup>193</sup> Wohlgshaft

<sup>194</sup> Müller, i.S. einer Reduktion der partizipierenden Ministerien.

Die **Integration verschiedener Förderbereiche in eine Organisation** (Ministerium oder noch konkreter in eine Abteilung) wurde ebenfalls als förderlich beobachtet. So wirkt die Ansiedlung von ELER und EFRE im MLU in Baden-Württemberg sehr koordinierend.<sup>195</sup> Ähnliches ist für die Ansiedlung von EFRE und ESF im gleichen Haus mancher ostdeutsche Länder festzuhalten. Letztlich kann die **klare definitorische Abgrenzung** verschiedener Förderbereiche und -maßnahmen ebenfalls, entgegen unserer Erwartungen, positiv auf eine Koordination wirken. Die klare Abgrenzung ist im Rahmen der Programmierung besonders bei den Strukturfonds sehr zentral, um eine (finanzielles) Risiko für das Land zu minimieren.<sup>196</sup> Zudem erlauben klare Abgrenzungen auch klarere Handlungsanweisungen, wie im Falle von inhaltlichen Überschneidungen zu verfahren ist. Jedoch darf in diesem Zuge das Suchen nach möglichen Synergien nicht ausgelassen werden, da der Koordinationseffekt sonst sehr gering ist.

### **Die Staatskanzleien**

Die hochrangige Rolle der Staatskanzleien als zentrales Koordinierungsorgan kommt in verschiedenen Politikbereichen je unterschiedlich zum Tragen, wirkt sich aber auf Integrationsbemühungen generell positiv aus. Bei Themen, die „erklärte Chefsache“ sind, reichen ihre Kompetenzen und Einflusspotentiale meist weiter als in anderen Bereichen. Somit kommt der relativen, landesspezifischen Bedeutung der Förderung für den ländlichen Raum (bzw. der Gemeinschaftsaufgaben und der Strukturfonds) eine große Bedeutung in der Mobilisierung der Staatskanzlei und des Ministerpräsidenten in diesen Politikfeldern zu. Somit lässt sich auch erklären, dass trotz „Ressortsegoismen“ eine übergeordnete Landesstrategie mit eigenen Zielen politisch durchsetzbar ist.<sup>197</sup> Dafür sind jedoch die oben genannten Einflusspotentiale der Staatskanzlei entscheidend<sup>198</sup> die zwischen Ländern und Politikfeldern variieren.

---

<sup>195</sup> Debach

<sup>196</sup> Debach

<sup>197</sup> Dr. Herbert

<sup>198</sup> Mattner

### **Das Kabinett**

Da Entscheidungen über das Kofinanzierungsvolumen des Landes zu den Strukturfonds im Kabinett getroffen werden, kann dieses sowohl förderlich als auch hinderlich wirken.<sup>199</sup> Eine Entscheidung in Richtung sehr geringer Kofinanzierungsanteil des Landes z.B. am ESF in BW hatte zur Folge, dass weitere Kofinanzierungsmittel durch regionale Partner aufzubringen waren. Daher wurde hier ein regionalisierter Ansatz der Projektförderung gewählt, um diesen finanziellen Beteiligungen auch Entscheidungskompetenz nachfolgen zu lassen.<sup>200</sup>

Im regionalen Kontext konnten weitere fördernde und hemmende Faktoren einer inhaltsreichen Koordination der Förderprogramme beobachtet werden.

### **Parallelstrukturen**

Als generell hinderlich für die effektive Koordination verschiedener Fördermöglichkeiten in den Regionen wurden Parallelstrukturen beobachtet. So hat die parallele Abwicklung von Regionen Aktiv und Leader+ in der Altmark ein großes Potential, einen fokussierten und professionellen Aufbau einer einzigen kompetenten Anlaufstelle für übergreifende Förderung zu behindern.<sup>201</sup> Aber nicht nur diese Konkurrenzsituation integrierter Beratungsstrukturen wirkt hindernd. Die Institutionen der integrierten Förderung (wie z. B. Regionen Aktiv) werden bis zur Eingliederung oft als Konkurrenz zum politisch-administrativen System gesehen. Eine effektive integrierte Förderberatung wie sie in Reutlingen möglich war<sup>202</sup> steht dem Versuch, als solche zu fungieren, im Chiemgau diametral gegenüber.<sup>203</sup>

### **Zentralisierung und Dezentralisierung**

Die Ausgestaltung des programmatischen Landesförderrahmens spielt hier ebenfalls eine wesentliche Rolle für den Erfolg von Koordination. Während zentralisierte Ansätze (über detaillierte Richtlinien) und deren Maßnahmen im regionalen Kontext häufig unflexibel und daher schwer anschlussfähig an andere Interventionen wirken, befördert ein dezentraler, regionalisierter und projektbasierter Ansatz der Förderpolitik die Integrationsfähigkeit einzelner Interventionen eher. Diese Art der Dezentralisierung soll hier vertikale Dezentralisierung genannt werden (engl. devolution), im Gegensatz zu einer Dezentralisierung auf einer Ebene (horizontale). Bei horizontaler Dezentralisierung werden eine Vielzahl von Förderbereichen und -kompetenzen an unterschiedliche Organisation abgegeben, was etwaige Ko-

---

<sup>199</sup> Zoller

<sup>200</sup> Hausen

<sup>201</sup> Badge

<sup>202</sup> Leicht

<sup>203</sup> Hier wurden Vertreter der integrierten Förderung von der Politik und Verwaltung „ins Leere laufen gelassen“ (Wiedauer, ähnlich Remmelberger).

ordinationsbemühungen erschweren dürfte. Im Sinne einer Koordination der Förderpolitik wäre es sehr sinnvoll, einen Mittelweg zwischen beiden Konzepten zu wählen: Eine formelle Zentralisierung von Kompetenzen wäre hier aus den oben genannten Gründen nicht ratsam, wohl aber die Orientierung an übergeordneten (Landes)Zielen, die strategische Ausrichtung der Förderinstrumente, die wiederum eine stringente Führung durch die Staatskanzleien erfordert.

### **Ausgestaltung der Stellen zur Förderberatung**

Eine Ausgestaltung der Stellen zur Förderberatung (integriert und Regelförderung) kann in zweierlei Hinsicht positiv auf die Koordination wirken. Das Aufgabenfeld bzw. die Arbeitsauffassung der zuständigen Sachbearbeiter auf der einen Seite wirkt dann förderlich, wenn dieses über das Abwickeln und Verwalten der Förderprogramme hinausgeht und innovatives und kreatives Vorgehen in Antragsprozessen honoriert werden. Auf der anderen Seite sind ein langjähriges Förderwissen und Netzwerke zentral für die Professionalisierung der Förderberatung und wirken positiv auf die Integration verschiedener Fördermöglichkeiten.

### **Das Angebot Integrierter Modellvorhaben**

Letztlich soll die Rolle bzw. das Vorhandensein von integrierten Förderprogrammen kritisch auf die Koordination von Fördermitteln beleuchtet werden. Zwar stellt ein Programm wie Regionen Aktiv eine große Leistung im Hinblick auf Politikintegration dar, welche jedoch aufgrund des Modellcharakters nicht von Dauer ist. Im System der Regelförderung, die entsprechend der funktionalen Ausdifferenzierung der Verwaltungen ebenfalls sehr divers ist, führt das Vorhandensein von Fördermöglichkeiten wie unter Regionen Aktiv eher dazu, dass eine effektive Koordination und Beratung zu Möglichkeiten der Regelförderung überflüssig ist. Gerade Fördersätze von 100% veranlassen die Antragsteller dazu, bestehende Fördermöglichkeiten nur dahingehend zu durchleuchten, zu zeigen, dass diese eigentlich nicht bestehen (in der Hoffnung, keine andere Möglichkeit zu finden).<sup>204</sup> Sollte es diese jedoch geben, kann dies dazu führen, dass die Anträge so umgeschrieben werden, dass sich in der entsprechenden Regelförderung nicht mehr förderfähig erscheinen, um die höheren Fördersätze der integrierten Programme zu erhalten.<sup>205</sup> Als weiteres Resultat ergibt sich ein eher geringer bis nicht vorhandener Anteil an mischfinanzierten Projekten unter Regionen Aktiv.<sup>206</sup> Somit wirkt eine große Diskrepanz in Fördersätzen von integrierten und Regelprogrammen hinderlich auf die Integration verschiedener Förderbereiche.

---

<sup>204</sup> Friemel

<sup>205</sup> Leicht, Friemel, Remmelberger

<sup>206</sup> Leicht, Weible, Badge, Paetow, Hagen, Wiedauer, Friemel.

### 3.2.4. Mängel und Lücken in der Koordination von Förderung

Auf Landesebene wird das **Fehlen einer inhaltlichen Koordinationsstelle** als Mangel gesehen.<sup>207</sup> Diese sollte sich, anders als der bestehende Arbeitskreis EU-Förderung es tut, auch inhaltlicher Fragen annehmen und diese koordinieren. Eine solche Stelle hätte zum Vorteil, dass a) der Mittelrückfluss bei Bundes- und EU-Kofinanzierungen optimiert werden könnte, b) das Risiko von Anlastungen aus schlecht koordinierten Strukturfondsförderungen minimiert würde und c) inhaltliche Potentiale und Synergien genutzt werden könnten.<sup>208</sup> Die komplette inhaltliche Trennung zweier Quellen innerhalb eines Förderbereichs (Sektors), wie sie zwischen ELER und GAK beobachtet wurde,<sup>209</sup> ist ebenfalls zu bemängeln. Als weiterer Mangel wurde von regionalen Akteuren fehlende bzw. **schlecht aufbereitete Information** zu bestehender Förderung angeführt. Dies treffe besonders auf die Landesprogramme zu, deren Internetauftritte bzw. Landessuchmasken nur technisch sehr schwache Suchoptionen böten.<sup>210</sup>

Die fortwährende Trennung verschiedener Beratungsinstitutionen wie der Wirtschaftsförderung bei Kommunen und Landkreisen vom Regionen Aktiv RM wurde ebenfalls bemängelt.<sup>211</sup> Als größter Mangel in der Koordination der Förderung wurde einhellig das **Fehlen einer zentralen Anlauf- und Beratungsstelle** zum Thema „Förderung ländlicher Raum“ angeführt.<sup>212</sup> Diese sollte einen Überblick über eine Vielzahl von Themenfeldern (s.u.) haben und an geeigneter Stelle angesiedelt werden. Als geeignet wurden angesehen Regierungspräsidien (wo vorhanden), die Planungsregion (bestehend aus 5 Landkreisen) sowie das Bundesland (mit Verweis auf das o.g. Modell Oberösterreichs). Gemein ist den Vorschlägen, dass ein Kreis meist nicht die kritische Masse an Fördervolumen bringe, um eine solche recht aufwendige Beratungsinstitution zu tragen/rechtfertigen. Dies variiert jedoch stark zwischen Regionen und Bundesländern.

