

Positive Zwischenbilanz für das Modellvorhaben "Regionen Aktiv"

K. Knickel, R. Siebert & C. Ganzert

Aus: AgraEurope 31/03, 4. August 2003, Länderberichte, Sonderbeilage, 1-4

Eine "überaus positive" Zwischenbilanz haben die Begleitforscher für das bundesweite Modellvorhaben "Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft" des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) gezogen. Während derzeit mehr als 200 Projekte in den 18 Modellregionen durchgeführt werden, sind 25 Vorhaben bereits abgeschlossen. Als inhaltliche Schwerpunkte heben die Begleitforscher in ihrer Zwischenbilanz die Regional- und Direktvermarktung sowie die Förderung eines sanften und landschaftsbezogenen Tourismus hervor. Besonders erfolgversprechend sind nach ihrer Einschätzung wirtschaftsbereichsübergreifende Initiativen und Unternehmenskooperationen. Als wesentliches Fundament der ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume wird in der nachfolgend wiedergegebenen Zwischenbilanz die multifunktionale Landwirtschaft herausgestellt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus "Regionen Aktiv" sollte die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) nach Ansicht der Begleitforscher so weiterentwickelt werden, dass sie den neuen Anforderungen einer integrierten Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik noch besser gerecht wird. Ziel des Modellvorhabens ist es, dass ländliche Räume ihre Entwicklung eigenständig und partnerschaftlich voran bringen und so zu einem Modell für die Zukunft auf dem Land und ihre Verbindung zur Stadt werden. Gefördert wird die Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten, die in vorbildlicher Weise auf die Zusammenarbeit von Landwirtschaft, regionaler Wirtschaft, Naturschutz und Bildung setzen. Ausgangspunkt ist dabei die Multifunktionalität der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Wissenschaftlich begleitet wird "Regionen Aktiv" von Forschern des Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS) an der Goethe-Universität Frankfurt unter Leitung von Dr. Karlheinz Knickel; Kooperationspartner sind Dr. Rosemarie Siebert vom Institut für Sozioökonomie des Zentrums für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung Müncheberg und Dr. Christian Ganzert von der TUM-Tech GmbH an der TU München.

Integrierte regionale Entwicklungskonzepte als Ausgangspunkt

Die Auswahl der 18 Modellregionen im Rahmen eines bundesweiten Wettbewerbes und die heutige Umsetzung von "Regionen Aktiv" in Deutschland basieren auf integrierten regionalen Entwicklungskonzepten (iREK), in denen jede Region ihre Stärken und Schwächen analysiert hat. Aufbauend auf diesen Analysen werden in den Konzepten konkrete Visionen für eine tragfähige, sozial ausgewogene und ökologisch verträgliche Entwicklung der jeweiligen Region sowie die zur Umsetzung erforderliche Strategie dargelegt.

Seit dem Frühjahr 2002 werden diese Konzepte jetzt umgesetzt. Zunächst stand hierbei der Aufbau arbeitsfähiger Strukturen im Vordergrund. Hierzu gehören vor allem die regionale Partnerschaft als Hauptentscheidungsgremium auf regionaler Ebene sowie ein Regionalmanagement, das vor allem mit der Vorbereitung der Entscheidungen und der praktischen Umsetzung betraut ist. Kennzeichnend für die regionalen Partnerschaften ist, dass deren Mit-

glieder in der Region ansässig sind, maßgebliche regionale Interessengruppen und Akteure enthalten (u.a. aus den Bereichen Landwirtschaft, Umweltschutz, Gewerbe, Bildung und Verbraucherschutz) und dass der Anteil der Behördenvertreter und gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften auf der Ebene der Entscheidungsfindung 50 Prozent nicht überschreiten darf. Ein öffentlich-rechtlicher Partner (Abwicklungspartner) ist verantwortlich für die finanzielle Abwicklung der Projekte.

