Magisterarbeit

im Fach Politikwissenschaft

an der
Universität Trier

Die Umsetzung der europäischen Strukturpolitik in Rheinland-Pfalz

Zur Implementation des Bottom-up-Ansatzes in den Lokalen Aktionsgruppen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+

Gutachter: Herr Prof. Dr. Schild

Eingereicht von Christina Wild
am 04. November 2005

Hauptstraße 19
56829 Kail
Tel. 02672/8396
christinawild@gmx.net
Matr.-Nr. 605207

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis IV
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis VI

INHALT I

1. EINLEITUNG 6

1.1 Relevanz und Aktualität des Themas 6

1.2 Das Politikfeld „Europäische Strukturpolitik“ 7

1.3 Erkenntnisinteresse und Forschungsfrage 9

1.4 Methodischer Ansatz und Forschungsdesign 10

2. THEORETISCHER ANSATZ 13

2.1 Implementationsforschung und Politische Steuerungstheorie 13

2.2 Hierarchische Steuerung und Top-down-Analyse 15

2.3 *Governance*-Ansätze und Bottom-up-Analyse 16

2.4 Zusammenführung von Top-down- und Bottom-up-Analyse 19

2.5 Das Gerüst zur Untersuchung des Implementationsprozesses 19

3. DIE EUROPÄISCHE STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK 25

3.1 Die Entwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik 25

3.1.1 Die Anfänge der europäischen Struktur- und Regionalpolitik 26

3.1.2 Die Stärkung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte 30

3.1.3 Die Reformen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik bis zur Agenda 2000 34

3.2 Die Struktur- und Regionalpolitik in Deutschland 40

3.2.1 Das Zusammenspiel zwischen Bundes- und Landesebene 41
3.2.2 Die Struktur- und Regionalpolitik in Rheinland-Pfalz 43
3.2.3 Zur „Entwicklung ländlicher Räume“ 44

4. DIE GEMEINSCHAFTSINITIATIVE LEADER IN RHEINLAND-PFALZ 47

4.1 Die Gemeinschaftsinitiative LEADER II in Rheinland-Pfalz 49
4.1.1 Bereich 1: Organisatorisches Umfeld von LEADER II 50
4.1.1.1 Rechtsgrundlagen 50
4.1.1.2 Finanzielle Ressourcen 50
4.1.1.3 Fördergebietsabgrenzung 52
4.1.1.4 Verfahrensablauf und beteiligte Akteure 52
4.1.2 Bereich 2: Der Inhalt des LEADER II-Programms 53
4.1.2.1 Der gebietsbezogene Ansatz 55
4.1.2.2 Der Bottom-up-Ansatz 58
4.1.2.3 Lokale Aktionsgruppe 60
4.1.2.4 Innovation und Integration 63
4.1.3 Bereich 3: Akteure, Verfahrensablauf und Einschätzungen 63
4.1.4 Zwischenfazit zu LEADER II 65

4.2 Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Rheinland-Pfalz 66
4.2.1 Bereich 1: Organisatorisches Umfeld von LEADER+ 67
4.2.1.1 Rechtsgrundlagen 67
4.2.1.2 Finanzielle Ressourcen 67
4.2.1.3 Fördergebietsabgrenzung 69
4.2.1.4 Verfahrensablauf und beteiligte Akteure 70
4.2.2 Bereich 2: Der Inhalt des LEADER+-Programms 73
4.2.2.1 Der gebietsbezogene Ansatz 78
4.2.2.2 Der Bottom-up-Ansatz 81
4.2.2.2.1 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmplanung 81
4.2.2.2.2 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmbegleitung 83
4.2.2.2.3 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmumsetzung 84
4.2.2.3 Die Lokalen Aktionsgruppen 85
4.2.2.4 Integration und Innovation 91
4.2.3 Bereich 3: Akteure und ihre Einschätzungen zum Verfahrensablauf 93

4.2.3.1 Die Einschätzungen aus Sicht der Lokalen Aktionsgruppen.....93
4.2.3.2 Die Einschätzungen aus Sicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) 97
4.2.3.3 Die Einschätzungen aus Sicht der Verwaltungsbehörde 98
4.2.4 Zwischenfazit zu LEADER+.....100

4.3 Ausblick: Zur Zukunft der LEADER-Methode 102

5. FAZIT.....106

Literaturverzeichnis VII

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AdR	Ausschuss der Regionen
Anm. d. V.	Anmerkung der Verfasserin
BA	Begleitausschuss
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bzgl.	bezüglich
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, (Römische Verträge)
EU	Europäische Union
FN	Fußnote
GI	Gemeinschaftsinitiative
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EG
GFK	Gemeinsames Förderkonzept
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GI	Gemeinschaftsinitiative
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
Herv. i. O.	Hervorhebung im Original
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMP	Integrierte Mittelmeerprogramme

ISB	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz
ISM	Ministerium des Innern und für Sport Rhein land-Pfalz
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KTI	Kleinere Touristische Infrastrukturmaßnahmen
LEADER	„Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" bzw. „Verbindungen zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft"
MASG	Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz
MUF	Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz
MIS	Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
MWVLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
MWWFK	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz
NRO	Nichtregierungsorganisation
NUTS	Nomenclature des Unités Territorials Statistiques
OP	Operationelles Programm
RLP	Rheinland-Pfalz
SF	Strukturfonds
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
sog.	sogenannte/r/s
SRP	Struktur- und Regionalpolitik der EG/EU
VO	Verordnung
WirtStruktG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
zit. n.	zitiert nach

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Die Entstehung einer Gemeinschaftsinitiative 31
Abbildung 2: Die Aufteilung der Strukturfondsmittel im Zeitraum 1994-1999 35
Abbildung 3: Die Aufteilung der Strukturfondsmittel im Zeitraum 2000-2006 38
Abbildung 4: Die Merkmale der LEADER-Methode 48
Abbildung 5: Die Aufteilung der EU-Strukturfondsmittel für Rheinland-Pfalz 51
Abbildung 6: Die finanziellen Ressourcen für LEADER II in Rheinland-Pfalz ... 51
Abbildung 7: Der Verfahrensablauf der LEADER-II-Projektförderung 52
Abbildung 8: Die Mittelzuweisung für die LEADER+-Titel 68
Abbildung 9: Die Antrags- und Bewilligungsverfahren einer LEADER+Fördermaßnahme 71
Abbildung 10: Die Ziele der ELER-Verordnung 103

Tabellen

Tabelle 1: Überblick über die befragten Funktionsträger 11
Tabelle 2: Die Annahmen des *5C Protocol* 20
Tabelle 3: Die fünf Variablengruppen des *5C Protocol* 21
Tabelle 4: Die Untersuchungsbereiche des LEADER-Programms 24
Tabelle 5: Die Prinzipien der Struktur- und Regionalpolitik seit 1988 31
Tabelle 6:Die Ziele der Strukturfondsförderung seit 1988 32
Tabelle 7: Die Gemeinschaftsinitiativen zwischen 1994 und 1999 35
Tabelle 8: Die Gemeinschaftsinitiativen seit 1999 38
Tabelle 9: Die neu definierten Ziele der Strukturfondsförderung nach 1999 39
Tabelle 10: Die Fördermaßnahmen in Rahmen von LEADER II 53
Tabelle 11: Die Merkmale der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ 66
Tabelle 12: Die Bewilligungsstellen für LEADER+-Anträge 71
Tabelle 13: Die drei Titel der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ 74
Tabelle 14: Die Ziele des rheinland-pfälzischen EPPD 79
Tabelle 15: Die vier Ebenen der Mitwirkung 84

1. Einleitung

1.1 Relevanz und Aktualität des Themas

Die Europäischen Struktur- und Regionalpolitik stellt in der laufenden Haushaltsperiode neben den Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik einen der größten Ausgabenposten dar. Obwohl ihr der Makel anhängt, ein *side-payment* der großen Vertragswerke zu sein und sie aus ökonomischer Sicht den Charakter einer riesigen Umverteilungsmaschinerie hat – einschließlich der damit verbundenen Vor- und Nachteile – gehört sie zu denjenigen europäischen Politikbereichen, deren Handeln unmittelbare und nachvollziehbare Auswirkungen auf jeden Bürger haben können. Aus ökonomischer Sicht muss die faktisch existierende, breit gestreute Förderung von Projekten zur wirtschaftlichen und sozialen Regionalentwicklung kritisch gesehen werden. In Zeiten akuter Europaverdrossenheit – Stichwort: vorläufige Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags, „Vermittlungsprobleme“ und der Vorwurf der fehlenden Bürgernähe – kann sie als Mittel zur Erhöhung der positiven Präsenz der Europäischen Union (EU) in der Wahrnehmung der Bevölkerung dienen.

Darüber hinaus stellen insbesondere die von der Europäischen Kommission initiierten Gemeinschaftsinitiativen Instrumente dar, die neue Methoden zur Politikumsetzung erproben. Die Gemeinschaftsinitiativen besitzen den Charakter von „Experimentierstätten“ (Europäische Kommission 2005:1), in denen verschiedene methodische Ansätze ausprobiert werden. Die Methode der Gemeinschaftsinitiative LEADER zielt darauf ab, mithilfe eines bottom-up-gerichteten Ansatzes, die europäische Politik zur Entwicklung ländlicher Räume qualitativ zu verbessern. Der Bottom-up-Ansatz manifestiert sich dabei in Lokalen Aktionsgruppen (LAG), die als Foren dienen, in denen sich die lokalen Akteure der Regionalpolitik organisieren und aktiv an Programmplanung und Umsetzung mitwirken können. Durch die LAGen soll das in einer Region vor Ort vorhandene „endogene Entwicklungspotential“ mobilisiert werden, damit regionenspezifische Problemlösungen gefunden werden können, die den Bedürfnissen der vor Ort Betroffenen entsprechen.[1] Durch diese Methode sollen Transparenz und Bürgernähe erhöht und problemadäquate Lösungen gefunden werden, welche die

[1] An dieser Stelle sei darauf aufmerksam gemacht, dass die vorliegende Arbeit den Regeln der neuen Rechtschreibung folgt. Wörter, die nach der alten Rechreibung geschrieben sind, wie beispielsweise Potential oder muß, gehören zu wortwörtlichen Zitaten.

spezifischen Problemkonstellationen der einzelnen Regionen berücksichtigen und vom *local knowledge* der vor Ort betroffenen Personen profitieren.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit die von der Europäischen Kommission initiierten Gemeinschaftsinitiativen LEADER II und LEADER+ („Liaison entre actions de développement de l'économie rurale"/Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). Das LEADER-Programm zur Entwicklung ländlicher Räume existiert seit Anfang der 1990er Jahre (LEADER I (1991-1994), LEADER II (1994-1999)) und befindet sich mittlerweile in der dritten Programmgeneration (LEADER+ (2000-2006)). Das Programm verfolgte von Anfang an einen bottom-up-gerichteten Ansatz, d.h. die Einbeziehung lokaler Akteure in die Formulierung und Umsetzung des Programms; aber erst seit LEADER+ ist die Bottom-up-Methode und damit die aktive Beteiligung lokaler Kräfte in den Lokalen Aktionsgruppen, welche die unterste Umsetzungsebene bilden, verbindlich vorgeschrieben. Der Bottom-up-Ansatz, der sich in den LAGen manifestiert, bildet ein Kernelement der LEADER-Methode. Der Bottom-up-Ansatz und die LAGen in Rheinland-Pfalz unter LEADER II und LEADER+ stehen im Mittelpunkt der Arbeit. Betrachtet werden die Veränderungen der LAGen von LEADER II zu LEADER+ insbesondere vor dem Hintergrund der Teilhabe und Teilnahme regionaler und lokaler Akteure, der Zusammensetzung der LAGen, ihrer internen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit übergeordneten Behörden.

Die Gemeinschaftsinitiativen werden von der Europäischen Kommission initiiert und nehmen sich inhaltlich solcher Bereiche an, die für die EU als Ganzes von besonderem Interesse sind. Sie sind Teil der Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG), die zusammen mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres die Europäische Union (EU) bilden.[2]

1.2 Das Politikfeld „Europäische Strukturpolitik"

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Politikfeldanalyse. Betrachtet wird das Politikfeld der europäischen Struktur- und Regionalpolitik am Beispiel der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER in Rheinland-Pfalz. Zur Strukturpolitik gehören „all jene politischen Eingriffe auf verschiedenen Ebe-

[2] Die europäische Struktur- und Regionalpolitik ist Teil der Europäischen Gemeinschaft (EG), die mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 aus dem EWG-Vertrag hervorging. Zusammen mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres bilden diese drei Säulen die Europäische Union (EU). Wird in der vorliegenden Arbeit von der EU-Ebene gesprochen, ist also nicht die gesamte EU, sondern ihre erste Säule, die EG, gemeint.

nen (Kommune, Land, Bund, EU), die das Ziel verfolgen, die Struktur der Volkswirtschaft so zu verändern, dass sie dem Wettbewerb standhalten und die wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen bewältigen kann“ (Axt 2000:19). Regionale Strukturpolitik wird auch Regionalpolitik genannt, da sie „gezielt bestimmte Regionen [fördert], um deren wirtschaftliches Niveau und Lebensstandard anzuheben“ (Axt 2000:19).[3] Die regionale Strukturpolitik von Mitgliedstaaten und ihren subnationalen Ebenen ist eingebettet in die europäische Strukturpolitik. Die europäische Strukturpolitik umfasst in Anlehnung an die Definition von AXT die Gesamtheit der von der EU-Ebene (mit-)initiierten und mithilfe von Strukturfonds und weiteren Finanzinstrumenten kofinanzierten strukturpolitischen Maßnahmen, welche die – im Primärrecht (EG-Vertrag) und Sekundärrecht (Verordnungen) verankerten – Ziele regionaler, sektoraler, horizontaler oder auch allgemein politischer Art („Solidarität“) verfolgt (Axt 2000:23). Europäische Strukturpolitik ist das, was aus den EU-Strukturfonds finanziert wird, um das gemeinschaftliche Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ zu erreichen (Axt 2000:23). Dadurch ist die europäische Strukturpolitik gleichzeitig europäische Regionalpolitik.

TÖMMEL (1994:69) bringt die Eigenarten der europäischen Struktur- und Regionalpolitik mit ihren spezifischen Kooperationsprozessen zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf den Punkt, wenn sie zu dem Schluss kommt, dass sich

> *„quasi unter der Hand eine Politik [entwickelte], die zwar nicht von der [Europäischen] Gemeinschaft gesteuert, wohl aber von ihr initiiert wird; die das Aufgreifen konkreter Initiativen zwar nicht zwingend vorschreiben, wohl aber stimulierend kann; und die die Politiken der Mitgliedstaaten weniger ergänzt, als vielmehr dynamisiert. [...] [Die europäische Struktur- und Regionalpolitik besitzt] ein vergleichsweise offenes, flexibles Instrumentarium, das nicht vorab durch konkrete Inhalte definiert ist, sondern – entsprechend dem Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten – erst im Prozeß der Politikimplementation von zwei Seiten her mit Inhalt „gefüllt“ wird“* (Tömmel 1994:69).

Ein solches bewusst flexibel gestaltetes Instrument, das sowohl die inhaltlichen Initialzündungen der Europäischen Kommission als auch die Informationsvorsprünge der Programmimplementierer auf regionaler und lokaler Ebene berücksichtigt, ist die Gemeinschaftsinitiative LEADER.

[3] Neben der regionalen Strukturpolitik existieren noch die sektorale Strukturpolitik, die einzelne Industrien oder Branchen bei ihrer Anpassung an die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs unterstützt und die horizontale Strukturpolitik, die bspw. durch Infrastruktur- und Weiterbildungsmaßnahmen in gewisser Weise allen Wirtschaftssubjekten zugute kommt (Axt 2000:19).

1.3 Erkenntnisinteresse und Forschungsfrage

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit liegt darin, aufzuzeigen, wie sich die Implementation der Gemeinschaftsinitiative LEADER von der Programmplanung bis zur Umsetzung vor Ort vollzieht und wie durch bottom-up-gerichtete Maßnahmen das endogene Entwicklungspotenzial einer Region erschlossen werden kann, um die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums qualitativ zu verbessern und die Anpassung an die Spezifika der einzelnen Regionen zu gewährleisten. Bottom-up-gerichtete Maßnahmen des LEADER-Programms spiegeln sich in der Gründung, der organisatorischen Ausgestaltung und den Aufgaben der Lokalen Aktionsgruppen sowie in der Einrichtung von Begleitausschüssen wider. Unter endogenem Entwicklungspotenzial wird die Fähigkeit verstanden, die in einer Region existierenden Ressourcen in Form lokal ansässiger, betroffener, aktiver Menschen sowie Ressourcen naturräumlicher, kultureller und wirtschaftlicher Art durch die Beteiligung regionaler Gruppen sowie interessierter Einzelpersonen und ihrer kreativen Zusammenarbeit zu mobilisieren.

Darüber hinaus soll durch die Betrachtung der Programmimplementation der Forschungsfrage nachgegangen werden, ob die bottom-up gerichteten Maßnahmen zu einer vermehrten Partizipation der lokalen und regionalen Akteure und damit zu einer besseren Nutzung des endogenen Entwicklungspotenzials geführt hat. Darüber hinaus soll betrachtet werden, welche Auswirkungen die bottom-up gerichteten Maßnahmen auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure haben. Es wäre zu erwarten, dass die bottom-up-gerichteten Maßnahmen, die Anzahl und Vielfalt der Akteure in den LAGen steigen lässt und dies zu einem vermehrten Arbeitsaufwand und erschwerter Zusammenarbeit im Rahmen der Programmumsetzung führt.

Zur Untersuchung der Forschungsfrage soll in der vorliegenden Arbeit unter Partizipation sowohl die Teilhabe als auch die Teilnahme (Schultze 2002:363) der Akteure an der Programmplanung und –umsetzung verstanden werden. Das partizipatorische Element der Teilhabe bezeichnet „eine Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren [...], in der die einen aufgefordert sind, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen, während die anderen den politischen Willen um- und durchsetzen“ (Thamm1989:30). Aus der Partizipation in Form von Teilhabe folgt nicht zwangsläufig, dass diese Beteiligung Konsequenzen auf die Gestaltung des Programms hat. Denn Teilhabe manifestiert sich in vorgegebenen Beteiligungsformen, z. B. in der Aufforderung zu Stellungnahmen oder An-

hörungen. Aber sie gewährleistet keine Berücksichtigung der inhaltlichen Gestaltungsvorschläge oder eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Das partizipatorische Element der Teilhabe entspricht in der vorliegenden Arbeit dem Bottom-up-Prinzip im weiten Sinn.

Das partizipatorische Element der Teilnahme umfasst die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren durch Beteiligung der Akteure an Erarbeitungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen. Teilnahme drückt sich z. B. in der Teilnahme an Gremiensitzungen und der Stimmberechtigung bei Entscheidungen aus. Das partizipatorische Element der Teilnahme entspricht in der vorliegenden Arbeit dem Bottom-up-Prinzip im engen Sinn.

1.4 Methodischer Ansatz und Forschungsdesign

Das Forschungsdesign umfasst neben der literaturbasierten theoretischen (siehe Kapitel 2) und inhaltlichen (siehe Kapitel 3) Einordnung, empirische Erhebungen in Form qualitativer Interviews mit Akteuren auf verschiedenen an Programmplanung und –implementation beteiligten Ebenen (siehe Anhang). Die mündlichen Befragungen in Form von auf die jeweiligen Akteure und ihre Aufgaben spezifisch zugeschnittenen strukturierten Interviews („Leitfadengespräche“) fanden zwischen Mai und August 2005 statt. Die Datenerhebung konzentrierte sich auf mündliche Befragungen in Form von *face-to-face* Gesprächen zwischen Verfasserin und befragten Personen. Stets handelte es sich dabei um „teilstrukturierte Interviewsituationen“ (Atteslander 1984:108), d.h. um Gespräche, die aufgrund im Vorfeld vorbereiteter und vorformulierter Fragen strukturiert wurden. Die Fragen variierten dabei je nach Funktion und Arbeitsbereich der Befragten. Die Fragenabfolge passte sich dem Gesprächsverlauf an. Durch diese „Leitfadengespräche“, die durch Tonbandaufzeichnungen und Gesprächsnotizen fixiert wurden, war eine offene Gesprächsführung möglich, die nach SCHNELL/HILL/ESSER den Befragten Antwortspielräume lässt und somit Einblicke in die Erfahrungshintergründe gewähren kann (Schnell/Hill/Esser 1995:352-354; Froschauer/Lueger 2003:34). Von diesen Vorteilen der Methode konnte die vorliegende Arbeit in hohem Maße profitieren.

Befragt wurden exemplarisch Personen, die aufgrund ihrer Funktionen auf den verschiedenen Implementationsstufen mit der Umsetzung des LEADER-II- und des LEADER+-Programms unmittelbar zu tun hatten oder noch haben. Als Beispiele dienen die LAG Cochem-Zell (LEADER II) und die LAG Mosel (LEADER+). Die Aussagen der befragten Personen sind nicht repräsentativ. Sie die-

nen vielmehr dazu, Einblicke in die subjektiven Erfahrungen und Einschätzungen einiger an der Umsetzung aktiv beteiligter Personen zu gewähren und die Implementationsprozesse zu veranschaulichen. Da nicht die einzelnen Personen, sondern ihre Funktionen, Aufgaben und Perzeptionen von Interesse sind, wird auf die Angabe persönlicher Daten verzichtet. Zitiert wird im fortlaufenden Text jeweils die Nummer des Interviews und die entsprechende Seitenzahl im Anhang.[4] Befragt wurden folgende FunktionsträgerInnen:

Tabelle 1: Überblick über die befragten FunktionsträgerInnen

Institution	Funktion	Befragte/r	Kennziffer im Anhang
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (MWVLW)	Bewilligungsstelle für Projekt-Anträge des LEADER-Programms	Leiter der Verwaltungsbehörde Sachbearbeiter	Int1MA Int1MB
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD)	Zwischengeschaltete und Projektanträge weiterleitende Stelle zwischen LAGen und MWVLW	Mitarbeiter Sachbearbeiter	Int2MA Int2MB
Ehem. Bezirksregierung Trier	Projektanträge weiterleitende Stelle	Pensionierter Mitarbeiter der Bezirksregierung bzw. ADD	Int3
Lokale Aktionsgruppe (LAG) unter LEADER+ (Förderperiode 2000-2006)	Organisation zur Ausarbeitung und Umsetzung Gebietsübergreifender Integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter (GIEP)	Geschäftsführer der LAG Mosel	Int4
Lokale Aktionsgruppe (LAG) unter LEADER II (Förderperiode 1994-1999)	Projektanträge weiterleitende Stelle	Stellvertretender Vorsitzender der LAG Cochem-Zell	Int5
Verbandsgemeinde	Vertretung der Verbandsgemeinde Treis-Karden in der LAG Mosel	Verkehrsamtsleiterin	Int6

Auch wenn Befragungen mit hohem zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden sind, stellt das Interview nach FRIEDRICHS (1980:208) „die wohl wichtigste Möglichkeit dar, die Wahrnehmung und Interpretation von Sachverhalten durch Individuen zu ermitteln“. Für die Untersuchung der Forschungsfrage zur Partizi-

[4] Beispiel 1: Int1MA:5 steht für eine Aussage von Mitarbeiter A aus Interview Nr. 1, zu finden im Anhang auf Seite 5. Beispiel 2: Int5:71 steht für eine Aussage der interviewten Person aus Interview Nr. 5, zu finden im Anhang auf Seite 71.

pation waren die geführten Interviews unerlässlich und brachten einen großen Erkenntnisgewinn.

Die Arbeit ist einzuordnen in die Implementationsforschung, die im vorliegenden Fall in der Politischen Steuerungstheorie bzw. einem *Governance*-Ansatz ihre theoretische Verortung findet und methodisch in einer Kombination aus top-down- und bottom-up-gerichteter Betrachtung verankert ist. Die Untersuchung der Umsetzung der LEADER-Programme wird anhand eines die Stärken beider Ansätze kombinierenden Variablengerüsts strukturiert, in das auch die Einschätzungen der befragten Personen eingebettet werden (Kapitel 2).

In Kapitel 3 werden die Gemeinschaftsinitiativen in den Kontext der europäischen und deutschen Struktur- und Regionalpolitik gestellt. Dabei ist zu beachten, dass die europäische Struktur- und Regionalpolitik ein Ergebnis positiver Integration ist (Lang/Naschold/Reissert 1998:35) und damit Teil einer gemeinsamen überstaatlichen Politik, die eine zweistufige Implementation erfordert: erstens die Vereinbarungen auf europäischer Ebene und zweitens die nationale Anpassung an die Umsetzungsregeln der Bundesländer.

Kapitel 4 untersucht das LEADER-II- und das LEADER+-Programm. Der Aufbau von Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2 folgt dem in Kapitel 2.5 angepassten Variablengerüst. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen Bottom-up-Ansatz und Lokale Aktionsgruppen, die anhand der Informationen zu den jeweiligen Programmen und den erhobenen Interviewmaterialien analysiert und vor dem Hintergrund des partizipatorischen Grundgedankens betrachtet werden.

In Kapitel 5 werden die Schlussfolgerungen aus der Untersuchung des LEADER-II- und LEADER+-Programms dargestellt.

2. Theoretischer Ansatz

Zwei theoretische Ansätze und zwei analytische Methoden bilden den Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit: Zum einen die theoretische Einordnung in die politische Steuerungstheorie und die Top-down-Methode, zum anderen der *Governance*-Ansatz und die Bottom-up-Methode. Die politische Steuerungstheorie beleuchtet den Einfluss staatlicher Akteure bei der Politik- bzw. im Fall der vorliegenden Arbeit der Programmformulierung und -umsetzung. Der *Governance*-Ansatz hebt die Bedeutung nicht-hierarchischer, dezentraler und netzwerkartiger Organisationsformen hervor. Einen, die Stärken beider Ansätze zusammenführenden Erklärungsrahmen bietet die „»neue« Theorie politischer Steuerung" (Mayntz 1997:285). Sie berücksichtigt, dass *Governance* Steuerung nicht ersetzt, sondern vielmehr eine kombinierte Betrachtungsweise aus akteurszentrierter politischer Steuerung und dezentraler, partizipatorischer Regelungsstrukturen, in denen öffentliche und private sowie hierarchische und netzwerkartige Formen der Zusammenarbeit herrschen, darstellt (Mayntz 2004b:1). Die zunehmenden Mitwirkungsmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure heben die Einwirkungsmöglichkeiten staatlicher Akteure nicht auf. In diesem Rahmen können die betrachteten LAGen als eine Form von „gewährter Selbststeuerung" (Schimank/Glagow 1984:16) gelten, den sie stellen eine weniger hierarchische Regelungsform dar, ohne jedoch die staatlichen Akteure völlig auszublenden.

2.1 Implementationsforschung und Politische Steuerungstheorie

Das vorliegende Thema ist einzuordnen in die Implementationsforschung.[5] In Anlehnung an MAYNTZ wird Implementation definiert als Umsetzung und „Durchführung bzw. Anwendung von Gesetzen und anderen politischen Handlungsprogrammen" (Mayntz 1980a:3). Nach MAYNTZ (1983:9) kann die Implementationsforschung „aufgrund ihres spezifischen Erkenntnisinteresses kein axiomatisiertes System nomologischer Aussagen, wie sie das Ideal der analyti-

[5] Die Implementationsforschung entstand in den 1960er und 1970er Jahren. Der ersten Phase liegt die Vorstellung der idealen Bürokratie von Max Weber zugrunde, die Verwaltung als ein geordnetes System mit höchst rationalisierten, legalistischen, autoritären und hierarchischen Strukturen betrachtet, in dem eine kleine Gruppe von Entscheidungsträgern ‚oben' Politik formuliert und Entscheidungen trifft, die wiederum von den Untergebenen ‚unten' pflichtbewusst ausgeführt werden (Weber 1922:125-130). Von den Regierenden getroffene *policy*-Entscheidungen würden dementsprechend durch die „Verwaltungsmaschinerie" quasi „automatisch" die gewünschten Ergebnisse hervorbringen (Najam 1995:8-10). Anhand empirischer Fallstudien wurde in der zweiten Phase der Implementationsforschung nachgewiesen, dass politische Programme nicht automatisch eins zu eins umgesetzt werden, sondern sich während der Durchführung durch die beteiligten Akteuren verändern können. Auch wenn dieser Form der Implementationsforschung vorgeworfen wurde untheoretisch, Fall-spezifisch, nicht-kumulativ und pessimistisch zu sein, trug sie u.a. dazu bei, das von Komplexität und Dynamik gekennzeichnete Wesen von Implementation und die wichtige Bedeutung politischer Subsysteme für die Politikumsetzung aufzuzeigen (Goggin et al. 1990:13-14). In der dritten Phase versuchte sich die Implementationsforschung an der Entwicklung einer umfassenden Implementations*theorie,* die eine generelle Analyse von Politikumsetzungsprozessen ermöglichen sollte (Najam 1995:10-12).

schen Wissenschaftstheorie sind, hervorbringen"; ihr Ergebnis ist eine „detaillierte Wirklichkeitsbeschreibung" (Mayntz 1983:9). „Das Ziel der Implementationsforschung sollte dementsprechend auch keine isolierte Theorie der Implementation sein. Vielmehr muß die Implementationsforschung als Beitrag zu einer Theorie politischer Steuerung der Gesellschaft gesehen [...] werden" (Mayntz 1980a:15). Insgesamt mündeten die Diskussionen zur Implementationsforschung in verschiedenen Analysemodellen, einer langen Liste potenzieller Analysevariablen und verschiedenen analytischen Ansätzen (Najam 1995:12), von denen der Top-down- und der Bottom-up-Ansatz näher betrachtet werden (siehe Kapitel 2).[6]

Die Implementationsforschung ist gekennzeichnet von Komplexität und Dynamik und bedient sich traditionell der Methode empirischer Fallbeispiele (Mayntz 1983:13; Najam 1995:6-14). Auch bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich nicht um eine theorietestende Arbeit zur Erarbeitung allgemeiner, gesetzesähnlicher Regelmäßigkeiten, sondern um eine heuristische, ansatzgeleitete Untersuchung, die bereits vorhandenes, „wissenschaftliches und vorwissenschaftliches Wissen strukturieren sowie Faktoren und Daten mit Erklärungspotenzial zur Be- oder Widerlegung von Erklärungen herausstellen kann"[7] (Scharpf 2000:64), um Vorgänge in der Realität aufzudecken und nachvollziehbar zu machen.

Die Implementationsforschung „rückt Prozesse der Steuerung (zwischen Gesetzgeber und Vollzugsträger) und der Durchsetzung (zwischen Verwaltung und Adressaten) ins Zentrum der Aufmerksamkeit" (Mayntz 1980a:2) und kann daher im steuerungstheoretischen Kontext verortet werden (Mayntz 1980a:5; Mayntz 1980b:237; Bohnert/Klitzsch 1980:201). „Steuerung im weiten Sinne [wird verstanden] als Einwirkung mit Gestaltungsabsicht" (Mayntz 1980a:5). Die politische Steuerung im Allgemeinen meint „den säkularisierten, auf sachlich-technische Dimensionen reduzierten Prozeß politischer Herrschaftsausübung" (Schubert 1994:454)[8]; im Besonderen ist die vorliegende Untersuchung einzu-

[6] Es sei darauf hingewiesen, dass es sich an dieser Stelle beim Bottom-up-Ansatz um eine Analysemethode handelt, die ihre Betrachtung nicht auf der Ebene der Politikformulierung („*Top*") beginnt, sondern mit der Netzwerkanalyse der umsetzenden Akteure („*Bottom*"). Dies ist nicht zu verwechseln mit dem Bottom-up-Ansatz des LEADER-Programms, mit dem die Beteiligung sämtlicher an der Umsetzung beteiligter Akteure an Programmplanung und –umsetzung gemeint ist.

[7] Ansätze können, auch wenn sie im Vergleich zu einer vollständig ausformulierten Theorie weniger Informationsgehalt besitzen, eine Untersuchung strukturieren, indem sie ein Ordnungssystem schaffen, das theoretische Elemente, empirische Befunde und kausale Zusammenhänge zusammenführen (Scharpf 2000:64-65).