Bei aller gebotener Vorsicht, nicht in einem Wunschzettel der Regionen zu münden, sollen nun einige wenige und zentrale Vorstellungen der regionalen Akteure zu sinnvollen Förderideen dargestellt werden (sog. Förderlücken). **Modellvorhaben** wie Leader+ und Regionen Aktiv seien sehr hilfreich gewesen, um zu Projektideen z.B. Machbarkeitsstudien durchzuführen und sich beratende Expertise einzukaufen. Diese Möglichkeiten seien in der Regelförderung selten möglich. Diese ergänzende Funktion der Modellvorhaben könnte stärker als bisher in die Regel-

---

<sup>207</sup> Debach, Müller

<sup>208</sup> Debach

<sup>209</sup> Schlotterbeck

<sup>210</sup> Paetow, Friemel

<sup>211</sup> Hagen

<sup>212</sup> Paetow, Remmelberger, Wiedauer, Friemel, Hagen, Reppenhagen, Leicht.

förderung aufgenommen werden. Ferner erfüllten die Modellvorhaben die Koordinationsaufgabe zu übergreifender Förderberatung, welche ebenfalls sinnvoller Weise flächendeckend förderfähig sein sollte. Ein **regionales Budget bzw. ein Globalzuschuss** bleiben bei den regionalen Akteuren und besonders bei RM und AP ein anzustrebender Fördertatbestand. **Programme zu Umweltbildung sowie Erwachsenenbildung** allgemein und erweiterter/alternativer Landwirtschaftsberatung seien nur unzureichend vorhanden. Letztlich entstehe eine Förderlücke im Zusammenhang mit EU- und nationalem Wettbewerbs- und Vergaberecht. So seien die EU-Anforderungen bei Förderung von Existenzgründern an einen überregionalen Absatz sehr hinderlich. Ähnliches findet sich für die sog. Anhang 1 Produkte (Produkte bis zur ersten Verarbeitungsstufe) bemängelt. Somit werden sehr innovative Ideen im Keim erstickt.

### **3.3. Lichtblicke – gute Beispiele der Koordination von Förderprogrammen**

Für die Auswahl der Beispiele guter Praxis ging das Team der Begleitforschung von einem Modell aus, das hohe Integrationsleistung (horizontale Koordination) und Subsidiarität (vertikale Koordination) miteinander in Beziehung setzt. Die Wahl fiel auf ein deutsches und ein österreichisches Beispiel.

Das deutsche Beispiel, die Integration von Förderprogrammen auf Regierungsebene betreffend, kommt aus dem Freistaat Sachsen. Die Harmonisierung der regionalen Förderinstrumente in Sachsen steht für viele Ansätze erfolgreicher Politikintegration, die durch politische Weichenstellungen auf der Gestaltungsebene ihren Ausgang nahm. Das Beispiel verdeutlicht vor allem die günstige Wirkung von Politikintegration auf höchster, das heißt Regierungsebene und die ordnende Kraft der Selbstorganisation, die wesentlich durch regionale Identität geformt wird.

Das österreichische Beispiel, die Integration von Förderprogrammen auf der Regionsebene betreffend, kommt aus dem Land Tirol. Die Organisation und Integration des Regionalmanagements in Tirol steht für viele Ansätze erfolgreicher Politikintegration auf der Umsetzungsebene, die allerdings ohne wesentliche Unterstützungsleistungen der Gestaltungsebene schwer vorstellbar ist. Das Beispiel verdeutlicht die segensreiche Wirkung einer professionellen Haltung der Verwaltungsbehörde, die man mit „Allparteilichkeit“ umschreiben kann, und zeigt darüber hinaus eine differenzierte Vorgehensweise, die wohl durch die Integration der Informations- und Raumbefragungsfunktion in die koordinierende Verwaltungsbehörde begünstigt wird.

Hinter beiden Beispielen stehen ansehnliche Steuerungsleistungen der Landesregierung, der ihnen nachgeordneten Verwaltungsstellen und der regionalen Partnerschaften bzw. Regionalmanagements. Es ist verfehlt zu glauben, die beiden Beispiele stünden für „top down“ versus „bottom up“. In jedem dieser Beispiele geht es darum, eine „homöostatische“ Balance zwischen der zentralen Koordinationsfunktion und der dezentralen Verantwortungsübernahme zu finden, unter starker Einbindung und (Selbst-) Verpflichtung aller beteiligten Partner, was nicht zwangsläufig starke Eingriffe in das regionale Handlungssystem bedeutet. Das Gegenteil ist oft der Fall: Das Gute fällt leicht.

### 3.3.1. Koordination auf der Ebene der Programmgestaltung: Das Beispiel Sachsen

#### Hintergrund

Sachsen ist mit 18.414 km<sup>2</sup> und knapp 4,3 Mio. EinwohnerInnen (2006) ein deutsches Bundesland mittlerer Größe. Der 1990 wieder begründete Freistaat ist mit einer Bevölkerungsdichte von 233 Einwohnern pro km<sup>2</sup> das bevölkerungsreichste und – abgesehen von Berlin – dichtest besiedelte neue Bundesland. Im gesamtdeutschen Vergleich liegt es hingegen eher im Schnitt. Seine Wirtschaft erarbeitet 3,8% des deutschen Bruttoinlandsprodukts, seine Exportquote ist mit 33,4% relativ hoch, da es viele Standorte im Hochtechnologiesektor beherbergt. Ein großes Problem stellt die demografische Entwicklung dar. Im Jahr 1990 betrug die Bevölkerung fast 5 Mio. Menschen. Bis 2020 wird ein Rückgang auf 3,8 Mio. EinwohnerInnen prognostiziert.

Die Lage an der Grenze zu den neuen Mitgliedsländern der EU, die Rekonversion alter Braunkohle- und Industriereviere und die Wandlungsprozesse nach der Vereinigung mit der Bundesrepublik stellten die Verantwortlichen für die Landesentwicklung – und damit der Regionalentwicklung – vor große Aufgaben, für die sie bereits in den neunziger Jahren die heute noch gültigen und wirksamen gesetzlichen Grundlagen schufen. Aus den seit 1993 gesammelten Erfahrungen aus der Förderung gemeindeübergreifender Initiativen wurde im Jahr 1997 die Förderrichtlinie „Erstellung und Umsetzung Regionaler Entwicklungs- und Handlungskonzepte und Modellvorhaben der Raumordnung (FR-Regio)“ erarbeitet, die die Förderung der Erarbeitung und Umsetzung von Regionalen Entwicklungskonzepten (REKs) regelt. Nach und nach entstanden aus diversen Förderinstrumenten (EU-Strukturfonds, GAK, GRW) verschiedene Initiativen, die durch die im Folgenden dargestellte „Harmonisierung“ zu einem kohärenten und klar abgestuften, vor allem aber überschaubaren und steuerbaren Konzept zusammengeführt wurden.

Der Anstoß zur Koordination der Förderprogramme, die hier „Harmonisierung“ heißt, kam von den strengen Anforderungen nach Abgrenzung der Fördertatbestände und Gebietskulissen, die die ELER-Verordnung 1698/2005 an die programmverantwortlichen Behörden stellte. Die Entscheidungsträger in der sächsischen Regierung fragten sich, ob die strengen Abgrenzungserfordernisse nicht für alle Förderinstrumente in gleichem Maße gelten sollten. Und wenn schon passive Abgrenzung, warum dann nicht gleich aktive Integration?<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Grieß

Die wesentlichen Akteure in der Harmonisierung sind die Staatskanzlei (in führender Rolle), das Kabinett (das die Regierungsbeschlüsse fasst), sowie die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Regionale Entwicklung“, in der die Staatskanzlei sowie die Staatsministerien für Inneres, für Wirtschaft und Arbeit, sowie für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) vertreten sind. Dem SMUL wurde die koordinierende Rolle in der Umsetzung der harmonisierten Förderpolitik übertragen.

Neben den fünf gesetzlich verordneten Planungsregionen gibt es die freiwilligen Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften und Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft, die für sich ein REK oder ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) erarbeitet haben und entsprechende Förderung bekommen.

### **Die Integration der Förderprogramme seit 2007**

#### *Gesamtstrategie*

Die gemeinsam (im Kabinett und in der IMAG) getroffenen und von der Staatskanzlei überwachten strategischen Festlegungen werden, was die Regionalentwicklung betrifft, vor allem von drei Fachministerien in konkrete Handlungen umgesetzt: vom Staatsministerium für Inneres, das für den Landesentwicklungsplan (2003) verantwortlich zeichnet, vom Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, das die Mittel der Strukturfonds EFRE und ESF steuert, und vom Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), das die Förderungen für den gesamten ländlichen Raum koordiniert (sowie die EU-Fonds ELER und EFF), der 83,5% der Fläche des Freistaats umfasst und wo 48% der Bevölkerung leben.

### **Der Landesentwicklungsplan 2003 und das Prinzip der Harmonisierung**

Der Landesentwicklungsplan (LEP) 2003 hat zwei wichtige Impulse geliefert, die die Sächsische Regionalentwicklung entscheidend prägten:

- Das Prinzip der ressortübergreifende Strategien: die Vereinheitlichung der Förderinstrumente sowohl horizontal (ressortübergreifend) als auch vertikal (zwischen den territorialen Ebenen);
- Das Prinzip der Harmonisierung auf regionaler Ebene: die Verlagerung der Förderentscheidungen auf die regionale Ebene im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.