Neue Organisations- und Entscheidungsformen werden erprobt

Ein wichtiges Merkmal von "Regionen Aktiv" ist, dass in fast allen Regionen neue und teils sehr unterschiedliche Organisations- und Entscheidungsformen erprobt werden. Auch die unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen und Erfahrungen spiegeln sich hier wider. Sowohl im Hinblick auf die Organisationsstruktur als auch bezüglich Aufgabenteilung und Zuständigkeiten sowie Ablauf von Entscheidungsprozessen sind in vielen Regionen erhebliche Lernprozesse durchzustehen, die auch Zeit benötigen.

Die Einbindung aller für die Umsetzung der iREK relevanten Akteure ist eine weitere Hauptaufgabe, die immer wieder neu zu leisten ist. Die in demokratischen Entscheidungsprozessen bei breiter Beteiligung natürlich vorkommenden Konflikte sollen dabei auch als Chance für dauerhafte Veränderungsprozesse gesehen werden. Projektentscheidungen in einem transparenten, beteiligungsorientierten Prozess zu treffen und Gruppen mit teils sehr unterschiedlichen Interessen einzubinden musste in allen Regionen erst gelernt werden. Nach Einschätzung der Begleitforscher konnten die anfänglichen Unsicherheiten und Spannungen jedoch in fast allen Regionen weitestgehend überwunden werden.

Insgesamt überwiegen somit mittlerweile die positiven Erfahrungen und die Regionen selbst sind zum Motor der Veränderung geworden. Ein wichtiges Merkmal dieser - trotz der natürlich auch auftretenden Meinungsunterschiede, Konflikte und Reibungen - insgesamt erfolgreichen Arbeit sind die oft neuen Partnerschaften, die auf der regionalen Ebene entstanden sind und die jetzt den überwiegenden Teil der Projektarbeit tragen.

Sektor- und interessensübergreifende Projektansätze

Seit Ende 2002 ist die Vorbereitung und Umsetzung von konkreten Projekten immer stärker in den Vordergrund getreten. Gerade in den Projekten kommt der breite sektor- und interessensübergreifende Entwicklungsansatz, den die Modellregionen verfolgen, zum Ausdruck. Deutlich wird darüber hinaus auch die in vielen Regionen ausgeprägte Basisorientierung und eine - so die Begleitforscher - auffallende Kreativität der beteiligten Akteure.

Im Rahmen von "Regionen Aktiv" werden derzeit über 200 Projekte in den 18 Modellregionen durchgeführt, 25 Projekte sind bereits abgeschlossen. Insgesamt werden dadurch Ausgaben von über 15 Mio. € initiiert, welche einer nachhaltigen Entwicklung in den Regionen zugute kommen. Erfreulich ist auch der Anteil von investiven Projekten, welcher derzeit bei rund einem Viertel liegt. Dieser wird sicher in Zukunft noch steigen, wenn die aktuellen Studien und Planungen konkrete Initiativen nach sich ziehen oder die angebotenen Dienstleistungen weitere Nachfragepotenziale erschlossen haben.

Inhaltliche Schwerpunkte sind die Regional- und Direktvermarktung (50%) und die Förderung eines sanften und landschaftsbezogenen Tourismus (30%). Viele Projekte leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Erhöhung des Sozialkapitals in den ländlichen Gebieten indem sie der Qualifizierung, Bildung und Vernetzung von Unternehmern und Bürgern dienen.