[8] Es sei darauf hingewiesen, dass es nicht *die eine* politische Steuerungstheorie gibt, sondern je nach Untersuchungskontext eine Vielzahl von „einzelnen steuerungstheoretischen Forschungssträngen", die sich in *policy*-orientierten, akteurstheoretischen, soziologischen, funktionalistischen, kybernetischen, etatistischen u.a. Ansätzen niederschlagen (Görlitz/Burth 1998:79).

ordnen in die *policy*-analytische Steuerungstheorie, die Politikfeldanalyse und Implementationsforschung umfasst (Görlitz/Burth 1998:80). Der Prozess der politischen Herrschaftsausübung kann sich von der obersten Verwaltungsebene hierarchisch nach unten (*Top – Down*) vollziehen, oder durch die Kooperation aller Beteiligter, insbesondere derjenigen Akteure, die von dem Programm betroffen sind, von unten nach oben (*Bottom – Up*). Fungiert der Staat wie im ersten Fall als politisches Steuerungszentrum, das institutionell verkörpert wird durch Parlament, Regierung und Verwaltungen (Schimank/Glagow 1984:6), wird der Staat im zweiten Fall zum „kooperativen Staat“ (Mayntz 2004a:68) bzw. zum „verhandelnden Staat“ (Scharpf 2000:329-334). Dabei wird die „Regierungsperspektive“ ergänzt durch die „Bürgerperspektive“ bzw. die „Adressatenperspektive“ (Mayntz 1980a:3; Mayntz 1980b:237), sodass nicht mehr klar zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt getrennt werden kann (Mayntz 2004b:6). Dieser *Governance*-Ansatz ergänzt die akteurszentrierte Perspektive um eine „institutionalistische“ (Mayntz 2004b:1) Betrachtungsweise, die Regelungsformen berücksichtigt, die sowohl staatlich und hierarchisch als auch privat und netzwerkartig organisiert sein können. In diesem Rahmen vollzieht sich horizontale Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die beispielsweise in Netzwerken organisiert sind. Da zur Untersuchung des LEADER-Programms Elemente beider Betrachtungsweisen von Bedeutung sind, werden sie in den Kapiteln 2.2 und 2.3 genauer betrachtet.

2.2 Hierarchische Steuerung und Top-down-Analyse

Nach SCHARPF (2000:283) können hierarchische Interaktionsformen prinzipiell erstrebenswert erscheinen, da sie die Transaktionskosten durch abgestimmtes Handeln verringern und aus einer übergeordneten wohlfahrtsmaximierenden Perspektive agieren. Kritisch zu sehen ist jedoch, dass hierarchische Steuerung nur dann positive Wohlfahrtseffekte haben kann, wenn die „Inhaber hierarchischer Autoritätspositionen dem Ideal des wohlwollenden und allwissenden Diktators entsprechen“ (Scharpf 2000:286). Diesem Ideal stehen in der Realität das Motivationsproblem, d.h. die unterstellte „gemeinwohlorientierte“ Motivation sämtlicher Akteure (Scharpf 2000:293) und das Informationsproblem, d.h. das Fehlen vollständiger und richtiger Informationen auf den übergeordneten Hierarchieebenen (Scharpf 2000:286), gegenüber.

Methodisch kann die Steuerung „von oben nach unten“ untersucht werden mit einer top-down-gerichteten Analyse. Eine solche Analyse beginnt üblicherweise

mit der Betrachtung der Politikentscheidung auf der höchsten hierarchischen Ebene und fragt danach inwieweit die Aktivitäten der implementierenden Akteure und Zielgruppen mit den in der Politikentscheidung festgelegten Zielen und Verfahren übereinstimmen, in welchem Maße die Ziele im Zeitverlauf erreicht wurden, welche Faktoren Output und Wirkungen beeinflusst haben und wie diese Politik im Zeitverlauf aufgrund gemachter Erfahrungen überarbeitet und angepasst wurde (Sabatier 1986:21-22).

An solchen top-down-gerichteten Analysen wurde u.a. kritisiert, dass sie erstens die Notwendigkeit zu und die produktiven Effekte von Konflikten, Verhandlungen und Politikprozessen während der Umsetzung vernachlässigt; zweitens bleiben einige wichtige Teilnehmer am Implementationsprozess unberücksichtigt; drittens ist der Ansatz wenig geeignet für Politikprobleme, deren Lösung einen großen Ermessenspielraum, lokale Präsenz und sich anpassende Implementationsmodi erfordern; viertens müssten im Rahmen dieses Ansatzes alle wichtigen Fragen am Anfang des Implementationsprozesses entschieden werden. Damit würden sämtliche Lernprozesse ignoriert, die während der Umsetzung von Programmen gemacht werden und die bei der Lösung von Problemen, die im Zuge dieser Umsetzung auftauchen, entstanden sind (O'Toole 1986:200-201; Lang/Naschold/Reissert 1998:32-33).

Als Antwort auf diese Kritikpunkte entwickelten sich *Governance*-Ansätze und die Bottom-up-Methode.

2.3 *Governance*-Ansätze und Bottom-up-Analyse

Der Begriff *Governance* ersetzt seit den 1990er Jahren zunehmend den Begriff der politischen Steuerung und bezeichnet im weiten Sinn eine „Regelungsstruktur", die „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure" (Mayntz 2004a:66), umfasst. Im Blickfeld der vorliegenden Arbeit liegt insbesondere der Aspekt der nicht-hierarchischen und nicht lediglich staatlichen Regelung sowie die kooperativen Beziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Netzwerken, die in Form von Verhandlungen zusammenarbeiten (Mayntz 2004a:66-70).[9]

[9] Der Begriff „Verhandlungen" betont den Kooperationscharakter der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, im Gegensatz zu vom Staat autoritär festgesetzten Regeln, die nicht beeinflusst

MAYNTZ (2004a:72) sieht die Vorteile der nicht-hierarchischen Regelung darin, dass sie modernen Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung entsprechen, über exaktere Informationen verfügen und vorhandene, spezifische Werte besser berücksichtigen können. Auch wenn MAYNTZ davor warnt, einen „funktionalistischen Fehlschluss“ zu ziehen und diese Art von *Governance* als „absichtsvoll“ und „aufgrund dieser Ziele“ (Mayntz 2004a:72) etabliert zu betrachten, trifft genau dies im Falle der Europäischen Kommission und ihrer Gemeinschaftsinitiativen zu: Das bewusste Experimentieren mit alternativen Methoden zur besseren Entwicklung und Umsetzung von Programmen soll die organisierte Beteiligung der Adressaten erhöhen, um dadurch bessere Informationen über die spezifischen Problemlagen zu erhalten und potenzielle Lösungsmöglichkeiten vor Ort besser ausschöpfen zu können.

Der Fokus der Bottom-up-Analyse liegt auf den Akteuren der untersten Implementationsebene. Die Analyse konzentriert sich auf diejenigen Akteure, die mit der Implementation beauftragt sind und nicht auf diejenigen, die für die Politikformulierung und –entscheidung zuständig sind, da die Politikvorgaben nicht gleichzusetzen sind mit den erzielten Ergebnissen. Weiterhin liegt der Fokus auf der Betrachtung der Implementationsstrukturen und den Verhandlungsprozessen innerhalb und zwischen den verschiedenen Netzwerken der umsetzenden Akteure. Darüber hinaus wird betont, dass Ermessensspielräume auf unteren Implementationsebenen nicht nur unvermeidlich, sondern sogar wünschenswert sind, da Programme während der Umsetzung „neu erfunden“ werden müssen, um den lokalen Bedürfnissen besser zu entsprechen (Najam 1995:13;20). Um die lokalen Bedürfnissen adäquat berücksichtigen zu können, müssen diese bekannt sein. Dazu vertritt ELMORE (1979) einen Ansatz, den er *backward mapping* nennt.[10] Dieser geht davon aus, dass derjenige Akteur, der am nächsten am Ursprung eines Problems sitzt, die größte Fähigkeit zur Lösung dieses Problems besitzt. Darüber hinaus hängt die Problemlösungskapazität von komplexen Systemen nicht von ihrer hierarchischen Kontrolle ab, sondern von der Maximierung des Ermessensspielraums an der Stelle, an der das Problem am augenscheinlichsten ist (Elmore 1979:605). Hier wird der großen Rolle von Ermessensspielräumen von Politikimplementierern auf den unteren Hierarchiee-

werden können. MAYNTZ stellt heraus, dass Verhandlungen zwischen Repräsentanten unterschiedlicher Organisationen stattfinden, wodurch Entscheidungen nicht „oktroyiert, sondern in direkter Interaktion der Beteiligten vereinbart“ (Mayntz 2004a:71) werden.

[10] Im Gegensatz dazu steht das *forward mapping,* das zuerst ein Ziel, entsprechende Schritte zur Erreichung dieses Ziels sowie die erwarteten Wirkungen formuliert und dann daran Scheitern oder Erfolg misst. Dieses Konzept leidet jedoch an den „*pathologies of hierarchy*“ (Elmore 1979:608;602-603).

benen[11] bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen und Programmen gebührend Rechnung getragen und gleichzeitig deren Potenzial zur Informationsverarbeitung und Programmanpassung genutzt.

Auch unter Berücksichtigung der Einbeziehung von Netzwerken, kann hierarchische Steuerung jedoch nicht vollständig ersetzt werden. Vielmehr existiert eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, „die *in eine* hierarchische Autoritätsstruktur eingebettet" (Scharpf 2000:323) ist. Im Fall der LEADER-LAGen handelt es sich um eine solche Form der Interaktion, da die Letztentscheidung zur Projektumsetzung auf der höchsten Hierarchiestufe, dem Landesministerium, getroffen wird. *Governance* bzw. die zunehmenden Mitwirkungsmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure ersetzen nicht die Einwirkungsmöglichkeiten staatlicher Akteure (Mayntz 1997:285); *Governance* bzw. Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie" (Scharpf 2000: 323;335) verkörpern vielmehr eine Kombination von dezentraler, partizipatorischer „Selbstregelung" und politischer Steuerung.

Der Fokus der Bottom-up-Analyse liegt also auf den Netzwerken, die aus sämtlichen Betroffenen gebildet werden, ihrer Zusammensetzung und ihrer Zusammenarbeit, während sich der Top-down-Ansatz eher auf die vertikalen Dimensionen des Implementationsprozesses konzentriert. Vor dem Hintergrund der „»neuen« Theorie politischer Steuerung" (Mayntz 1997:285) lässt sich die Implementation des LEADER-Programms durch Kombination von Elementen aus dem Top-down- und dem Bottom-up-Ansatz beleuchten. Beiden Ansätzen ist bewusst, dass Implementation ein komplexer, dynamischer, sich auf vielen Ebenen und zwischen vielen Akteuren abspielender Prozess ist und Implementationssituationen oft geprägt sind durch Druck „von oben" *und* „von unten" (Najam 1995:22-23).[12] Auch aus diesem Grund werden Top-down- und Bottom-up-Ansatz mittlerweile als komplementär betrachtet, da sie „verschiedene Ebenen der Analyse, die sich wechselseitig ergänzen und beide wichtig sind für eine gründliche Analyse von Implementationsprozessen" (Lang/Naschold/Reissert 1998:33) bilden.

---

[11] Dies sind sog. „*street-level bureaucrats*" (Lipsky 1980:3), die im öffentlichen Dienst direkt mit den Bürgern interagieren und einen großen Ermessensspielraum bei der Ausführung ihrer Arbeit besitzen.

[12] Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die beiden sich ergänzenden *Ansätze*, entlang derer die Darstellung und Analyse der Implementation des LEADER-Programms strukturiert wird. Es geht nicht darum, mithilfe einer *Theorie* allgemeingültige Schlüsse aus der Betrachtung dieser Programmimplementation zu ziehen, auch wenn es Versuche gibt, die Top-down- und Bottom-up-Elemente in *theoriebildenden* Modellen zusammenführen (vgl. Sabatier 1986:38-44; Goggin et al. 1990:172-189).

2.4 Zusammenführung von Top-down- und Bottom-up-Analyse

Zuerst folgt die Untersuchung des Implementationsprozesses des LEADER-Programms dem Top-down-Ansatz, d.h. im ersten Schritt werden Akteure und Institutionen auf der obersten Ebene der Politikformulierung und -entscheidung (europäische Ebene) betrachtet, da diese den methodischen und teilweise inhaltlichen Rahmen abstecken, innerhalb dessen die dezentralen Akteure vor Ort agieren. Denn, auch wenn die konkreten Programminhalte und Strategievorschläge von Akteuren auf nationaler, subnationaler und lokaler Ebene mitgestaltet sind, handelt es sich bei den Gemeinschaftsinitiativen der Europäischen Kommission grundsätzlich um Programme, die im ersten Schritt von der supranationalen Ebene (Europäische Kommission) initiiert werden und in Ermangelung eigener Implementationskapazitäten der EU über die hierarchischen Zuständigkeitsebenen in den einzelnen Mitgliedstaaten, d.h. in Deutschland über die Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kreisebene, umgesetzt werden müssen.

Im zweiten Schritt werden vor dem Hintergrund einer bottom-up-gerichteten Vorgehensweise die Implementationsstruktur sowie die Akteure auf der untersten Implementationsebene betrachtet. Mit Einführung der veränderten Zusammensetzung der LAGen unter LEADER+, d.h. der vorgeschriebenen Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner (WiSo-Partner) zu mindesten 50 Prozent und damit der Berücksichtigung einer größeren Anzahl dezentraler Akteure (regionale und lokale sowie öffentliche und private Kräfte) innerhalb der LAG, erweist sich zusätzlich die Betrachtung des Implementationsprozesses mithilfe des Bottom-up-Ansatzes als geeignet. So kann der gestiegenen Anzahl und Bedeutung der Akteure vor Ort sowie der damit verbundenen erhöhten Komplexität Rechnung getragen werden.

NAJAM (1995) führt die Stärken des Top-down- und des Bottom-up-Ansatzes in dem von ihm entwickelten sog. *5C Protocol* zusammen. Damit ergibt sich ein Gerüst mit dessen Hilfe Implementationsprozesse strukturiert untersucht werden können.

2.5 Das Gerüst zur Untersuchung des Implementationsprozesses

Das von NAJAM (1995) entwickelte *5C Protocol*[13] stellt ein Modell dar, in dem Elemente beider Ansätze vertreten sind, um die Stärken des jeweiligen Ansat-

[13] *5C* steht für die fünf Variablengruppen, deren englische Bezeichnungen jeweils mit dem Buchstaben „C“ beginnen.

zes zu nutzen. Daher ist es geeignet, um das LEADER-Programm, das sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Elemente enthält, zu untersuchen. Das Gerüst des *5C Protocols* zur Untersuchung von Implementationsprozessen wird gebildet durch fünf Variablengruppen. Bevor das *5C Protocol* genauer vorgestellt wird, sei kurz auf die diesem Modell zugrunde liegenden Annahmen eingegangen:

Tabelle 2: Die Annahmen des *5C Protocol*

Annahme (englisch)	Inhalt
Complexity & Multiple Actors	Implementation ist geprägt von Komplexität, denn sie ist nicht nur eine Organisations- und Verwaltungsaufgabe, sondern ein politischer Prozess, der sich damit befasst, wer, was, wann, wie, wo und von wem bekommt und daher eine Vielzahl von Akteuren umfasst.
Actors = Unit of Analysis	Analyseeinheit sind die relevanten Akteure und ihre Interaktionen.
Multiple Levels	Implementation vollzieht sich (gleichzeitig) auf und über mehrere Ebenen.
Dynamism	Implementation ist geprägt von Dynamik und dem Zusammenspiel von Programmplanern und -umsetzern, d.h. Implementation ist ein lebendiger Prozess, der sich bei der Umsetzung durch viele Akteure und Ebenen verändert und dadurch wiederum rückkoppelnd die Politikinhalte bzw. Programme verändert.

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: Najam 1995:31-34.

Die aufgezeigten Annahmen spiegeln sich in der folgenden Definition von Implementation wider:

> *„Implementation ist ein dynamischer Prozess von Interaktionen zwischen mehreren Akteuren, die auf mehreren Ebenen sowie innerhalb und zwischen mehreren Organisationen ablaufen*“ (Najam 1995:34).

Dieses Verständnis von Implementation wird ergänzt durch die präzisierende Definition von PALUMBO/CALISTA (1990:5), nach welcher Implementation nicht nur die beauftragten Verwaltungseinheiten, sondern auch private Organisationen, die Teile des Programms durchführen, die Adressaten selbst und die sozioökonomischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen, in denen das Programm umgesetzt wird, umfasst. Diese Definition eignet sich für die vorliegende Arbeit in besonderem Maße, da bei der Umsetzung des LEADER-Programms in Rheinland-Pfalz sowohl Verwaltungseinheiten (MWVLW, Bezirksregierungen bzw. ADD und Kreisverwaltungen) als auch zivilgesellschaftliche Organisationen (Vereine, Verbände u.a.) und die Adressaten des Programms

(Projektträger) durch das Vehikel der LAG beteiligt sind. In den von den LAG-Mitgliedern selbst erarbeiteten Gebietsbezogenen Entwicklungsprogrammen mit Pilotcharakter (GIEP) finden implizit die sozioökonomischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen ihren Niederschlag.

Der Begriff Implementationsprozess umfasst in der vorliegenden Arbeit sowohl die Programmplanung als auch die Programmumsetzung. Es geht darum, den Ablauf der Implementation darzustellen und den bottom-up-gerichteten Charakter der LAGen genauer zu beleuchten; es geht nicht darum zu prüfen, inwieweit das LEADER-Programm sämtliche vorgegebenen inhaltlichen Ziele umsetzen konnte und objektiv als erfolgreich gelten kann. Diese Aufgaben übernehmen die regelmäßig stattfindenden Ex-Ante-, Ex-Post- und Halbzeitevaluationen, die von professionellen Instituten erstellt werden.

Die Untersuchung des LEADER-Programms orientiert sich am *5C Protocol* von NAJAM (1995:30-54), das aus einer Vielzahl von Variablen, die in bisherigen Untersuchungen identifiziert und untersucht wurden[14] fünf miteinander verknüpfte Variablengruppen bzw. Bereiche identifiziert. Diese fünf Bereiche bilden ein Gerüst, mit dessen Hilfe Implementationsprozesse untersucht werden können:

Tabelle 3: Die fünf Variablengruppen des *5C Protocol*s

	Variable (englisch)	**Bereich (deutsch)**	**Inhalt**
1	**C**ontent	Inhalt	Inhalt des Programms, d.h. Ziele, Problembetrachtung und Lösungsmethoden.
2	**C**ontext	Umfeld	Umfeld, d.h. institutionelle Akteure mit ihren Interessen und standardisierten Verfahrensabläufen sowie das politische, kulturelle, administrative und organisatorische Umfeld des Implementationsprozesses.
3	**C**ommitment	Verpflichtung/ Motivation	Motivation der umsetzenden Akteure auf allen Ebenen und deren Verpflichtung auf die Ziele und Methoden des Programms.
4	**C**apacity	Kapazitäten	Administrative Kapazitäten und Ressourcen, die den Umsetzern zur Verfügung stehen.
5	**C**lients & **C**oalitions	Adressaten	Unterstützung oder Behinderung durch die Adressaten.

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: Najam (1995:35-54); Lang/Naschold/Reissert(1998:34).

[14] O'Toole (1986) untersuchte 300 Fallstudien und kam zu dem Schluss, dass keine allgemeine übergreifende Theorie existiert, aber eine gewisse implizite Übereinstimmung in der Wahl wichtiger Variablen, die in sämtlichen Studien vorkommen (O'Toole 1986:184;203).

Der Bereich ‚Inhalt'

Im ersten Bereich werden die Inhalte des zu untersuchenden Programms, d.h. die Zielsetzungen und Merkmale sowie Problembetrachtung und Lösungsmethoden untersucht.

Der Bereich ‚Umfeld'

Der Bereich ‚Umfeld' umfasst institutionelle Akteure mit ihren Interessen und standardisierten Verfahrensabläufen. Darüber hinaus berücksichtigt er die Annahme, dass die jeweiligen sozialen, wirtschaftlichen, rechtlichen, kulturellen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen eines Programms das Verhalten der implementierenden Akteure und der Adressaten generell beeinflussen (Najam 1995:32). Ein Merkmal dieser Variable ist die „*mutual adaptation*" (Najam 1995:43), d.h. ein durch Implementation und handelnde Akteure sich gegenseitig anpassendes und damit sich veränderndes programmatisches Umfeld. Dieses Merkmal spiegelt sich in den vorgeschriebenen Verfahrensabläufen der Gemeinschaftsinitiative wider (siehe Abbildung 1), die sämtliche Aktivitäten der Akteure rückkoppelt und professionalisiert, sodass die beteiligten Akteure davon systematisch profitieren können.

Bereich ‚Verpflichtung/Motivation'

Die Verpflichtung und Motivation bezieht sich auf *alle* am Umsetzungsprozess Beteiligten. Den *street-level bureaucrats* kommt eine besondere Bedeutung zu, da erstens ihre Motivation nicht nur geprägt ist durch ihre Vorgesetzten bzw. ihr Amt, sondern auch durch die besondere Nähe zur Realität, d.h. den Bedürfnissen der Adressaten. Zweitens erlauben ihnen ihre Ermessensspielräume de facto, das Programm (um)zugestalten (Najam 1995:47). Da die Verpflichtung nicht nur auf die Einhaltung festgeschriebener Regeln und Vorschriften beschränkt ist, sondern auch die Verpflichtung auf die übergeordneten Ziele und Strategien umfasst, spielen die Ermessensspielräume aller Akteure eine Rolle. Denn die Ermessensspielräume können einerseits als „bewusste Evolutions- bzw. Innovationsinstrumente" (Lang/Naschold/Reissert 1998:37) dienen, die durch ihre Nähe zu den lokalen Bedürfnissen die passendsten Lösungen finden können. Andererseits können sie bei mangelnder Verpflichtung auf das Programm oder einzelne Elemente daraus, zur Verfälschung der übergeordneten Strategien führen.

Bereich ‚Kapazitäten'

Die Kapazitäten umfasst finanzielle Ressourcen, die administrative Infrastruktur und deren personelle Ausstattung.

Bereich ‚Adressaten'

Die Adressaten entscheiden als Zielgruppe über Erfolg oder Scheitern eines Programms direkt und indirekt mit: direkt, indem sie Fördermöglichkeiten annehmen oder ablehnen und indirekt, indem sie ihre Belange und Vorschläge, Interessen und Befürchtungen über „dezentrale Implementationsakteure" (Lang/Naschold/Reissert 1998:40) artikulieren oder sich selbst engagieren. Dieser Bereich kann ergänzt werden durch die Betrachtung von Akteursanzahl und –struktur sowie die Miteinbeziehung von Einstellungen und Perzeptionen der implementierenden Personen (O'Toole 1986:189).

NAJAM merkt abschließend an, dass „what the interlinked dynamic 5C protocol implies is that implementation cannot be seen as an activity to be planned and then carried out according to a carefully predetermined plan; rather, it is a process that can only, at the very best, be managed. [...] The management of implementation is akin to rewriting the music in the act of playing it" (Najam 1995:56). Dieses Management vollzieht sich über die Beeinflussung der jeweils relevanten Variablen, die als „Stellschrauben" in die ein oder andere Richtung die Zielerreichung des Implementationsprozesses verbessern sollen. Zu beachten ist, dass die Variablen nicht trennscharf sind und sich in Teilbereichen überschneiden.

Für die vorliegende Untersuchung wurde das Gerüst von NAJAM an die Eigenarten des LEADER-Programms angepasst und die Variablengruppen verändert. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Betrachtung des organisatorischen Umfelds (Bereich 1), des Programminhalts (Bereich 2), sowie den in Rheinland-Pfalz an der Umsetzung beteiligten Akteuren, ihrer Motivation und den Adressaten (Bereich 3).

Bereich 1 konzentriert sich auf das organisatorische Umfeld, unter dem die rechtlichen Grundlagen, die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, die jeweilige Fördergebietsabgrenzung sowie der formelle Verfahrensablauf und die beteiligten Akteure betrachtet werden.

Tabelle 4: Die Untersuchungsbereiche des LEADER-Programms

	Name	Inhalt
Bereich 1	Umfeld	Organisatorisches Umfeld inkl. rechtlicher Grundlagen, finanzieller Ressourcen, Fördergebietsabgrenzung und formeller Verfahrensablauf.
Bereich 2	Inhalt	Merkmale, Zielsetzungen sowie methodische und inhaltliche Ausgestaltung des Programms.
Bereich 3	Akteure	Institutionelle und andere Akteure sowie Adressaten im Verfahrensablauf, ihre Zusammenarbeit und Einschätzungen.

Eigene Darstellung.

Bereich 2 entspricht inhaltlich NAJAM's Variable *Content* und geht intensiv auf die LEADER-Merkmale, die Zielsetzungen des LEADER-Programms sowie die methodische und inhaltliche Ausgestaltung (gebietsbezogener Ansatz, Bottom-up-Ansatz, LAG, Innovation und Integration) des LEADER-II- und LEADER+-Programms ein. An dieser Stelle werden auch Akteursstruktur und Anzahl der Akteure betrachtet (O'Toole 1986:189), da sich u.a. in der gestiegenen Anzahl der Akteure und der veränderten Zusammensetzung der LAGen Unterschiede zwischen LEADER II und LEADER+ zeigen lassen.

Im Bereich 3 wurden die bei NAJAM unter *Context* aufgeführten institutionellen Akteure sowie die unter *Capacity* aufgeführten administrativen Fähigkeiten zusammengeführt, da die Verwaltungsbehörden mit ihren standardisierten Verfahrensabläufen im LEADER-Programm nicht nur den institutionellen Rahmen abstecken, sondern zu den gewichtigsten Akteuren in der Umsetzung zählen. Darüber hinaus wird der Bereich *commitment* an dieser Stelle integriert und an der Zusammenarbeit der Akteure sowie den Einstellungen und Perzeptionen der implementierenden Personen deutlich gemacht. Ihre Äußerungen dienen zur Veranschaulichung der Prozesse. Auch der Bereich *clients & coalitions* wird Teil des Bereichs 3, da die Rolle und Teilnahme der Adressaten aufgrund der Aussagen der implementierenden Hauptakteure erfasst wurden.

3. Die europäische Struktur- und Regionalpolitik

Um die für die Untersuchung ausgewählte Gemeinschaftsinitiative LEADER der Europäischen Kommission in die europäische Struktur- und Regionalpolitik einordnen zu können, werden im Folgenden die wichtigsten Etappen der Entwicklung dieser Politik dargestellt. Dabei ist das Augenmerk auf die Europäische Kommission und die Entwicklung der von ihr initiierten Gemeinschaftsinitiativen gerichtet. Weiterhin wird ein Überblick über Akteure, institutionelle Voraussetzungen und Instrumente gegeben, mit denen die Struktur- und Regionalpolitik in Deutschland über Bundes- und Landesebene umgesetzt wird.

3.1 Die Entwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik

In der Wissenschaft werden verschiedene Erklärungen für die Entstehung dieses Politikfeldes diskutiert. Neben ökonomischen Erklärungen[15] und Begründungen, die auf einem europäischen Solidaritätsverpflichtungsverständnis beruhen,[16] wird die Entwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik zurückgeführt auf intergouvernementale Verhandlungsprozesse, in denen vertiefende Integrationsschritte durch Zugeständnisse an integrationsskeptische Mitgliedstaaten ‚erkauft' wurden. Die europäische Struktur- und Regionalpolitik ist hier „Verhandlungsmasse" (Zeitel 1998:88) oder „Tauschwert" (Tömmel 1994:45) und trägt den Charakter von *side-payments*, ohne die die Integration in anderen Politikfeldern[17] nicht zustande gekommen wäre (Pollack 1995:363; Ast 1999:60). Aus Sicht der Europäischen Kommission kann die Struktur- und Regionalpolitik durch Konzentration finanzieller Mittel der Europäischen Union (EU) auf die bedürftigsten Regionen und durch die Verbesserung der Effizienz der regionalen Politik u.a. zur Schaffung sozialer und ökonomischer Voraussetzungen für weitere Integrationsetappen beitragen, indem die gemeinschaftliche Regionalpolitik auf eine „ausgewogene europäische Integration auszurichten" (Europäische Kommission 1996:2) ist. Insbesondere die von der Europäischen Kommission initiierten Gemeinschaftsinitiativen dienen darüber hinaus als „Experimentierstätten" (Europäische Kommission 2005:1) für neue Methoden der Politikumsetzung, in denen „neuartige Ansätze zur Lösung von grundlegenden

[15] Europäische Regionalpolitik soll den Austausch von Gütern zwischen ärmeren und reicheren Regionen verbessern und damit auch die ökonomische Entwicklung der gesamten EU positiv beeinflussen (Eißel 1994:45-60).
[16] Insbesondere die Förderung der Kohäsion, d.h. des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union, wird als gesamteuropäische Aufgabe betrachtet, die auf einem „wohlfahrtsstaatlichen Konzept gegenseitiger nationaler Solidarität" (Ast 1999:60) gründet (Nanetti 1996:59; Wishlade 1996:27-32; Axt 2000:15).
[17] Zum Beispiel in der GAP und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Problemen des europäischen Zusammenhalts gefördert werden. [...] Außerdem können sie die Beteiligung lokaler Gruppen an Aktionen von gemeinschaftlicher Dimension unterstützen“ (Europäische Kommission 1996:16). Nach Ansicht der Europäischen Kommission ist die Struktur- und Regionalpolitik ein Politikfeld, das Handlungsbefugnisse auf europäischer Ebene erfordert, da durch aktive gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik die Weiterentwicklung der gesamten EU gefördert werden kann. Die von der Europäischen Kommission und damit auf Gemeinschaftsebene initiierten Gemeinschaftsinitiativen sind dadurch als europäisches Instrument einer gemeinsamen Struktur- und Regionalpolitik legitimiert.

3.1.1 Die Anfänge der europäischen Struktur- und Regionalpolitik

In der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) von 1957 wird die Intention der Mitgliedstaaten deutlich, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“ (EGV Präambel). Aufgrund der Annahme, dass sich dies durch die Kräfte des Marktes und die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Gemeinschaft einstellen würde, wurde zu diesem Zeitpunkt darauf verzichtet, eine gemeinsame Regionalpolitik zu etablieren (Bieber/Epiney/Haag 2005:544). Im Gegensatz dazu wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als gemeinschaftliches Handlungsfeld in den Römischen Verträgen verankert und 1962 der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) eingerichtet,[18] der zwei Jahre später aufgespalten wurde in die Abteilung Garantie, welche die Ausgaben der GAP finanziert, und die Abteilung Ausrichtung, welche die Strukturmaßnahmen finanziert. Aus dem EAGFL zählt heute nur die Abteilung Ausrichtung zur Struktur- und Regionalpolitik (Axt 2000:103). Mit notwendigen strukturpolitischen Anpassungen landwirtschaftlicher Einzelbetriebe sowie landwirtschaftlicher Infrastruktur und dem Willen zur Unterstützung benachteiligter Gebiete wurde die Einführung dieses Fonds begründet (Bursig 1990:136-137).[19]

[18] Verordnung (VO) Nr. 25 in: ABl. P 30 vom 20. April 1962.

[19] Weitere Instrumente der Struktur- und Regionalpolitik (SRP) sind die 1958 gegründete Europäische Investitionsbank (EIB), die Darlehen und Bürgschaften für private und öffentliche Investitionen bereitstellt (Art. 9, Art. 266-267 EGV); der 1960 geschaffene Europäische Sozialfonds (ESF), der „die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte“ sowie deren „Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse [...] durch berufliche Bildung und Umschulung“ (Art. 146 EGV) fördert; der seit 1975 existierende Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der durch Strukturanpassungsmaßnahmen in rückständigen Gebieten „zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft“ (Art. 160 EGV) beitragen soll sowie das zum

Als in den 1970er Jahren die Schwächen des Wirtschaftssystems bezüglich regionaler Entwicklung offensichtlich und Maßnahmen der einzelstaatlichen Regionalpolitiken zunehmend als wettbewerbsverzerrend erkannt wurden, gewann aktive gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik an Akzeptanz (Bieber/Epiney/Haag 2005:544; Ast 1999:61).[20] 1975 wurde der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)[21] eingeführt, der die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten ergänzen sollte (Bieber/Epiney/Haag 2005:545-546). Durch die Aufteilung der finanziellen Mittel entlang fester Quoten und eines nicht auf bestimmte regionalpolitische Schwerpunkte ausgerichteten Verteilungsschlüssels (‚Gießkannenprinzip') sowie die geringe finanzielle Ausstattung der Fonds[22] blieben die Wirkungen der Struktur- und Regionalpolitik bescheiden. Darüber hinaus waren weder die Europäische Kommission noch die subnationalen Körperschaften an der Ausgestaltung beteiligt (Ast 1999:63-64). Dies änderte sich mit der ersten Reformwelle Ende der 1970er Jahre, durch die der Europäischen Kommission fünf Prozent der Regionalfondsmittel aus der Quotenverteilung zur eigenen Verfügung zugeteilt wurden. Im Rahmen dieser sog. Quotenfreien Abteilung[23] konnte sie Programme mit experimentellem Charakter (z. B. Spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen, Integrierte Maßnahmen zur Regionalentwicklung) anhand gemeinschaftlicher Kriterien auswählen und schwerpunktmäßig fördern (Auel 2003:65; Tömmel 1994:83-85). Damit wurden erstmals Instrumente geschaffen, die von der Kommission auf vielseitige Weise und nach von ihr festgelegten Zielsetzungen und Kriterien genutzt werden konnten, um innovativ Probleme lösen zu können, die sich auf europäischer Ebene bzw. infolge europäischer Vereinbarungen ergaben (Tömmel 1994:77).[24] Die Struktur- und Regionalpolitik auf gemeinschaftlicher Ebene gewann dadurch ein gewisses Maß an Gestaltungsspielraum und konnte einen Erfahrungsschatz ansammeln, auf den sie zu einem späteren Zeitpunkt zurückgreifen würde. Aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung konnten die Experimentiermaßnahmen aus der Quotenfreien Abteilung lediglich kleine Wirkungen entfalten; die Quotenfreie Abteilung, auch quota-freier Sektor genannt, wurde 1984 abgeschafft. TÖMMEL (1994:86)

01.01.1994 eingeführte Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) zur Entwicklung der gemeinsamen Fischereipolitik (VO (EWG) Nr. 2080/93).