Im LEP 2003 wurde das Konzept der Zentralen Orte straffer ausdefiniert. Zentrale Orte gliedern sich nunmehr in drei Typen: Grund-, Mittel- und Oberzentren<sup>214</sup>. Neben den ordnungspolitischen Festlegungen fordert der LEP ausdrücklich eine prozess-, akteurs- und umsetzungsbezogene Planungskultur. Kooperation und Vernetzung wird als Partnerschaft von Stadt und Land verstanden. Der Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes ging ein umfangreiches Beteiligungsverfahren, unter erstmaliger Einbeziehung der Öffentlichkeit mittels einer Reihe öffentlicher Veranstaltungen, voraus.

## Die harmonisierten regionalen Entwicklungsinstrumente

### *ILEKs und REKs*

Im Zuge der EU-Anforderungen an Abgrenzung und Synergien zwischen den Strukturfonds wollte die Staatskanzlei dies nicht nur inhaltlich (an einzelnen Maßnahmen) vorgenommen wissen. Vielmehr sollte auch eine strategische Abgrenzung unter der Vielzahl der in den verschiedenen Ministerien existierenden Planungsinstrumente vorgenommen werden. Dieser folgte dann die Selektion je eines strategischen Instruments für drei unterschiedliche territoriale Ebenen, und zwar: (i) Gemeinde, (ii) Kleinregion von 5.000 bis 150.000 EinwohnerInnen und (iii) „Großregionen“ mit mehr als 150.000 EinwohnerInnen.<sup>215</sup>

Hinsichtlich der Unterscheidung zwischen ILEKs und REKs ist hier eine Begriffsklärung angebracht:

- Die integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (**ILEKs**) sind aufgrund der EU- und Bundesvorgaben auf Gebiete mit maximal 150.000 EinwohnerInnen begrenzt (wobei die ELER-Verordnung 1698/2005 der programmverantwortlichen Behörde das Recht zugesteht, begründete Ausnahmen zuzulassen, was auch in einem Fall in Sachsen gemacht wurde). Die Integration von Städten und die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land werden von den verantwortlichen Stellen ausdrücklich gewünscht.
- Räume, die höhere EinwohnerInnenzahlen umfassen – urbane oder urbanisierte Räume – waren in den vergangenen Jahren mit dem Instrument der GRW und Landesmitteln gefördert worden. Gebietskonzepte in diesen „Großregionen“ werden Regionalentwicklungskonzepte (**REKs**) genannt. REKs diesen Zuschnitts entstehen zumeist als branchenspezifische Wirtschafts- oder Tourismuskonzepte, werden aber zusehends anspruchsvoller bezüglich multisektoraler Vernetzung<sup>216</sup>. Die Wirtschaftskraft der betreffenden Regionen bedingt,

<sup>214</sup> Plauen, Zwickau, Chemnitz, Dresden, Leipzig und der „oberzentrale Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda“.

<sup>215</sup> Die Metropolregion „Sachsendreieck“ (Der Raum zwischen Chemnitz-Zwickau, Dresden und Leipzig-Halle, der fünf der sechs Oberzentren umspannt), wird durch diese Einteilung nicht tangiert.

<sup>216</sup> „Im Idealfall“, so Grieß, „bilden sie alles ab.“

dass sie in der Regel keiner spezifischen Förderung – von Anschubfinanzierung abgesehen – bedürfen, um nach Konstituierung nachhaltig zu wirken. Sie schöpfen aus eigenen oder EU-Strukturfondsmitteln, um ihre Projekte umzusetzen und können ihrerseits als Koordinierungsinstrument für ihre Teilregionen dienen.

#### *Die ILE-Richtlinie als „Master-Richtlinie“*

Die Abgrenzung und Abstufung der Gebietskulissen war, wie erwähnt, durch die Staatskanzlei initiiert und in der IMAG ausdiskutiert worden. Nach Beschluss einer entsprechenden Kabinettsvorlage wurde das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit der Planung dazu beauftragt. Die 2007 verabschiedete Richtlinie zur „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (ILE) ist als „Master-Richtlinie“ zu verstehen, die ressortübergreifende Prozesse regelt und alle anderen Förderrichtlinien des Freistaats betrifft, *„sofern eine regionale Prioritätensetzung sinnvoll ist“*.<sup>217</sup>

So hat der Freistaat Sachsen die LEADER-Methode mittels ILE in die Regelförderung überführt, wie dies auch im GAK-Rahmenplan festgelegt ist; die Bedingungen zur Förderung unter LEADER sind in Artikel J der ILE-Richtlinie festgelegt. Das ILEK hat dieselbe Form und Funktion wie die in Achse 4 des ELER geforderte lokale Gebietsstrategie. Weiters ist laut ILE-Richtlinie eine Förderung nur noch möglich, wenn ein regionales Votum auf ILEK-Ebene, das heißt eine Willensbekundung durch die regionale Partnerschaft, vorliegt. Projekte werden nur dann gefördert, wenn sie regional vernetzt und relevant im Sinne der Gebietsstrategie sind. „Isolierte Projektförderung“ gehört hier der Vergangenheit an.

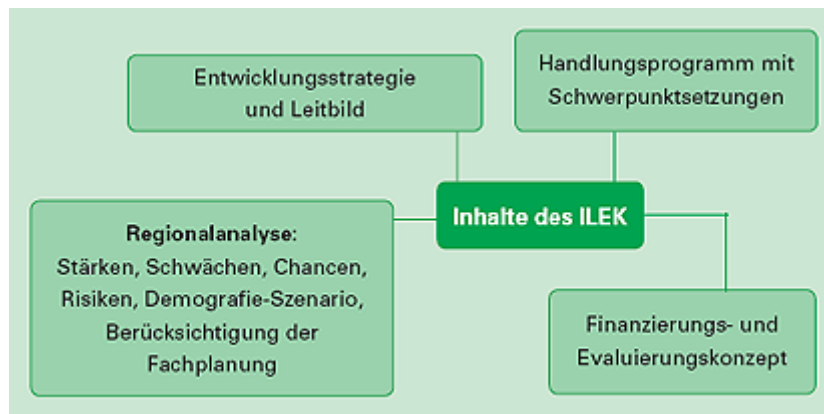
Diese Richtlinie vereint nahezu 50% der ELER-Mittel in Sachsen. Die „Vorrangregel“ (d.h. Vorrang für Maßnahmen, die in ein ILEK eingebunden sind) gilt auch für alle anderen mit der ILE-Richtlinie „harmonisierten“ Richtlinien. In diesen Richtlinien verweist jeweils ein Passus auf den „Fördervorrang“, der in der ILE-Richtlinie festgelegt ist. Somit ist Kohärenz im Vollzug gesichert. Dieser Akt der Dezentralisierung bringt in Sachsen alle relevanten Fördermittel, basierend auf derzeit 14 Landesrichtlinien aus 5 Fachressorts bei Einhaltung der einschlägigen Fachanforderungen unter einen – den regionalen – Hut.

---

<sup>217</sup> Richtlinie „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (<http://www.smul.sachsen.de/foerderung/85.htm>)

Das ILEK stellt in jedem Fall eine integrierte, regionale Entwicklungsstrategie dar, bei der die Förderung einzelner Projekte an ein regionales Votum gekoppelt ist. Die Finanzmittel der Strukturfonds (EFRE, ESF), des ELER, des EFF, der GAK und weitere Landesmittel werden in dieser Form regional gebündelt und eingesetzt.

**Abbildung 2: Aufbau und Inhalte eines regionalen Entwicklungskonzeptes**



Quelle: Landesregierung Sachsen

Die detaillierte Ausarbeitung und Umsetzung des Masterplans zur Harmonisierung der Förderungen wurde bereits auf Regierungsebene – und das ist entscheidend – in der IMAG „Regionale Entwicklung“ geleistet. Als Folge dieses Ansatzes ist in allen relevanten Richtlinien aller Ministerien ein Vorrang für Maßnahmen vorgesehen (das heißt: bevorzugte Beratung, sowie schnelle, bevorzugte Bewilligung und bis zu 10% höhere Fördersätze<sup>218</sup>), welche über das „strategische Instrument“ eines ILEK eingebunden sind. „Relevant“ heißt in diesem Zusammenhang, dass zusätzlich zu den fachlichen Anforderungen ein regionaler Mehrwert absehbar sein sollte. Denn wo der nicht möglich scheint, würde die Regionalisierung auch keinen Sinn machen.

<sup>218</sup> Durch den GAK-Rahmenplan ermöglicht.

### *Emergente Regionsbildung*

Gebiete, in denen sich die regionalen Akteure zu keiner regionalen Prioritätensetzung durchgerungen haben (die also kein REK oder ILEK vorgelegt haben), werden „Basis-Gebiete“ genannt. AntragstellerInnen in Basis-Gebieten werden entsprechend geringer gefördert. Wohlgermerkt sind all diese Formen des Zusammenschlusses freiwilliger Natur und beruhen auf entsprechenden Willensbildungen und Beschlüssen der beteiligten Gebietskörperschaften. Wegen der Freiwilligkeit war zu Beginn der Ausschreibung auch keinerlei Garantie gegeben, wie die Regionen das Angebot aufnehmen würden. Die Überraschung bei den Regierungsverantwortlichen war groß, als schließlich klar wurde, dass die bereits bestehenden und die neu entstehenden ILE- bzw. LEADER-Gruppen etwa 99% des ländlichen Raumes abdecken würden – und das ohne Einmischung „von oben“ in Bezug auf Antragstellung oder wechselseitige Gebietsabgrenzungen. Es stellte sich heraus, dass sich – wie von „unsichtbarer Hand“ geleitet – alte Identitätsräume neu formierten. Die 150.000 Einwohner-Schwelle bildete dabei kein Hemmnis. Nur in einem Fall wurde sie leicht überschritten, was durch eine Ausnahmegeheimung gelöst wurde.