Bisherige Förderschwerpunkte nach Ausrichtung und Anzahl der Projekte

	Anzahl	Anteil (%)
Kulturlandschaft / Agrarumwelt	28	12
Ökolandbau	19	9
Qualitätserzeugung	22	10
Regional- / Direktvermarktung	108	50
Verarbeitung	24	11
Nachwachsende Rohstoffe	24	11
Tourismus	65	30
Regionalmanagement	18	8
Qualifizierung, Bildung, Beratung	59	27
Vernetzung	26	12
Öffentlichkeitsarbeit	82	38
Ingesamt (ohne Mehrfachnennungen)	218	

Quelle: Projektdatenbank der Regionen (Stand 7/2003)

Sektorübergreifende Initiativen und Vernetzungen stellen besondere Potenziale dar

Besonders erfolgversprechend sind nach Einschätzung der Begleitforscher wirtschaftsbe- reichübergreifende Initiativen und Unternehmenskooperationen: Wenn land- und forstwirtschaftliche Produkte in den Regionen verarbeitet und die hochwertigen Erzeugnisse im

Landtourismus oder dem nahen städtischen Einzugsgebiet eigenständig und professionell vermarktet werden, kann das einen beträchtlichen Zuwachs an Wirtschaftskraft für die Region bedeuten, der allen Beteiligten zu gute kommt. Die sektorübergreifende Zusammenarbeit von Personen und Initiativen, die bisher oft nur in einem bestimmten Bereich aktiv waren, stärken darüber hinaus die Motivation aller Beteiligten für die Entwicklung neuer gemeinsamer Projekte und Initiativen.

Für die Landwirtschaft geht es hierbei sowohl um eine Verbreiterung der Einkommensbasis als auch um die Anerkennung ihrer gesellschaftlichen Bedeutung. Die Öffnung der Landwirtschaft für Einkommenskombinationen und für das Erbringen von Dienstleistungen für Naturschutz und Landschaftspflege eröffnet auch ihr selbst Chancen. Die aktive Mitwirkung der Landwirte und landwirtschaftsnahen Akteure an den Entwicklungsprozessen wird seitens der Begleitforscher für außerordentlich wichtig eingeschätzt. In vielen Projekten - so etwa im Östlichen Ruhrgebiet und im Weserland - wird versucht, Stadt-Land-Beziehungen positiver zu gestalten und den gegenseitigen Nutzen, etwa im Bereich der Regional- und Direktvermarktung, aufzuzeigen. Gerade hier zeigt sich, dass die enorme regionale Vielfalt ländlicher Räume in Deutschland als Stärke gesehen werden sollte.

Qualitätsorientierung: Transparenz bei Produktion und Vermarktung

Tragfähige regionale Kooperationen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sind ein wichtiges Anliegen in allen 18 Modellregionen. Eine große Zahl von Projekten soll regionale Erzeugungs- und Verbraucherkreisläufe neu beleben und die Transparenz in der Nahrungsmittelerzeugung und -vermarktung verbessern. Gleichzeitig bieten sich auch bei engeren Erzeuger-Verbraucher-Beziehungen zusätzliche Erwerbschancen und Einkommensquellen. Regionale Produkte und Direktvermarktung verbinden somit Verbraucherschutz und Wirtschaftsimpulse für den ländlichen Raum und sie fördern vielfältige Landnutzungsweisen.

Modelle für eine nachhaltige Entwicklung

Ein wesentliches Fundament der ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume ist die multifunktionale Landwirtschaft. Angestrebt wird die Verstärkung positiver Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, sozialer Ausgewogenheit und intakter Natur und Umwelt. In einer großen Zahl von Projekten wird deutlich, dass Umwelt und Natur nicht nur als Restriktionen wirtschaftlichen Handelns, sondern auch als ökonomische Potenziale zu betrachten sind. Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz sowie die Vermarktung von Premium-Erzeugnissen aus naturverträglicher Erzeu-

gung sind hierfür gute Beispiele. Synergieeffekte auf der regionalen Ebene entstehen durch die Verbindung einer naturverträglichen Wirtschaftsweise mit dem ländlichen Tourismus. Kulturlandschaft und Artenvielfalt stellen durch ihren ästhetischen Reiz ein touristisches Kapital dar, das mit teils bedeutsamen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten verbunden ist.

Gerade hier wird deutlich, warum "Regionen Aktiv" Pilotprojekt im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist.