[20] Durch den Mansholt-Plan von 1970 (VO (EWG) Nr. 729/70) wurde gemeinschaftlichen Maßnahmen in der Agrarstrukturpolitik gegenüber nationalen Einzelmaßnahmen der Vorzug gegeben (Axt 2000:103).

[21] VO (EWG) Nr. 724/75; VO (EWG) Nr. 725/75.

[22] Zwischen 1958 und 1988 verfügten die Strukturfonds insgesamt über Haushaltsmittel von 58,4 Mrd. ECU (Europäische Kommission 1996:4).

[23] Auch quota-freier Sektor genannt (Tömmel 1994:77).

[24] Beispielsweise konnte im quota-freien Sektor von den Fördergebieten der Mitgliedstaaten abgewichen werden. Dadurch war auch die Kommission in der Lage Fördergebiete – unabhängig von der nationalstaatlichen Fördergebietseinteilung – nach eigenen Kriterien zu bestimmen (Tömmel 1994:77-78).

macht jedoch deutlich, dass „die Experimente auf der instrumentellen Ebene außerordentlich erfolgreich waren: Fast alles, was in ihnen erprobt wurde, entwickelte sich später zu einer geregelten Politik, wenngleich unter anderem Namen und in einer anderen Konstellation“.[25]

Darüber hinaus manifestierte sich im Umfeld dieser Reformwelle ein neues regionalpolitisches Paradigma, das sich bis heute in einigen Gemeinschaftsinitiativen finden lässt: Die ursprünglich von den Mitgliedstaaten zentral gestaltete Regionalpolitik wurde durch das Leitbild einer „regionalisierten Strukturpolitik“ ersetzt, in deren Rahmen die strukturpolitischen Planungs- und Entscheidungsstrukturen in die einzelnen Regionen verlagert und die Stärkung des regional vorhandenen „endogenen Entwicklungspotentials“ in den Vordergrund gestellt werden (Eckey 1990:208-222; Ziegler 1995:11-13; Ast 1999:26). ECKEY (1990:208) definiert vor dem Ziel der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur das „regionale Entwicklungspotential“ als „jene Menge an Gütern und Dienstleistungen [...], die in einer Region bei einem gegebenen Bestand an Produktionsfaktoren maximal erzeugt werden können“.[26] Dem Leitbild der „regionalisierten Strukturpolitik“ zufolge besitzt jede Region eigene spezifische Entwicklungspotenziale (z. B. im Bereich Produktion und Arbeitsteilung oder durch bestimmte naturräumliche Bedingungen), die durch die Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aufgespürt und aktiviert werden können. Dadurch soll nach HEINZE/VOELZKOW (1997:254) eine „Qualitätsverbesserung der Strukturpolitik“ erwartet werden können, „wenn es gelingt, regionale Kräfte zu mobilisieren, ihre Informations- und Organisationspotentiale zu erschließen und sie zu einer strukturpolitischen Kooperation und Koordination „anzustiften““. Für die vorliegende Arbeit wurden die verschiedenen Konnotationen des Begriffs „endogenes Entwicklungspotenzial“ in der folgenden Definition zusammengeführt:

> Endogenes Entwicklungspotenzial ist die Fähigkeit, die in einer Region existierenden Ressourcen in Form lokal ansässiger, betroffener, aktiver Menschen sowie Ressourcen naturräumlicher, kultureller und wirtschaftlicher Art durch die Beteiligung regionaler Gruppen sowie interessierter Einzelpersonen und ihrer kreativen Zusammenarbeit zu mobilisieren.

Durch die Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials soll bewirkt werden, dass die Gestaltung und Umsetzung der Struktur- und Regionalpolitik

[25] Dazu zählen beispielweise die 1985 initiierten Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) und die 1988 eingeführten Gemeinschaftsinitiativen mit ihren speziellen Planungs- und Implementationsvorgaben der Europäischen Kommission.

[26] Zeitel (1998:13-14) stellt weitere Definitionen für „regionales Entwicklungspotential“ zur Auswahl, die aufgrund ihrer betont ökonomischen Ausrichtung für die vorliegende Arbeit wenig Nutzen bringen. Der Begriff des „regionalen Entwicklungspotentials“ wurde in den Bereich der Regionalpolitik schon in den 1960er Jahren von GIERSCH (1964:393) eingeführt.

zur bestmöglichen Nutzung der vor Ort existierenden Ressourcen und Entwicklungsmöglichkeiten führt. Das endogene Entwicklungspotenzial kann insbesondere durch Partizipation der lokalen und regionalen Bevölkerung, von Vereinen und organisierten Interessenverbänden erschlossen werden, da diese lokalen Akteure die besten Informationen über die Bedingungen vor Ort besitzen und ihr *local knowledge* die Struktur- und Regionalpolitik qualitativ verbessert.

HEINZE/VOELZKOW (1997:261) weisen darauf hin, dass die Erfolge dieser Dezentralisierung in Form neuer Kooperationsformen, d.h. in neuen Projekten oder Institutionen sichtbar werden können. Die Lokalen Aktionsgruppen des LEADER-Programms können als eine solche Institution betrachtet werden, die neue Kooperationsformen auf Basis des Bottom-up-Ansatzes ausprobieren.

AST führt die zunehmende Begeisterung der Mitgliedstaaten für das Konzept der Entwicklung des endogenen Entwicklungspotenzials unter anderem auf die „normative Faszination und Vagheit“ (Hahne 1985:1) des Begriffs zurück, da diese Unbestimmtheit das Konzept „politisch besonders attraktiv“ (Ast 1999:27) erscheinen lässt. Dies ist schlüssig, da es den Mitgliedstaaten viel Spielraum lässt, die subnationalen Akteure zu bestimmen und den Begriff mit Inhalten zu füllen. Da die Mitgliedstaaten die Hauptakteure der europäischen Struktur- und Regionalpolitik waren und diese den Paradigmenwechsel unterstützten, wurde die „von unten“ konzipierte Struktur- und Regionalpolitik bis Mitte der 1980er Jahre auf europäischer Ebene akzeptabel und konsensfähig (Tömmel 1994:90-92; Ast 1999:64).

Mit den Reformbeschlüssen des Gipfeltreffens des Europäischen Rates in Stuttgart und Fontainebleau 1984 sollten die regionalpolitisch relevanten Gemeinschaftspolitiken untereinander sowie die Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten besser koordiniert werden.[27] Trotz der Abschaffung des quota-freien Sektors, erlaubte die Einführung der mehrjährigen Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) im Jahre 1985 der Europäischen Kommission das Fortführen experimenteller Programmansätze (Tömmel 1994:98-100; Ast 1999:67). Die IMP besaßen eine für den damaligen Zeitpunkt innovative Ausrichtung auf einen integrierten, abgestimmten Einsatz von europäischen und nationalen Finanzmitteln, geplante mehrjährige Maßnahmen sowie die Programmentwicklung und –umsetzung in Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission sowie nationalen und

[27] VO (EWG) Nr. 1787/84. Weiterhin sollten die Beihilfesysteme koordiniert, die Gemeinschaftsmittel erhöht und in den nationalen Haushalten als solche gekennzeichnet werden. Der feste Verteilungsschlüssel für die Mitgliedstaaten wurde abgeschafft (Auel 2003:65).

regionalen Behörden. Das Instrumentarium des IMP-Experiments beeinflusste später die Ausgestaltung der europäischen Strukturfonds. (Heinelt 1996a:24). Sie gelten als Vorläufer der 1988 geschaffenen Gemeinschaftsinitiativen.

3.1.2 Die Stärkung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde 1986 die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion), in den EGV aufgenommen. Ziel ist „eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“ sowie „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete [...], einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (Art. 158 EGV). Die von der EEA angestoßenen Strukturfondsreformen brachten im Jahre 1988 diverse Veränderungen mit sich: Neben der Verdoppelung der finanziellen Mittel der Strukturfonds, wurden die Gemeinschaftsinitiativen eingeführt und verfahrenstechnische Änderungen wie die Einführung verbindlicher Prinzipien und die funktionale bzw. geographische Differenzierung bei der Förderung von Gebieten initiiert (Schoneweg 1996:816; Ast 1999:70-73).[28]

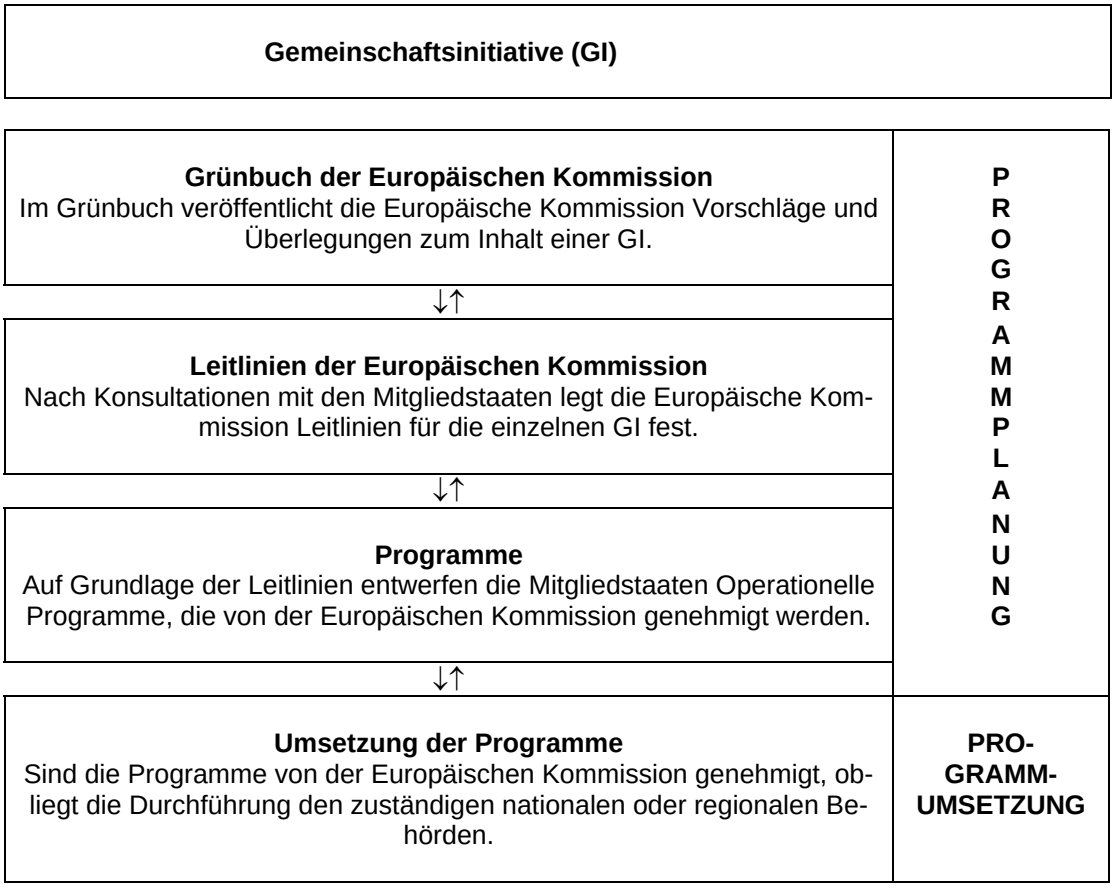
Zwischen 1989 und 1993 belief sich die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds auf 64 Mrd. ECU (Ast 1999:76), wovon rund zehn Prozent (5,8 Mrd. ECU) für die Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung standen (Europäische Kommission 2001b:14).

Die Gemeinschaftsinitiativen sind Förderprogramme, deren Leitlinien von der Europäischen Kommission ausgearbeitet werden. Die Mitgliedstaaten entwickeln bzw. lassen anhand dieser Leitlinien Entwicklungsprogramme entwickeln, die nach der Genehmigung durch die Europäische Kommission von den nationalen bzw. regionalen Behörden umgesetzt werden (siehe Abbildung 1).

Die Gemeinschaftsinitiativen werden „von der Kommission in eigener Regie eingesetzt“ (Axt 2000:257), da die Kommission „relativ unabhängig vom Ministerrat“ (Auel 2003:68) über die Gemeinschaftsinitiativen entscheiden kann, denn zu ihrer Initiierung ist keine Verordnung des Rates notwendig.

[28] VO (EWG) Nr. 2052/88.

Abbildung 1: Die Entstehung einer Gemeinschaftsinitiative



Eigene Darstellung. Quelle der Informationen: Europäische Kommission 1996:10-11.

Ziel der Gemeinschaftsinitiativen ist es, zur Lösung von Problemen beizutragen, „die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind“ (Europäische Kommission 1996:10), wie beispielsweise Maßnahmen zur Entwicklung transnationaler Kooperation oder zum Aufbau von Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Staeck 1996:42). Im Zeitraum 1989-1993 gab es 14 Gemeinschaftsinitiativen.[29]

Seit den Strukturfondsreformen von 1988 liegen der europäischen Regionalpolitik folgende Prinzipien zugrunde, die in ihren Grundzügen bis heute gelten:

Tabelle 5: Die Prinzipien der Struktur- und Regionalpolitik seit 1988

Prinzip	Inhalt
Konzentration	Förderung festgelegter Entwicklungsziele (siehe Tabelle 5).
Additionalität (Zusätzlichkeit)	Die Gemeinschaftsmittel dürfen nationale Mittel nicht ersetzen, sondern müssen von ihnen ergänzt werden (Ergänzungsfinanzierung/Kofinanzierung). In Ziel 1-Gebieten dürfen bis zu 75 Prozent, bei den übrigen Zielen bis zu 50 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtkosten über europäische Mittel finanziert werden.

[29] Eine detaillierte Übersicht gibt Schoneweg (1996:826-827).

Programmplanung	Mehrjährige Entwicklungsprogramme ersetzen die Förderung von Einzelprojekten durch Integration einzelner Maßnahmen in längerfristige, auf lokaler oder regionaler Ebene angesiedelte Planungsprogramme.
Partnerschaft	Die Europäische Kommission strebt eine möglichst enge Abstimmung mit den beteiligten Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene an.

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: VO (EWG) Nr. 2052/88.

Im Zusammenhang dieser Arbeit sind vor allem die Prinzipien der Programmplanung und Partnerschaft von Belang, da sie wesentliche Neuerungen für die Planungs- und Implementationsphasen darstellen und die Umsetzung der Programme insbesondere in Bezug auf die Anwendung des Bottom-up-Ansatzes vor Ort prägen. Auf das Partnerschaftsprinzip wird in Kapitel 3.1.3 detailliert eingegangen.

Dem Programmplanungsansatz zufolge sollen alle Fördermaßnahmen im Rahmen einer programmierten, koordinierten und inhaltlich ausgewiesenen Vorgehensweise effektiv gestaltet werden, um die Effizienz regionaler Entwicklungspolitik zu steigern, die Kohärenz einzelner Maßnahmen sicherzustellen, die Transparenz der durchgeführten Aktionen zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Instanzen zu verbessern (Tömmel 1994:88). Darüber hinaus beinhaltet der Programmansatz einen flexiblen instrumentellen Mechanismus, der die Politikinhalte nicht a priori festlegt, sondern erst im Laufe des Verfahrensprozesses produziert, da die Rahmenverordnung nicht die Programme selbst, sondern lediglich deren Basisprinzipien und Verfahrensregeln festsetzt, sodass neue Verordnungen mit inhaltlichen Zielsetzungen, Maßnahmen und Instrumenten folgen können (Tömmel 1994:88).

Die finanziellen Strukturfondsmittel wurden 1988 auf folgende funktionale bzw. geographische Entwicklungsziele konzentriert:

Tabelle 6: Die Ziele der Strukturfondsförderung seit 1988

Ziel	Inhalt
Ziel 1	Förderung von Gebieten mit Entwicklungsrückstand, d.h. Gebiete deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Die Gebietseinteilung erfolgte über NUTS II-Gebietsdefinitionen, was in Deutschland den Regierungsbezirken entsprach.[30]

[30] NUTS (Nomenclature des Unités Territorials Statistiques) ist die vom europäischen Statistikamt (Eurostat) erstellte Nomenklatur der statistischen Gebietseinheiten, die ein einheitliches und zusammenhängendes Schema der Gebietseinteilung geschaffen hat. Die NUTS I-Gebietsdefinition bezieht sich in Deutschland auf die Bundesländer (Europäische Kommission 2002:49). Eine Auflistung der Entsprechungen der NUTS-Einheiten mit den nationalen Verwaltungsebenen anderer europäischer Mitgliedstaaten findet sich im Vierten Periodischen Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft (Europäische Kommission 1991:84).

Ziel 2	Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung. Die Gebietseinteilung erfolgt über NUTS III-Gebietsdefinitionen oder kleinräumiger, d.h. in Deutschland auf Ebene der Landkreise.
Ziel 3	Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit.
Ziel 4	Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit.
Ziel 5a	Förderung von Maßnahmen zur Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft.
Ziel 5b	Förderung und Entwicklung ländlicher Räume mit niedrigem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand.
Ziel 6	Förderung der Entwicklung dünn besiedelter Regionen (ab 1993).

Eigene Erstellung. Quelle der verwendeten Informationen: VO (EWG) Nr. 2052/88; Ast 1999:83-84.

Die Ziel 5b-Förderung ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit von besonderem Interesse, da einige Kreisgebiete im Untersuchungsbeispiels Rheinland-Pfalz von der Ziel 5b-Förderung profitieren konnten. So wurden während der Förderperiode von LEADER I (1991-1994) Ziel 5b-Gebiete gefördert, aber auch während LEADER II (1994-1999) erhielten diese als Übergangsgebiete im Rahmen des sogenannten *phasing-out*[31] Unterstützung.[32] Die Ziel 5b-Förderung umfasste Gebiete, auf die folgende Förderkriterien zutrafen (Fabian 1998:25):

- hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten
- niedriges Einkommensniveau in der Landwirtschaft
- geringes sozioökonomisches Entwicklungsniveau

sowie seit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 von 1993[33]

- niedrige Bevölkerungsdichte
- starke Tendenz zur Abwanderung
- sowie lagemäßig benachteiligte Gebiete oder Gebiete mit besonderer Empfindlichkeit in Bezug auf die landwirtschaftliche Entwicklung und die Agrarreform.

Für die Ziel 5b-Förderung wurden rund fünf Prozent der Strukturfondsmittel aufgewendet.[34] Seit den Strukturpolitikreformen im Jahre 1999[35] werden Maßnah-

[31] Unter *phasing-out* wird eine finanzielle Übergangsunterstützung bezeichnet für Gebiete, die zwischen 1994 und 1999 im Rahmen der Strukturfondsziele förderfähig waren, dies im Zeitraum 2000-2006 aber nicht mehr sind. Diese übergangsweise gewährte, degressiv gestaffelte Unterstützung soll eine abrupte Beendigung der Gemeinschaftsförderung vermeiden, damit Ergebnisse vorhergehender Förderungen gefestigt werden können (Europäische Kommission 2002:13).

[32] Während für Europäische Kommission für die Förderung von Ziel 1- und Ziel 5b-Gebieten im Rahmen von LEADER I (217 Gebiete) lediglich rund 417 Mio. Euro bereit stellten konnte, standen für die Förderung von Ziel 1-, Ziel 6- und Ziel 5b-Gebieten in LEADER II (1000 Gebiete) rund 1,755 Mrd. Euro zur Verfügung (Europäische Kommission 2001b:15).

[33] Die genauen Bezeichnungen der Verordnungen befinden sich im Literaturverzeichnis.

[34] Gefördert wurden hauptsächlich Infrastrukturmaßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft, Umweltschutzmaßnahmen, Dienstleistungen für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung (Ast 1999:84). Zwischen 1989 und 1993 profitierten von der Ziel 5b-Förderung in den alten Bundesländern Regionen, in denen 4,442 Mio. Einwohner lebten. Im Förderzeitraum 1994-1999 konnten 5b-Gebiete mit einer Bevölkerungszahl von 7,725 Mio. Einwohnern profitieren (Fabian 1998:14-16).

men zur Entwicklung des ländlichen Raums im gesamten Gebiet der EU durchgeführt und durch die Strukturfonds sowie im Rahmen der GAP finanziert (Europäische Kommission 2002:9).

Programmplanung und Implementation erfolgen seit 1988 bei der Zielgebietsförderung in vier Phasen (Marks 1996:321-328): Zuerst erstellen die Mitgliedstaaten Entwicklungspläne für einzelne Regionen, die in einem zweiten Schritt mit der Europäischen Kommission verhandelt und in einem Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) bindend festgelegt werden. Drittens entwickeln die Mitgliedstaaten aufgrund dieser GFK Operationelle Programme (OP), die von der Europäischen Kommission zu genehmigen sind. Seit 1993 können regionaler Entwicklungsplan und OP zusammen als Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) vorgelegt und in einem einzigen Beschluss von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Dadurch soll der Programmplanungsprozess beschleunigt und vereinfacht werden (Auel 2003:69). Die vierte Phase umfasst die Programmumsetzung und ihre Überwachung durch staatliche und private Akteure (Marks 1996:327-328) auf nationaler, regionaler und subregionaler Ebene (Ast 1999:109-112).

3.1.3 Die Reformen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik bis zur Agenda 2000

Durch den Maastricht Vertrag (1992) und die Beschlüsse des Europäischen Rates in Edinburgh (1993) wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in Artikel 2 EUV und damit in den Grundsatzkatalog des Vertrages zur Europäischen Union aufgenommen (Ast 1999:76) und 1993 der Kohäsionsfonds[36] eingerichtet. Die Gemeinschaftsinitiativen wurden angepasst oder weitergeführt. Darüber hinaus wurden das Subsidiaritätsprinzip verankert und das Partnerschaftsprinzip verstärkt (Zeitel 1998:71;89).[37]

Finanziell gesehen wurde die Struktur- und Regionalpolitik auf den ersten Blick aufgewertet, da sich u.a. die Finanzausstattung der Strukturfonds von 64 Mrd.

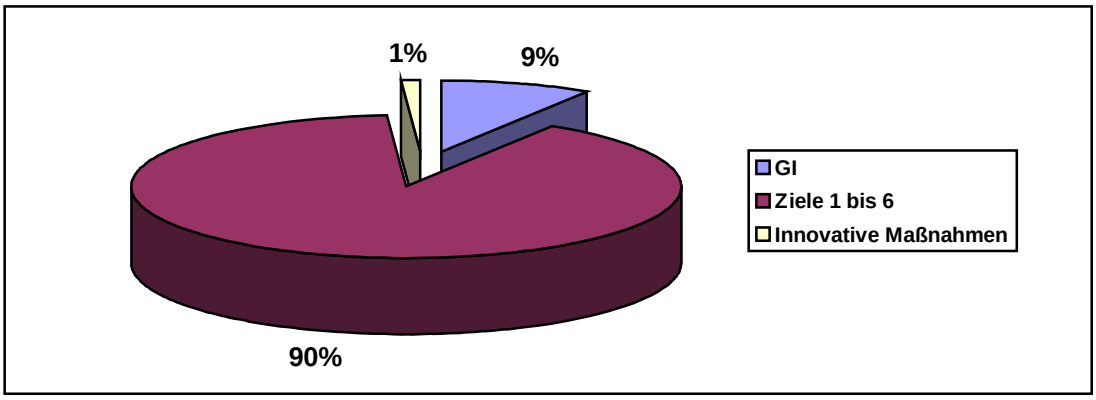
[35] Im Zuge dieser Reform wurden die Ziele 5a, 5b und 6 in die neu formulierten Ziele 1 bis 3 eingegliedert (siehe Tabelle 8).

[36] Mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds können Staatsgebiete gefördert werden, die ein Bruttoinlandprodukt pro Kopf von weniger als 90 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen. Spanien hatte diesen Fonds als *side-payment* für seine Zustimmung zum Maastricht Vertrag gefordert (Hooghe/Marks 2001:97). Nutznießer sind neben Spanien auch Portugal, Griechenland und Irland. Zusätzlich wurde das Ziel 6 zur Entwicklung dünn besiedelter Gebiete eingeführt.

[37] Auch wurde der *Ausschuss der Regionen (AdR)* eingeführt, der im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht betrachtet wird, da die Einflussnahme der Länder auf die europäische Ebene hier nicht zentrales Thema ist und sich der AdR darüber hinaus als Instrument zur Einflussnahme mittlerweile als „Flop“ (Abromeit 2000:66) für die Länder erwiesen hat.

ECU für den Zeitraum 1989-1993 auf 154,5 Mrd. ECU (zu Preisen von 1994) für den Zeitraum 1994-1999 erhöhte (Europäische Kommission 1996:14).[38]

Abbildung 2: Die Aufteilung der Strukturfondsmittel im Zeitraum 1994-1999



Eigene Erstellung. Quelle der verwendeten Daten: Europäische Kommission 1996:14.

Abbildung 2 zeigt, dass auf die Gemeinschaftsinitiativen zwischen 1994 und 1999 neun Prozent der Strukturfondsmittel entfielen. Absolut gesehen verdoppelten sich ihre Finanzmittel auf 13,9 Mrd. ECU (Europäische Kommission 1996:14). Die absolute Verdoppelung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ging jedoch nicht einher mit einer Ausweitung des Handlungsspielraums der Europäischen Kommission. Vielmehr ließen sich Renationalisierungstendenzen erkennen, die dazu führten, dass die Mitgliedstaaten an Einfluss gewannen und die Europäische Kommission an Gestaltungsspielraum verlor, was sich u.a. an der Reduzierung des Anteils der Gemeinschaftsinitiativen an den gesamten Strukturfondsmitteln von zehn auf neun Prozent ablesen lässt.

Ab 1994 gab es folgende Gemeinschaftsinitiativen, die teilweise auf ähnlichen Vorgängerprogrammen aufbauten:

Tabelle 7: Die Gemeinschaftsinitiativen zwischen 1994 und 1999

Gemeinschaftsinitiative	Inhalt
INTERREG	Förderung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit
LEADER	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
URBAN	Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Neubelebung von Problemvierteln in Städten
REGIS	Förderung der Eingliederung von weitabgelegenen Regionen
ADAPT	Förderung der Anpassung von Arbeitskräften an industriellen Wandel

[38] Der Löwenanteil entfiel mit 67,6 % auf Ziel 1, Ziel 2 erhielt 11,1 %, die Ziele 3 und 4 10,9 %, Ziel 5a 5 %, Ziel 5b 4,9 % und auf Ziel 6 entfielen 0,5 % der Strukturfondsmittel.

KMU	Förderung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelgroßen Unternehmen
RECHAR	Förderung der Umstellung von Kohlerevieren
KONVER	Förderung der Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in vom Rüstungssektor stark abhängigen Gebieten
RESIDER	Förderung bei der Umstellung von Stahlrevieren
RETEX	Förderung der Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in vom Textil- und Bekleidungssektor stark abhängigen Gebieten
PESCA	Förderung der Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in vom Fischereisektor stark abhängigen Gebieten
EMPLOI	Drei Programme zur Förderung von Frauen (NOW), Behinderten (HORIZON) und Jugendlichen (YOUTHSTART)
PEACE	Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland (1995-1997)

Quelle: In Anlehnung an Europäische Kommission 1996:12; Schoneweg 1996:828; Axt 2000:205.

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend soll die europäische Ebene nur dann tätig werden, wenn die anvisierten Ziele „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“ (Art. 5 EGV), sodass ein gemeinschaftliches Vorgehen im Rahmen der EU erst dann gerechtfertigt ist, wenn die Handlungsmöglichkeiten nationaler, regionaler und lokaler Ebenen ausgeschöpft sind (Axt 2000:263). Das Subsidiaritätsprinzip dient zum einen der Begrenzung ausufernden Arbeitseifers europäischer Institutionen und ihrem Drang zur Ausweitung ihrer Arbeitsfelder. Zum anderen werden dadurch grundsätzlich auch die „Kompetenzen der subnationalen Ebenen vor der staatlichen Ebene“ (Riescher 2002:503) gestärkt, sodass „Entscheidungen [...] möglichst bürgernah getroffen werden“ (Präambel des EUV) können.

Die zweite Neuerung, das Partnerschaftsprinzip, wurde 1988 mit dem Ziel eingeführt, regionale und lokale Gebietskörperschaften als gleichberechtigte Akteure an der Programmplanung und Implementation der Regionalpolitik zu beteiligen (Nanetti 1996:64). In der Rahmenverordnung (VO (EWG) Nr. 2081/93) wird unter Partnerschaft eine

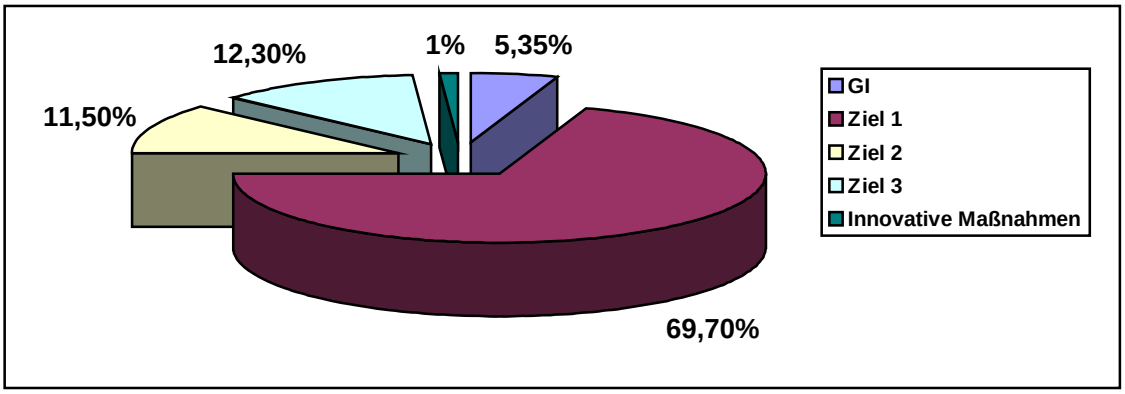
> „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedsstaat, den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler und sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und – nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedsstaats – den Wirtschafts- und Sozialpartnern“

verstanden.[39] Trotz dieser expliziten Anerkennung lokaler und regionaler Akteure als Partner, zu denen z. B. Vereine und Wirtschaftsverbände (WiSo-Partner) zählen, bleiben die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen Hauptakteure und *gatekeeper*,[40] da die Mitgliedstaaten die teilnehmenden Akteure auf regionaler Ebene bestimmen und so die Zusammenarbeit zwischen Region und Europäischer Kommission, kontrollieren können. Die propagierte enge Zusammenarbeit zwischen Kommission, Mitgliedsstaat, unteren gebietskörperschaftlichen Ebenen und WiSo-Partnern erfüllt daher aus Sicht einiger Autoren „weniger einen demokratisch-partizipatorischen Selbstzweck, sondern dient in erster Linie der Effektivierung der Umsetzung der europäischen Regionalpolitik durch Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen“ (Ast 1999: 81-82).[41] Insbesondere die reicheren Mitgliedstaaten verfolgten dieses Prinzip aus Effektivitätsperspektive, da sie sich eine bessere Kontrolle und einen effektiveren Einsatz der finanziellen Mittel vor allem in den ärmeren Staaten erhofften (Pollack 1995:372; Hooghe 1996:98; Auel 2003:66). Aus Sicht der Mitgliedstaaten sollten Subsidiaritäts- und Partnerschaftsprinzip also primär der effektiven Programmumsetzung dienen, während aus Sicht der Europäischen Kommission das Partnerschaftsprinzip wohl vor allem im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen eine qualitative Weiterentwicklung der inhaltlichen Zusammenarbeit mit allen an der Umsetzung betroffenen Akteure auf allen beteiligten Ebenen darstellt.