### *ILE und LEADER*

ILE-Regionen (ländliche Gebiete zwischen 10.000 und 150.000 Einwohner) sind nach einem einmaligen, mehrstufigen Antrags- und Auswahlprozess definiert worden, im Zuge dessen sie zwei Kategorien zugeordnet werden können:

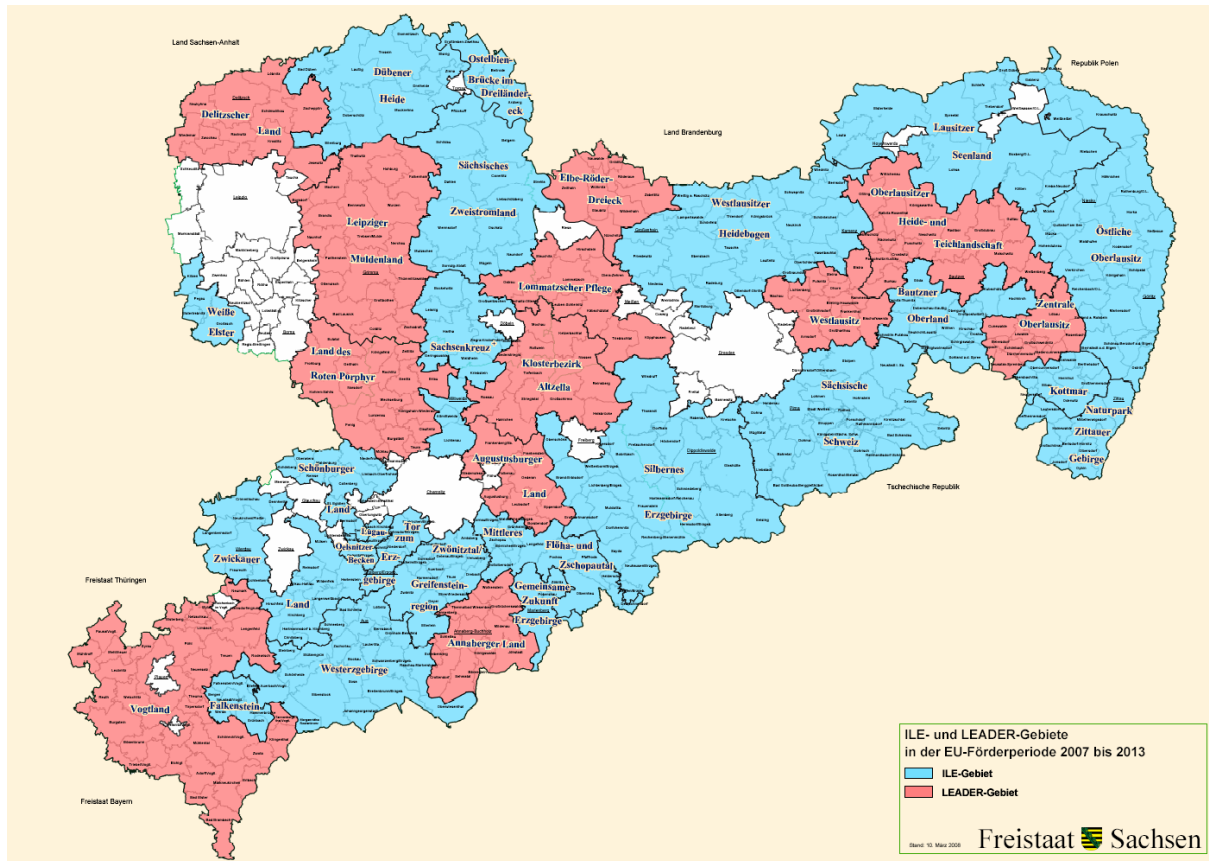
- 22 ILE-Regionen, denen im Rahmen der ILE-Richtlinie mehr Förderbereiche und höhere Fördersätze (+5%) zur Verfügung stehen und die vorrangig gefördert werden;
- 12 LEADER-Regionen, die als Regionen mit den zukunftsfähigsten Strategien ausgewählt wurden und mit noch höheren Fördersätzen (+10%) unterstützt werden.

Das Verfahren zur Anerkennung als ILE- oder LEADER-Region ist durch das SMUL ausgeschrieben und bis Oktober 2007 abgeschlossen worden. Die verfügbaren Mittel sollten so verteilt werden, dass etwa ein Drittel der ILEK-Gebiete in den Genuss des LEADER-Programms kommen. Die unter LEADER förderfähigen Gebiete wurden mit 1/3 des ländlichen Raums begrenzt. In den Regionen, in denen weniger als 50% der EinwohnerInnen dem ländlichen Raum zuordenbar sind, ist das Staatsministerium des Inneren für die Umsetzung der Förderungen zuständig.

Die Dezentralisierung war also mit einer Regionalisierung der Mittelzuteilung verbunden. Im Rahmen der ILE-Richtlinie wurden somit quasi regionale Budgets eingerichtet. In ILE- und LEADER-Gebieten entscheidet der Koordinierungskreis (KK)

als zentrales Lenkungs- und Arbeitsgremium der LEADER-Aktionsgruppe bzw. des ILE-Fördervereins über die Mittelvergabe. Die formale Prüfung und Bewilligung von Anträgen wird nach einer jüngsten Verwaltungs- und Funktionalreform nicht mehr durch staatliche Ämter in den drei Regierungspräsidien abgewickelt, sondern den 13 Kreisämtern übertragen. Die Förderwürdigkeit hingegen wird durch das regionale Votum festgestellt.

### Abbildung 3: Anerkannte LEADER und ILE-Gebiete in Sachsen



rot: LEADER; blau: ILE

Quelle: Landesregierung Sachsen

## Validierung

In der „Harmonisierung“ der Förderungen im Freistaat Sachsen finden sich einige Faktoren, die kreativ miteinander verknüpft wurden:

- Die Existenz einer starken zentralen koordinierenden Kraft in Form der Staatskanzlei, die auch in der IMAG Regionale Entwicklung mitwirkt und die entsprechenden Kabinettsbeschlüsse strategisch vorbereitet und trägt. Sie ist geprägt durch ein Selbstverständnis von „gestaltender Verwaltung“ und durch die Erfahrung im Umgang mit großen Volumina an unterschiedlichen Fördermitteln seit der Wende und der Vereinigung mit der Bundesrepublik.
- Die Vorgaben der EU-Fonds in Bezug auf Kohärenz, Komplementarität und die Schaffung größtmöglicher Synergien in Zeiten relativ geringer werdender Fördermittel.
- Der in vollem Schwung befindliche Prozess der Verwaltungsreform und Dezentralisierung, der auch eine Neuausrichtung der Förderadministration unabdingbar machte, als temporäre Rahmenbedingung („window of opportunity“).
- Der Erfahrungsschatz, den regionale Akteure und Beamte der programmverantwortlichen Behörden und Bewilligungsstellen mit partnerschaftlichen und gebietsorientierten Instrumenten der EU (LEADER), des Bundes (GAK/ILE, Regionen Aktiv) und des Landes (Regionalmanagements) gesammelt haben und zu nutzen wussten.

Trotz ihrer komplexen Struktur stellt die Harmonisierung eine Vereinfachung gegenüber früheren Förderstrukturen dar, weil in ihr drei Ordnungskriterien zusammenwirken:

- Eine genau definierte vertikale Abstufung und Abgrenzung der Förderinstrumente (von der Großregion über die ILE-Region bis zur Gemeinde);
- eine horizontale Bündelung der Förderungen unter die formalen Kriterien einer Master-Richtlinie (der ILE-Richtlinie) mit entsprechender Koordinierungskompetenz der programmverantwortlichen Behörde (SMUL);
- eine Abgrenzung der strategischen Entwicklungsschwerpunkte und der dazugehörigen Gebietskulisse durch ein Anreizsystem der freiwilligen Gebietszusammenschlüsse.

Hier scheint es gelungen zu sein, die Integrations- und Koordinationsmacht der Staatsregierung bei gleichzeitig dezentralisierten Entscheidungsbefugnissen nicht nur intakt zu halten, sondern auch im Sinne effektiver und demokratischer Fördergebarung zur Wirkung zu bringen.

### 3.3.2. Koordination auf der Ebene der Programmumsetzung: Das Beispiel Tirol

#### Hintergrund

Das österreichische Bundesland Tirol nimmt mit etwa 12.648 km<sup>2</sup> ca. zwei Drittel der Fläche von Sachsen ein, hat aber mit knapp über 700.000 EinwohnerInnen nur ein Sechstel seiner Einwohnerzahl. Die Bevölkerungsdichte (55 Ew./km<sup>2</sup>) ist im Vergleich noch geringer als die von Mecklenburg-Vorpommern, aber aus anderen Gründen, nämlich aufgrund der inneralpinen Lage. Die eigentlichen Siedlungsräume, die Täler und die begleitenden Terrassen, sind dicht besiedelt (469 EW/km<sup>2</sup> Dauersiedlungsraum) und geben ob der auftretenden Nutzungskonflikte den RaumplanerInnen schwierige Nüsse zu knacken. Das gesamte Inntal von Landeck bis Kufstein – von wenigen Zwischenräumen abgesehen – bildet einen Verdichtungsraum, in dem Stadt und Land teilweise zu einer „Talstadt“ verschmelzen. Hinzu kommen die großen Tourismuszentren in den Seitentälern. Es gibt aber auch entlegene Landesteile mit geringerer Entwicklungsdynamik, wie z.B. Osttirol (Hauptort Lienz). Die großen Herausforderungen, die das Gebirgs-, Transit- und Tourismusland an die Raumordnung stellt, haben in Politik und Landesverwaltung ein hohes Bewusstsein über die Verantwortung in diesem Bereich wachsen lassen, das sich in einer kompetenten und mit den entsprechenden Ressourcen ausgestatteten Abteilung Raumordnung-Statistik niederschlägt, in der auch die Steuerungsfunktionen für die Raumentwicklung und die entsprechenden regionalen Strukturen angesiedelt sind<sup>219</sup>.