Für die Agrarförderung gilt es, die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum seit jeher vorhandenen Ansätze zur Multifunktionalität zu verstärken. Praktisch geht es hierbei nicht nur um neue Märkte und die Förderung von Vernetzungen und Synergieeffekten zwischen unterschiedlichen Projekten, sondern auch um die Erprobung neuer Allianzen und Kooperationsformen zwischen unterschiedlichen Akteuren und Interessensgruppen.

Wichtige Impulse für die zukünftige Politik zur Förderung ländlicher Räume

Neben der modellhaften Umsetzung neuer Entwicklungsansätze im ländlichen Raum sollen durch das Pilotprojekt auch Erkenntnisse hinsichtlich des Bedarfs an Anpassungen der förderpolitischen Rahmenbedingungen gewonnen werden. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich einige klare Tendenzen und Anregungen herausarbeiten:

- ❑ Zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume ist eine Regionalisierung der Förderpolitik zwingend erforderlich. Voraussetzung für eine Regionalisierung und den langfristigen Erfolg der Förderung wiederum ist die Vernetzung und Kooperation der Akteure. Die Regionen selbst entscheiden durch das Gremium der regionalen Partnerschaft über die vielversprechendsten Entwicklungschancen des jeweiligen Gebietes und die zur Realisierung am besten geeignete Strategie. Die für diesen Prozess geeigneten Organisations- und Entscheidungsformen sind zu etablieren.
- ❑ Die Umsetzung der Förderung setzt ein strategisches Vorgehen voraus. Jede einzelne Fördermaßnahme und jedes Projekt muss klar als integraler Bestandteil eines zuvor gemeinsam erarbeiteten und beschlossenen integrierten Entwicklungskonzeptes (iREK) sein. Das iREK selbst ist ein Gesamtkonzept, das auf die regionalen Stärken, Schwächen und Möglichkeiten zugeschnitten ist und den Besonderheiten der Region in strategisch sinnvoller Weise Rechnung trägt.
- ❑ Eine Förderung erfolgt in "Regionen Aktiv" nur für Maßnahmen, die nicht über andere Förderinstrumente förderfähig sind. Über diese Vorgabe sollen die Regionen dazu

motiviert werden, sich besser über den gegebenen Förderrahmen zu informieren und weitere Förderprogramme für die Umsetzung ihrer Ziele zu erschließen. Insgesamt müssten die Fördermöglichkeiten jedoch auch durch die zuständigen Stellen besser bekannt gemacht werden und für die regionalen und wirtschaftlichen Akteure einfacher zu handhaben sein. Große Reibungsverluste entstehen bisher auch dadurch, dass die verschiedenen Ebenen und Ressorts (Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt, Raumordnung, Bildung, Soziales) auf Fördermittelgeberseite noch nicht ausreichend vernetzt sind - dies sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und auf regionaler Ebene.