Die Reformen der Agenda 2000 umfassten Änderungen zur Finanzausstattung der Strukturfonds, die Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen sowie die Vorgabe der handlungsleitenden Grundsätze „Konzentration“, „Vereinfachung“ und „Abgrenzung der Kompetenzen“. Die Reformvorschläge wurden während des Europäischen Rats in Berlin 1999 angenommen (Europäischer Rat 1999).
Die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmittel für den Zeitraum von 2000–2006 belaufen sich (zu Preisen von 1999) auf 213 Mrd. Euro, wobei 195 Mrd. Euro an die Strukturfonds und 18 Mrd. Euro an den Kohäsionsfonds gehen. In Abbildung 3 wird die Aufteilung der Strukturfondsmittel auf die verschiedenen Ziele und Gemeinschaftsinitiativen dargestellt.

[39] Die Partnerschaft umfasst auch Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung sowie die Ex-Ante- und Ex-Post-Evaluierung der Aktionen.
[40] Eine Untersuchung der *gatekeeper*-Rollen von Deutschland und Großbritannien im Zusammenhang mit der europäischen Struktur- und Regionalpolitik liefert Anderson 1990:417-446.
[41] Die Europäische Kommission griff hier auf ihre Erfahrungen mit den IMP zurück, die sie gelehrt hatten, dass die enge Zusammenarbeit mit den implementierenden Ebenen, den Adressaten der Maßnahmen und die Einbindung der Sozialpartner eine zügige Umsetzung begünstigten (Ast 1999:81).

Abbildung 3: Die Aufteilung der Strukturfondsmittel im Zeitraum 2000–2006



Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Daten: Axt 2000:109.

Abbildung 3 zeigt, dass den Gemeinschaftsinitiativen 5,35% der Strukturfondsmittel und damit zwischen 2000 und 2006 insgesamt rund 10,4 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, wovon rund 2 Mrd. Euro (zu Preisen von 1999) auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER entfallen (Axt 2000:110).

Inhaltlich bezog sich die Agenda 2000 auf die Grundsätze „Konzentration“, „Vereinfachung“ und „Abgrenzung der Kompetenzen“. Der Grundsatz der „Konzentration“ beinhaltete eine Reduzierung von 14 auf vier Gemeinschaftsinitiativen:

Tabelle 8: Die Gemeinschaftsinitiativen seit 1999

Name	Inhalt
INTERREG	Förderung transnationaler, grenzübergreifender und interregionaler Zusammenarbeit zur Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen
LEADER	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums mithilfe Lokaler Aktionsgruppen
EQUAL	Förderung der transnationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf neue Praktiken zur Bekämpfung jeglicher Diskriminierung und Ungleichheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt
URBAN	Förderung innovativer Strategien zur Wiederbelebung von krisenbetroffenen Städten und Stadtteilen

Quelle: In Anlehnung an Europäische Kommission 2002:3.

Mit Blick auf die finanzielle Kürzung und die Reduzierung ihrer Anzahl, mussten die Gemeinschaftsinitiativen und damit die Europäische Kommission als ihre Initiatorin starke Einbußen hinnehmen, von denen auch die Zielgebietsförderung der Strukturfonds nicht verschont blieb.

Der Grundsatz der „Konzentration“ beinhaltet die Reduzierung von sechs Förderzielen auf drei Ziele:

Tabelle 9: Die neu definierten Ziele der Strukturfondsförderung nach 1999

Ziel	Inhalt
Ziel 1	Förderung von Gebieten mit Entwicklungsrückstand, d.h. Gebiete deren Bruttoinlandprodukt pro Einwohner weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt und Eingliederung von Regionen mit äußerster Randlage und dünn besiedelter Regionen (ehem. Ziel 6).
Ziel 2	Förderung von Gebieten mit sozioökonomischem Wandel im Industrie- und Dienstleistungssektor, ländlichen Gebieten mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebieten in Städten und von der Fischerei abhängigen Krisengebieten (ehem. Ziel 2 und 5b).
Ziel 3	Förderung von Maßnahmen zur Anpassung und Modernisierung von Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (ehem. Ziel 3 und 4).

Eigene Erstellung. Quelle der verwendeten Informationen: VO (EG) Nr. 1260/1999.

Die Grundsätze der „Vereinfachung“ und „Abgrenzung der Kompetenzen“ zeigten sich u.a. darin, dass neben einer allgemeinen Verordnung (VO) für jeden der vier Fonds eine eigene „vertikale“ VO aufgestellt wurde.[42] Dadurch sollten die Programmdurchführung vereinfacht, die Kompetenzverteilung zwischen mitgliedsstaatlicher und europäischer Ebene klarer und die Mittelverwendung effizienter gestaltet werden.[43] Die Leistungsfähigkeit der Programme wird durch Ex-Ante Überprüfungen, Halbzeitbewertungen und Ex-Post Evaluierungen (Auel 2003:72) der Europäischen Kommission kontrolliert und von den 1993 eingeführten Begleitausschüsse (BA) begleitet. Die BA setzen sich zusammen aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Regionen und der Europäischen Kommission und sollen Effizienz und Qualität der Programmimplementation überprüfen (VO (EG) Nr. 1260/1999). Weiterhin sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass regionale, kommunale und sonstige zuständige Behörden, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei Ausarbeitung, Begleitung und Bewertung der Strukturförderprogramme beteiligt werden.

Das Politikfeld der europäischen Struktur- und Regionalpolitik wird auf europäischer Ebene initiiert; umgesetzt werden die erarbeiteten Programme mithilfe nationaler und regionaler Verwaltungsstrukturen, d.h. in Deutschland über das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

[42] VO (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen, VO (EG) Nr. 1257/1999 (EAGFL), VO (EG) Nr.1783/1999 (EFRE), VO (EG) Nr. 1784/1999 (ESF), VO (EG) Nr. 1263/1999 (FIAF).

[43] In der Mittelverwendung gab es zwei Neuerungen: Erstens sollte statt der jährlichen Zuweisungen die Mittelbindung automatisch zu Jahresbeginn vorgenommen werden, wobei ein Vorschuss von sieben Prozent der europäischen Beteiligung bei Genehmigung gezahlt wird, während weitere Auszahlungen der Kommission beantragt werden müssen. Zweitens wurde die Leistungsgebundene Reserve eingeführt, die vorsieht, dass vier Prozent der Mittel für jeden Mitgliedsstaat zurückgehalten und nach Ablauf der Hälfte der Förderperiode für die leistungsfähigsten Programme ausgezahlt werden (VO (EG) Nr. 1260/1999).

(BMVEL) und in Rheinland-Pfalz über das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) sowie die untergeordneten Behörden. Dies wird in den folgenden Kapiteln nachgezeichnet (Kapitel 3.2. bis Kapitel 3.2.2) und in den Kontext der nationalen und regionalen Politik zur ländlichen Entwicklung gestellt (Kapitel 3.2.3).

3.2 Die Struktur- und Regionalpolitik in Deutschland

Die Anstrengungen, die auf europäischer Ebene in Richtung regionaler Entwicklungsanpassung und Konvergenz betrieben werden, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass „Strukturpolitik auf europäischer Ebene *zusätzlich* zu nationaler Regionalpolitik“ (Ast 1999:59) stattfindet. SCHONEWEG (1996:832) weist darauf hin, dass die „primäre Verantwortlichkeit [...] für die reale Konvergenz“ bei den Mitgliedstaaten liegt und die EU lediglich eine „subsidiäre Rolle [...] im Sinne einer gezielten Verstärkung“ der nationalen Maßnahmen spielt. Die Mitgliedstaaten gestalten den Umfang der Struktur- und Regionalpolitik im eigenen Land selbst und können ihn nach Belieben erweitern, solange sie sich innerhalb der von der EG festgelegten Beihilfevorschriften bewegen (Nägele 1997:115-125; Püttner 1992: 65-72). Nach Art. 87 Abs. 1 EGV sind staatliche Beihilfen generell verboten, da sie als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen werden. Ausnahmen bestehen u.a. für Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten mit niedriger Lebenshaltung und hoher Arbeitslosigkeit (Art. 87 Abs. 3 EGV)[44]. Damit waren die Ziel 1-, Ziel 2- und Ziel 5b-Förderungen implizit nicht vom Beihilfeverbot betroffen (Ast 1999:91). Dies ermöglicht es u.a., dass der Bund als Kofinanzierer von regional- und strukturpolitischen Entwicklungsprogrammen und –projekten fungieren kann. Bei der Programmplanung und Implementation für die Ziel 2- und Ziel 5b-Förderung spielt der Bund jedoch keine Rolle, da die Länder dies übernehmen (Heinelt 1996c:283). Einerseits übt die Europäische Kommission über die Beihilfekontrollen und Programmplanungsvorschriften einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Struktur- und Regionalpolitik der Bundes- und Landesregierungen aus (Eser 1991:41), andererseits werden den Mitgliedstaaten über die Ausnahmeregelun-

[44] Für die Genehmigung der Ausnahmen legt die Europäische Kommission den am Gemeinschaftsdurchschnitt gemessenen relativen Entwicklungsstand einer Region zugrunde. Eine genaue Beschreibung der Methode gibt Schoneweg 1996:832-836. Eine Ausnahme bilden auch Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes (Art. 87 Abs. 3d EGV).

gen noch Spielräume für die Gestaltung der regionalen und strukturpolitischen Förderung gelassen.[45]

3.2.1 Das Zusammenspiel zwischen Bundes- und Landesebene

Neben der mittlerweile starken Beeinflussung der Struktur- und Regionalpolitik durch die europäischen Vorgaben in diesem Politikfeld und die Beihilfekontrollen, ist die nationale Struktur- und Regionalpolitik in Deutschland vom föderalen Zusammenspiel zwischen Landes- und Bundesebene geprägt. Bis zur Einführung des Art. 23 GG war die Europapolitik alleiniges Handlungsfeld des Bundes, der Hoheitsrechte – auch solche der Länder – an zwischenstaatliche Einrichtungen, d.h. die Europäische Gemeinschaften, übertragen konnte (Art. 24 Abs. 2 GG). Seit 1993 können die Länder über Stellungnahmen an der innerstaatlichen Willensbildung in Europafragen teilnehmen, wenn sie „innerstaatlich zuständig" (Art. 23 Abs. 4 GG) sind. Darüber hinaus kann bei originären Landeskompetenzen der Bundesrat gegenüber der Bundesregierung ein Veto einlegen und die Verhandlungspositionen der Regierung auf EU-Ebene beeinflussen. „Blockadegefahren sind im Bund-Länder-Verhältnis" (Auel 2003:137) im Hinblick auf die Europapolitik trotzdem kaum gegeben.[46]

Nach Art. 74 GG sind Regional- und Agrarstrukturpolitik grundsätzlich Ländersache. Geht es um das gesamtstaatliche Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, liegt das Gesetzgebungsrecht jedoch beim Bund (Art. 72 Abs. 2 GG). Die zwischen Bund und Ländern ab 1969 vereinbarten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) bilden eines der regional- und strukturpolitischen Instrumente in Deutschland.[47] „Kernstück" (Eser 1991:17) der nationalen Regionalpolitik ist die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW),[48] bei der der Bund an Rahmenplanung und

---

[45] Die Handhabung der Beihilfekontrolle bei Zuschüssen für Projekte mit relativ kleinen Finanzvolumina ist durch die De-minimis-Regelung erleichtert, derzufolge in bestimmten Sektoren staatliche, finanzielle Fördermaßnahmen, die unter 100.000 Euro liegen, nicht extra von der Europäischen Kommission genehmigt werden müssen (VO (EG) Nr. 69/2001).

[46] Eine detaillierte Darstellung der Einflussmöglichkeiten der Länder auf die nationale Europapolitik gibt Auel 2003:73-102. Wichtiger als die Einflussnahme der Länder über den AdR und die Verbindungsbüros der Länder in Brüssel auf die Formulierung europäischer Struktur- und Regionalpolitik (SRP), ist die Einflussnahme auf die Bundesregierung und direkte Verbindungen durch regionale Verwaltungen sowie direktes Lobbying auf europäischer Ebene (Ast 1999:102-105;165). Beispielsweise konnten Abgeordnete des rheinland-pfälzischen Landtages direkt auf europäischer Ebene ein „relativ offensives und teilweise erfolgreiches Lobbying für ihre Interessen bei der Strukturfondsreform" (Auel 2003:156) Ende der 1990er Jahre betreiben.

[47] Weitere Instrumente sind der horizontale und vertikale Finanzausgleich (Art. 104a GG, Art. 106 GG, Art. 107 GG), die Landesförderung der einzelnen Bundesländer (Art. 72 GG) sowie die kommunale Wirtschaftsförderung (Art. 28 GG).

[48] Im Rahmen der traditionellen GRW ging es u.a. um Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch finanzielle Unterstützung privater Investitionen, Förderung kommunaler wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen und betriebliche Einzelförderung (Ziegler 1995:13). Ausführliche Angaben dazu finden sich bei Eser 1991:44-45 und Ast 1999:138-143. Hauptarena der Gemeinschaftsaufgaben ist der *Gemeinsame Planungsausschuss,* der mit Vertretern der Bundes- und Landesregierung besetzt ist (Auel 2003:169-170;174).

Finanzierung mitwirkt. Die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) bildet die agrarstrukturpolitische Gemeinschaftsaufgabe.

Seit den Strukturfondsreformen von 1988 und der Einführung veränderter Förderkriterien wurden die europäischen Finanzmittel von der GRW-Förderung abgekoppelt, sodass sie nicht mehr durch EU-Mittel substituiert wurden (Nägele 1996:49). Die Rahmenpläne und die beigefügten Regionalen Förderprogramme[49] der Länder müssen seit den 1980er Jahren von der Europäischen Kommission aufgrund ihres Genehmigungsvorbehalts im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts (Art. 87, Art. 88 EGV) notifiziert, d.h. bewilligt werden (Ast 1999:129;142). Durch die verschärften Beihilfekontrollen wurden die Spielräume der Länder für die regionale Wirtschaftspolitik (Landesförderprogramme) im Laufe der Zeit geringer (Eser 1996:104; Nägele 1996:116).[50]

In der Regionalpolitik im Allgemeinen und bei der Formulierung und Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben im Besonderen sind die Länder Hauptakteure (Eser 1996:104; Ast 1999:167).[51] In den Politikformulierungsprozessen entscheiden die Länder relativ autonom ohne festgesetztes Programmplanungsverfahren im Rahmen der Eckwerte und der Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission über die Fördermaßnahmen in der GRW. Der Bund ist lediglich an der Entwicklung der Förderkriterien, Fördergebietsabgrenzung und Mittelverteilung beteiligt (Eser 1996:103; Ast 1999:156-157;167; Auel 2003:174). Bei der Formulierung der EPPD und der OP im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung ist der Bund nicht beteiligt.[52] Auch in der Politikumsetzung spielen die Länder eine entscheidende Rolle, da ihnen aufgrund des Grundsatzes der Länderexekutive die Verwaltung und Durchführung von Gesetzen – auch wenn diese durch europäische Verordnungen entstanden sind – obliegt (Art. 83 GG).[53]

---

[49] Regionale Förderprogramme beinhalten konkrete Förderzonen der einzelnen Bundesländer, aufgeschlüsselt nach Arbeitsmarktregionen (Böhret/Jann/Kronenwett 1982: 178-180; Ast 1999:141).

[50] Die Beihilfekontrolle für Gebiete außerhalb der europäischen Zielgebiete wurde strenger, sodass erstens eine „Sperrwirkung für eigenständige Landesprogramme außerhalb der Gemeinschaftsförderung“ (Nägele 1996:116-117; Ast 1999:131) eintrat und zweitens die GRW-Förderkulisse reduziert werden musste (Ast 1999:142). Außerhalb der GRW- bzw. der EG-Fördergebiete ist regionale Wirtschaftsförderung der Länder fast unmöglich geworden (Nägele 1997:122).

[51] Wenngleich die Bundesebene im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung mittlerweile viele Bereiche für sich beansprucht hat (Eser 1991:18), sind grundsätzlich alle Legislativkompetenzen den Ländern zugesprochen (Art. 30 GG).

[52] Die Länder können jedoch freiwillig ihre EPPD von Bundesministerien kontrollieren lassen, um zu verhindern, dass Programme wegen formaler Fehler von der Europäischen Kommission nicht genehmigt werden (Auel 2003:190). Im Rahmen des LEADER-II-Programms übernahm das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft die koordinierende Aufgabe, die Operationellen Programme der Bundesländer zu bündeln und an die Kommission weiterzuleiten (Ex-Post-Evaluation 2003a:87).

[53] Bei der Programmumsetzung der GRW geht es um die konkrete Umsetzung der Rahmenpläne. Hauptakteure sind Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerien der Länder und die ihnen nachgeordneten Behörden, die als Bewilligungsstellen, sowie regionale Akteure (Gemeinden, Kammern, private Akteure), die als Antragsteller auftreten. Ob die Zuschüsse aus einem nationalen oder europäischen Fördertopf kommen, entscheiden die zuständigen Landesbehörden. Im Gegensatz zur europäischen Struktur- und Regionalpolitik finden keine Begleit- und Bewertungsmaß-

Um von den Möglichkeiten der europäischen Strukturfonds profitieren zu können, mussten sich die Länder an die entsprechenden Anforderungen der Europäischen Kommission anpassen. Die Länder wehrten sich vehement gegen die Ausweitung des durch die europäischen Strukturfondsreformen 1993 ausgebauten Partnerschaftsprinzips, aufgrund dessen die WiSo-Partner über die Begleitausschüsse direkt bei der Programmplanung und Begleitung europäischer Programme zu beteiligen sind (Auel 2003:179).[54]

Auch wenn die Struktur- und Regionalpolitik der Länder nicht gänzlich unabhängig von bundesstaatlicher Mitwirkung und europäischen Entwicklungen agieren kann, bleiben die Bundesländer und ihre Verwaltungen Hauptakteure der Umsetzung der Struktur- und Regionalpolitik.

3.2.2 Die Struktur- und Regionalpolitik in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz (RLP) ist für Europaangelegenheiten der Ministerpräsident zuständig, der unterstützt wird von der „Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der EU".[55] Der Landtag ist an der Programmplanung der Strukturfonds nicht beteiligt.[56] Er besitzt im Rahmen der Haushaltshoheit Kontrollmöglichkeiten, indem er die für ein Programm erforderlichen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stellt und dadurch das Programm implizit ablehnt (Auel 2003:142-145).[57] Wirtschafts- und Sozialpartner sind durch aktives Lobbying in den Willensbildungsprozess sowohl auf europäischer Ebene als auch auf Landesebene stark eingebunden.[58]

Programmplanung und Umsetzung der Strukturfondsförderung sind in Rheinland-Pfalz Aufgabe der Verwaltung.[59] Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) plant nach Stellungnahmen und Anhörung der WiSo-Partner die zu notifizierenden Programme. Mithilfe der untergeordneten Behörden werden die Programme umgesetzt. Die endgültige Auswahl und Genehmigung von Projekten obliegt in den meisten Fällen den Bewilligungsstellen der verschiedenen Landesministerien.

---

nahmen parallel zum Programmvollzug statt, lediglich eine Ex-post Kontrolle durch Bundes- und Landesministerien sowie Rechnungshöfe und Europäische Kommission (Ast 1999:149;162-163).

[54] Aus Sicht der Länder war die Beteiligung von WiSo-Partnern und Umweltbehörden ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip (Auel 2003:180).

[55] Die Europaabteilung dieser Vertretung informiert die Landesregierung und die Landesministerien u.a. mithilfe des Wochenberichts über Kommissionsvorschläge und Programmausschreibungen.

[56] Er besitzt jedoch weitgehende Informations- und Beteiligungsrechte in europapolitischen Aktivitäten.

[57] Allerdings herrscht ein allgemeiner Konsens, dass EU-Fördermittel generell bezuschusst werden sollten, um die Mittel nicht zu verlieren (Auel 2003:237).

[58] Beispielsweise forderten die rheinland-pfälzischen Bauern- und Winzerverbände während der Verhandlungen zur Agenda 2000 einen Fortbestand der eigenständigen Förderung ländlicher Gebiete ein, was sich u.a. in der Forderung des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck nach der Einführung eines neuen Ziel 4 für die Entwicklung ländlicher Räume und Agrarstrukturen spiegelte (Auel 2003:146;149).

[59] Beteiligt ist darüber hinaus die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB).

In Rheinland-Pfalz wurden die Mittel der GRW seit ihrem Beginn regelmäßig aus Landesmitteln aufgestockt (Nägele 1996:115), sodass sich seit der Reform von 1999 die GRW-Förderung, das „Landesförderprogramm Rheinland-Pfalz“ und EU-Fördermaßnahmen noch besser ergänzen können. Traditionell erfolgte die Kofinanzierung der EU-Mittel im Rahmen des Landesförderprogramms; seit der letzten Neuabgrenzung der Gebiete sind die neuen Ziel 2- und GRW-Gebiete deckungsgleich, sodass mittlerweile auch GRW-Mittel für den Additionalitätsnachweis genutzt werden (Auel 2003:229).

Einen mittlerweile verbindlichen Ansatz zur Miteinbeziehung regionaler Kräfte und zur Nutzung des endogenen Entwicklungspotenzials gibt die Europäische Kommission mit ihrer Gemeinschaftsinitiative LEADER+ vor. Von Beginn an wollte die Kommission mithilfe dieser Gemeinschaftsinitiative die Entwicklung der vor Ort vorhandenen Ressourcen und Potenziale durch Beteiligung regionaler und lokaler Akteure fördern und diese durch Verfolgung des Bottom-up-Prinzips anzapfen, um das Ziel der „Entwicklung ländlicher Räume“ effektiver erreichen zu können.

3.2.3 Zur „Entwicklung ländlicher Räume“

Die Europäische Kommission misst dem Handlungsfeld „Entwicklung des ländlichen Raums“ seit den 1980er Jahren verstärkt Relevanz bei. Im „Grünbuch der Kommission: Die Zukunft des ländlichen Raums“ (Europäische Kommission 1988) von 1988 wurde das zunehmende wirtschaftliche Gefälle zwischen strukturschwachen, meist ländlichen Regionen und prosperierenden, wirtschaftlich hoch entwickelten Regionen als Gefahr für die weitere europäische Integration betrachtet.[60] Mit der Einführung der Ziel 5b-Förderung und der Initiierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER als Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums mit ihrem neuen methodischen Ansatz, entstanden Instrumente zur Erreichung dieses Ziels.

Die europäische Ziel 5b-Förderung als auch die LEADER-Förderung fügen sich in die Tradition deutscher Regionalpolitik ein, denn die Entwicklung ländlicher Räume war auch ein mit nationalstaatlichen Mitteln angestrebtes, politisches

[60] Die negativen Auswirkungen der GAP auf die ländlichen Räume sollten gemildert werden. Diese lagen insbesondere im Preisstützungssystem der GAP, dem eine Mitschuld an strukturpolitischen Problemen der ländlichen Regionen gegeben wurde, da es der sektoralen Konzentration auf landwirtschaftliche Produktion Vorschub leiste, realitätsferne Wettbewerbsbedingungen aufrechterhalte, landwirtschaftliche Produkte und Produktionsweisen aus regionalen Produktionsnetzen und Verbrauchermärkten herauslöse und zu einer relativen Unabhängigkeit des landwirtschaftlichen Sektors vom lokalen politischen System führe (Smith 1995:40; Ast 1999:73-74).

Ziel.[61] Insbesondere anhand der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) und der Änderung des Agrarstrukturgesetzes im Jahre 1988, in der der Wille zur „Gestaltung des ländlichen Raumes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ (Ast 1999:128) betont wurde, wird deutlich, dass die Förderung ländlicher Räume einen politischen Stellenwert besitzt. Die GAK erfuhr jedoch nicht wie die GRW eine differenzierte Weiterentwicklung, sondern verharrt auf dem Stand der 1970er Jahre. Die Kritiker der GAK merken an, dass sie kein geeignetes Instrument zur Förderung des ländlichen Raums oder zur Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Land sei und im Grunde über die Kompetenzen der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a GG hinausgehe (Klein 1995:1198). Außerdem wurde die Entwicklung ländlicher Räume von den Landwirtschaftsministerien oft als zweitrangig behandelt, da durch die Verbundenheit der Landwirtschaftsressorts mit den Bauernverbänden der Erhalt von Agrarbetrieben im Vordergrund steht. Alternative Überlegungen wie die Diversifizierung der Landwirtschaft oder eine verstärkte Ausrichtung auf den Dienstleistungssektor kamen daher oft nicht gebührend zum Zuge (Ast 1999:115).[62] Durch die im Rahmen der Agenda 2000 initiierten Agrarreformen und die Eingliederung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule) in die GAP, betrachtet die europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums die Landwirtschaft in ihrer Funktion als Umweltschützer und als Akteur zur Entwicklung des – nicht nur agrarisch geprägten – ländlichen Raums (Internetseite DVS 2005a:1). Wollen die Bundesländer von den europäischen Fördermitteln profitieren, müssen sie sich an die entsprechenden Vorgaben halten. Seit den im Zuge der Agenda 2000 beschlossenen Strukturfondsreformen müssen die Bundesländer für die weitere Förderung ihrer Agrarstrukturpolitik, der Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung des ländlichen Raums im Rahmen der neuen Ziel 2-Förderung durch den EAGFL Regionale Entwicklungspläne (REP) erarbeiten. Dies mündete im Falle von RLP in der Erarbeitung der Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum (ZIL) für den Förderzeitraum 2000-2006.

[61] Seit der Nachkriegszeit bestand Regionalpolitik u.a. darin, im ländlichen Raum außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu schaffen, um die Landflucht und damit den Zuwanderungsdruck auf die noch nicht wieder aufgebauten Städte der Nachkriegszeit zu mildern (Reissert/Schnabel 1976:76; Nägele 1996:52; Toepel 1997:99).

[62] Inhaltlich war die europäische Förderung ländlicher Gebiete durch die Strukturfonds und das spezifische Förderziel 5b nicht unumstritten, da besonders wirtschaftsschwache ländliche Gebiete mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen in die Ziel 1 Förderung fallen könnten und die Tatsache, dass ländliche Regionen, die die 75-Prozent-Schwelle nicht erreichen und trotzdem aus europäischen Mitteln gefördert werden, nur den „politischen Kompromisscharakter“ der Ziel 5b-Förderung verdeutlichten (Toepel 1997:148). Dieser zeigt sich darin, dass so alle Mitgliedstaaten bei der Mittelvergabe der Strukturfonds berücksichtigt werden können. Dieses Argument trifft aber genauso für das Förderziel 6 „Entwicklung dünn besiedelter Gebiete“ zu.

Dadurch werden schwerpunktmäßig die Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe unterstützt sowie die Fortführung nachhaltiger, umweltverträglicher und tiergerechter Agrarproduktion gefördert. Die Maßnahmen des Entwicklungsplans ZIL sind Teil einer umfassenden Gesamtstrategie des Landes Rheinland-Pfalz zur Entwicklung seiner ländlichen Regionen, die sämtliche Wirtschafts- und Lebensbereiche, wie die Verbesserung der Infrastrukturen oder die Schaffung neuer Betätigungsmöglichkeiten umfasst (MWVLW 2005a).

Ergänzt wird ZIL durch die von der Landesregierung initiierte und vom MWVLW erarbeitete Initiative Ländlicher Raum (ILR), deren Schwerpunkt auf einer Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) liegt. Mit ILE wurde eine mit einem regionalen, sektorübergreifenden und bottom-up-gerichteten Ansatz gestaltete, auf die einzelnen Regionen des ländlichen Raumes zugeschnittene Entwicklungsstrategie erarbeitet, deren Umsetzung vom MWVLW begleitet wird. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Beteiligung von und der Zusammenarbeit zwischen BürgerInnen und AkteurInnen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft, „um das gemeinsame Interesse und Potenzial für die Regionen zu nutzen und die zukünftige Entwicklung des ländlichen Raumes nachhaltig zu gestalten“ (MWVLW 2005b). Deutlich erkennbar ist der Bottom-up-Ansatz, dessen methodischer Impuls aus dem LEADER-Konzept der europäischen Kommission stammt.

4. Die Gemeinschaftsinitiative LEADER in Rheinland-Pfalz

Ende der 1980er Jahre wurden die Verfehlungen der GAP (z. B. Überproduktion im Agrarsektor) und ihre verheerenden Auswirkungen auf ländliche Räume (z. B. Umweltschäden, wenig diversifizierte Wirtschaftsstruktur) offensichtlich. Die Sensibilisierung für die Problematik ländlicher Räume und die Notwendigkeit einer europäischen Handlungsverpflichtung wurden zum ersten Mal 1988 in der Mitteilung der Europäischen Kommission über „Die Zukunft des ländlichen Raums“ (KOM(88) 501 endg.) deutlich gemacht. In diesem Kontext wurde die Gemeinschaftsinitiative LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale/Verbindungen zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) als gemeinsames europäisches Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums ins Leben gerufen. Ziel des Programms war die Erprobung eines neuen Modells der ländlichen Entwicklung, in dem nicht mehr ausschließlich der Agrarsektor und landwirtschaftliche Betriebe gefördert werden sollten. Vielmehr wurde abgezielt auf die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaftsstruktur durch Förderung innovativer Maßnahmen und die Mobilisierung der in ländlich geprägten Regionen lebenden Menschen (Europäische Kommission 2001b:19). In diesem Zusammenhang steht der regionalpolitische Paradigmenwechsel von einem ‚von oben nach unten’ gesteuerten Top-down-Ansatz hin zu einer „regionalisierten Strukturpolitik“ (siehe Kapitel 3.1.1) mit dem ‚von unten kommenden’ Bottom-up-Ansatz. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung ländlicher Räume durch Unterstützung der Entwicklung innovativer Maßnahmen im Rahmen integrierter Strategien, die durch Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials (siehe Kapitel 3.1.1) – insbesondere der Kreativität und des *local knowledge* der vor Ort lebenden Bevölkerung – zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Regionen wesentlich beitragen sollen.

LEADER I (1991-1994) legte den Grundstein für einen neuen, gebietsbezogenen, integrierten und partizipativen Ansatz in der europäischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Für das Programm standen rund 417 Mio. Euro aus dem EU-Budget zur Verfügung; förderfähige Regionen waren die nach den Kriterien der europäischen Struktur- und Regionalpolitik definierten Ziel 1- und Ziel 5b-Gebiete (Europäische Kommission 2001b:15). Europaweit wurden unter LEADER I 217 Gebiete gefördert (Ex-Post-Evaluation 2003b:3). In Rheinland-Pfalz erhielten drei 5b-Gebeite Landkreis (LK) Daun, LK Trier-Saarburg und LK Kusel finanzielle Mittel aus LEADER I (EDDP 2000:53).

Der mit LEADER I neu initiierte Ansatz schuf die sogenannte LEADER-Methode[63], die gekennzeichnet ist durch acht Merkmale:

Abbildung 4: Die Merkmale der LEADER-Methode

Lokale Merkmale (Merkmale, die in den lokalen Gruppen und in der lokalen Entwicklungsstrategie zutage treten)	**gebietsbezogener Ansatz**	Im Gegensatz zum sektorbezogenen Ansatz konzentriert sich die Entwicklung beim gebietsbezogenen Ansatz auf ein bestimmtes Gebiet, auf die bessere Nutzung endogener Ressourcen, auf die horizontale Integration lokaler Aktivitäten, auf gemeinsame Identitäten und auf die gemeinsame Perspektive des jeweiligen Gebiets.
	Bottom-up-Ansatz	Aktive Beteiligung aller interessierten Personen, Einrichtungen, Unternehmen u.ä. an Entwicklungsplanung, Entscheidungsfindung und Programmumsetzung.
	partnerschaftlicher Ansatz durch lokale Gruppen	Zeitweiliger Zusammenschluss von interessierten Personen, Einrichtungen, Unternehmen etc.
	Innovation	Erarbeitung neuer Antworten auf vorhandene Probleme des ländlichen Raums, die einen Mehrwert besitzen und die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Gebiets erhöhen.
	sektorübergreifende Integration	Kombination der Maßnahmen verschiedener Sektoren, Kombination öffentlicher und privater Maßnahmen in einem Projekt sowie strategische Ausrichtung verschiedener Projekte auf eine gemeinsame Vision.
Translokale Merkmale (Merkmale, die sich aus der Interaktion zwischen lokalen Gruppen und ihren Strategien ergeben)	**Vernetzung**	Bereitschaft und Fähigkeit zu gemeinsamen Maßnahmen.
	grenzübergreifende Zusammenarbeit	Zusammenarbeit verschiedener LEADER-Gruppen in mindestens zwei Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Entwicklung, Erzeugung und Vermarktung von Gütern und Leistungen.
Vertikales Merkmal (Merkmal, das durch die mit dem Programm beauftragten Behörde den Rahmen bildet für die Verwaltung der Maßnahmen der LEADER-Gruppe)	**dezentrale Management- und Finanzierungsmodalitäten**	Die Rolle der Europäischen Kommission ist beschränkt auf die Beteiligung an einer „Partnerschaft zur Planung und Entscheidungsfindung“ auf Programmebene, da die Umsetzung der LEADER-Initiative durch nationale und regionale Behörden sowie die Lokalen Aktionsgruppen erfolgt.