Vor dem Hintergrund der herannahenden Förderperiode 2007-2013 entschloss sich die Tiroler Landesregierung im Jahr 2004, eine Evaluierung der Steuerungsstrukturen für regionale Entwicklung in Auftrag zu geben. Gegenstand der Evaluierung war die Tätigkeit und Wirkungsweise aller damals 11 Regionalvereine des Bundeslandes Tirols. Dazu zählten drei Regionalmanagements, die für Regionalentwicklungsverbände tätig waren, fünf lokale Aktionsgruppen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ und drei EUREGIOs, das heißt die österreichischen Teilsammenschlüsse der grenzüberschreitenden Strukturen. Die 11 Regionalvereine waren im Laufe der Zeit entstanden, teils basierend auf nationalen Entwicklungen (wie die Regionalmanagements) oder in Reaktion auf europäische Förderprogramme (LEADER, INTERREG).

---

<sup>219</sup> Bis heute sind trotz der Einbettung von Leader in die ländliche Entwicklung, die Kompetenzen für Leader (ELER-Achse 4) in dieser Abteilung geblieben. In allen anderen österreichischen Bundesländern haben diese Kompetenzen immer schon die Agrarabteilungen innegehabt oder sind spätestens seit 2007 dorthin gewandert.

Als Ergebnis der erwähnten Evaluierung wurde ein breit angelegter Diskussionsprozess geführt, der in ein neues Modell mündete, mit dem die regionalen Steuerungsstrukturen vereinheitlicht und die Förderprogramme gebündelt werden sollten. Dieses Modell existiert seit 2006 und heißt „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol“. Seinerseits wurde dieses Konzept in die 2007 fertig gestellte Landesentwicklungsstrategie *ZukunftsRaum Tirol* eingebettet. Damit wurden die freiwilligen und keineswegs flächendeckend konzipierten Regionalentwicklungsverbände mit den flächendeckend an administrativen Einheiten orientierten Planungsverbänden und den bedeutsamen Tourismusverbänden in Beziehung gebracht.

Die politische Verantwortung für die EU-kofinanzierten Regionalförderungen und damit auch für die regionalen Umsetzungsstrukturen liegt unmittelbar beim Landeshauptmann („Chef“ der Tiroler Landesregierung); zudem kommen dem für die Raumordnung zuständigen Regierungsmitglied wesentliche Aufgaben in diesem Kontext zu. Der aktive Gestaltungs- und Umsetzungswille der politisch Verantwortlichen war und ist die Grundvoraussetzung für die Entwicklung und den Erfolg des Tiroler Modells der Regionalentwicklung.

Die Koordination auf Landesebene konzentriert sich in der Abteilung Raumordnung-Statistik, einer von mehreren Abteilungen der „Gruppe Wirtschaft, Gemeinden und Finanzen“ des Amtes der Tiroler Landesregierung und zuständig für Regionalentwicklung, Raumordnung und Informationswesen (einschließlich der Landesstatistik). Ihre zentralen Steuerungsaufgaben des Landes bestehen in Leitungsaufgaben, Netzwerkaufgaben (teilweise extern beauftragt) und in der Betreuung von Gebieten, die keine eigene Regionalmanagement-Einrichtungen haben. Die Koordination mit der ländlichen Entwicklung erfolgt gemeinsam mit der Gruppe „Agrar“ des Amtes der Tiroler Landesregierung, die für alle Förderungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (1. Säule und Achsen 1 bis 3 der zweiten Säule) zuständig ist. Weitere Bereiche, mit denen starker Koordinationsbedarf besteht (z.B. Tourismus, Finanzen, Wirtschaft und Arbeit) sind in derselben Gruppe angesiedelt, oder wie etwa der Straßenbau, die Verkehrsplanung und der Umweltschutz in anderen der insgesamt acht Gruppen. Für die formale Koordination (z.B. zwischen Gruppen/Fachabteilungen und Bezirkshauptmannschaften) ist die Landesamtsdirektion (LAD) zuständig.

Die wichtigsten Säulen der Regionalentwicklung bilden die RMs, die

- in regionale Trägervereine (privat-öffentliche Partnerschaften auf freiwilliger Basis) eingebettet sind;
- nach Zusammenführung der bisherigen unterschiedlichen Grundtypen (RM, Leader, Euregio) einem einzigen konsistenten Strukturmodell folgen, das alle relevanten Bereiche überschneidungsfrei abdeckt;
- EU-Strukturfondsprogramme und die ländliche Entwicklung (ELER) strukturell und inhaltlich zusammenführen, wobei auf Landesebene eine laufende Abstimmung zwischen der Raumordnungs- und Agrarabteilung erfolgt;
- sich verpflichtend der Leader-Methode (strategische Fundierung der Projekte, innovativer Gehalt, Übertragbarkeit, Zusammenarbeit)<sup>220</sup> zu befleißigen haben.

Die RMs sollen vier Hauptfunktionen erfüllen: Akteursvernetzung, Strategieentwicklung, Projektentwicklung bzw. -begleitung sowie Dienstleistungen: für regionale Planungsverbände, Gemeinden und sonstige Projektträger bei regional bedeutsamen Projekten. Es existieren klare Schnittstellen und Kooperationsvorgaben zwischen den Regionalentwicklungseinrichtungen und anderen regionalen Einrichtungen, vor allem solchen, für die ein Regelungs- oder Steuerungsanspruch des Landes besteht. Dazu zählen vor allem die 36 Regionale Planungsverbände und Tourismusverbände (verpflichtend laut Tiroler Raumordnungs-<sup>221</sup> bzw. Tourismusgesetz und Schutzgebietsbetreuungen (für die eine landesweite Schutzgebietsplattform geschaffen wurde). Dazu kommen lokale/regionale Agenda 21-Gruppierungen, regionale Impuls- und Kompetenzzentren und die Bezirksorganisationen der Interessenvertretungen (Sozialpartner).

Die laufende fachliche Betreuung der Planungsverbände erfolgt durch die räumlich zuständigen Sachverständigen für Örtliche Raumordnung der Abteilung Raumordnung-Statistik. Das Regionalmanagement steht dort, wo ein solches besteht, den Planungsverbänden in bestimmten Fragen (Leitbildentwicklung, Standortentwicklung...) zur Seite. Um eine optimale Vernetzung zu gewährleisten, ist auch verpflichtend vorgeschrieben, dass die Obleute der Planungsverbände in den Vorständen der dort wirkenden Regionalmanagements sitzen.

Gebiete, in denen keine Regionalmanagements tätig sind – in der Regel ressourcenstarke Gebiete – müssen die entsprechenden Beratungsleistungen zu Marktbedingungen vergeben und können, wie alle Planungsverbände, auch auf die Unterstützung der Landesverwaltung zählen.

---

<sup>220</sup> In der Erläuterung zur LEADER-Methode wird explizit nicht „bottom-up“ genannt, das sonst primär mit dieser Methode in Verbindung gebracht wird, allerdings wird die Verknüpfung von top-down und bottom-up ausführlich in dem Konzeptdokument erläutert (Amt der Tiroler Landesregierung (2006))

<sup>221</sup> In ihnen sind 278 Gemeinden Tirols (ohne Innsbruck) zum Zweck der gemeindeübergreifenden Planung und Zusammenarbeit vereint. Zusätzlich gibt es den Stadtregions-Planungsverband Innsbruck und Umgebung, der sich seinerseits aus der Landeshauptstadt und sechs Planungsverbänden des Umlandes zusammensetzt.

### **Die Integration der Förderprogramme**

Die Abteilung Raumordnung-Statistik steuert als programmverantwortliche Stelle und teilweise auch als Förderstelle den Fördermittelfluss aus vier EU-kofinanzierten Programmen, wodurch eine optimale Abstimmung und gegenseitige Ergänzung der Programme gewährleistet ist. Insgesamt koordiniert die Abteilung Raumordnung-Statistik für die EU-Strukturfonds in Bezug auf die genannten Programme vier Kofinanzierungs-Förderstellen des Bundes und zumindest sechs des Landes, fungiert zusätzlich als programmverantwortliche Landesstelle für die LEADER-Achse und ist selbst Förderstelle für INTERREG und Teile von LEADER. Auf Regionsebene haben sich acht Regionalvereine konstituiert, die auch als lokale Aktionsgruppen gemäß Leader anerkannt wurden. Da die im Grunde freiwillig, also bottom-up, konstituierten Regionalvereine und ihre Regionalmanagements bestimmten Qualitätskriterien unterworfen sind, um als solche anerkannt zu werden, haben die Landesbeamten bzw. der Servicebeauftragte vor allem neue Gruppierungen in ihrer Aufbauphase gecoacht, um sie an die Qualitätsvorgaben der LEADER-Methode und an die mit dezentraler Steuerung im Rahmen der regionalen Governance verbundenen Aufgaben heranzuführen.

Die Finanzierung der RM-Einrichtungen gliedert sich in Basisfinanzierung und Projektfinanzierung. Die Basisfinanzierung dient der Deckung der Personal- und Bürokosten und ermöglicht ein Tätigwerden der RM im strategischen Bereich bzw. die Besorgung von Aufgaben im gemeinsamen „öffentlichen“ Interesse, die nicht über Projekterlöse finanziert werden können. Die Basisfinanzierung erfolgt durch Eigenmittel (Mitgliedsbeiträge der Vereinsmitglieder, vor allem der Gemeinden), Landesbudgetmittel und EU-Kofinanzierungen (Interreg, Leader-Achse des ELER<sup>222</sup>).

Monitoring und Evaluierung erfolgen zweistufig, zunächst in Eigenverantwortung der einzelnen Organisationen und weiters im Rahmen der Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch das Land.

---

<sup>222</sup> Deren finanzielle Abwicklung obliegt der Agrarabteilung („Gruppe Agrar“).