- Die allgemein geltenden Förderregeln und wettbewerbs- und vergaberechtlichen Bestimmungen werden von vergleichsweise vielen Regionen als ausgesprochen kompliziert, wenig überschaubar, starr und bürokratisch empfunden. Die mangelnde Transparenz und Flexibilität der Förderregeln verkompliziert die Projektbeantragung und -bewilligung und demotiviert die regionalen Akteure. Ein Großteil der Umsetzungsprobleme wird auf haushaltsrechtliche Fragen zurückgeführt. Ein Teil der Leitprojekte kann nicht realisiert werden weil das EU Wettbewerbsrecht nicht den neueren Vorstellungen einer integrierten ländlichen Entwicklung entspricht (z.B. im Bereich der regionalen Verarbeitung). Insgesamt halten die Begleitforscher eine verwaltungstechnische und förderrechtliche Vereinfachung und die Gewährung eines größeren Spielraums für die Regionen für dringend erforderlich.
- Kooperation und Netzwerkarbeit sind wichtige Erfolgsfaktoren, die als solches anerkannt und auch besser gefördert werden sollten. Den in "Regionen Aktiv" erprobten neuen basis- und beteiligungsorientierten Organisationsstrukturen kommt v.a. die Aufgabe zu, zu informieren und zu motivieren sowie relevante Aktivitäten zu vernetzen und Synergieeffekte zu fördern. In allen 18 Regionen wird deutlich, dass die regionalen Partnerschaften und das Regionalmanagement der Motor der Veränderung sind. Sie verbinden die Ideen und Interessen potenzieller Projektträger mit den Fördermöglichkeiten. Ein Management für den ländlichen Raum müsste deshalb langfristig mit gut ausgestatteten Personalstellen finanziert werden. Die Aufgaben des Regionalmanagements sind dazu klar zu vereinbaren, um eine Überforderung zu vermeiden. Informations-, Bildungs- und Beratungsdienstleistungen sowie Qualifizierungsmaßnahmen, Supervision und Coaching für die Regionalmanagement(-teams) und regionalen Partnerschaften müssen förderfähig sein.
- In Bezug auf die Agrarförderung gilt es, die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum seit jeher vorhandenen Ansätze zur Multifunktionalität zu verstärken. Gezielt

gefördert werden sollte strukturelle Erneuerung der Betriebe und die Einkommensdiversifizierung (Anschubfinanzierung und Investitionsförderung). Einrichtungen, die für eine Verarbeitung und Vermarktung auf regionaler Ebene erforderlich sind, sollten deshalb genauso gefördert werden wie Produktinnovationen und die Vernetzung mit nicht-landwirtschaftlichen Bereichen sowie die Entwicklung 'neuer' Märkte für Umweltmanagement und weitere Dienstleistungen.

- Wirtschaftlich tragfähige Kooperationen, die für landwirtschaftliche Betriebe wie für das aufnehmende Gewerbe sowie den Handel von Vorteil sind, sollten gezielt gefördert werden. Sie werden in vielen Fällen Landwirte und Nicht-Landwirte sowie (Erzeuger)-Zusammenschlüsse umfassen. Auch die Vorbereitung von Zusammenschlüssen sollte gefördert werden.

Ausblick

Unbestritten ist, dass die Agrarpolitik der Zukunft eine territorial definierte Politik sein wird, die versucht, den neuen gesellschaftlichen Prioritäten für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume insgesamt gerecht zu werden. Nach Einschätzung der Begleitforscher wird die Landwirtschaft auch weiterhin eine wichtige Rolle in dieser Politik spielen, doch andere Bereiche wie die Entwicklung von außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten, der Schutz natürlicher Ressourcen sowie die Produktion von Umweltgütern im ländlichen Raum werden weiter an Bedeutung gewinnen. Inwieweit die in "Regionen Aktiv" entwickelten und in Leitprojekten realisierten Visionen auf andere Regionen übertragen werden können, wird somit maßgeblich auch von der Weiterentwicklung der Förderpolitik insgesamt abhängen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus "Regionen Aktiv" sollte nach Ansicht der Begleitforscher vor allem gefragt werden, wie die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) bald möglichst so weiter entwickelt werden kann, dass sie den neuen Erfordernissen einer integrierten Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik noch besser gerecht wird. Berücksichtigt werden müssen hierbei auch die Veränderungen auf europäischer Ebene: Je effektiver die Mittel in der 2. Säule eingesetzt werden, um so schneller wird auch die gesellschaftlich gewünschte Umschichtung von der 1. in die 2. Säule gelingen. Für die Begleitforscher steht außer Zweifel, dass das bundesweite Pilot- und Modellvorhaben "Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft" hierfür Wege aufzeigen wird.

Weitere Informationen: Dr. Karlheinz Knickel, Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS), E-Mail: Knickel@em.uni-frankfurt.de. Website: www.ifls.de.