Quelle: In Anlehnung an Ex-Post-Evaluation 2003b:2.

[63] Der Ausdruck „LEADER-Methode“ entstand im Arbeitsprozess der Evaluierungsteams, um die durch die Initiative LEADER ausgelösten Entwicklungen gegenüber sonstigen aus den Strukturfonds finanzierten „Mainstream“-Programmen abzugrenzen (Ex-Post-Evaluation 2003b:2).

Die aufgezeigten Merkmale charakterisieren die LEADER-Methode formal; in der praktischen Umsetzung von LEADER II „wurden [die spezifischen Merkmale von LEADER] noch nicht ausdrücklich in den Vordergrund gestellt“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:7), sondern passten sich den vor Ort vorhandenen Strukturen an (siehe Kapitel 4.1). Deutlich hervorgehoben wird der von der Europäischen Kommission gewünschte „möglichst dezentrale“ Ansatz in der Partnerschaft (Ex-Post-Evaluation 2003b:3). Diesem trägt die vorliegende Arbeit Rechnung, indem sie das Hauptaugenmerk ihrer Programmuntersuchungen auf den Bottom-up-Ansatz und die Lokalen Aktionsgruppen legt. Hier ergaben sich im Laufe der Weiterentwicklung von LEADER I über LEADER II (1994-1999) zu LEADER+ (2000-2006) weitreichende Veränderungen: Seit der Einführung von LEADER+ ist die Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern, Frauen und Vertretern der Jugend in den Lokalen Aktionsgruppen (LAGen) von der Kommission verbindlich vorgeschrieben, sodass sich seitdem insbesondere in Bezug auf die Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes, die LAGen und den gebietsbezogenen Ansatz gravierende Veränderungen ergaben. Wie LEADER II und LEADER+ in Rheinland-Pfalz im Einzelnen ausgestaltet waren und wie sich die Programmänderungen auf die Umsetzung des Programms und die Partizipation ausgewirkt haben, wird in den folgenden Kapiteln erläutert und analysiert.

4.1 Die Gemeinschaftsinitiative LEADER II in Rheinland-Pfalz

In Anlehnung an NAJAM’s *5C Protocol* und seinen Variablengruppen wird das LEADER II-Programm im Folgenden nach dem an die Erfordernisse des Programms angepassten Schema (siehe Tabelle 4) dargestellt und analysiert. Zuerst wird das organisatorische Umfeld betrachtet (Bereich 1), das rechtliche Grundlagen, finanzielle Ressourcen, Fördergebietsabgrenzung und den formellen Verfahrensablauf behandelt (Kapitel 4.1.1). Danach wird der Inhalt des Programms (Bereich 2), d.h. die Merkmale, Zielsetzungen sowie methodische und inhaltliche Ausgestaltung des Programms beleuchtet (Kapitel 4.1.2). Daraufhin werden die an der Umsetzung des Programms beteiligten Akteure (Bereich 3) im Hinblick auf ihre Funktionen im Verfahrensablauf, ihre Zusammenarbeit und ihre eigenen Einschätzungen im Hinblick auf die Umsetzung des Programms behandelt (Kapitel 4.1.3). Das Zwischenfazit fasst die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammen.

4.1.1 Bereich 1: Organisatorisches Umfeld von LEADER II

Auf der Grundlage der Kommissionsentscheidungen vom 05. Oktober 1995 erfolgte die Umsetzung des LEADER-II-Programms.

4.1.1.1 Rechtsgrundlagen

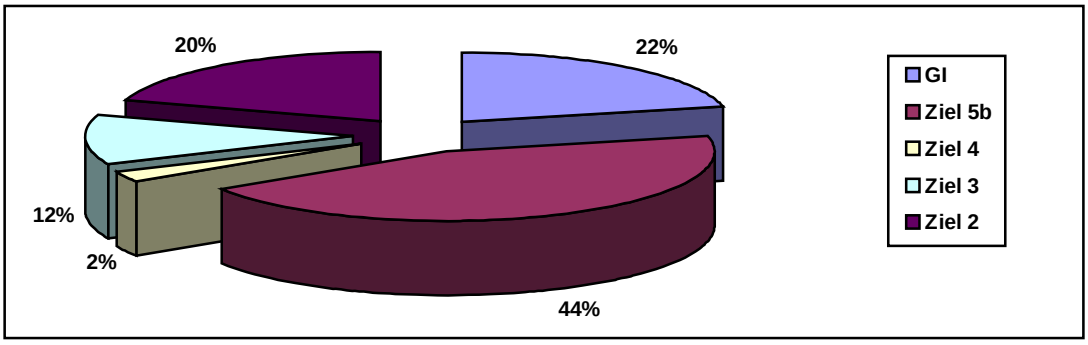
Rechtliche Grundlagen der Gemeinschaftsinitiative LEADER II sind zunächst die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 (Art. 12, Abs. 5: Finanzmittel 1994-1999) und die Verordnung (EWG) Nr. 4253/93 (Art. 11: Verfahren). Weitere Grundlage ist die Mitteilung der Mitgliedstaaten über die Leitlinien für integrierte Globalzuschüsse bzw. operationelle Programme, die Gegenstand von Zuschussanträgen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwicklung sind (ABl. C180 vom 01.07.1994). Schließlich sind der Antrag auf Zuschuss nach dem Initiativprogramm LEADER des Landes Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 1994-1999 vom 05. Oktober 1994 in der Fassung der Kommissionsentscheidung vom 05. Oktober 1995 sowie die ergänzende Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1995 zu berücksichtigen.

4.1.1.2 Finanzielle Ressourcen

Aus dem EU-Budget standen für den Förderzeitraum 1994-1999 rund 1,755 Mrd. Euro zur Förderung von 1000 LEADER-Gebieten zur Verfügung (Europäische Kommission 2001b:5). Deutschland erhielt zur Umsetzung seiner Gemeinschaftsinitiativen (1994-1999) Mittelzuweisungen aus den europäischen Strukturfonds von insgesamt rund 2,2 Mrd. ECU, wovon insgesamt rund 203,538 Mio. ECU für LEADER II vorgesehen waren (Fabian 1998:17;64). Rheinland-Pfalz erhielt europäische Fördermittel von insgesamt 250,919 Mio. ECU, wovon 53,972 Mio. ECU auf die Gemeinschaftsinitiativen entfielen, die damit direkt nach der Ziel 5b-Förderung mit 111,282 Mio. ECU (alle Angaben zu Preisen von 1994) den zweitgrößten Posten stellten (22 %).

Wie in Abbildung 5 gezeigt, entfielen auf die Ziel 2-Förderung rund 20 Prozent (50,116 Mio. ECU), auf Ziel 3 rund zwölf Prozent (29,537 Mio. ECU) und auf Ziel 4 rund zwei Prozent (6,012 Mio. ECU) (alle Angaben zu Preisen von 1994) der Mittel. Es gab weder Ziel 1- noch Ziel 5a-Förderung.

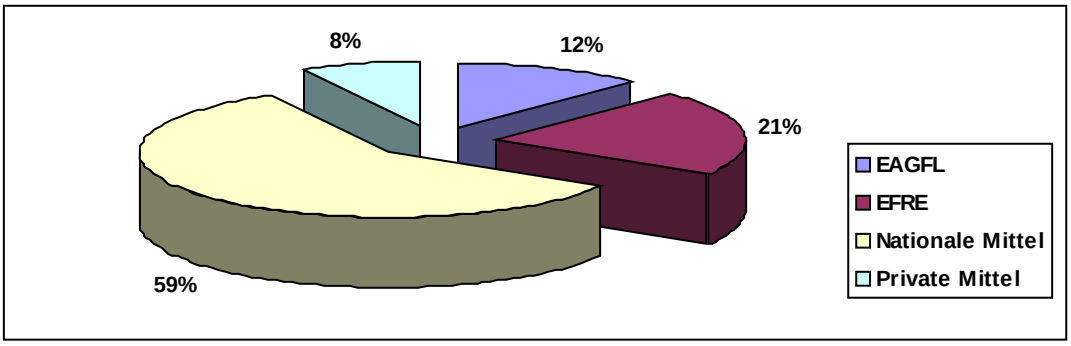
Abbildung 5: Die Aufteilung der EU-Strukturfondsmittel für Rheinland-Pfalz 1994-1999



Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Daten: Fabian 1998:21.

Für LEADER II standen in Rheinland-Pfalz zwischen 1994 und 1999 ungefähr 10,116 916 Mio. ECU aus den beiden europäischen Strukturfonds EAGFL und EFRE zur Verfügung (Ex-Post-Evaluation 2003a:89). Zusammen mit den ergänzenden Mitteln von Bund, Land und Kommunen (Nationale Mittel: 17,536 602 Mio. ECU) sowie Privaten Mitteln (2,307 334 Mio. ECU) konnte das LEADER II-Programm in Rheinland-Pfalz von rund 29,960 852 Mio. ECU profitieren (Ex-Post-Evaluation 2003a:89).

Abbildung 6: Die finanziellen Ressourcen für LEADER II in Rheinland-Pfalz



Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Daten: Ex-Post-Evaluierung 2003a:89.

Wie Abbildung 6 zeigt, finanziert je nach Inhalt des zu fördernden Projektes neben dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung auch der EFRE Teile von LEADER-Investitionen. Nationale Finanzmittel, d.h. Zahlungen von Bund, Land und Kommunen bilden durch ihre aufgrund der geforderten Kofinanzierung gezahlten Zuschüsse, den Löwenanteil der finanziellen Ressourcen. Dies hängt damit zusammen, dass der Höchstfördersatz für die Finanzierung aus den Strukturfonds bei höchstens 50 Prozent liegt, aber auch darunter liegen kann.

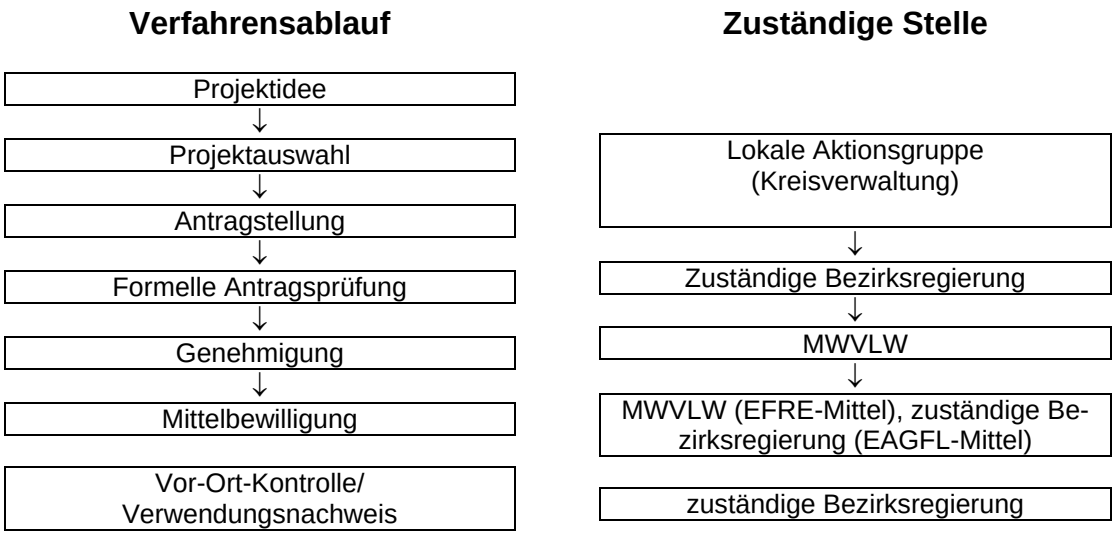
4.1.1.3 Fördergebietsabgrenzung

Zum organisatorischen Umfeld zählt auch die Gebietsabgrenzung. Prinzipiell förderfähig waren Ziel 1-, Ziel 5b- und Ziel 6-Gebiete. Rheinland-Pfalz besaß weder Ziel 1- noch Ziel 6-Gebiete, sodass lediglich Ziel 5b-Gebiete praktisch förderfähig waren. Dazu zählten die Landkreise (LK) Bernkastel-Wittlich (ohne Stadt Wittlich), Bitburg-Prüm, Birkenfeld (ohne Idar-Oberstein), Cochem-Zell, Daun, Donnersbergkreis (ohne Stadt Kirchheim-Bolanden), Kusel, Rhein-Hunsrück-Kreis (ohne Stadt Boppard) und der LK Trier-Saarburg (Fabian 1998:191) (siehe Anhang, Karte 1). Förderberechtigt waren dadurch rund 42,8 Prozent des Landesgebietes (Ex-Post-Evaluation 2003a:89). Praktisch vollzog sich die Fördergebietsabgrenzung über die NUTS III-Ebene, d.h. entlang der Landkreisgrenzen und über ihre Kreisverwaltungen, sodass es für jeden der neun Landkreise offiziell eine Lokale Aktionsgruppe mit einem spezifischen Entwicklungskonzept gab.

4.1.1.4 Verfahrensablauf und beteiligte Akteure

Hauptakteure bei der Umsetzung des LEADER II-Programms in Rheinland-Pfalz waren die Lokalen Aktionsgruppen, die Kreisverwaltungen sowie die Bewilligungsstellen Bezirksregierung und Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Abbildung 7: Der Verfahrensablauf der LEADER-II-Projektförderung



Quelle: DVS LEADER-II-Archiv 2005b:7

Die Kreisebene bildete in Rheinland-Pfalz die unterste Implementationsebene, d.h. die Lokalen Aktionsgruppen, innerhalb der Kreisverwaltungen angesiedelt, beschlossen ein Entwicklungskonzept, wählten Projekte aus für deren Förderung ein Antrag gestellt wurde und leiteten den Antrag weiter an die zuständige Bezirksregierung (Koblenz, Trier oder Rheinhessen-Pfalz). Die entsprechende Bezirksregierung führte eine formelle Antragsprüfung durch und leitete die Förderanträge weiter ans Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in Mainz. Dort wurden die Anträge genehmigt (Bewilligungsbescheid) oder abgelehnt (Ablehnungsbescheid). Kontrolliert wurde die Verwendung der Mittel auf Kreisebene durch Stichprobenkontrollen der zuständigen Bezirksregierungen. Die Kreisebene war zwar die unterste Implementationsebene, da sie in direktem Kontakt mit den Antragstellern stand und die Projektanträge bearbeitete, die Letztentscheidung über die Förderung und damit die letztendliche Umsetzung des Projekts oblag jedoch dem Ministerium.

4.1.2 Bereich 2: Der Inhalt des LEADER II-Programms

LEADER II zielte darauf ab, „in allen Tätigkeitsbereichen im ländlichen Raum Impulse für innovative Maßnahmen der lokalen Aktionsträger des öffentlichen und privaten Sektors zu geben, diese konkreten Erfahrungen in der Gemeinschaft bekannt zu machen und den ländlichen Aktionsträgern in den einzelnen Mitgliedstaaten gegebenenfalls dabei zu helfen, sich die anderenorts erzielten Ergebnisse nutzbar zu machen und bestimmte Projekte gemeinsame durchzuführen“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:3). Das heißt, die Ziele von LEADER II bestanden darin, die – wenn vorhanden – schon während LEADER I aufgebauten Lokalen Aktionsgruppen weiterzuführen, innovative, mustergültige und übertragbare Maßnahmen in der ländlichen Entwicklung weiterhin zu unterstützen, den Erfahrungsaustausch und die Weitergabe von *Know-how* über ein europäisches LEADER-Netzwerk zu erleichtern und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu verstärken.

Im Rahmen von LEADER II wurden folgenden Aktionsbereiche gefördert:

Tabelle 10: Die Fördermaßnahmen im Rahmen von LEADER II

Aktions-bereich	Ziel	Instrumente
1	**„Erwerb von Fachwissen“**, um den lokalen Aktionsträgern die Ausarbeitung einer Strategie für eine integrierte	- Analyse des betreffenden Gebietes und Ausarbeitung einer Strategie; - Schulungs- und Motivierungsmaßnahmen zur Mitwirkung am Entwicklungsprozess;

	Entwicklung zu ermöglichen (technische Hilfe und Wissenserwerb im Vorfeld der Investitionen).	- Anbahnung von Kontakten zwischen lokalen Partnern; - Erschließung von Finanzierungsquellen.
2	**„Programme zur Innovation im ländlichen Raum“**, durch die in Projekte mit den drei spezifischen Merkmalen Neuheitswert, Vorbildcharakter und Übertragbarkeit investiert werden konnte.	- Beihilfen für innovative Investitionen; - Technische Hilfe zugunsten von Betrieben, Trägern der ländlichen Entwicklung, Projektträgern; - berufliche Fortbildungs- und Einstellungszuschüsse; - Landtourismus und Urlaub auf dem Bauernhof; - Zugang von KMU und Handwerk (insbesondere Ernährungsgewerbe) zum Dienstleistungssektor; - Existenzgründungsbeihilfen; - örtliche Erschließung und Vermarktung von Erzeugnissen der heimischen Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei; - Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und der Lebensqualität.
3	**Grenzübergreifende Zusammenarbeit**	- Planung und Durchführung gemeinsamer Projekte, die auf Initiative lokaler Aktionsträger in ländlichen Gebieten von mindestens zwei Mitgliedstaaten entwickelt wurden.
4	**Vernetzung**	- Einrichtung der „Europäischen Beobachtungsstelle für Innovation und ländliche Entwicklung“ zur Schaffung eines dauerhaften europäischen Netzwerks lokaler Gruppen zum Austausch von Informationen, Erfahrungen und Know-how zwischen den ländlichen Gebieten. - Begünstige der Initiative sind verpflichtet, ihre Erfahrungen dem Netzwerk zur Verfügung zu stellen; Beteiligung ist darüber hinaus möglich für staatliche Behörden, Gebietskörperschaften, Verbände und Sozialpartner.

Eigene Darstellung. Quellen der verwendeten Informationen: Fabian 1998:64-66; Ex-Post-Evaluation 2003b:6.

Der Aktionsbereich 1 „Erwerb von Fachwissen“ wurde zur Vorbereitung lokaler Akteure auf die Übernahme einer verantwortlichen Rolle bei der Durchführung der lokalen Programme entwickelt, aber von den Mitgliedstaaten nur wenig in Anspruch genommen (Ex-Post-Evaluation 2003b:6).

Im Rahmen des Aktionsbereichs 2 „Programme zur Innovation im ländlichen Raum“ wurden die meisten Projekte gefördert. Der Begriff „Innovation“ wurde überwiegend pragmatisch verstanden als „etwas Neues in der jeweiligen Region“ bzw. Maßnahmen mit experimentellem Charakter, die ansonsten nicht finanziert worden wären (Ex-Post-Evaluation 2003b:9).

Der Aktionsbereich 3, d.h. die „grenzübergreifende Zusammenarbeit“ von LAGen aus mindestens zwei Mitgliedstaaten war als mögliche zusätzliche Maßnahme vorgesehen und bezog sich auf gemeinsame Planung und Durchführung

von Projekten (Ex-Post-Evaluation 2003b:6). Unter LEADER II gab es nicht viele erfolgreiche grenzüberschreitende Projekte, da aufgrund von Sprachbarrieren und uneinheitlichen Verwaltungsabläufen „für die meisten neuen LAG [...] dieses Ziel zu ehrgeizig gesteckt“ war, und eine Verbindung zu benachbarten LAGen hätte einen größeren Nutzen bringen können (Ex-Post-Evaluation 2003a:92; Ex-Post-Evaluation 2003b:14).

Der Aktionsbereich 4 „Vernetzung“ weist auf die Besonderheit der Gemeinschaftsinitiative LEADER hin, die darin besteht, dass die von den LEADER-Akteuren gemachten Erfahrungen anderen LEADER-Akteuren in anderen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden müssen, damit sie von einander profitieren können. In diesem Maßnahmenbereich sowie im Bereich „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ lässt sich insbesondere die europäische Handschrift dieses Programms ablesen und der praktische Mehrwert für die Regionen in der gesamten Europäische Union erkennen. Die Europäische Vernetzungsstelle LEADER II wurde 1995 eingerichtet und arbeitete sechs Jahre lang eng mit den nationalen Vernetzungsstellen zusammen (Ex-Post-Evaluation 2003b:10). Die Deutsche Vernetzungsstelle, die eine Informationsplattform und Weiterbildungsinstitution für die LAGen auf deutschem Bundesgebiet darstellt, wird im LEADER+-Programm als *Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+* weitergeführt.

Die Merkmale der LEADER-Methode (siehe Abbildung 4) sind auch Merkmale des LEADER II-Programms. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit liegen die lokalen Merkmale ‚Gebietsbezogener Ansatz’, ‚Bottom-up-Ansatz’ und ‚Lokale Gruppen’.

4.1.2.1 Der gebietsbezogene Ansatz

Der gebietsbezogene Ansatz steht im Gegensatz zum sektorspezifischen Ansatz und orientiert sich an einem bestimmten Gebiet und der Nutzung des endogenen Potenzials dieses Gebietes. Gebietsbezogen sollten lokale Aktivitäten koordiniert und in ein integriertes regionales Gesamtentwicklungskonzept eingebettet werden (Ex-Post-Evaluation 2003b:2). Dadurch sollte eine unzusammenhängende Förderung von Einzelprojekten vermieden und eine Wertsteigerung für die Region als Ganzes ermöglicht werden. Das integrierte, regionale Gesamtentwicklungskonzept bestand in Form eines ‚Lokalen Entwicklungsplans’, der von den Mitarbeitern der jeweiligen Lokalen Aktionsgruppe ausgearbeitet werden sollte. Die Ex-Post-Evaluation von LEADER II in Deutschland stellte fest,

dass „unter den lokalen Merkmalen von LEADER [neben dem Bottom-up-Ansatz] der gebietsbezogene Ansatz sehr beliebt“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:9) war und „die Eigenständigkeit der lokalen Gruppen bei der Entscheidung über die Abgrenzung ihrer jeweiligen Regionen“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:9) zur lokalen Entwicklung beigetragen hat. Wie in Kapitel 4.1.1. behandelt, folgte die Fördergebietsabgrenzung in Rheinland-Pfalz allerdings den Verwaltungsgrenzen, sodass die LAGen in Rheinland-Pfalz während LEADER II keine eigene Gebietsabgrenzung vornehmen konnten.

Die ‚Lokalen Entwicklungspläne’ entstanden in den Sitzungen der LAGen und orientierten sich inhaltlich hauptsächlich am Förderbereich II („Programme zur Innovation im ländlichen Raum“) und weniger an den Bereichen „Erwerb von Fachwissen“ oder „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:6). Die Entwicklungsstrategien der rheinland-pfälzischen LAGen umfassten hauptsächlich Maßnahmen wie Einkommenssicherung in Landwirtschaft und Weinbau (z. B. durch verbesserte Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte, Steigerung der Wertschöpfung durch artgerechte Tierhaltung und naturnahe Pflanzenproduktion, Vermarktungssysteme für lokal- und regionaltypische Erzeugnisse), Diversifizierung der landwirtschaftlich und weinbauwirtschaftlich geprägten Wirtschaftsstruktur (z. B. durch erhöhte Branchenvielfalt, Standortmarketing zur Förderung von Gewerbeansiedlung, Existenzgründungen) und Verbesserung des Fremdenverkehrs (z. B. durch Ausbau und Modernisierung des Beherbergungsgewerbes und der Gastronomie, Erhöhung des Bildungs- und Kulturtourismus, Erweiterung von Rad- und Wanderwegen, Urlaub auf dem Bauernhof, Dorferneuerung) (DVS LEADER-II-Archiv 2005b:9-17). Inwieweit die geförderten Einzelprojekte den drei Innovationsaspekten Neuheitswert, Vorbildcharakter und Übertragbarkeit entsprachen, müsste am Einzelfall geklärt werden. Da diese Frage für die vorliegende Arbeit nicht zentral ist, würde eine solche Diskussion an dieser Stelle zu weit führen.[64] Keine der neun LAGen förderte explizit Maßnahmen aus dem Aktionsbereich 1 („Erwerb von Fachwissen“); was sicher damit zusammenhängt, dass dies nicht nötig war, da alle Beteiligten der LAG Fachleute aus den Kreisverwaltungen bzw. externe Fachleute waren. Auch

[64] Dem interessierten Leser sei hier das LEADER II Archiv auf der Internetseite der Deutschen Vernetzungsstelle (www.leaderplus.de) empfohlen, in dem realisierte LEADERII–Projekte vorgestellt werden. Die Autorin schließt sich nicht der Schlussfolgerung der Ex-Post-Evaluation an, dass „really innovative models of funding were inexistent in Germany“ (Ex-Post-Evaluation 2003a:99). Ob eine Maßnahme innovativ ist, hängt sehr stark von den vorhandenen lokalen Gegebenheiten ab. So kann ein Dorfgemeinschaftshaus, das Mitte der 1990er Jahre in Niedrigernergiebauweise errichtet wurde (Int5:67-68), in einer Gegend wo sonst konventionell gebaut wird, durchaus eine Innovation darstellen. Ohne eine verbindliche Definition des Begriffs „Innovation“ kann nicht bewertet werden, was ‚wirklich innovativ’ ist.

aus dem Aktionsbereich 3 „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ erwähnt lediglich die an Luxemburg angrenzende LAG Trier-Saarburg Fremdenverkehrsförderung mit grenzüberschreitender Ausrichtung (DVS LEADER-II-Archiv 2005b:15). Daran wird deutlich, dass der europäische Charakter der von der Europäischen Kommission initiierten Gemeinschaftsinitiative LEADER, der sich insbesondere in den Aktionsbereichen 2 und 3 widerspiegelt, hier hinter das lokale Moment zurückgetreten ist. Auch LAGgrenzen-überschreitende Zusammenarbeit fand nicht statt: Die Kreisgrenzen waren fast wie „Demarkationslinien“ und man konzentrierte sich auf den Radius „um den eigenen Kirchturm“ (Int5:67). Einen Mehrwert durch direkte Lerneffekte voneinander konnte es dementsprechend nicht geben.

Beispielhaft soll kurz auf den Entwicklungsplan der LAG Cochem-Zell eingegangen werden, da an ihr der Unterschied zur Entwicklungsstrategie im LEADER+ -Programm (siehe Kapitel 4.2) deutlich wird. Der Entwicklungsplan der LAG Cochem-Zell umfasste offiziell die „Erhaltung der besonderen regionalen landwirtschaftlichen Potentiale sowie die Erhöhung der daraus erzielbaren Wertschöpfung“ (DVS LEADER-II-Archiv 2005b:10). Dieser Entwicklungsplan bestand im Wesentlichen aus dem Konsens der an der LAG beteiligten Kreisverwaltungsbeamten, dass für die LEADER-II–Förderung nur Projekte ausgewählt werden sollten, die einen „innovativen Charakter“ und „strukturpolitische Wirkungen“ besaßen (Int5:67). Eine detaillierte Strategie wie sie in Form der GIEP (Gebietsübergreifende Integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter) für das Nachfolgeprogramm LEADER+ ausgearbeitet werden musste, existierte für LEADER II nicht. Es war eher so, dass viele Projektideen schon früher bestanden hatten und als es um deren Umsetzung ging „kam LEADER II gerade recht“ (Int4:54). In der LAG Bernkastel-Wittlich entstand die lokale Entwicklungsstrategie in der Kreisverwaltung auf ähnliche Weise:

> *„Als wir 5b waren, bekamen wir mitgeteilt, dass wir auch LEADER II förderfähig seien und dass wir dazu ein Konzept – heute heißt es ‚Strategie’ – und eine LAG zu erstellen hatten. Das war damals sehr kurzfristig. Ich habe damals die Querschnittsaufgabe ‚Kreisentwicklung’ gemacht, sodass das Thema bei mir landete. Innerhalb des Hauses haben wir uns kurz zusammengesetzt und gesagt, dass wir uns bewerben wollen. ‚Was gibt es für Inhalte? Was machen wir gerade sowieso in der Kreisentwicklung? Welche Themen bearbeiten wir?’ Wir haben sämtliche Verbandsgemeinden angeschrieben und nach Vorschlägen gefragt. Die haben alles aus der Schublade gezogen und ich habe für 350 Millionen Euro Vorschläge bekommen. Wir haben uns hier mit der Wirtschaftsförderung und den Bereichen Umwelt und Landespflege zusammengesetzt. Das waren dann vier oder fünf Personen – [...] alle aus dem Haus. Ich habe im Grunde das Konzept geschrieben und das wurde in den Gremien abgestimmt“* (Int4:56-57).

Zusammenfassend beschränkte sich der gebietsbezogene Ansatz von LEADER II hauptsächlich auf das Fördergebiet der Landkreise und ihre Verwaltungsgrenzen und behandelte Aspekte wie die horizontale Integration lokaler Aktivitäten in eine integrierte Gesamtstrategie eher zweitrangig.

4.1.2.2 Der Bottom-up-Ansatz

Mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips 1988 manifestierte sich in der regulären europäischen Struktur- und Regionalpolitik die Idee des bottom-up-gerichteten Ansatzes und der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen am Programmplanungsprozess. In der Rahmenverordnung (VO (EWG) Nr. 2081/93) wird unter Partnerschaft eine

> „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedsstaat, den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler und sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und – nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedsstaats – den Wirtschafts- und Sozialpartnern“

verstanden.

Eine geronnene Form des Partnerschaftsprinzips ist der Begleitausschusses, der im Einvernehmen mit dem Mitgliedsstaat eingesetzt werden konnte. Der Begleitausschuss stellt eine Form der Beteiligung der WiSo-Partner dar. Er sollte systematisch WiSo-Partner in die Planungsprozesse einbinden sowie – der Literatur zufolge – „institutionalisierte Rückkoppelungsmöglichkeiten zwischen der EU-, der nationalen und dezentralen Ebene“ (Heinelt 1996b:198) schaffen. Theoretisch konnte der Begleitausschuss dadurch „äußerst relevant für die Entwicklung der Strukturfondsförderung“ sein (Heinelt 1996b:298); in der Praxis hat der Begleitausschuss in Rheinland-Pfalz bis 1999 nach Angaben von befragten Verwaltungs- und Verbandsvertretern keine tragende Rolle gespielt (Auel 2003:247-248). Die WiSo-Partner nahmen nicht an den Sitzungen des Begleitausschusses teil und wurden lediglich im Vorfeld um Stellungnahmen gebeten und gehört (Auel 2003:145-149;156-157). Nach Angaben befragter Mitarbeiter aus der Praxis sollte die Entscheidungsfindung im Begleitausschuss nicht durch eine zu große Anzahl Beteiligter erschwert werden (Auel 2003:247). Regionale Akteure, die über Stellungnahmen hinausgehende qualitative Beiträge hätten leisten können, waren de facto nicht eingebunden (Auel 2003:244-245). Es handelte sich also hier um Partizipation in Form der Teilhabe und die Umsetzung des Bottom-up-Prinzips im weiten Sinn.

Eingebettet in das Partnerschaftsprinzip steht der Bottom-up-Ansatz auch für die Einbeziehung der Bevölkerung, sozialer und ökonomischer Interessengruppen sowie öffentlicher und privater Einrichtungen in die Entscheidungsfindung und Programmumsetzung auf lokaler Ebene, um die endogenen Entwicklungspotenziale zu mobilisieren und nutzbar zu machen. Fundament des Bottom-up-Ansatzes in der Gemeinschaftsinitiative LEADER ist die Gleichung „*Beteiligung + partizipative Entscheidung = Identifizierung mit dem Vorhaben*“ (Europäische Kommission 2001a:12). Sie beschreibt, dass die von dem Programm begünstigte Bevölkerung sich nur dann mit dem Programm und den initiierten Projekten identifizieren kann, wenn sie am Entstehungsprozess teilhaben konnte. Die Identifizierung mit initiierten Projekten kann die regionale Identität und den Gestaltungswillen der Bevölkerung zur Entwicklung der eigenen Region stärken.