## Validierung

Die Koordination der Förderprogramme im Land Tirol bot den für Raumordnung und Regionalentwicklung zuständigen Stellen Gelegenheit, ein mehrstufiges Governance-Modell zu implementieren, das in hohem Maße die Vorteile dezentraler, gebietsbezogener Förderzuschnitte mit denen zentraler Gesamtsteuerung verbindet, ohne die mit dem jeweils einen oder anderen verbundenen Nachteile „einzukaufen“. Angesichts der sehr kleinteiligen Gemeindestruktur in Tirol ist dabei die Stärkung der regionalen Ebene (mit Regionalmanagements ausgestattete LEADER-Regionen und Planungsverbände) von zentraler Bedeutung, wobei die Gemeinden als aktive (Mit-)Träger dieser Strukturen in Erscheinung treten. Nicht minder wichtig sind die koordinierte Besorgung der einschlägigen Aufgaben auf Landesebene und die Verknüpfung der Aktivitätsebenen Land - Region - Gemeinde in einem gut funktionierenden Netzwerk, das die positiven Effekte von Bottom-up-Initiativen mit Top-down Impulsen verbindet. Die Orientierung an abgestimmten strategischen Grundlagen (die Landesstrategie *ZukunftsRaum Tirol*, einschlägige Förderprogramme auf Landesebene, regionale Strategiepläne der LEADER Regionen) schafft hierfür eine gemeinsame Basis. Letztlich „lebt“ dieses System von den Schlüsselakteuren, die es entwickeln und betreiben.

Die Freiwilligkeit des regionalen Zusammenschluss muss hier als wesentliches Element zur Verankerung des bottom-up-Ansatzes betrachtet werden („regionale Eigenverantwortung“). Das Land versteht sich dabei als Unterstützer des „regionalen Systemaufbaus“, als Mitgestalter in den Netzwerken regionalpolitischer Akteure und als Instanz, die das Gesamtsystem steuert. Die freiwilligen Zusammenschlüsse werden durch Regierungsbeschluss zu Umsetzungspartnern, die klaren Zielvorgaben und Erfolgskriterien zu entsprechen haben. Die Leader-Methode wird als „Fertigteil“ in das Governance-Instrumentarium eingebaut.

Bleibt die Frage zu klären, wie eine unscheinbare Abteilung der Landesverwaltung sich zu einer koordinierenden Rolle im Steuerungssystem für die gesamte regionale Entwicklung aufschwingen konnte. Um das zu verstehen, gibt der historische Entwicklungsprozess Aufschluss. In Tirol sind Raumordnung und Regionalentwicklung bereits seit 1972 (erstmaliges Inkrafttreten des Tiroler Raumordnungsgesetzes) eng miteinander verknüpft, da dies vom damaligen Landeshauptmann so gewollt wurde. Die damalige Landesplanung und heutige Abteilung Raumordnung-Statistik war daher stets auch mit regionalwirtschaftlichen Planungen und Prozessen befasst. Das in der Abteilung vorhandene Know-how führte dazu, dass die Abteilung im Vorfeld des österreichischen EU-Beitritts mit der Programmierung für die Programme 1995 –1999 beauftragt wurde. Zugleich hatte sie bereits seit Anfang der 90er Jahre aus Eigeninitiative mit Billigung der Politik die Entwicklung der Regionalmanagements in Gang gesetzt.

Diese Aufgabenzuweisung war eine wichtige Weichenstellung für die künftige Entwicklung. In der ersten Programmperiode war die Umsetzungscoordination der Programme noch schwierig gewesen, da Erfahrungen mit solchen Instrumenten fehlten und erst das Vertrauen für kompetenzübergreifende Koordinierungen entwickelt werden musste.<sup>223</sup> Im Lauf der Jahre ist es gelungen, dieses Vertrauen Schritt für Schritt aufzubauen, wobei den verantwortlichen Beamten ihre Erfahrung in der Raumordnung geholfen hat: Integrierte Sichtweisen und der Umgang mit divergierenden Interessen sind ein Kernbestandteil ihrer Arbeit.

Zusammenfassend können als Erfolgsfaktoren festhalten werden:

- Die Output-Legitimation, die darin besteht, den sektoralen Akteuren Reibungsverluste und politische Querelen zu ersparen, indem die Abteilung dafür sorgt, Koordination auf eine sachlich-technische Ebene und vor allem dorthin zu verlagern, wo die jeweilige Aufgabe am besten gelöst werden kann.<sup>224</sup>
- Die Vernetzungsdichte, die auch dadurch hergestellt wird, dass die Landesstatistik, und das geografische Informationssystem in dieser Abteilung verknüpft werden.
- Die handelnden Personen bilden ein gut eingespieltes und solides Team, das bereits über mehrere Förderperioden an dieser Stelle wirkt. Die informellen Vernetzungszusammenhänge und „gutes persönliches Einvernehmen“ sind im Land Tirol wohl noch bedeutsamer als die formalen Strukturen. Die Interventionen der Landesbehörde sind von der Haltung der „Allparteilichkeit“ geprägt.

---

<sup>223</sup> „Starke Regionen bedeuten starkes Land....aber....es hat eine Menge Zeit gebraucht, bis der Nutzen des Systems richtig herauskam.“ (Rauter).

<sup>224</sup> Der Verantwortliche beschreibt das mit den Worten: „*Wir stiften allen Nutzen.*“ (Rauter). Ein Beispiel für eine „allparteiliche“ Haltung.

## 4. Schlussfolgerungen

Zunächst lässt sich festhalten, dass nur sehr wenige systematische Ansätze einer Koordination der Förderpolitik beobachtet werden konnten. Punktueller Ansätze und Mechanismen sind wohl vereinzelt und ad-hoc auszumachen. Sie folgen keinem Masterplan zur Integration der Förderziele. Ausnahmen bilden hier die landesweiten Strategien aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, sowie der Harmonisierungsansatz in Sachsen.

Als eine zentrale Schlussfolgerung aus den Ergebnissen lässt sich daher festhalten, dass eine Organisation sich erst dann inhaltsreich mit anderen koordiniert – und somit einen realen Verlust an Autonomie hinnimmt bzw. riskiert –, wenn sie dies tun muss (aufgrund des Problemdrucks, durch Budgetknappheit, zwingende Vorgaben oder viel versprechende Chancen bei Kooperation). Das Autonomiestreben der Organisationen und ihrer Teile steht solchen Bemühungen grundsätzlich entgegen. Diese Hypothese lässt sich auch auf EU-Ebene belegen, wo das Monofondsprinzip und dessen strikte Auslegung eine frühzeitige Koordination behindern.

Jedoch konnten innerhalb eines Bundeslandes gleichgerichtete Interessen der einzelnen Organisationen (Häuser) gegenüber der EU-Kommission identifiziert werden, auf deren Basis und hervorgerufen durch hohen Problemdruck ein übergeordnetes „Landesinteresse“ Gestalt annehmen kann. Hier kommt der hochrangigen Beauftragung (durch Ministerpräsidenten, Kabinett oder Staatskanzlei) eine zentrale Rolle zu, da dadurch die gesamte Hierarchie entsprechend auf Linie gebracht werden kann. Die oben genannten Landesstrategien stellen einen solchen Ansatz dar, variieren aber in ihrer Reichweite. Definitive Ergebnisse dieser Koordinationsbemühungen im Sinne einer vollständigen vertikalen Politikintegration (d.h. durch den gesamten Apparat des Programmvollzugs) waren jedoch noch nicht zu beobachten, da diese Bemühungen überwiegend auf die Anforderungen der EU-Programmplanung 2007 bis 2013 zurück zu führen sind und sich erst etablieren müssen.

Als zentraler Akteur tritt dabei die Staatskanzlei in Erscheinung (auch im umgekehrten Sinne, um eine solche Koordination durch De-Thematisierung bzw. Nichtentscheid zu verhindern). Hier war ein deutlicher Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Staatskanzleien zu beobachten. Bei gleichem Aufbau kann man im zweiten Fall davon ausgehen, dass der Transformationsprozess nach 1990 besonders in Politikfeldern wie Regional- und EU-Politik noch nicht abgeschlossen ist (Häußer 1995: 232-4). Um diesen Wandel zu bewältigen „*obliegt ihr zwingend eine zentrale Steuerungsfunktion*“, aus der heraus sich ein sich fortsetzendes zentralistisches Selbstverständnis ergeben hat, welches die oben genannten Ko-

ordinationsanstrengungen begünstigt. Ein solches Vorgehen, die Koordination der Förderung zentral zu steuern bedeutet aber zugleich und automatisch auch die Ausrichtung der Förderung auf die partikulären Ziele und Interessen der begünstigten Organisationseinheit. Gestützt wird diese Erkenntnis durch die Tatsache, dass es einen negativ korrelierten Zusammenhang zwischen inhaltlicher Nähe von Förderprogrammen und deren Abstimmung aufeinander zu geben scheint. Eine unserer Hypothesen zu Anfang der Analyse war, dass Programme innerhalb eines Politiksektors (z.B. Landwirtschaft) eher und intensiver miteinander koordiniert werden, als mit sektorfremden Instrumenten. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass nicht die sektoralen Charakteristika (also inhaltliche Nähe der Förderung) eine Koordination bewirken, sondern diese vielmehr zwischen den verschiedenen Strukturfonds und dem ELER auftritt. Dies ist alleine auf die starken finanziellen Anreize der EU, ihrem Programmplanungsverfahren Folge zu leisten, zurückzuführen.

Auf regionaler Ebene allein ist eine weitreichende Koordination nicht zu erreichen, da hier lediglich die Implementierung des Förderrahmens vorgenommen wird. Der Begriff der regionalen Koordination besagt in unserem Kontext lediglich, dass bzw. wie man sich mit diesem Rahmen mit dem Ziel der Nutzenmaximierung aus Fördermitteln arrangiert. Dafür benötigen regionale Akteure Kenntnisse (Informationen) und Fertigkeiten (Netzwerke, etc.) zu je verschiedenen Fördermöglichkeiten. Die integrierten Modellvorhaben stellten dafür die Ressourcen des Regionalmanagements und des Abwicklungspartners zur Verfügung. Zwar werden diese Ressourcen nun auch in vielen Mainstream-Programmen gefördert, deren strategische Koordination und Abstimmung aufeinander ist jedoch selten (Ausnahme: Sachsen). Folglich stehen für potenzielle Antragsteller zumeist keine Beratungsstrukturen zu themen bzw. sektorübergreifender Förderung wie das Regionalmanagement in „Regionen Aktiv“ zur Verfügung..

Die Ergebnisse zeigen auf, dass in den verschiedenen Regionen und Bundesländern eine Vielzahl verschiedener Koordinationsmechanismen zum Einsatz kommt. Betrachtet man jedoch lediglich die zentralen und eigentlich wirksamen Mechanismen, so lässt sich zwischen Ländern unterscheiden, die eine hochrangige übergeordnete strategischen Zielvorgabe (wie die „Harmonisierung“ der Programme in Sachsen) durchgesetzt haben und solchen, die dies nicht tun. Unter den Ländern, die eine solche Strategie verfolgen, stellt die in Mecklenburg-Vorpommern gewählte Variante das stärkste Maß an zentraler Intervention dar. Wie bereits erwähnt, geht diese Art der zentralisierten Koordination mit der Verengung der Förderung auf die partikulären Ziele und Interessen der begünstigten Organisationseinheit einher.

Die beiden Beispiele guter Praxis zeigen hingegen, dass hochkomplexe Steuerungsleistungen möglich sind, die horizontale Koordination von Förderprogrammen und dezentralisierte Entscheidungsabläufe miteinander in Einklang bringen, und zur Zufriedenheit der Akteure funktionieren. In beiden Beispielen

- verzichtet der Staat teilweise darauf, exekutive Macht auszuüben, um den Selbstorganisationskräften der Zivilgesellschaft Raum zu geben;
- werden bestehende Förderinstrumente, namentlich der europäischen Ebene, kreativ und sinnvoll genutzt, um die eigenen Strukturen zu verbessern.
- tritt die Bedeutung des Sozialkapitals (das Produkt aus Vernetzungsdichte und der Fähigkeit, zu vertrauen) klar hervor;

Natürlich ist auch zu bedenken,

- dass alte und neue Strukturen oft im Widerstreit zueinander stehen, woraus Reibungsverluste resultieren (fachspezifische vs. sektorübergreifende Perspektive);
- mit neuen Instrumenten (z.B. der EU) auch neue Restriktionen mit eingekauft werden (z.B. der überbordende Kontrollapparat);
- dass die langfristigen Umsetzungsergebnisse zeigen müssen, dass sich der Umbau auszahlt.

In dem Maße, in dem Regionen neue Bedeutung im globalen Kontext erlangen – ob als politisch-institutionell definiertes Territorium, als ökonomisches Wirkungsgefüge oder als soziales Konstrukt – wird die Verantwortungsübernahme durch die Zivilgesellschaft, die mit den Begriffen Subsidiarität, Dezentralisierung und Devolution verbunden sind, zu einem Schlüsselthema der Weiterentwicklung von gesellschaftlicher Steuerung und Demokratie. In diesem Sinne sind Regionen die Grundbausteine und Laboratorien der Weltgesellschaft.

## 5. Handlungsempfehlungen

Um die Politikintegration im Bereich der Förderpolitik mit dem Ziel der ländlichen Entwicklung voranzutreiben, ergeben sich aus den hier präsentierten theoretischen Überlegungen sowie den Ergebnissen und Schlussfolgerungen einige zentrale Handlungsempfehlungen. Diese richten sich an alle Politikgestalter auf EU-, Bundes-, Landes- und Regionsebene, die durch integrierte Politik- und Förderansätze zur Lösung komplexer Problemlagen im ländlichen Raum beitragen möchten. Dabei betrachten wir Politikintegration keineswegs als Selbstzweck. Vielmehr schlagen wir eine Betrachtungsweise vor, die die Förderung von Entwicklungsansätzen im ländlichen Raum in den Mittelpunkt stellt. In Anlehnung an den gängigen Begriff der *Umweltpolitikintegration* geht es hier also um *Politikintegration für ländliche Entwicklung*. Da sich Organisationen wie Ministerien aus den oben genannten strukturellen Ursachen schwer tun, sich inhaltsreich mit anderen Organisationen zu koordinieren, sehen wir im Hinblick auf die Politikintegration für ländliche Entwicklung folgende Aspekte als besonders bedeutsam:

**Problem- bzw. Finanzdruck unterstützen Politikintegration:** Wird der Problem- (z.B. Arbeitslosigkeit in manchen ostdeutschen Regionen; oder Reduktion der Finanzmittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik) in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung besonders groß, werden verschiedene Politikinstrumente, die zunächst anderen Zielen gedient haben, auf eben diese Probleme hin ausgerichtet. Da die entsprechenden Problemlagen weder gewünscht noch geplant werden, lassen sich hierfür auch keine weiteren Empfehlungen aussprechen.

**Verpflichtungsfähigkeit bzw. hochrangige Beauftragung sind wichtigstes Mittel:** Um verschiedene Förderprogramme und -politiken aufeinander abzustimmen, bedarf es eines strategischen und zentral koordinierten Vorgehens. Dieses lässt sich in der Hierarchie öffentlicher Verwaltungen lediglich durch Anordnung von höherer Stelle gewährleisten. Letztlich kommt der hochrangigen Beauftragung zur Koordination von Förderpolitik wohl die zentralste Rolle zu. Diese kann durch Parlamente, das Kabinett oder den Ministerpräsidenten angeregt werden, wobei deren politische Reichweiten differieren dürften. Da die meisten (zumindest die westdeutschen) Staatskanzleien eine eher passive Rolle in der Koordination der Förderpolitik zu spielen scheinen, lassen sich hier Handlungsspielräume identifizieren, um eine Integration voranzutreiben. Eine aktive, koordinierende Rolle der Staatskanzlei in strategischen Fragen bei gleichzeitigem Verbleib aller inhaltlichen Kompetenzen bei den Häusern scheint hier am ehesten Erfolg zu versprechen. Das Beispiel der Harmonisierung der Planungsinstrumente in Sachsen kann hier

als Modell mit moderatem Interventionscharakter gesehen werden. Grundsätzliche Überlegungen, die hinter diesem Vorgehen stehen, ließen sich im Sinne einer Politikintegration für ländliche Räume auch andernorts umsetzen. Ein intensiverer Ansatz, dieses Ziel zu verfolgen, stellen die sog. (fondsübergreifenden) Landesstrategien zur Fördermittelverwendung dar. Hier sei empfohlen, nicht symbolische Ansätze wie in Schleswig-Holstein, sondern eine inhaltsreiche Koordination der Förderpolitik zu verfolgen. Beispiele hierfür liefern u.a. die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Zu bedenken bleibt hier, dass solche Landesstrategien im Hinblick auf eine effektive Koordination nur dann Erfolg versprechend sind, wenn der Vollzug der Landesstrategien durch alle Politiksektoren hindurch vertikal gewährleistet werden kann. Dem Monitoring solcher Interventionen kommt hier eine zentrale Rolle zu.

**Monitoring der Kooperation, um vertikale Integration zu gewährleisten:** Um die Politikintegration auf oberer Eben nicht nur zu formulieren, sondern deren Vollzug im Mehrebenenspiel auch zu gewährleisten, werden Kontrollmechanismen etabliert, wie zum Beispiel die Berichtspflicht für entsprechende Maßnahmen. Berichtspflichten und andere Kontrollmechanismen für Politikintegration konnten zum jetzigen Zeitpunkt zwar noch nicht beobachtet werden; sie sollten jedoch Gegenstand künftiger Diskussionen und Analysen sein. Wir empfehlen deren Einrichtung im Zuge einer strategischen Abstimmung von Förderprogrammen, um die konsistente Bündelung der Förderangebote für ländliche Räume aus unterschiedlichen Programmen bzw. durch unterschiedliche Verwaltungen voranzutreiben.

**Anreize zur Kooperation / Integration schaffen und nutzen:** Um Kooperationsbarrieren abzubauen, braucht es neben formalen Weisungen auch Anreize. Ein gutes Beispiel dafür ist die Kopplung großer Fördersummen an inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen für die Programmplanung, wie das bei den Strukturfonds und dem ELER der Fall ist. Einschränkend sei zu bemerken, dass in Verhandlungssystemen wie dem GAK-Regime die Politikverflechtung das zentrale Setzen von Anreizen in eine bestimmte Richtung erschwert. Trotzdem sollte man sich bemühen, solche zu schaffen, um den Preis der Kooperation zu reduzieren. Das Beispiel der EU-Programmplanung zeigt auf der einen Seite, dass Anreize günstig auf die Koordinationsleistung einwirken. Andererseits wirkt die gängige Interpretation des Monofondsprinzips dieser Errungenschaft entgegen. Daher sei Bund und Ländern empfohlen, ihre Interpretationen des Monofondsprinzips offensiv in Richtung einer integrierten, fondsübergreifenden Programmierung und Mittelverwendung weiter zu entwickeln. Dabei sollten alle Häuser eines Landes das Monofondsprinzips gleichsinnig interpretieren und zum Gegenstand von Verhandlungen mit Bund und EU machen.

**Bestehende Ansätze der Dezentralisierung nutzbar machen:** Im Sinne des europäischen „Good Governance“-Prinzips kommen Subsidiarität, Dekonzentration, Dezentralisierung oder Devolution immer wieder auf die politische Agenda. Diese Reformbemühungen können von Förderverwaltungen zum Anlass genommen werden, das Mehrebenensystem der Politikgestaltung und -umsetzung in ihrem Bereich weiter zu verbessern. Es gibt gute Beispiele, dass Politikkoordination, die auf höchster Ebene gewollt und organisiert ist, bis auf die regionale Ebene „hinunter“ orchestriert werden kann und dabei den Regionen ein großes Maß an Gestaltungsspielraum und Verantwortungsübernahme bleibt. Neben den beschriebenen Beispielen guter Praxis können wir auch auf andere Beispiele aus der ländlichen Entwicklung verweisen (LEADER in Irland, bzw. die aus verschiedenen Quellen finanzierten lokalen Aktionsgruppen in einigen spanischen Regionen oder Finnland). Voraussetzung dafür ist eine ermöglichende, unterstützende Rolle der zentralen Verwaltung und ihrer regionalen Behörden und die Fähigkeit, zwischen Verwaltungsstellen bzw. Verwaltungsebenen und mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft, die in regionalen Partnerschaften involviert sind, sowie intermediären Organisationen wie z.B. Regionalmanagements, wirkungsvolle Netzwerkbeziehungen aufzubauen und zu pflegen.