Der Bottom-up-Ansatz manifestiert sich im LEADER-Programm zum einen im Begleitausschuss und zum anderen in Form der Lokalen Aktionsgruppe (LAG).

Da der Begleitausschuss lediglich den Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn verkörpert, steht im Blickpunkt der vorliegenden Arbeit die LAG, da in ihr das partizipative Element der Teilnahme zum Tragen kommt. Im Idealfall sind in der LAG bei der Strategieformulierung und der Entscheidungsfindung die ortsansässige Bevölkerung, Projektinitiatoren und –träger, Vereine, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen, öffentliche Einrichtungen und Verbände der Privatwirtschaft und weitere interessierte Personen vertreten, sodass in diesem Gremium der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn zum Tragen kommt.

Die Ex-Post-Evaluation kommt zu dem Schluss, dass mit dem Bottom-up-Ansatz grundsätzlich neue Akteure in Form lokaler Initiativen teilnahmen und dass freiwillige Arbeit aus dem Non-Profit-Sektor motiviert wurde (Ex-Post-Evaluation 2003b:9;13): „Via open meetings a broad participation was possible in about 2/3 of all LAGs“ (Ex-Post-Evaluation 2003a:98).[65] Die Evaluation verschweigt nicht, dass der Bottom-up-Ansatz lediglich dann vorangetrieben worden ist, wenn die Akteure in Politik und Verwaltung einen offenen Beteiligungsprozess der Bevölkerung zuließen (Ex-Post-Evaluation 2003a:91). Weitere Hürden lagen in Verzögerungen durch die Verwaltungen, in deren Bedenken hinsichtlich eines organisatorischen und finanziellen Mehraufwandes und nicht zuletzt in der Inaktivität

[65] Bundesweit existierten 124 LAGen, von denen sich die meisten in Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen Anhalt befanden. Schleswig-Holstein besaß keine LAG; das Saarland lediglich eine; die fünf neuen Bundesländer stellten 43 LAGen auf. Für den *Geographical Report Germany* (Ex-Post-Evaluation 2003a:83-128) wurden 32 LAGen aus den Bundesländern Bayern, Sachsen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern ausgewählt. Eine *broad participation* war also lediglich in zwei Dritteln der 32 untersuchten LAGen gegeben.

der Bevölkerung (Ex-Post-Evaluation 2003a:91). Der Bottom-up-Ansatz konnte keine positive Wirkung hervorbringen, wenn die „Führungspersonen auf lokaler Ebene den „Bottom-up“-Ansatz allgemein missachteten“ (Ex-Post-Evaluation 2003b:11).

Einen umfassenden Beteiligungsprozess der Bevölkerung gab es in Rheinland-Pfalz nicht. Zur Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes in den LAGen existierten allerdings auch keine verbindlichen Vorgaben (Int1MA:3). Auch wenn z. B. die Miteinbeziehung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) von EU, Bund und Land angeregt worden war (Int3:44), war dies nicht verpflichtend geregelt. Die Zusammensetzung der LAG konnte sich daher einerseits flexibel an den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen ausrichten; andererseits bestand die Gefahr, dass der Bottom-up-Ansatz nur in Form der Teilhabe, d.h. lediglich durch Beteiligung der organisierten Interessenvertreter zum Tragen kam.

Dieser Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn trifft auf Rheinland-Pfalz zu, wo der Bottom-up-Ansatz stark „von der Behörde“ (Int1MA:22) und „viel mehr von oben herab gesteuert“ (Int1MB:22) wurde, da die LEADER-II-LAGen durch ständige Mitglieder aus den Kreisverwaltungen und je nach Bedarf hinzugezogenen Fachleuten aus dem Bereich organisierte Interessen gebildet wurden.

4.1.2.3 Lokale Aktionsgruppe

Die Lokale Aktionsgruppe ist nach Vorstellungen der Europäischen Kommission „ein kleines permanentes Team von engagierten Fachleuten, [das] dafür verantwortlich ist, unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung einen Entwicklungsplan zu formulieren und durchzuführen“ (Europäische Kommission 2001b:16).

Die Ex-Post-Evaluation macht deutlich, dass die LAGen, die im Zusammenhang mit der Ziel 5b-Förderung durchgeführt wurden, eine geringe Eigenständigkeit besaßen und von den Verwaltungsstrukturen der Gebiete abhingen, sodass der Erfolg einer LAG oft u.a. durch eine enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungen bedingt war (Ex-Post-Evaluation 2003b:8).

Eine solch enge Zusammenarbeit zwischen LAG und Verwaltung war in Rheinland-Pfalz auf besondere Weise gegeben, da die LEADER-Gruppen an die 5b-Gebiete gekoppelt waren (Int1MA:3) und sich die ständigen Mitglieder der LAGen personell aus Kreisverwaltungsbeamten rekrutierten. Entsprechend den neun Landkreisen gab es neun Lokale Aktionsgruppen, deren Geschäftsstellen sich bei der jeweils zuständigen Kreisverwaltung befanden (EDDP Rheinland-Pfalz:53). Die Aufgabe der LAGen bestand darin, einen Lokale Entwicklungsplan

aufzustellen, Projekte auszuwählen, die in diese Strategie hineinpassten und sich mindestens einmal im Jahr zu treffen, um die durchzuführenden Aktionen zu beschließen. Sie waren „organisatorisch in die Kreisverwaltungen eingebunden“ (DVS LEADER-II-Archiv 2005b:8). Das hieß praktisch, dass die LAGen zwischen drei (LAG Daun) und acht (LAG Trier-Saarburg) ständige Mitglieder aus verschiedenen Fachreferaten der Kreisverwaltungen umfassten und je nach Bedarf und Themenschwerpunkt um eine variierende Anzahl nichtständiger Mitglieder (wie Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammer, der Landwirtschaftskammer, der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft u.ä.) ergänzt wurden. Die LAG Cochem-Zell bestand beispielsweise aus vier ständigen Mitgliedern, von denen jeweils eines aus den Fachbereichen Landesplanung/Kreisentwicklung, Wirtschaftsförderung/Fremdenverkehr und Landwirtschaft/Umweltschutz der Kreisverwaltung Cochem kam, und ein Mitarbeiter der Bezirksregierung Koblenz wurde konsultiert, um dessen Erfahrung und Sachverstand in Bezug auf LEADER I nutzbar zu machen (Int5:66). Zusätzlich konnten externe Berater und Fachleute sowie andere Organisationen und potenziell Begünstigte hinzugezogen werden. Für die LAG Cochem-Zell gab es eine konstituierende Sitzung und eine weitere formelle Sitzung. Für die alltägliche Arbeit zwischen den LAG-Mitarbeitern galt der „kleine Dienstweg“ bzw. es wurde „auf Zuruf“ gearbeitet, da fast alle LAG-Mitarbeiter ein Büro auf demselben Flur oder zumindest im selben Kreisverwaltungsgebäude hatten. Über Projektanträge wurde informell beraten und im Konsens entschieden. Sollte ein Projekt abgelehnt werden, wurde diese Entscheidung durch das Einverständnis des Landrats abgesichert (Int5:67).

Die LAG Bernkastel-Wittlich arbeitete ähnlich unkompliziert:

> *„Wir haben kurze Wege und brauchen keine lange Einladungszeit. Wenn irgendetwas anlag, habe ich meine Kollegen angerufen und gesagt: ‚Wir müssen etwas besprechen.‘ Dann haben wir uns hier ins Büro gesetzt und das besprochen. Das war dann gleich die LAG-Sitzung“* (Int4:57).

Die LEADER-II–LAGen entsprachen der Vorstellung der Europäischen Kommission von einem „kleine[n] permanente[n] Team von engagierten Fachleuten“. Betrachtet man das Partnerschaftsprinzip so, dass es auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden und organisierten Interessenverbänden zutrifft, kam das Partnerschaftsprinzip in den LEADER-II-LAGen in diesem Sinn zum Tragen. Auch dem Subsidiaritätsprinzip wurde gefolgt, da die Kreisverwaltungen die untersten Instanzen sind, die mitgestalten können und nicht nur die Vorgaben des vom Land kommenden ‚Mainstream’-Programms umsetzen müs-

sen (Int1MA:22). Die Vorstellungen der Kommission hinsichtlich der aktiven Bürgerbeteiligung wurden allerdings nicht berücksichtigt. Schließt man in das Partnerschaftsprinzip eine verbesserte Bürgerbeteiligung durch vermehrte partizipative Elemente ein, kann man im Fall der LEADER-II–LAGen nicht von einem bottom-up-gerichteten Partnerschaftsprinzip sprechen, da eine aktive Beteiligung der nicht in Verbänden, Kammern oder sonstigen Institutionen organisierten Bevölkerung nicht stattfand.

Die LAGen unter LEADER II waren sehr „verwaltungslastig“ (Int1MB:3). Die Gründe für die geringe Bürgerbeteiligung mögen vielfältig sein und abhängig von der jeweiligen LAG. Eine ausführliche Diskussion würde an dieser Stelle zu weit führen. Es mag damit zusammenhängen, dass die Zusammensetzung der LEADER-II–LAGen nicht im Detail vorgeschrieben war, dass der Auftrag zur Bildung einer LAG für die Verantwortlichen – z. B. die LAG Bernkastel-Wittlich – sehr kurzfristig kam (Int4:56) und dass die Bevölkerung uninformiert und desinteressiert war. Ein eher pragmatischer Grund der umsetzenden Stellen mag ein vermuteter Mehraufwand gewesen sein, der durch unterschiedliche Perspektiven einer Vielzahl verwaltungsfremder Akteure und den Zwang zur gemeinsamen Entscheidungsfindung entstanden wäre. Ein pensionierter Mitarbeiter der ehemaligen Bezirksregierung[66] bringt es so auf den Punkt:

> *„Was ich sagen will ist: So prächtig die Idee zunächst erscheinen mag, die sogenannte Basis – so kann man es nennen – oder die örtliche Bevölkerung in einem Dorf bzw. Ort zu engagieren – also Nicht-Verwaltungsleute, so löblich das ist... Aber ich habe ja manchmal schon mit Verwaltungsleuten Schwierigkeiten [...]. Selbst mit den eingefahrenen Verwaltungsleuten bei den Kreisverwaltungen, Verbandsgemeindeverwaltungen und anderen Behörden, hat man schon seine Schwierigkeiten, die auf Vorschriftenlinie zu bringen“ (Int3:42). [...] „Ich habe nach Kräften versucht, diese NGOs aus den LAGs herauszuhalten und das rein verwaltungsmäßig auf der Kreisebene zusammensetzen zu lassen, weil dann die Zusammenarbeit leichter fällt und die Entscheidungsfindung – innerhalb des Landkreises oder zwischen Antragsteller Kreisverwaltung bzw. Ortsgemeinde und Bewilligungsbehörde – viel schneller kommt, weil konkreter gearbeitet wird. Das ist halt die Realität“* (Int3:43).

Nicht ganz unbegründet war also die Empfehlung der Ex-Post-Evaluation, die LAGen im Nachfolgeprogramm LEADER+ zum „Nährboden für eine echte sektorübergreifende Integration“ weiterzuentwickeln und eine „dreiteilige Struktur unter Beteiligung des öffentlichen und privaten Sektors sowie des Non-Profit-Sektors“ vorzuschlagen (Ex-Post-Evaluation 2003b:19):

> *„Die lokale Bevölkerung sollte hier willkommen [sein] und die erforderliche Aufmerksamkeit erfahren, auch wenn eher unkonventionelle Ideen an die LAGen*

[66] Seit der Verwaltungsreform sind die Bezirksregierungen Koblenz, Trier und Rheinhessen-Pfalz abgeschafft und seit dem 01.01.2000 durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) Trier und die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) in Koblenz und Neustadt ersetzt worden (Int3:39).

> *herangetragen werden. Dies erfordert hinreichendes Management- und Betreuungspersonal, das in der Lage ist, die lokale Gesellschaft zusammenzubringen, neue Ideen mit der Möglichkeit der Ausgestaltung zu Entwicklungsprojekten freizusetzen, mit erzielten Innovationen Erträge zu erzielen und Raum für einen kontinuierlichen strategischen Dialog zwischen den Beteiligten auf lokaler Ebene und einem wachsenden Anteil der Bevölkerung zu bieten, der an der lokalen Entwicklung Anteil nehmen möchte"* (Ex-Post-Evaluation 2003b:22).

Der Geschäftsführer der LAG Bernkastel-Wittlich komprimierte die vorgeschlagene Weiterentwicklung von LEADER II zu LEADER+ folgendermaßen: „Dem Ansatz von mehr Partizipation und Bottom-up sollte wohl noch eines draufgesetzt werden. Deshalb auch die Überlegung das [Nachfolge]Programm LEADER+ zu nennen und nicht LEADER III" (Int4:57).

4.1.2.4 Innovation und Integration

Das Merkmal „Innovation" war weit gefasst und beinhaltete ganz allgemein die „Erarbeitung neuer Antworten auf vorhandene Probleme des ländlichen Raums, die einen Mehrwert besitzen und die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Gebiets erhöhen" (Ex-Post-Evaluation 2003b:2). In Gebieten, in denen bottom-up-gerichtete LAGen entstanden waren, kann der Bottom-up-Ansatz der LEADER-Methode als wichtigste Innovation betrachtet werden, die „Vertrauen und Zuversicht geschaffen und bewirkt [habe], dass die Menschen an Veränderungen glauben. Dieser Perspektivwandel vom Irrglauben, dass Innovation gewissermaßen von oben eingesenkt werden müsste, hin zur Einsicht, dass das eigene kreative Potenzial die wichtigste Innovationsquelle darstellt, kann als wichtigste Auswirkung des Innovationsansatzes betrachtet werden" (Ex-Post-Evaluation 2003b:13-14). Da die LEADER-II–LAGen in Rheinland-Pfalz nicht bottom-up-gerichtet waren, konnten sie von dieser Innovation nicht profitieren.

4.1.3 Bereich 3: Akteure, Verfahrensablauf und Einschätzungen

Für die vorliegende Arbeit bilden die Lokalen Aktionsgruppen das Betrachtungszentrum. Ihre Zusammensetzung und ihre Zielsetzung wurden im letzten Kapitel 4.1.2 eingehende behandelt. Im Folgenden wird kurz auf die formalen Aufgaben im Verfahrensablauf von LAG zu MWVLW eingegangen (siehe Abbildung 7) und die Einschätzungen beteiligter Akteure bzgl. ihrer Zusammenarbeit wiedergegeben.

Die LAGen unter LEADER II berieten die Antragsteller (oft Verbandsgemeinden, die Verwaltungsangelegenheiten für die Ortsgemeinden übernahmen) und Projektträger, die meist aus öffentlicher Hand oder Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Träger bestanden (z. B. in Form von Betreiber-GmbHs, an

denen Kommunen und Private beteiligt waren). Die LAGen nahmen die Projektanträge entgegen, wählten die förderfähigen Projekte aus und leiteten sie an die entsprechende Bezirksregierung weiter. Diese reichte die Anträge nach formaler Prüfung an die entsprechenden Landesministerien (MWVLW bzw. für Dorferneuerungsprojekte das Ministerium für Inneres) weiter, wo über die endgültige Bewilligung oder Ablehnung des Projektantrags entschieden wurde.

Während die Zusammenarbeit der LEADER-II-LAG-Mitglieder aufgrund geographischer und fachlicher Nähe problemlos verlief, konnte sich die Arbeit mit den Projektträgern und –ausführern vor Ort aufwendig und zeitintensiv gestalten, da jedes Detail über den Schreibtisch von einem der drei mit LEADER II befassten Kreisverwaltungsbeamten gehen musste (Int5:66). Die Zusammenarbeit mit den übergeordneten Stellen Bezirksregierung und MWVLW funktionierte problemlos.

Die Bezirksregierungen führten eine formelle Antragsprüfung durch und reichten die Anträge zur Genehmigung an das MWVLW weiter. Nach der Bewilligung und Durchführung der Projekte kontrollierten sie den Abfluss der finanziellen Mittel durch Verwendungsnachweise und führten stichprobenartig Vor-Ort-Kontrollen durch. Die Bezirksregierungen hatten mit den neun LAGen der Kreisverwaltungen zu tun, mit denen sie in ihrer Funktion als Bezirksregierung auch in anderen Bereichen zu tun hatten (Int2MA:37). Die Zusammenarbeit zwischen den LAGen und den Bezirksregierungen lief problemlos: „Wenn Sie ausschließlich mit Verwaltungsfritzen zusammenarbeiten, geht alles schneller und reibungsloser“ (Int3:45).

Die Mitarbeiter der Bezirksregierungen hatten einen relativ großen Ermessenspielraum in Bezug auf die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines Projektantrags: „Besonders bei den LEADER-Maßnahmen ist es so: Wenn ich will, kann ich bei dem Antrag so viel suchen und finden, dass die Maßnahme letztendlich nicht zum Zuge kommt, sondern die Leute von den dauernden Anfragen, was noch zu machen bzw. zu liefern ist, die Lust verlieren“ (Int3:40). Andererseits wurden Antragsteller derart beraten, dass die Projektanträge in die Richtlinien passten und bewilligungsfähig wurden, damit die von der EU zur Verfügung gestellten Finanzmittel für Rheinland-Pfalz nicht verloren gingen (Int3:40). Hier kam der Bezirksregierung also faktisch zusätzlich zur formellen Antragsprüfung eine inhaltliche Prüfung zu, da viele Projektanträge im Vorfeld telefonisch so abgesprochen wurden, dass sie bei der Einreichung den Richtlinien nicht entgegenstanden (Int3:41). Diese Handlungsmotivation entsprang weniger aus der gefühlten Verpflichtung auf die Ziele des LEADER-Programms als aus einem

Arbeitsverständnis heraus, in dem der mitverursachte Verlust finanzieller Fördergelder für das Land Rheinland-Pfalz als persönliches „Armutszeugnis“ (Int3:40;42) betrachtet worden wäre. Auch die potenziellen Kontrollen durch den Landesrechnungshof, den Bundesrechnungshof und den Europäischen Rechnungshof beeinflussten die Handlungsmotivation.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bewilligte oder lehnte die eingereichten Projektanträge in letzter Instanz ab. Somit bleibt trotz Partnerschafts- und Subsidiaritätsprinzip derjenige staatliche Akteur der entscheidendste, der auf der obersten Hierarchieebene – zumindest was die Programmumsetzung angeht – steht.

4.1.4 Zwischenfazit zu LEADER II

Der Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn existierte formal, d.h. durch die Beteiligung der WiSo-Partner in Bezug auf den Begleitausschuss. Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn als zentraler Überlegung des LEADER-Programms kam in den LEADER-II–LAGen von Rheinland-Pfalz nicht zum Tragen, da die Zusammensetzung der LAGen, in denen sich der Bottom-up-Ansatz in Form von aktiver Teilnahme hätte manifestieren können, nicht verbindlich vorgegeben war. Die LAGen bestanden hauptsächlich aus Verwaltungsbeamten, die sich um Förderprojekte im eigenen Kreisgebiet kümmerten. Die Zusammenarbeit zwischen LAGen und übergeordneten Stellen verlief unproblematisch; eine vernetzte, gebietsübergreifende Zusammenarbeit zwischen einzelnen LAGen und damit über die Kreisgrenzen hinaus existierte nicht. Die innovativsten Merkmale der LEADER-Methode blieben also im Laufe der Programmumsetzung auf der Strecke und wichen einer pragmatischen Umsetzung durch den deutschen Verwaltungsapparat.

4.2 Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Rheinland-Pfalz

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ führt die Ansätze von LEADER I und LEADER II fort und vertieft insbesondere die Merkmale im Bereich des Bottom-up-Ansatzes, der LAGen und des gebietsbezogenen Ansatzes. Die Merkmale der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ werden in Tabelle 11 ausführlich dargestellt. Um den Vergleich mit LEADER II zu ermöglichen, wird auch die Betrachtung von LEADER+ nach den Bereichen Organisatorisches Umfeld (Bereich1), Inhalt (Bereich 2) sowie Akteure und Verfahrensablauf (Bereich 3) strukturiert.

Tabelle 11: Die Merkmale der Gemeinschaftsinitiative LEADER+

Merkmal	Inhalt
Bottom-up-Ansatz	Durch verbesserte Bürgerbeteiligung und die Einbeziehung der Bevölkerung, sozialer und ökonomischer Interessengruppen sowie öffentlicher und privater Einrichtungen soll die partizipative Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene gestärkt werden.
Lokale Partnerschaft in Form von Lokalen Aktionsgruppen (LAG)	Die LAGen müssen aus öffentlichen *und* privaten Akteuren bestehen, die durch partnerschaftliche Zusammenarbeit eine gemeinsame Strategie und einen lokalen Aktionsplan für die Entwicklung des LEADER-Gebiets ausarbeiten und als Ansprechpartner für potenzielle Begünstigte fungieren.
Gebietsbezogener Ansatz	Der territoriale Ansatz manifestiert sich in der Formulierung einer Entwicklungsstrategie, die auf die besondere Situation sowie die Stärken und Schwächen eines LAG-Gebiets zugeschnitten ist (GIEP). Das Gebiet soll eine territoriale Einheit darstellen, das geprägt ist von einer gewissen Homogenität, innerem sozialen Zusammenhalt, gemeinsamer Geschichte, gemeinsamen Traditionen und einem gemeinsamen Identitätsgefühl. Endogene Ressourcen und dynamische Kräfte eines Gebietes sollen sich selbst und im eigenen Interesse für nachhaltige Entwicklung einsetzen.
Integrierter Ansatz	Die Projekte sind miteinander verknüpft und sollen als kohärentes Ganzes koordiniert werden, egal ob es sich um verschiedene Projekte in ein und demselben Sektor handelt oder um die Verbindung von Projekten zwischen verschiedenen Sektoren und verschiedenen relevanten Akteuren (Wirtschaft, Soziales, Kultur, Umwelt).
Innovation	Förderwürdige Aktionen sollen einen innovativen Charakter haben, z. B. Aufwertung lokaler Ressourcen, Schaffung neuer Produkte, neuer Verfahren, neuer Organisationsformen und neuer Märkte u.a. Auch der Vorbildcharakter des Programms und die Vernetzung besitzen innovativen Wert.
Vernetzung	Über das LEADER-Netzwerk sollen systematisch der Austausch und die Zirkulation von Informationen über ländliche Entwicklungspolitik sowie die Ausbreitung und Übertragung von Innovationen gefördert werden.

Lokale Finanzierungs- und Managementmodalitäten	Abhängig vom institutionellen Gefüge des Mitgliedstaates kann den LAGen in unterschiedlichem Maße die Verantwortung für Finanzierungs- und Managemententscheidungen übertragen werden.

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: Europäische Kommission 2001c:10-12.

4.2.1 Bereich 1: Organisatorisches Umfeld von LEADER+

4.2.1.1 Rechtsgrundlagen

Die wichtigsten EU-rechtlichen Grundlagen für LEADER+ sind die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die Verordnung Nr. (EG) 1260/1999[67] sowie die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+) (im Weiteren zitiert als Leitlinien der Kommission).[68] Auf Landesebene zählen das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften.[69]

4.2.1.2 Finanzielle Ressourcen

Den EU-15 Mitgliedstaaten stehen im Rahmen des LEADER+-Programms im Zeitraum 2000-2006 rund 2,02 Mrd. Euro (zu Preisen von 1999) zur Verfügung, die allein aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung bereitgestellt werden (Leitlinien der Kommission 2000:12). Deutschland erhält für die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ rund 247 Mio. Euro (zu Preisen von 1999), wovon dem Land Rheinland-Pfalz 10,68 Mio. Euro zur Verfügung stehen (EPPD 2000:68).[70] Das bedeutet bei einem Förderzeitraum von fünf Jahren und sieben Lokaler Aktionsgruppen (LAGen), dass jede LAG rund 0,3 Mio. Euro pro Jahr als Zuschuss aus den LEADER+-Mitteln erhalten kann (Internetseite MWVLW 2005b:6). Zur Kofinanzierung bringt das Land Rheinland-Pfalz nochmals dieselbe Summe von

[67] Jeweils mit den dazugehörenden Durchführungsbestimmungen Verordnung (EG) Nr. 445/2002, Verordnung (EG) Nr. 817/2004 bzw. Verordnung (EG) Nr. 1685/2000, Verordnung (EG) Nr. 438/2001, Verordnung (EG) Nr. 448/2001und Verordnung (EG) Nr. 448/2004.

[68] Weitere Verpflichtungen ergeben sich aus der Verordnung (EG) Nr. 1681/1994, der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 sowie der Verordnung (EG) Nr. 1159/2000.

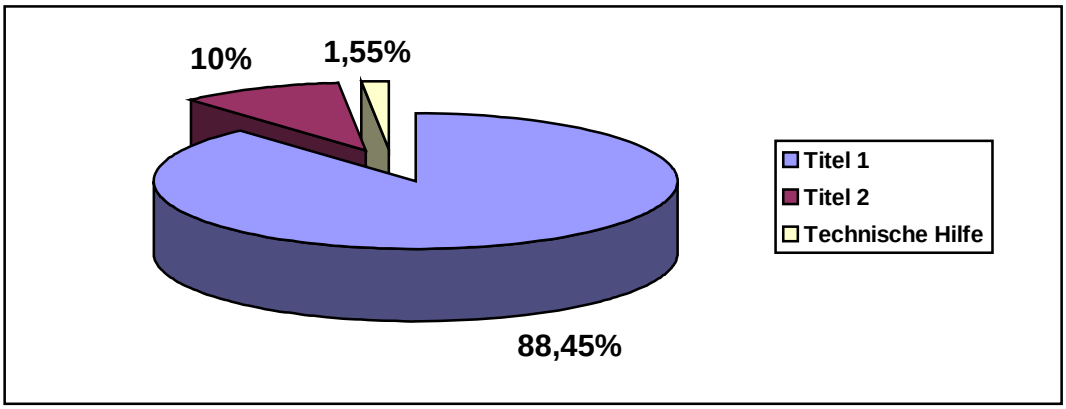
[69] Siehe: Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms 2002:5-6 (im Weiteren zitiert als BVK).

[70] Siehe: Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Rheinland-Pfalz zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes (LEADER+) im Zeitraum 2000 bis 2006 2000:68 (im Weiteren zitiert als EPPD).

10,68 Mio. Euro auf, sodass insgesamt rund 21,45 Mio. Euro für Förderprojekte aufgewendet werden können.

Den Leitlinien der Europäischen Kommission (2000:7) zufolge umfasst LEADER+ drei Titel, durch die gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter (GIEP) auf der Grundlage des Bottom-up-Prinzips und der horizontalen Partnerschaft (Titel 1), gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit (Titel 2) und die Vernetzung sämtlicher Gebiete der Gemeinschaft (Titel 3) gefördert werden (siehe Kapitel 4.2.2). Die Aufteilung der für diese drei Titel zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zeigt Abbildung 7.

Abbildung 8: Die Mittelzuweisung für die LEADER+-Titel



Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Daten: EPPD 2000:68-69.

Wie in Abbildung 8 zu sehen, liegt der Schwerpunkt der LEADER+-Förderung auf den Ausgaben für Titel 1, auf den 18,98 Mio. Euro entfallen. Für den Titel 2 können 2,14 Mio. Euro aufgewendet werden. Die Vernetzung der Gebiete wird auf nationaler Ebene organisiert und von der *Deutschen Vernetzungsstelle LEADER+* durchgeführt. Daher sind für den Titel 3 keine Mittelzuweisungen von Seiten des Landes nötig. Zusätzlich stehen 0,33 Mio. Euro für Technische Hilfe zur Verfügung. Diese Mittelaufteilung trägt der neuen Zusammensetzung der LEADER+-LAGen und ihrer Aufgaben Rechnung (EPPD 2000:68-69) (siehe Kapitel 4.2.2).

Der Kofinanzierungssatz, den der EAGFL, Abteilung Ausrichtung, übernimmt, beträgt in der Regel bis zu 50 Prozent der öffentlichen Aufwendungen. Zu öffentlichen Aufwendungen zählen Mittel des Bundes und des Landes, kommunale Mittel, Mittel sonstiger öffentlich-rechtlicher Rechtsträger sowie Mittel von Körperschaften des öffentlichen Rechts (EPPD 2000:176). Die Abwicklung der Finanzströme aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, übernimmt in Rheinland-Pfalz die schon existierende EG-Zahlstelle für den Bereich EAGFL, Abteilung

Garantie, die im MWVLW angesiedelt ist.[71] Hat die zuständige Bewilligungsstelle eine Fördermaßnahme bewilligt, gibt die LEADER+-Zahlstelle eine Zahlungsanweisung an die Landeshauptkasse in Mainz heraus, die wiederum die finanziellen Mittel an den Projektträger (Zuwendungsempfänger) überweist. Die Landeshauptkasse finanziert die Zuwendungen zu 100 Prozent aus Landesmitteln vor und zieht sie später über das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) bzw. die Bundeskasse Berlin wieder ein. Die Zahlungen der Europäischen Kommission werden über die Bundeskasse Berlin, d.h. das Bundesfinanzministerium (BMF), dem BMVEL zur Verfügung gestellt. Das BMVEL veranlasst durch Auszahlungsanordnung die Weiterleitung der Mittel an die Zahlstelle in Rheinland-Pfalz (BVK 2002:16-17; siehe Anhang, Schaubild 1). Handelt es sich bei den Zuwendungen um Zahlungen, die eine Höhe von 100.000 Euro nicht überschreiten, fallen diese Beihilfen unter die „de-minimis-Regelung“ und müssen von der Europäischen Kommission nicht extra genehmigt werden (EPPD 2000:126-127).

4.2.1.3 Fördergebietsabgrenzung

Im Gegensatz zu LEADER II, wo ein Fördergebiet gleichzeitig Ziel 5b-Fördergebiet sein musste, sind bei LEADER+ grundsätzlich alle ländlich geprägten Gebiete der Europäischen Union förderfähig. Das heißt, weder Ziel 1- oder Ziel 2-Gebietsabgrenzungen noch nationale Verwaltungsgrenzen stecken die förderfähigen Gebiete zwangsläufig ab. Um die Förderung auf die entwicklungsfähigsten Gebiete konzentrieren zu können, fordert die Kommission in ihren Leitlinien (2000:7) die Erfüllung folgender Kriterien:

- Die Gebiete müssen in sich selbst kohärent und homogen sein und aufgrund ausreichender Ausstattung mit Humanressourcen, finanziellen Mittel und Wirtschaftskraft in der Lage sein, eine Entwicklungsstrategie umsetzen zu können.
- Die Bevölkerungsdichte in diesem Gebiet sollte in den am dichtesten besiedelten Gebieten 100.000 Einwohner nicht über- und 10.000 Einwohner nicht unterschreiten (rund 120 Einwohner/km^2).

Der ländliche Raum im Sinn von LEADER+ wird in Rheinland-Pfalz begrenzt durch die Flächen, die im rheinland-pfälzischen Landesentwicklungsprogramm III[72] als ländliche Räume ausgewiesen sind, d.h. „ländliche Räume mit Verdich-

[71] Zuständig ist die Abteilung 6: Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt, Referat 8607. Rechtsgrundlage sind die VO (EG) Nr. 1260/1999 und ihre Durchführungsbestimmungen VO (EG) Nr. 438/20001 sowie die VO (EG) Nr. 448/2001.

[72] Das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz unterscheidet die drei Raumstrukturtypen „hochverdichtete Räume“, die sechs Prozent der Landesfläche ausmachen, „verdichtete Räume“, die 17 Prozent der Landesfläche ausmachen und „ländliche Räume“, die mit 77 Prozent den größten Anteil an der Landesfläche stellen (Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm III RLP 1995).

tungsansätzen“, „dünn besiedelte ländliche Räume“ und „dünn besiedelte ländliche Räume in ungünstiger Lage“. Damit sind prinzipiell 77 Prozent der Landesfläche von Rheinland-Pfalz im Rahmen von LEADER+ förderfähig (EPPD 2000:8).

4.2.1.4 Verfahrensablauf und beteiligte Akteure

Im Rahmen der LEADER+-Programmplanung legte das MWVLW am 16. November 2000 das auf Grundlage der Leitlinien der Kommission und unter Beteiligung der WiSo-Partner entstandene EPPD der Europäischen Kommission zur Genehmigung vor. Mit der Entscheidung der Kommission vom 30. Januar 2002, konnte mit dem Auswahlverfahren zur Bestimmung der LAGen in Rheinland-Pfalz begonnen werden: 14 LAGen reichten bis zum 04. April 2002 ihre gebietsübergreifenden, integrierten Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter (GIEP) im MWVLW ein, sodass nach der Auswahl durch den Bewertungsausschuss, am 23. August 2002 die sieben ausgewählten LAGen offiziell präsentiert werden konnten (Internetseite MWVLW 2005b:3).

An der Programmdurchführung sind als Akteure die Lokalen Aktionsgruppen, die ADD Trier als zwischengeschaltete Stelle und je nach Inhalt der Fördermaßnahme verschiedene Landesministerien oder Ämter als Bewilligungsstellen beteiligt. Wie das Antrags- und Bewilligungsverfahren einer LEADER+-Fördermaßnahme verläuft zeigt Abbildung 8.

Die Durchführung der Programmmaßnahme obliegt den Lokalen Aktionsgruppen. Sie stehen in Kontakt mit den potenziell Begünstigten (Zuwendungsempfängern), meist Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden oder Landkreisen, und stellen so das Bindeglied zwischen den Projektträgern und den Behörden dar (EPPD 2000:149). Die LAGen nehmen die Förderanträge entgegen und wählen vor dem Hintergrund der selbst erarbeiteten GIEP geeignete Projekte aus, über die in LAG-Sitzungen beraten und entschieden wird. Die LAG-Mitglieder legen in einer Prioritätenliste die Rangfolge fest, nach der die beabsichtigten Maßnahmen durchgeführt werden sollen (EPPD 2000:149). Der Bereich Monitoring und Mittelsteuerung der LAG beschränkt sich auf die Kenntnisnahme der vom Projektträger bei der LAG eingereichten Auszahlungsanträge bzw. Projektabrechnungen (EPD 2003:24).

Abbildung 9: Antrags- und Bewilligungsverfahren einer LEADER+-Fördermaßnahme

Zuwendungsempfänger
Der Projektträger entwickelt eine Projektidee und stellt nach Abstimmung mit der LAG einen Förderantrag

⇓

Lokale Aktionsgruppe
Die LAG nimmt den Förderantrag entgegen und leitet ihn, ergänzt um eine Stellungnahme, an die ADD weiter, wenn das Projekt in Übereinstimmung mit der GIEP der LAG steht.

⇓

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Die ADD nimmt den Antrag entgegen und prüft ihn auf Übereinstimmung mit den LEADER+-Leitlinien, dem LEADER+-Programm und dem GIEP (Konformitätsprüfung). Ergeht kein ablehnender Bescheid an den Zuwendungsempfänger, wird der Antrag an die zuständige Bewilligungsstelle weitergegeben.

⇓

Bewilligungsstelle
Die zuständige Bewilligungsstelle nimmt den Antrag entgegen, prüft ihn Antrag (Verwaltungskontrolle), erstellt einen ablehnenden Bescheid bei Ablehnung des Antrags aus fördertechnischen Gründen oder erstellt einen Bewilligungsbescheid, der direkt an den Zuwendungsempfänger übermittelt wird.

⇓

Zuwendungsempfänger
Der Zuwendungsempfänger reicht die Auszahlungsanträge oder Projektabrechnungen bei der LAG ein.

In Anlehnung an: Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms 2002:12-13 (im Weiteren zitiert als BVK); Ergänzendes Programmplanungsdokument zum rheinland-pfälzischen LEADER+-Programm 2003:26-27 (im Weiteren zitiert als EPD).

Stimmt die LAG einem Projekt zu, wird der Antrag an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) Trier weitergegeben, die den Antrag annimmt und eine Konformitätsprüfung durchführt. Das heißt, sie prüft, ob der Antrag die formellen Voraussetzungen erfüllt und ob die beantragte Projektförderung in die GIEP der LAG passt. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, ergeht ein ablehnender Bescheid an den Zuwendungsempfänger, und der beantragte Zuschuss wird verweigert. Sind die Voraussetzungen erfüllt, entscheidet die ADD, welche Bewilligungsstelle zuständig ist und leitet den Antrag je nach Inhalt der beantragten Fördermaßnahme an die entsprechende Bewilligungsstelle weiter.[73] Bewilligungsstellen können u.a. folgende Behörden sein:

Tabelle 12: Bewilligungsstellen für LEADER+-Anträge

Bewilligungsstelle	Maßnahme
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	Einsatz neuen *Know-how*s und neuer Technologien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse und Dienstleistungen der Betriebe; Valori-

[73] Zusätzlich ist die ADD zuständig für die Mittelsteuerung, Buchführung und Monitoring sowie für Stichprobenkontrollen (EPPD 2000:180; BVK 2002:12-13).

	sierung des natürlichen und kulturellen Potenzials; Technische Hilfe auf Programmebene; Verbesserung der Qualität und der Wettbewerbsfähigkeit im Tourismus; Förderung von Klein- und Handwerksbetrieben; Radwegebau.
Ministerium für Umwelt und Forsten	Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen.
Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit	Aus-, Fort- und Weiterbildung; arbeitsmarktpolitische Analysen, Studien, Vorbereitungsmaßnahmen.
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	Förderung nach der Rahmenregelung des MWVLW mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, im Rahmen von LEADER+; Förderung der lokalen Aktionsgruppen.
Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd	Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege.
Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung	Aus-, Fort- und Weiterbildung.
Landesamt für Denkmalpflege	Zuwendungen zum Erhalt nicht-staatlicher Kulturdenkmäler.
Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz	Radwegebau.

In Anlehnung an: EPPD 2000:126-146; 172-173; BVK 2002:13.

Die jeweilige Bewilligungsstelle nimmt den Antrag entgegen und prüft ihn. Bei dieser Verwaltungskontrolle wird der Antrag auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben, bezüglich der Einordnung der Maßnahme in das genehmigte Förderprogramm sowie auf das Vorliegen der sachlichen und finanziellen Voraussetzungen überprüft (EPPD 2000:180). Bei der Nicht-Erfüllung der Voraussetzungen wird der Antrag abgelehnt und es ergeht ein ablehnender Bescheid an den Zuwendungsempfänger. Werden die Voraussetzungen erfüllt, wird dem Antrag zugestimmt und der Zuwendungsempfänger erhält einen Zuwendungsbescheid. Die Bewilligungsstelle stellt einen Auszahlungsantrag an die Zahlstelle Rheinland-Pfalz, welche, per Auszahlungsanordnung an die Landeshauptkasse Mainz, die Überweisung der Zahlung an den Zuwendungsempfänger in die Wege leitet (EPPD 2000:177; BVK 2002:14-15; siehe Anhang, Schaubild 2).

Neben der Verwaltungskontrolle existieren Vor-Ort-Kontrollen, die im Rahmen von Verwendungsnachweisprüfungen (Abgleich von eingereichten Rechnungen und bewilligter Beihilfenverwendung) oder Stichprobenkontrollen (durch den seit 01. Januar 2000 eingerichteten Sonderkontrolldienst der ADD bei mindestens fünf Prozent der Begünstigten) von den Mitarbeitern der Bewilligungsstellen

durchgeführt werden (EPPD 2000:180-181; BVK 2002:19-20; siehe Anhang, Schaubild 3). Weitere Kontrollen können durchgeführt werden durch die Innenrevision der Zahlstelle, die Fachaufsichtsbehörde, den Bundesrechnungshof, den Landesrechnungshof, den Europäischen Rechnungshof und die Europäische Kommission (EPPD 2000:180).

4.2.2 Bereich 2: Der Inhalt des LEADER+-Programms

Herausragendes Ziel von LEADER+ ist die Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials einer Region: „LEADER+ soll den Akteuren des ländlichen Raums Impulse geben und sie dabei unterstützen, Überlegungen über das Potential ihres Gebiets in einer längerfristigen Perspektive anzustellen. Im Rahmen der Initiative sollen neuartige und hochwertige integrierte Strategien für eine nachhaltige Entwicklung umgesetzt werden“ (Leitlinien der Kommission 2000:6). Insbesondere sollen neue Formen der „Valorisierung des Natur- und Kulturerbes“, „der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen“ und „der Verbesserung der organisatorischen Fähigkeiten der jeweiligen Gemeinschaft“ erprobt werden (Leitlinien der Kommission 2000:6).

LEADER+ zielt auch darauf ab, das Partnerschaftsprinzip zu vertiefen, indem die Kommission die Gründung „hochwertiger Partnerschaften verschiedenartiger Akteure“ unterstützt und vorschreibt, dass „eine solche Zusammenarbeit [...] sowohl innerhalb einzelner ländlicher Gebiete, als auch zwischen den Gebieten eines Mitgliedstaats bzw. mehrerer Mitgliedstaaten [...] geschaffen werden“ muss (Leitlinien der Kommission 2000:6).

Weiterhin soll „die neue Initiative die Mainstream-Programme ergänzen und integrierte Ansätze fördern“ (Leitlinien der Kommission 2000:6). In Rheinland-Pfalz ergänzt LEADER+ die Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum (ZIL), die den im Rahmen der zweiten Säule der GAP ausgearbeiteten Plan zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes darstellt.[74] Darüber hinaus ergänzt LEADER+ die Ziel 2- und Ziel 3-Gebietsförderung sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG, EQUAL und URBAN (EPPD 2000:107-112).

Inhaltlich umfasst LEADER+ drei Titel, d.h. Bereiche, die förderfähig sind:

[74] Die Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum (ZIL) ist der regionale Entwicklungsplan für Rheinland-Pfalz, der aufgrund der im Rahmen der Agenda 2000 beschlossenen Reformen, für die weitere Förderung der Agrarstrukturpolitik, der Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung des ländlichen Raums durch den EAGFL erarbeitet werden musste. Die Schwerpunkte liegen in der Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe und in der Sicherung der nachhaltigen, umweltverträglichen und tiergerechten Agrarproduktion (Internetseite MWVLW 2005a:1)).

Tabelle 13: Die drei Titel der Gemeinschaftsinitiative LEADER+

Titel	Inhalt
Titel 1	Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter (GIEP) auf Grundlage des „Bottom-up"-Konzeptes und der horizontalen Partnerschaft.
Titel 2	Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit.
Titel 3	Vernetzung sämtlicher ländlicher Gebiete der Gemeinschaft

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+) 2000:7.

Mit Titel 1 werden Gebiete gefördert, deren Akteure selbstständig eine gebietsbezogene, integrierte und nachhaltige Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) erarbeiten können, die in Befolgung des Partnerschaftsprinzips entstanden sein und sich auf ein für die Region typisches Schwerpunktthema konzentrieren muss (Leitlinien der Kommission 2000:7). Darauf wird im folgenden Kapitel 4.2.2.1 genauer eingegangen.

Die in Titel 2 der Leitlinien der Kommission (2000:9) eröffnete Möglichkeit zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten kann sich gebietsübergreifend zwischen den Gebieten eines Mitgliedstaats, transnational zwischen den Gebieten mehrerer Mitgliedstaaten oder innerhalb ländlicher Gebiete vollziehen. Sie kann zur Erreichung der kritischen Masse, z. B. der Vergrößerung des Gebiets dienen, um eine Projektdurchführung sinnvoll und erfolgreich gestalten und ergänzen zu können. Eine solche Zusammenarbeit muss in jedem Fall einen zusätzlichen Nutzeffekt bewirken und darf sich nicht auf Erfahrungsaustausch beschränken; sie muss in der Durchführung einer gemeinsamen Aktion bestehen. Für diese Zusammenarbeit können Mittel im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit bereit gestellt werden (Leitlinien der Kommission 2000:9). Unter die gebietsübergreifende Zusammenarbeit fällt auch die Zusammenarbeit von LEADER+-LAGen und ehemaligen LEADER I und LEADER II-Gebieten. Die transnationale Zusammenarbeit vollzieht sich über Projekte von LAGen aus mindestens zwei Mitgliedstaaten (Leitlinien der Kommission 2000:9). Die Halbzeitbewertung zum LEADER+-Programm macht darauf aufmerksam, dass im EPPD für die gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit einschlägige Fördermöglichkeiten enthalten sind (EPPD 2000:121-122). Die Möglichkeiten zu gebietsübergreifenden Maßnahmen mehrerer beteiligter LAGen werden auch genutzt. Nach Angaben des Geschäftsführers der LAG Mosel

beispielsweise ist die gebietsüberschreitende Zusammenarbeit praktisch erforderlich, da die für den Titel 2 veranschlagten Finanzmittel nur für gebietsüberschreitende und transnationale Projekt genutzt werden dürfen:

> *„Es gibt zwei Finanztitel: Titel 1 für Projekte innerhalb des LAG-Gebietes und Titel 2 für gebietsübergreifende oder transnationale Projekte. Der ist zwar mit 70 000 bis 75 000 Euro relativ schwach ausgestattet, aber diese Mittel müssen auch für die gebietsüberschreitende oder transnationale Zusammenarbeit genutzt werden. Gebietsüberschreitend heißt, das LAG-Gebiet kann nur mit einem anderen LAG-Gebiet zusammenarbeiten. Ich kann nicht einfach mit der Nachbarregion was machen, die überhaupt kein EU-Fördergebiet ist, sondern nur mit einem anderen EU-Fördergebiet. Das kann national oder transnational sein. Um diese Mittel abrufen zu können, muss man ein solches Projekt haben. In diesem Rahmen gibt es dann Zusammenarbeit mit anderen LAGs. [...] Als Beispiel ist die ‚Straße der Römer' zu nennen, ein Projekt, das an die 2007 in Trier stattfindende Konstantin-Ausstellung angehängt ist. [...] Das Marketing wird über LEADER finanziert. [...] Hier funktioniert die Zusammenarbeit sehr gut"* (Int4:60-61).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist verbesserungsfähig, obwohl sie im Rahmen des LEADER+-Programms einfacher zu handhaben wäre, als andere Programme:

> *„LEADER ist auch in grenzüberschreitenden Dingen leichter umzusetzen als z. B. INTERREG. [...] Weil LEADER+ die Zuständigkeit nicht verändert. [...] Während wir bei LEADER bei grenzüberschreitenden Fragen die Bedingungen des gemeinsamen Projektes definieren. Ob das nun eine gemeinsame Beschilderung ist... haben wir zwar noch keine gemacht... aber man kann sich vorstellen, die Römerstraße bis runter nach Metz zu beschildern [...] – dann könnte man sehr viel leichter die Form der Beschilderung/die Informationstafeln festlegen [...], gemeinsame Plattformen schaffen. Das wäre leicht zu definieren und dann macht man die Bewilligung nach den nationalen Vorschriften, d.h. der Rheinland-Pfälzer würde sich an die rheinland-pfälzischen Stellen wenden, der in Frankreich an die französischen Stellen. So wird LEADER umgesetzt. [...] Das ist ein Vorteil derartiger Projekte: Die Idee wird gemeinsam geboren und die Teilarbeiten werden nach den jeweils geltenden Vorschriften abgewickelt"* (Int1MA:20).

Weder die LAGen-übergreifende Zusammenarbeit, noch die transnationale Zusammenarbeit können zum jetzigen Zeitpunkt eindeutig anhand der 37, im Internet von der *Deutschen Vernetzungsstelle LEADER+* vorgestellten Projektbeschreibungen der rheinland-pfälzischen LAGen beurteilt werden. Der Aussage des Geschäftsführers der LAG Mosel zufolge, finden Kooperationen statt, auch wenn für diesen Titel lediglich geringe Fördermittel zur Verfügung stehen.

Auch wenn die Zusammenarbeit der LAGen mit anderen LAGen im In- und Ausland noch ausgeweitet werden kann, vollziehen sich in Rheinland-Pfalz Koordinationsprozesse insbesondere in Form der Zusammenarbeit innerhalb der jeweiligen LAGen, d.h. über die in einer LAG bestehenden Verwaltungsgrenzen, insbesondere über Verbandsgemeinde- und Landkreisgrenzen, hinweg (HZB 2003:50). Denn die Gebietsabgrenzung der neu gegründeten LAGen erfolgte

aufgrund naturräumlicher, historischer und sozioökonomischer Gegebenheiten und entspricht dadurch nicht den gegebenen Verwaltungsgrenzen. Diese neue LAG-Gebietsabgrenzung ist „ein Kernelement“ (Int1MA:4) von LEADER+ und erfordert eine Zusammenarbeit zwischen Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen. Dadurch wurde einerseits „das Kirchturmdenken [...] der regionalen Akteure zurück gedrängt“ (HZB 2003:50). Die Mitarbeiter des MWVLW bestätigen dies:

> *„Das Erfolgsgeheimnis liegt gerade bei LEADER+ [...] in der Tatsache, dass man Verwaltungsgrenzen überwunden hat; dass man Leute, die gewöhnt waren – auch wenn sie z. B. aus der Verwaltung waren – in bestimmten Bahnen zu denken, dazu gebracht hat, über den Tellerrand zu schauen“* (Int1MA:12).
>
> *„Gerade auch der gebietsübergreifende Ansatz… den sehe ich ungeheuer hoch. Das wird von den Leuten immer wieder gesagt. Das hat dazu geführt, dass Kreise untereinander jetzt viel stärker zusammenarbeiten und sich auch außerhalb von LEADER+ abstimmen“* (Int1MB:14).

Auch der stellvertretende Vorsitzende und der Geschäftsführer der LAG Mosel bewerten die neue Gebietsabgrenzung als Zugewinn:

> *„Es ist ein großer Vorteil von LEADER+, dass jetzt gebietsübergreifend gearbeitet wird. Dadurch gibt es die Möglichkeit, über den eigenen Horizont hinauszublicken und eine Identifizierung mit dem gesamten Moselgebiet zu entwickeln. Die Identifizierung der Bevölkerung mit der eigenen Gemeinde existiert, aber mit weiter entfernten Gemeinden, die eigentlich auch zu derselben Region gehören, schon nicht mehr. Die GIEP ermöglichte es, die gesamte Moselregion als solche zu betrachten“* (Int5:66).
>
> *„Aus meiner Sicht hat sich der Zuschnitt bewährt, in den zusammenhängenden Räumen zu denken und nicht mehr nur in Grenzen von Gebietskörperschaften. Das hat die Zusammenarbeit in diesem doch sehr gleichartig geprägten Moseltal verstärkt. Das ist schon sehr positiv“* (Int4:63-64).

Andererseits ergaben sich aus dem neuen Gebietszuschnitt auch ein höherer Abstimmungs- und Einigungsaufwand, da Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise konstruktiv zusammenarbeiten müssen:

> *„Ich weiß aus der Erfahrung heraus, dass wenn man zwei Verwaltungseinheiten hat, z. B. zwei Verbandsgemeinden, die ganz oder teilweise in einer zu fördernden LAG liegen, hat man sofort mehr oder weniger Riesenprobleme. Das muss nicht sein, [...] aber es ist so. Sofort hat man Probleme, denn dann achtet jeder Verbandsbürgermeister darauf, dass er mit seinen Gemeinden nicht zu kurz kommt. Dann entsteht schon innerhalb einer LAG ein hoher Abstimmungsbedarf, Maßnahmen örtlich und zeitlich (zu koordinieren) – dass die zwei Partner gleichmäßig bedient werden – ...ein Riesenabstimmungsbedarf! Und Zeit wird verschwendet [...], was nicht anfällt, wenn man eine politische Verwaltungseinheit nimmt – eine Verbandsgemeinde oder einen ganzen Landkreis. Dann ist das einfacher“* (Int3:45).

Ein pensionierter Mitarbeiter der ADD geht sogar soweit zu sagen, dass

> *„nach meinem Dafürhalten sollte man, egal wie es ist, politische Verwaltungseinheiten als Fördergebiet wählen. Dann geht das eine oder andere verlo-*

> *ren, aber zumindest verwaltungsmäßig und in der Effizienz und der Schnelligkeit der Abwicklung der Maßnahmen läuft alles besser"* (Int3:46).

Bei LEADER+ geht es jedoch gerade darum „das eine oder andere" (endogene) Potenzial zu erschließen und in den Einigungsschwierigkeiten eine Herausforderung zu sehen, deren Überwindung durch gemeinsame Kooperationsprozesse den Mehrwert der LEADER+-Methode ausmacht.

Mit Titel 3 „Vernetzung" wird der in LEADER II begonnene Ergebnis-, Erfahrungs- und *Know-how*-Austausch aller ländlichen Gebiete, unabhängig davon, ob sie unter LEADER+ förderfähig sind, fortgeführt: Alle Begünstigten einer LEADER+-Förderung sind dazu verpflichtet, sich aktiv am Netzwerk zu beteiligen und Informationen über laufende und abgeschlossene Projekte zur Verfügung zu stellen (Leitlinien der Kommission 2000:9). Die in der ländlichen Entwicklung engagierten Behörden, Gebietskörperschaften, WiSo-Partner und alle Begünstigte müssen sich am Netzwerk beteiligen und Informationen bereitstellen (EPPD 2000:122-123).

Die Vernetzung auf Bundesebene wird organisiert von der Projektgruppe Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (DVS) der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).[75] Ihre Arbeit wird von den Evaluatoren der Halbzeitbewertung auf der Grundlage von Rückmeldungen der LAGen als befriedigend eingeschätzt (HZB 2003:52). Auf europäischer Ebene sorgt die von der Europäischen Kommission eingerichtete Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum für die Vernetzung aller ländlichen Gebiete und ihrer Akteure (Leitlinien der Kommission 2000:10). Diese europäische Vernetzungsstelle für LEADER+ nahm erst im Herbst/Winter 2004 ihre Arbeit auf, da sie das mit der Durchführung beauftragte Institut gewechselt und daher mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen hatte. Aufgrund der Erfahrungen mit LEADER II konnte die *Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+* die Lücke, die durch den verspäteten Start der europäischen Vernetzungsstelle entstanden war, schließen (Int1MA/Int1MB:12-14).

Auf Empfehlung der Halbzeitbewertung (HZB 2003:52) wurde die auf Landesebene durch Beratungstermine stattfindende Vernetzung erweitert, indem Vernetzungsworkshops durchgeführt werden, an denen Vertreter des Landes und aller LAGen im Rahmen professioneller Vorbereitung, Durchführung und Nach-

[75] Ihre Aufgaben bestehen u.a. in der Herstellung von Kontakten zwischen LEADER-Gruppen und potenziellen Partnern, in der Vorstellung der LEADER+-LAGen (LAG-Datenbank), in der Organisation und Durchführung von Seminaren, Workshops und Schulungen, der Herausgabe der Zeitschrift „LEADERforum", einem Internetangebot mit Projektpräsentationen, Fachbeiträgen, Adressen u.v.a.m. Für die nationale Vernetzung stehen im Förderzeitraum 2000-2006 drei Mio. Euro zur Verfügung (EPPD 2000:124-125).

bereitung systematisch Erfahrungen austauschen können (z. B. Workshop im Rahmen der Halbzeitbewertung am 23. und 24. Juni 2005).

4.2.2.1 Der gebietsbezogene Ansatz

Im Gegensatz zum gebietsbezogenen Ansatz von LEADER II, gab es unter LEADER+ weitreichende Vorgaben zur Ausgestaltung der regionalen Entwicklungsstrategie. Die gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) muss nach Titel 1 der Leitlinien der Kommission (2000:8) folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie muss integriert sein, d.h. einen globalen Ansatz verfolgen.
- Sie muss konzertiert sein, d.h. sie muss auf der Interaktion aller Akteure, Sektoren und Projekte beruhen, die sich mit einem für die Identität, die Ressourcen bzw. das spezifische Know-how des Gebiets typischen Scherpunktthema befassen.
- Sie muss verbindend sein, d.h. sie muss alle an der Entwicklungsstrategie mitwirkenden Akteure und Projekte der verschiedenen Bereiche zusammenfassen.

Die Kommission schreibt vor, dass sich die Entwicklungsstrategie mit einem der folgenden Themen befassen muss: „Einsatz neuer Technologien“, „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“, „Aufwertung der lokalen Erzeugnisse“ oder „Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potentials“ (Leitlinien der Kommission 2000:8). Sollen mehrere Themen ausgewählt werden, muss nachgewiesen werden, dass die Strategie kohärent ist und nicht nur eine „bloße Zusammenfassung von Vorhaben oder ein Nebeneinander sektoraler Interventionen“ darstellt (Leitlinien der Kommission 2000:8). Die GIEP muss nachweislich auf das betreffende Gebiet und dessen sozioökonomische Lage abgestimmt sein sowie ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und ihre Nachhaltigkeit in dem Sinn aufzeigen, dass durch die Auswahl der Ressourcen die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht beschnitten werden. Außerdem müssen die horizontalen Ziele der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen sowie wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit angestrebt werden. Weiterhin muss die GIEP Pilotcharakter aufweisen (siehe Kapitel 4.2.2.4). Darüber hinaus muss die Übertragbarkeit der angewendeten Methoden aufgezeigt und allen Akteuren innerhalb des Netzwerkes zugänglich gemacht werden. Außerdem muss die GIEP die Mainstream-Programme nachweislich ergänzen (Leitlinien der Kommission 2000:8). All diese Vorgaben wurden durch die Ausführungen im EPPD Rheinland-Pfalz aufgegriffen und erfüllt (EPPD 2000:116-120) und ermöglichten so die Genehmigung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms durch die Europäische Kommission mit Entscheidung vom 30. Januar 2002 (K(2002)107). Die Unterstützung der

GIEP bildet das Herzstück des rheinland-pfälzischen LEADER+-Förderung, denn wie Abbildung 8 zeigt, werden mehr als 88 Prozent der finanziellen Ressourcen in Rheinland-Pfalz für den Titel 1 aufgewendet.

Das EPPD Rheinland-Pfalz legte die zu erreichenden Ziele nicht im Detail fest, da sonst die Erprobungsmöglichkeiten für die LAGen zu sehr eingeschränkt worden wären. Das EPPD wiederholt die in den Leitlinien der Kommission festgelegten Zielvorgaben (siehe oben) und verdeutlicht, dass sich die Entwicklungsstrategien in diese übergeordneten Ziele einfügen müssen (EPPD 2000:95-97). Die übergeordneten Ziele, die in Rheinland-Pfalz mithilfe von LEADER+ erreicht werden sollen und die von den LAGen bei der Erarbeitung ihrer GIEP berücksichtigt werden mussten, wurden im EPPD wie folgt präzisiert:

Tabelle 14: Die Ziele des rheinland-pfälzischen EPPD

Ziel	Inhalt	Instrumente	Beispiele
1	Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raumes als Lebensraum zur Milderung von Abwanderungstendenzen	- Einsatz neuer Technologien insbesondere im Informations- und Kommunikationsbereich; - Qualifizierung von Personen im ländlichen Raum; - Erhöhung der von motorisiertem Individualverkehr unabhängigen Mobilität durch Kombination von Verkehrsmitteln; - Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs;	- Ermöglichung von Fernkonferenzen bzw. Arbeit am Wohnsitz; - Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs durch kürzere Fahrzeit-Takte; - Bündelung privater und öffentlicher Dienstleistungen;
2	Steigerung der Einkommen im ländlichen Raum	- Methoden zur Verbesserung der Vermarktung endogener Potenziale; - Nutzung von Zuerwerbsmöglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft zur Einkommenserhöhung; - Freisetzung familiär gebundener Humanressourcen;	- Initiativen zur Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; - Steigerung des Bekanntheitsgrads ortstypischer Erzeugnisse aus dem nicht-landwirtschaftlichen Bereich; - Urlaub auf Bauern- und Winzerhöfen; - Ortstypische Feste und Feste mit Bezug zu landschaftstypischen Eigenschaften
3	Sicherung und Entwicklung des natürlichen Potenzials durch eine weitgehende Verknüpfung von Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz	- Erhaltung und Entwicklung von Naturparken und Schutzgebieten; - Pflege von landschaftsprägenden Elementen und Wiederherstellung ihrer Funktionalität; - Energieeinsparung und Förderung erneuerbarer Ressourcen;	- Schutz von Naturparke und Landschaftschutzgebieten; - Rückbaumaßnahmen an Gewässern; - Verbesserung der Forstnutzung; - Nutzung erneuerbarer Energien wie Wind- und Sonnenenergie; - Energiegewinnung durch Rückführung von Biomasse;

4	Förderung einer nachhaltigen Tourismusent-wicklung	- Möglichkeiten zur Steigerung der touristischen Attraktivität; - Förderung von Radwegen, Wanderwegen und komplementären Veranstaltungen; - Tourismus und Kulturförderung;	- Kultur- und Fahrradtourismus; - Radfahren auf Straßen, die temporär für Kraftfahrzeuge gesperrt sind („Happy Mosel“, „Rhein Total“);

Eigene Darstellung. Quelle der verwendeten Informationen: EPPD 2000:97-107;114.

Das EPPD Rheinland-Pfalz blieb bei der Ausgestaltung der Entwicklungspläne bewusst vage und steckte lediglich den Rahmen ab, in dem die LAGen ihre spezifischen, auf das jeweilige Gebiet und seine Potenziale abgestimmte Entwicklungsstrategien entwickeln sollten (EPPD 2000:63). Dies ermöglichte den LAGen gleichzeitig ihre GIEP unter den spezifischen Vorzeichen ihres eigenen Gebietes erarbeiten zu können. Dadurch sollten die LAGen unter Beweis stellen, dass sie „willens und in der Lage“ sind, „eine gebietsbezogene, integrierte und nachhaltige Entwicklungsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen“ (EPPD 2000:116). Die Evaluatoren der Halbzeitbewertung kommen zu dem Schluss, dass „alle 7 ausgewählten LAGen [...] alle Besonderheiten der LEADER+-Methode innerhalb der regionalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt [haben]“ und dass die von ihnen entwickelten Strategien und Projekte „im Rahmen der gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten“ Pilotcharakter besitzen (HZB 2003:43). Darüber hinaus wurde aus Sicht der Evaluatoren mit der Entwicklung der GIEP und der damit zwangsläufig einhergehenden „Besinnung auf die eigentlichen Stärken und Schwächen der Region“, „der Grundstein einer effizienten Nutzung von endogenen Potenzialen (physische, menschliche, umweltbezogene...) gelegt“ (HZB 2003:57). „Die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, die mit der Erarbeitung der regionalen Entwicklungskonzepte verbunden waren, stellen unabhängig von der Aufnahme in das Förderprogramm aus gutachterlicher Sicht einen besonderen Impuls gebenden sowie das Bottom-up-Prinzip mit Leben erfüllenden Wert an sich und eine Aktivierung des endogenen Potenzials der Regionen dar“ (HZB 2003:63).

Obwohl die Kosten, die im Zusammenhang mit der Erstellung einer GIEP anfielen, nicht förderfähig waren (EPPD 2000:116) und damit nicht finanziell bezuschusst wurden, erarbeiteten 14 Gebiete in Rheinland-Pfalz einem bottom-up-gerichteten Verfahren umfangreiche GIEP und bewarben sich damit um die Anerkennung als förderfähige LAG.

4.2.2.2 Der Bottom-up-Ansatz

Das schon in LEADER II propagierte Partnerschaftsprinzip wird mit den Vorschriften zu LEADER+ vertieft und soll u.a. mithilfe des Bottom-up-Ansatzes umgesetzt werden. Das Partnerschaftsprinzip ist wie schon unter LEADER II definiert als

> *„enge Konzertierung, nachstehend „Partnerschaft" genannt, zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den Behörden und Stellen, die der Mitgliedstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner einschlägigen Praxis benennt, insbesondere den regionalen und lokalen Behörden [...], den Wirtschafts- und Sozialpartnern und sonstigen zuständigen Einrichtungen, die in diesem Rahmen relevant sind"* (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 8).

Vor der Erarbeitung des LEADER+-Programms musste sichergestellt werden, dass „die repräsentativsten Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gemäß Artikel 8 Absätze 1 und 2 der allgemeinen Verordnung[76] konsultiert" worden waren (Leitlinien der Kommission 2000:10). Wichtig ist weiterhin, dass der Mitgliedstaat „bei der Benennung der repräsentativsten Partner auf nationaler, regionaler, lokaler oder anderer Ebene [...] für eine weitgehende und effiziente Beteiligung aller relevanten Stellen" Sorge trägt und insbesondere darauf achtet, dass er „der notwendigen Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen und einer nachhaltigen Entwicklung durch die Einbindung von Anforderungen hinsichtlich des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt Rechnung trägt" (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 8). Im Falle der Bundesrepublik Deutschland bestimmt das entsprechende Landesministerium die konkreten Partner. Die folgenden drei Abschnitte beleuchten, wie es sich mit dem Bottom-up-Ansatz in den drei Phasen der Programmplanung, der Programmbegleitung und der Programmumsetzung verhält.