**Regionale Akteure ermächtigen, Strukturen bzw. Agenturen zur Integration der Förderprogramme einzurichten:** Damit können sie unabhängig davon, ob Politikintegration auf höherer Ebene erzielt werden kann, die bestehenden Spielräume zur Politikintegration nutzen. Der themenübergreifenden und umfassenden Beratung potenzieller Projektträger im ländlichen Raum kommt angesichts des vielfältigen und teilweise verwirrenden Förderangebots eine besonders wichtige Funktion zu. Diese Funktion könnten Anlaufstellen zur „Förderung des ländlichen Raums“ übernehmen. Solche Clearinghäuser wüssten über verschiedenste Förderangebote mit direktem oder indirektem Bezug zum ländlichen Raum Bescheid, hätten einen expliziten und kundenorientierten Beratungsauftrag und wären je nach Gegebenheit auf der Ebene von Regierungspräsidien, Planungsregionen oder Landkreisen angesiedelt. Als Modell sei hier auf das Beispiel der Tiroler Regionalmanagements verwiesen, bei dem sich zentral hierarchisch gesetzte Impulse zur inhaltlichen Koordination von Förderprogrammen mit Gestaltungsspielraum auf Implementierungsebene ergänzen. Ein solches Vorgehen sollte im Hinblick auf eine ländliche Politikintegration in der Förderpolitik auch andernorts verfolgt werden.

**Sektoraler Abgrenzung entgegenwirken – Mehrwert rechtfertigt höheren**

**Aufwand:** Sowohl auf EU- als auch auf Bundes- und Landesebene wurden Tendenzen beobachtet, die Beteiligung unterschiedlichster Häuser (oder Generaldirektionen) an einem Fonds auf eine überschaubare Anzahl zu reduzieren. Die derzeitige Interpretation des Monofondsprinzips ist Ausdruck eben dieses Trends, der als starker Mechanismus wirkt, die Förderprogramme zunehmend voneinander zu isolieren. Bei der Suche nach Synergien und an komplexe Problemlagen ländlicher Räume angepassten Lösungen ist die Beteiligung mehrerer Häuser an einem Förderprogramm als sinnvoll zu betrachten. Daher sollte dem Argument, man reduziere lediglich den Verwaltungsaufwand, indem man die Zahl der Partizipierenden reduziere, inhaltsreich und entschlossen entgegengetreten werden.

**Politikintegration realistisch betrachten**

Letztlich empfehlen wir all jenen, die einen integrierten Förderansatz verfolgen (möchten), die ländliche Politikintegration als „dauerhaft konfliktreiche Aufgabe“ zu verstehen. Sie lässt sich entweder punktuell und inkremental – also in kleinen Schritten, von denen jeder einzelne aufs neue ausgehandelt werden muss – erfüllen, oder im umfassenden Sinn, wenn es gelingt, die politische Unterstützung der höchsten Entscheidungsebene dafür zu gewinnen. Letztere Option ist dabei jedoch als ein Ideal anzusehen, welchem man in seiner Reinform in der Realität selten begegnen dürfte.

## 6. Quellen

### Literatur

Amt der Tiroler Landesregierung, Raumordnung-Statistik 2006: Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007. Innsbruck.  
Amt der Tiroler Landesregierung, Raumordnung-Statistik 2007: ZukunftsRaum Tirol. Strategien zur Landesentwicklung. Innsbruck.

Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.

Briassoulis, H. (2005): Policy integration for complex environmental problems – The example of mediterranean desertification. Ashgate, Burlington.

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

Gießen, L. (2008): Koordination von Förderprogrammen: Regionale Fallstudien vor dem Hintergrund landesspezifischer Rahmenbedingungen. AS4 der Begleitforschung des Modellvorhabens Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft (2007/08). Göttingen.

Gießen, L., Elbe, S.; Lukesch, R. (2008): Synthese der Teilberichte zum programmatischen Integrationsanspruch und zu Koordinierungsinstrumenten. AS2 der Begleitforschung des Modellvorhabens Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft (2007/08). Göttingen.

Gießen, L.; Böcher, M.: (2007): Politische Koordination unterschiedlicher Förderprogramme zur Entwicklung des ländlichen Raums - Theoretische Grundlagen zur Mehrebenen- und sektorübergreifenden Koordination. AS1 der Begleitforschung des Modellvorhabens Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft (2007/08). Göttingen.

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

Häußer, O. (1995): Die Staatskanzleien der Länder. Aufgaben, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern. Baden-Baden.

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

Hubo, Ch.; Krott, M. (2007): Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 18/2, S. 216-226.

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

Jänicke, M. und Jörgens, H. (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 3/2004, 297-348.

Lafferty, W. M. und Knudsen, J. (2007): The issue of 'balance' and trade-offs in environmental policy integration: How will we know EPI when we see it? EPIGOV Papers No. 11. Ecologic. Berlin.

Lenschow, A. (2002): Environmental Policy Integration - Greening Sectoral Policies in Europe. Earthscan, London.

Lukesch, R.; Gießen, L. (2008): Gute Beispiele der Koordination zwischen Förderprogrammen. AS5 der Begleitforschung des Modellvorhabens Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft (2007/08). Hirzenriegl.

Marks, G. (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Carfuny, A; Rosenthal, G. (Hg.): The State of European Community, 2. Aufl. Lynne Rienner Publishers. S. 391-410.

Meijers, E. (2004): Policy integration: A literature review. In: Stead, D.; Geerlings, H.; Meijers, E. (Hg.): Policy integration in practice. The integration of land use planning, transport and environmental policy-making in Denmark, England and Germany. DUP, Delft. pp. 9-24.

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

Persson, A. (2004): Environmental Policy Integration: An Introduction. Diskussionspapier zum Projekt „Policy Integration for Sustainability (PINTS)“. Stockholm Environment Institute.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2004): Raumordnung und Landesentwicklung in Sachsen. Dresden.

## Interviewpartner

- Badge, Frau: ehem. Abwicklungspartnerin Region Altmark, jetzt Amt für Wirtschaftsförderung, Landkreis Stendal (ST).
- Balduhn, Herr: Fondsverwaltung EFRE, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr Schleswig-Holstein.
- Bayer, Herr Dr.: Fondsverwaltung ELER, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein.
- Burghardt, Frau: Fondsverwaltung ESF, Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg.
- Debach, Herr: Prüfbehörde der Strukturfonds, bescheinigende Stelle der Landwirtschaftsfonds, Finanzministerium Baden-Württemberg.
- Delbrück, Herr: Referatsleiter Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Ländliche Entwicklung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- Derpa, Herr Dr.: Abteilung für EU-Politik, Staatsministerium Baden-Württemberg.
- Elers, Frau: Fondsverwaltung ESF, Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa Schleswig-Holstein.
- Ewald, Herr: Pressestelle, Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Friemel, Frau: ehemalige Abwicklungspartnerin Region Chiemgau.
- Göttler, Herr: Spiegelreferent Wirtschaft, Staatskanzlei Bayern.
- Grieß, Herr: Referat ILE, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Sachsen.
- Hagen, Herr: Regionalmanagement und Regionale Partnerschaft Region Lübecker Bucht.
- Hausen, Frau: Referentin ESF, Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg.
- Hauser, Herr Dr.: Prüfbehörde der Strukturfonds, Finanzministerium Baden-Württemberg.
- Herbert, Herr Dr.: Fondsverwaltung ELER/EFF, Ressortkoordination EFRE/ESF am MLU, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Sachsen-Anhalt.
- Jäger, Herr Dr.: Referent für GAK, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- Leicht, Frau: Regionalmanagement Regionen Aktiv, Region Reutlingen, Landkreis Reutlingen (BW).
- Mattner, Herr: Leiter Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern.
- Moser, Herr: Fondsverwaltung ESF, Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen Bayern.
- Müller, Herr: Fondsverwaltung EFRE, Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie Bayern.
- Paetow, Frau: Regionalmanagement Regionen Aktiv und angeheendes ILE-Management Region Altmark (SA).
- Pitzke, Herr: Bescheinigende Stelle der Landwirtschaftsfonds, Finanzministerium Bayern.
- Rauter F.: Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck.
- Reimann, Herr Dr.: Spiegelreferent Landwirtschaft, Staatskanzlei Bayern.
- Reitmann, Herr: Bescheinigende Stelle ELER, Finanzministerium Bayern.

- Remmelberger, Herr: Landwirt, Vorsitzender AbL Chiemgau, Projektträger, Regionale Partnerschaft Region Chiemgau.
- Reppenhagen, Herr: Abwicklungspartner Region Lübecker Bucht, Landkreis Nordwest-Mecklenburg.
- Ris, Herr Dr.: Fondsverwaltung EFRE, Leiter Referat für Strukturentwicklung ländlicher Raum, Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg.
- Rölz, Frau: Referat EU-Haushalts- und Finanzpolitik, Staatskanzlei Bayern.
- Rosner, Herr Dr.: Leiter Referat 21, Koordinierungsstelle Förderpolitik, Staatskanzlei Sachsen-Anhalt.
- Schlotterbeck, Frau: Referentin GAK, Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg.
- Stangenberg, Herr: Referat für Öffentlichkeitsarbeit, Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Weible, Frau: Abwicklungspartner Region Reutlingen, Landkreis Reutlingen (BW).
- Wiedauer, Frau: Projektträgerin, Regionale Partnerschaft Chiemgau, ehemaliges Regionalmanagement Region Chiemgau.
- Wohlgshaft, Herr Dr.: Fondsverwaltung ELER, Leitung Referat GAK, Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten Bayern.
- Wonka, Herr: Spiegelreferent Soziales und Arbeit, Staatskanzlei Bayern.
- Zoller, Frau Dr.: Leiterin EU-Abteilung, Staatsministerium Baden-Württemberg.
- Bühner, Herr, Leiter Referat 521 Gemeinschaftsaufgabe (GAK) und EU-Programme zur Entwicklung ländlicher Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Tetsch, Herr, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Unterabteilungsleiter: Unterabt. I C: „Strukturpolitik, Neue Länder, Bürokratieabbau“
- Schreckenberger, Frau, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Referat E B 1 - Koordinierung der EU-Strukturpolitik