4.2.2.2.1 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmplanung

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in Rheinland-Pfalz legte nach eigenen Angaben bei der Programmplanung Wert auf eine hohe Beteiligung der zuvor unterrichteten WiSo-Partner und Landkreise, um „möglichst vielen Gruppen im ländlichen Raum die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben" (EPPD 2000:193).[77] Das MWVLW informierte im Juli 1999 die

[76] Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

[77] Zu den beteiligten Partnern gehören: Anerkannter ökologischer Landbau Rheinland-Pfalz/Saarland, Arbeitsgemeinschaft der Landfrauenverbände RLP, Arbeitsgemeinschaft der Bauernverbände, Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau, Bauern- und Winzerverband Rheinland Süd e.V., Bund für Umwelt und Naturschutz (B.U.N.D.)/Landesverband RLP e.V., Deutsche Angestelltengewerkschaft Landesverband Rheinland-Pfalz-Saar, DGB Landesbezirk RLP, Die Naturfreunde – Verband für Umweltschutz, Touristik und Kultur Landesverband RLP, Tourismus- und Heilbäderverband RLP e.V., Gemeinde- und Städtebund RLP e.V., Gesellschaft für Naturschutz und Ornithologie RLP e.V., HWK Pfalz, HWK Koblenz, HWK Trier, IHK Trier, IHK Koblenz, IHK Pfalz, Landesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in RLP, Landesaktionsgemeinschaft für Natur und

Bezirksregierungen und LEADER-II-LAGen sowie im Mai 2000 alle beteiligten Ressorts im MWVLW, die ADD, die Euro-Info-Center, die WiSo-Partner, die Kreisverwaltungen und Kulturämter über die LEADER+-Leitlinie mit der Aufforderung zur Beteiligung (HZB 2003:131). Die Öffentlichkeit konnte sich bezüglich der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ über Bekanntmachungen im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz, über Pressemitteilungen, in der Fachpresse und im Internet (ab Dezember 2000) informieren (EPPD 2000:168; HZB 2003:132).

Die Ex-Ante-Bewertung (im Weiteren zitiert als EAB) bestätigt, dass die Beteiligung der WiSo-Partner im Programmplanungsprozess gewährleistet war, denn die WiSo-Partner wurden durch Anschreiben mit ausführlichen Informationen über den Programmentwurf informiert und zu einer Stellungnahme aufgefordert. Zudem sind „die Anregungen zur Programmgestaltung, die von den einbezogenen Stellen gemacht wurden, [...] zum großen Teil berücksichtigt worden“ (EAB 2000:70).

Neben den WiSo-Partnern, wurden auch die Kreisverwaltungen direkt per Schreiben oder im persönlichen Gespräch im Vorfeld über die LEADER+-Leitlinien informiert (EAB 2000:70) bzw. die ohnehin schon mit LEADER II befassten Akteure in den Verwaltungen erkundigten sich nach dem Nachfolgeprogramm (Int4:56).

Kritisiert wurde von der Ex-Ante-Bewertung (EAB 2000:70), dass die Information der breiten Öffentlichkeit lediglich indirekt über die Homepage der Landesregierung zugänglich gemacht wurde. Neben der Bedingung, dass die Bevölkerung Zugang zum Internet haben muss, setze dies voraus, dass die breite Öffentlichkeit von der Existenz des Programms und der Beteiligungsmöglichkeiten Kenntnis besitze, zumal die Internetseite nur zu finden sei, wenn gezielt danach gesucht werde. Darüber hinaus enthalte die Seite keinen Aufruf zu Stellungnahmen oder direkter Beteiligung von Interessierten. Auch wurden lokale Akteure und Initiativen nicht direkt angesprochen, sodass sie darauf angewiesen waren, dass die Verantwortlichen der Kreisverwaltung Informationen weitergaben. Dadurch wurden hauptsächlich diejenigen Akteure erreicht, die sowieso schon mit LEADER zu tun hatten. Da im Rahmen von LEADER+ aber viele Akteure beteiligt werden konnten, die keine Erfahrung mit LEADER hatten, „wäre eine geziel-

Umwelt RLP e.V., Landesverband der MBR RLP, Landesvereinigung rheinland-pfälzischer Unternehmerverbände e.V., Landkreistag RLP, Landwirtschaftskammer RLP, Naturschutzbund Deutschland Landesverband RLP e.V., Pollichia – Verein für Naturforschung und Landespflege e.V., Hauptgenossenschaft Raiffeisen, Städtetag RLP, Verband der Teilnehmergemeinschaften RLP, Verein NatUrlaub auf Winzer- und Bauernhöfen in RLP e.V. (EPPD 2000:194-196; 221-222).

tere und aktivere Information und Beteiligung der lokalen Akteure und Initiativen in diesen Regionen sehr wünschenswert gewesen“ (EAB 2000:70).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Vorfeld der Programmplanung die Beteiligung von Öffentlichkeit und WiSo-Partnern in Form der Teilhabe in Rheinland-Pfalz prinzipiell gewährleistet war und somit auch der Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn berücksichtigt wurde. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund bewertet werden, dass die formale Beteiligung von WiSo-Partnern, Frauen und Umweltverbänden bei der Programmplanung nicht zu umgehen ist, wenn sichergestellt werden soll, dass die Europäische Kommission die vorgelegten Programmvorschläge genehmigt. Eine aktive Beteiligung der nicht in Vereinen oder Verbänden organisierten lokalen Bevölkerung an der Programmplanung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms war nicht gegeben. In diesem Bereich kann weder von der Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes im weiten Sinn (Teilhabe) noch von der Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes im engen Sinn (Teilnahme) gesprochen werden.

4.2.2.2.2 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmbegleitung

Im Rahmen der Programmbegleitung und –anpassung manifestiert sich das Partnerschaftsprinzip in Form der Begleitausschüsse (BA), die von der Kommission vorgesehen sind, um gemeinschaftliche Förderkonzepte, EPPD und operationelle Programme zu überwachen, die Programmdurchführung zu begleiten und anzupassen (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 35): „Die Begleitausschüsse werden von dem Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der [...] Verwaltungsbehörde und nach Anhörung der Partner eingesetzt. Diese tragen für eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern Sorge“.

Auch für das LEADER+-Programm Rheinland-Pfalz wurde ein Begleitausschuss eingerichtet, der sich am 23. Mai 2002 in Mainz konstituierte. (EPPD 2000:188; Internetseite MWVLW 2005b:2).

Der Begleitausschuss ist zusammengesetzt aus stimmberechtigten Mitgliedern (Vertreter/in des MWVLW und Vertreter/innen weiterer Landes- und Bundesministerien, Vertreter/in der LAGen) und beratenden Mitgliedern (Vertreter/in der Europäischen Kommission). Vorsitz und Geschäftsführung obliegen dem MWVLW. Vor der Durchführung einer Begleitausschusssitzung werden die oben genannten Partner zur Besprechung eingeladen und zu Stellungnahmen aufgefordert. Auch die Geschäftsführer der LAGen werden vor der Durchführung einer BA-Sitzung zur Besprechung eingeladen, dabei wählen sie einen Vertreter der in

den folgenden Sitzungen alle LAGen im BA vertritt. Die Beschlüsse werden einvernehmlich gefasst (EPPD 2000:215-220).

Erkennbar ist die Teilhabe der WiSo-Partner im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen; durch die Zusammensetzung des Begleitausschusses, d.h. die fehlende Teilnahme und Stimmberechtigung der WiSo-Partner in den Begleitausschuss-Sitzungen, kann der Begleitausschuss für die WiSo-Partner jedoch nicht als Partizipationsgremium verstanden werden, dass den Bottom-up-Ansatz im engen Sinn und damit eine Teilnahme und Stimmberechtigung umsetzt. Im Gegensatz zu den WiSo-Partnern sind die LAGen zwar mit einem stimmberechtigten Vertreter vertreten, der aufgrund der Einstimmigkeitsregel Vetomacht in Abstimmungssituationen besitzt. Der Vorsitz und damit die Möglichkeit zur Festlegung der Agenda obliegt jedoch dem MWVLW, das damit bestimmt, über welche Inhalte beraten wird.

4.2.2.2.3 Der Bottom-up-Ansatz in der Programmumsetzung

Im Rahmen der Programmumsetzung kommt das partizipative Element des Bottom-up-Prinzips in Form der neu zusammengesetzten Lokalen Aktionsgruppen besser zum Tragen als im Begleitausschuss, denn den Leitlinien der Kommission (2000:7) zufolge, müssen die LAGen „eine ausgewogene und repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebiets darstellen.“ Dies gewährleistet, dass die in der Entwicklungsstrategie enthaltenen Maßnahmen „aus der Sicht der ländlichen Räume vor Ort geboren werden und sich im Einklang mit den Vorstellungen der Bevölkerung der ländlichen Gebiete befinden“ (EPPD 2000:149).

Die vier Ebenen, auf denen im Idealfall die Hauptakteure der LAG, d.h. die ortsansässige Bevölkerung, Projektinitiatoren und –träger, Vereine, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen, öffentliche Einrichtungen und Verbände der Privatwirtschaft sowie kommunale Vertreter mitwirken, können folgendermaßen strukturiert werden:

Tabelle 15: Die vier Ebenen der Mitwirkung

Ebene	Instrumente	Wann?	Wer?
Information	Öffentliche Sitzungen, Medien und Telekommunikationsmittel	Startphase, Programmdurchführungsphase, Phase des Aufspürens von Projekten	Gesamtbevölkerung, Projektträger, Institutionen, Entscheidungsträger
Konsultation	Partizipative Analysemethode	Startphase; Ausarbeitung des strategischen Plans	Gruppen von aktiven Anwohnern
Gemeinsame	Thematische Arbeits-	Anlaufen der Projekte,	Partnerschaft, betrof-

Ausarbeitung	gruppen, Stimulierung der Partnerschaft, Ausbildung der Regionalberater und der lokalen Akteure	Durchführung des Programms	fene Sektoren, Interessengruppen
Gemeinsame Entscheidungsfindung	Partizipative Projektauswahl, Stimulierung und Pflege der Partnerschaft	Festlegung der Leitlinien und Strategien, Durchführung des Programms	Partnerschaft, Projektträger

Quelle: In Anlehnung an Europäische Kommission 2001a:7.

Dadurch ergab sich die Möglichkeit für gesellschaftliche Gruppen und interessierte Einzelpersonen an der Strategieplanung und Projektentscheidung der LAGen nicht nur beratend, sondern auch gestaltend und entscheidend beteiligt zu sein. Die LAG Mosel ist ein positives Beispiel für eine von Anfang an dem Bottom-up-Ansatz folgende Lokale Aktionsgruppe. Nach der Inkenntnissetzung durch das MWVLW, führten aktive LEADER-II-Akteure in der Kreisverwaltung öffentliche Informationsveranstaltungen zu LEADER+ in verschiedenen Gemeinden an der Mosel durch (Juni und August 2001) und machten das Programm durch Pressemitteilungen bekannt (GIEP Mosel 2002:21; Int4:55). Als Teilnehmer waren vielfach Einwohner teil, die als Privatpersonen, als Mitglieder von Vereinen, Verbänden oder Behörden schon mit der regionalen Arbeit (z. B. im Rahmen der Agenda 21) in Kontakt standen dabei. Aus ihnen gründeten sich drei Arbeitsgruppen, die in Form von Workshops (die zwischen August 2001 und November 2001 stattfanden) die Grundlagen und Ziele des Entwicklungskonzeptes vorbereiteten und mit dem Lenkungsausschuss (zwischen April 2001 und März 2002) abstimmten. In den Arbeitsgruppen und dem Lenkungsausschuss , einem koordinierenden Gremium, waren sämtliche WiSo-Partner, Interessengruppen, Verbände und Behörden eingebunden (GIEP LAG Mosel 2002:21-22). Am 21. Februar 2002 wurde die LAG Mosel offiziell gegründet (GIEP LAG Mosel 2002:13).

Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn kommt in der Programmumsetzung, deren Kernelement die Lokalen Aktionsgruppen mit ihrer spezifischen Zusammensetzung sind, im Vergleich zu den vorhergehenden Phasen gut zum Tragen. Dies wird im folgenden Abschnitt verdeutlicht.

4.2.2.3 Die Lokalen Aktionsgruppen

Begünstigte der finanziellen Unterstützung im Rahmen von LEADER+ sind die Lokalen Aktionsgruppen. Den Leitlinien der Kommission (2000:7) zufolge müs-

sen sie „eine ausgewogene und repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebiets darstellen.“[78] Darüber hinaus müssen „auf der Ebene der Entscheidungsfindung [...] Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Verbände mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen“ (Leitlinien der Kommission 2000:7), d.h. konkret, dass der „Anteil der Vertreter von Landes- und Kommunalbehörden sowie gewählter Vertreter in politischen Ämtern die Hälfte aller Mitglieder der Entscheidungsebene nicht übersteigen“ (EPPD 2000:149-150) darf. Außerdem müssen Frauen und die Jugend abgemessen vertreten sein. Im EPPD ist darüber hinaus festgelegt, dass die Entscheidungsebene mindestens zehn Mitglieder umfassen muss (EPPD 2000:150).

Die Mitglieder einer LAG müssen unter Beweis stellen, dass sie in der Lage sind, gemeinsam eine Entwicklungsstrategie auszuarbeiten und durchzuführen. Dazu zählt auch, dass die Funktionsfähigkeit der LAG gesichert ist: Die Mitglieder der LAG können entweder die Verwaltung und das Finanzmanagement einem Partner (z. B. Verein, Verband, Gebietskörperschaft o.ä.) übertragen. Dieser muss in der Lage sein, öffentliche Zuschüsse verwalten und für das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft Sorge tragen zu können (Geschäftsordnung). Oder sie können sich in einer von der Rechtsordnung vorgesehenen Organisationsform (Verein oder Gesellschaft) zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet (Leitlinien der Kommission 2000:7; EPPD 2000:150).

In Deutschland gibt es 148 ausgewählte LEADER+-Regionen (siehe Anhang, Karte 2), davon befinden sich sieben in Rheinland-Pfalz. Entsprechend den Leitlinien der Kommission (2000:10) mussten die LAGen mit ihren GIEP im Wettbewerb zueinander stehen, sodass die Förderung auf die vielversprechendsten LAGen konzentriert werden konnte. In Rheinland-Pfalz bewarben sich 14 Gruppen um die Anerkennung als LEADER+-LAG. Dies war mehr als vom MWVLW erwartet worden war („Mit so einer großen Resonanz hätten wir gar nicht gerechnet“ (Int1MB:11)). Die Europäische Kommission gestand Rheinland-Pfalz sieben LAGen zu, sodass der im MWVLW eingerichtete Bewertungsausschuss

[78] Das EPPD empfahl zusätzlich zu der Beteiligung von Akteuren „mit Wirkungsbereichen im ländlichen Raum“, „je ein/e Vertreter/in der betroffenen Kreisverwaltung und des zuständigen Kulturamtes“ (EPPD 2000:149) in die LAG einzubeziehen, um alle Interessen vollständig bündeln zu können. Die betroffenen Mitglieder der Behörden müssen für das Gebiet zuständig sein; alle Mitglieder der LAG müssen im betreffenden Gebiet ansässig sein (EPPD 2000:150).

eine Auswahl treffen musste.[79] Ausgewählt und am 23. August 2002 offiziell präsentiert wurden neben der LAG Mosel, die LAGen Hunsrück, Mittelrhein, Mittelfranken, Vulkaneifel, Westerwald sowie Zentraler und südlicher Naturpark Pfälzerwald (siehe Anhang, Karten 3 und 4). Davon übertrugen fünf LAGen die Geschäftsführung einer Kreisverwaltung und zwei LAGen gründeten einen Verein (LAG Hunsrück, LAG Zentraler und südlicher Naturpark Pfälzerwald).

Die LAG Mosel erfüllt die Vorgaben wie folgt: Wie die meisten rheinland-pfälzischen LAGen ist die LAG Mosel bei einer Kreisverwaltung angesiedelt: die Geschäftsführung übernimmt die Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich, Vorsitzenden ist die Landrätin Frau Läsch-Weber. Die LAG umfasst 22 Mitglieder, wovon zwölf aus dem privaten Bereich und zehn Personen aus dem öffentlichen Bereich kommen. Insgesamt sind neun Frauen und 13 Männer an der Entscheidungsfindung beteiligt (GIEP LAG Mosel 2002:13-18). Das Gremium trifft sich vierteljährlich bzw. „je nach Bedarf“ (Int4:59). Abgestimmt wird mit Zwei-Drittel-Mehrheit; eine Stimmenthaltung ist nicht möglich (Geschäftsordnung LAG Mosel 2002:108). „Kampfabstimmungen“ gibt es jedoch keine, weil Konsensentscheidungen herbeigeführt werden (Int4:61). Ein Mitglied verpflichtet sich, „die Arbeit unparteiisch und nach Kräften zu unterstützen“ (Geschäftsordnung LAG Mosel 2002:109). Die erarbeitete GIEP umfasst u.a. die drei Schlüsselprojekte „Akademie der Gastlichkeit“, Wasserwanderroute Mosel und der Rieslingfernwanderweg („Pedes, Paddel und Pedale“) (GIEP 2002:72-87).

Die Halbzeitbewertung bescheinigt allen rheinland-pfälzischen LAGen ein Jahr nach Aufnahme ihrer Arbeit „angemessene Mechanismen und Organisationsformen“, die von einem „breiten zivilgesellschaftlichen Engagement“ geprägt sind und es grundsätzlich ermöglichen, Entscheidungsfindung und Entscheidungsprozesse „im gemeinsamen Miteinander von öffentlichen und privaten Akteuren zu gestalten“ (HZB 2003:47). Es ist jedoch zu beachten, dass neben der

[79] Der Bewertungsausschuss, bestehend aus Vertretern des federführenden MWVLW (Vorsitz), Vertretern der beteiligten Landesministerien (MASG, MWWFK, MUF, ISM), einem Vertreter der ADD und Vertretern aus den Bereichen Landwirtschaft (Landwirtschaftskammer RLP), Wirtschaft (IHK, Tourismus- und Heilbäderverband RLP), Umwelt, Arbeit/Gewerkschaften (DGB, IG Bauen-Agrar-Umwelt), Kommunalvertretung (Stadtverwaltung Lahnstein) sowie eine Vertreterin der Landesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten RLP, wählte nach der Prüfung der LAGen und der Bewertung der vorgelegten GIEP sieben LAGen aus (EPPD 2000:152-153; HZB 2003:68). Trotz schriftlicher Aufforderung durch das MWVLW, wurde von den sieben rheinland-pfälzischen Umweltverbänden kein Vertreter in den Bewertungsausschuss entsendet, obwohl der Umweltaspekt ein explizites horizontales LEADER+-Ziel ist (HZB 2003:78). Die Auswahl folgte einem mehrstufigen Auswahlverfahren: Erst wurde geprüft, ob die LAGen die in den Leitlinien geforderten Voraussetzungen erfüllten, dann wurden die eingereichten GIEP anhand eines standardisierten Kriterienkatalogs bewertet. In einem dritten Schritt wurde anhand der Auswertungsbögen eine Rangfolge der LAGen erstellt, nach der die zu fördernden LAGen ausgewählt wurden (EPPD 2000:152-164; HZB 2003:69-76). Das Verfahren ist vielschichtig und aufwendig. Aber die Entscheidungsfindung wurde dadurch transparent und reduzierte subjektive Einschätzungen, d.h. erwartbare Werturteile nach regionalpolitischen bzw. verteilungspolitischen Gesichtspunkten konnten erfolgreich umgangen werden (HZB 2003:77;80). Die im Gruppenprozess erarbeitete Auswahl sollte darüber hinaus die Akzeptanz der Entscheidungen unter den Ausschussmitgliedern und nach außen hin fördern (EPPD 2000:160-161).

breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung in den sieben LAGen, die Schlüsselfunktionen (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz) überwiegend von politischen Mandatsträgern wie Landräten/innen (3) und Verbandgemeindebürgermeistern (2) besetzt werden. Eine Ausnahme bildet die als Verein organisierte LAG Hunsrück, in der ein Vertreter der WiSo-Partner den Vorsitz innehat (HZB 2003:84;87-90).[80] Der Frauenanteil beträgt im Durchschnitt der sieben rheinland-pfälzischen LAGen 27,7 Prozent, was in zwei der sieben LAGen jedoch nicht erreicht wird (HZB 2003:83). Den Gutachtern zufolge, sind auch gezielte Anstrengungen zur Beteilung von Frauen eher die Ausnahme. Nichtsdestotrotz kann die Diskriminierung von Frauen ausgeschlossen werden, da die Beteiligungs*chancen* für Frauen in jeder LAG gegeben sind (HZB 2003:83). Als positives Beispiel sticht die LAG Mosel hervor, in der der Vorsitz einer Frau (Frau Landrätin Läsch-Weber) obliegt.

Die Entscheidungsprozesse innerhalb der LAGen folgen unterschiedlichen Abläufen, jedoch meist unter praktischen Effizienz-Gesichtspunkten. In der LAG Mittelrhein werden beispielsweise Einzelprojekte grundsätzlich nicht in der LAG-Vollversammlung diskutiert, sondern von einer kleinen Kerngruppe entschieden („Die LAG fungiert praktisch als Aufsichtsrat“ (HZB 2003:124)). In der LAG Pfälzer Wald werden die Entscheidungen praktisch in die den LAG-Sitzungen vorausgehenden, mit Mitgliedern der LAG besetzten, fachlichen Arbeitsgruppen getroffen (HZB 2003:84). In solchen Fällen können die LAG-Mitglieder zwar an den Entscheidungs- und Kontrollprozessen teilhaben, der Gestaltungsraum der LAG als Ganzes ist jedoch stark beschnitten. In anderen LAGen wird die Entscheidungsgewalt auf die Ebene der Vorsitzenden oder der LAG-Steuerungsgruppe verlagert. Unter Effizienz-Gesichtspunkten (mehr Flexibilität, bessere interne Abstimmung, höhere Entscheidungsgeschwindigkeit, politische Erfahrung) und unter der Annahme, dass die Verantwortlichen im Sinn eines „wohlwollenden und allwissenden Diktators“ (Scharpf 2000:286) handeln, scheint dieses hierarchisierte Vorgehen aus praktischen Gründen nachvollziehbar und akzeptabel. Dies bringt die grundsätzlichen Informations- und Motivationsprobleme hierarchischen Vorgehens mit sich (siehe Kapitel 2.2) und birgt zudem die Gefahr, dass die „tatsächlichen Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsspielräume der eigentlichen LAG so weit abgezogen (wegdelegiert) werden, dass Sinn und Notwendigkeit der LAG und ihrer Sitzungsarbeit in

[80] Der Vorsitz der LAG Westerwald obliegt einem Vertreter der Kreisverwaltung.

Frage stehen“ (HZB 2003:85). KERSTEN weist darauf hin, dass eine Bedingung für den Erfolg von Bottom-up-gerichteten Gremien in der „Bereitschaft und Fähigkeit der Beteiligten vor Ort“ liegt, „Entscheidungen bezüglich der Regionalentwicklung autonom zu treffen und umzusetzen“ (Kersten 1990:215). Ist dies nicht der Fall können individuelle Enttäuschungen, Demotivation und sinkendes Engagement der Beteiligten im Laufe der Programmumsetzung eintreten. Darauf macht auch die Halbzeitbewertung (HZB 2003:85) aufmerksam.

Dies wird auch durch die von der Autorin durchgeführte Befragung bestätigt: Es ist schwierig, „die Bevölkerung teilnehmen zu lassen, wenn die Entscheidungen nach wie vor von politisch gewählten Gremien getroffen werden“ (Int4:54). Das heißt, allein die Teilhabe und die Umsetzungen des Bottom-up-Ansatzes im weiten Sinn reicht nicht aus, um eine dauerhafte Beteiligung der Akteure zu gewährleisten. Andererseits gibt es auch das positive Beispiel der LAG Mosel. Hier sind bei den vierteljährlich stattfindenden LAG-Sitzungen die LAG-Mitglieder „fast immer alle anwesend“ und es wird gemeinsam über Projekte entschieden: „Es gibt keinen Vorfilter“ (HZB 2003:120).

Dies ändert nichts daran, dass der Grad der individuellen Enttäuschung der Mitglieder grundsätzlich Einfluss auf die langfristige Motivation der beteiligten Akteure hat. Diese Problematik ist auch den beteiligten Akteuren bewusst. Denn der Aspekt der Motivation zu ehrenamtlicher Mitarbeit über einem längeren Zeitraum spielt sowohl im Hinblick auf die Beteiligung nicht-organisierter als auch z. B. in einem Verein zusammengeschlossener, privater Akteure eine Rolle. Ein Mitarbeiter des MWVLW formuliert dies so:

> *„Wir haben nur vorgeschrieben, es müssen mindestens 50 Prozent Private* [in der LAG] *sein – wenn ich es mal so ausdrücken darf. Und daran werden wir ohne Zwang aus Brüssel nichts ändern, weil ich zunehmend sehe, dass bei mehr gestarteten Aktivitäten, die Partner fehlen. Es fehlen die Partner, wenn [...] gewisse Verfahrensdurchführungen erreicht sind, kommen die Leute nicht mehr in dem Umfang. Das ist ja schon eine Belastung für die Privaten. Ich rede jetzt nicht von den Funktionären der Verbände – salopp ausgedrückt: Die könnte ich auch bei den 50 Prozent Verwaltung anrechnen – [...] aber gerade im Bereich der anderen Beteiligten auf regionaler Ebene, die das ehrenamtlich machen. [...] Es wird zu einer Belastung für die Leute. [...] Wir sehen in einigen Bereichen, dass nach einer kurzen Euphoriephase, ein Problem in der ehrenamtlichen Zuarbeit auftritt. Was ich verstehen kann. Sie kriegen die Leute dann noch für zwei, drei oder vier Projekte, wo sie dann noch selbst beteiligt sind“* (Int1MA:23).[81]

[81] Nichtsdestotrotz schätzen die befragten Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde im MWVLW die derzeitigen LEADER+-LAGen derart ein, dass die im Zitat angesprochene „Euphoriephase“ (Int1MA:23) durchaus in eine nächste Förderperiode hinübergerettet werden könnte, denn die derzeitigen LAGen arbeiten, bis auf wenige Ausnahmen, mittlerweile sehr erfolgreich: „Die sind jetzt wirklich am Brummen“ (IntMA:23).

Auch der Geschäftsführer der LAG Mosel bringt die Schwierigkeiten zur Sprache, die entstehen, wenn niemand für sein Engagement in der LAG bezahlt wird (Int4:60) :

> *„Wenn ich einen Bottom-up-Ansatz mit sehr vielen Beteiligten habe, führt das sicher dazu, dass man zu neuen Ideen kommt und neue Projekte kreiert. Aber die, die sich engagieren, müssen dies tun, weil sie von einer Sache überzeugt sind, ohne selbst etwas davon zu haben“* (Int4:54-55). *„Das führt dazu, dass relativ schnell die Lust verloren geht, sich zu engagieren. Diese Agenda-Prozesse leben sehr stark von den Hauptamtlichen“* (Int4:54).

Trotzdem wurde in der LAG Mosel das ehrenamtliche Element belassen, und lediglich durch kleinere Anreize, wie Fahrgeld für die privaten Teilnehmer der LAG-Sitzungen, Entgegenkommen signalisiert (Int4:61). Aus der Tatsache, dass private Investitionen, mit Ausnahme von Maßnahmen im Bereich der Dorferneuerung, normalerweise nicht gefördert werden können, spricht die ehrenamtliche Arbeit nicht-organisierter Mitglieder der LAGen auf den ersten Blick für ihr wirkliches Interesse an der Mitgestaltung der eigenen Region, da die Verfolgung von Eigeninteressen in Form von Lobbyarbeit zum Abgreifen ertragreicher Aufträge ausgeschlossen werden kann.

Die Halbzeitbewertung macht jedoch deutlich, dass die Unzufriedenheiten nicht nur aufgrund der Entscheidungsregeln entstehen, sondern hauptsächlich im Hinblick auf die tatsächliche Finanzierbarkeit und die Mittelvergabekriterien aufkeimen. Die Enttäuschungen ergeben sich aus der Erkenntnis der privaten LAG-Mitglieder, dass hauptsächlich öffentliche und kaum private Maßnahmen gefördert werden können (HZB 2003:85;95). Dies spricht dafür, dass die engagierten zivilgesellschaftlichen Akteure nicht nur aus ideellen Gründen und motiviert durch den Willen zur Mitgestaltung der eigenen Region an der LAG teilnehmen. Sondern, dass auch wirtschaftliche Eigeninteressen, z. B. in Form von erhoffter Förderung privater Projekte oder der Beeinflussung der Auftragsvergabe im Rahmen der Projektrealisierung, ein Antriebsmotiv für die Mitarbeit bildeten. Setzt die Erkenntnis ein, dass dies nicht möglich ist, können auch hier Enttäuschungen, Demotivation und nachlassendes Engagement der zivilgesellschaftlichen Akteure entstehen. Die Halbzeitbewertung weist zu Recht darauf hin, dass es an dieser Stelle notwendig gewesen wäre, die tatsächlichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der ehrenamtlichen, zivilgesellschaftlichen Gremien im Vorhinein klar zu kommunizieren (HZB 2003:85). Hier stellt sich jedoch die Frage, ob unter diesen Voraussetzungen die Bedingung der 50prozentigen WiSo-Partner-Beteiligung hätte eingehalten werden können und die LAGen überhaupt anerkannt und förderfähig geworden wären.

Aufgrund der Vorgabe, dass – bis auf wenige Ausnahmen – lediglich öffentliche Projektträger gefördert werden können, entstanden Enttäuschungen bei privaten Projektträgern. Der dieser Enttäuschung vorausgegangene, ursprünglich vorhandene Gestaltungswille der privaten Träger steht im ausgeprägten Gegensatz zu der Suche nach öffentlichen Projektträgern: Private Projektträger würden gerne Projekte umsetzen, dürfen aber nicht; öffentliche Projektträger dürfen Projekte umsetzen, zögern jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Denn bei den im Rahmen der GIEP meist innerhalb der LAG kreierten Projekte gestaltete sich die genaue Vorabklärung mit den Projektträgern als schwierig (HZB 2003:95):

> *„Das Auswahlverfahren von LEADER+ war eine Bewerbung, in der wir sämtliche Projekte, die wir beabsichtigten umzusetzen, genau aufführen mussten, einschließlich der geschätzten Kosten. Das war ein großes Problem, weil wir nur potenzielle Träger hatten. Keine Gemeinde konnte im Jahre 2002 sagen: ‚Ich bin im Jahre 2006 bereit, dies oder jenes zu tun.' Es gab Absichtserklärungen, aber es waren z. B. keine Haushalte vorhanden"* (Int4:55-56).

Und aufgrund leerer öffentlicher Kassen halten sich die öffentlichen Projektträger mit ihrem finanziellen Engagement zurück. In Anbetracht der öffentlichen Haushaltslage ist auch in Zukunft nicht mit einer wesentlichen Erhöhung öffentlicher Projektträger auf die LAG-Projekte zu rechnen. Darüber hinaus ist aufgrund des nachlassenden Engagements zivilgesellschaftlicher Akteure eher nicht zu erwarten, dass der Bottom-up-Ansatz in Form erhöhter Beteiligung nichtorganisierter Akteure in Zukunft auf freiwilliger Basis ausgebaut wird.

4.2.2.4 Integration und Innovation

Die Leitlinien der Kommission fordern eine integrierte Entwicklungsstrategie, die sämtliche Akteure, Bereiche und Potenziale unter dem Dach einer der vier übergeordneten Themen „Einsatz neuen *Know-how*s", „Lebensqualitätverbesserung", „Aufwertung lokaler Erzeugnisse" und „Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials" vereint (Leitlinien der Kommission 2000:8). Die Halbzeitbewertung kommt zu dem Schluss, dass „die in LEADER+ geförderten Ansätze und Aktivitäten [...] überwiegend unmittelbar verzahnt [sind] mit den bestehenden Programmen zur ländlichen Entwicklung in Rheinland-Pfalz. Insofern besteht keine Abgrenzung, sondern eine Integration" (HZB 2003:44). Die LEADER+-Förderung vollzieht sich innerhalb der von der EU bereits notifizierten, d.h. anerkannten Landesförderprogramme, sodass die LAG-Strategien ergänzende Elemente zu anderen Förderprojekten und Förderprojekten aus der Vergangenheit bilden (z. B. Radwegeprojekten, die Lücken zwischen bestehenden Strecken schließen) (HZB 2003:44;92). Abgesehen von der Einschätzung, dass

das LEADER+-Programm für diese Form der Integration zu aufwendig erscheint, besteht grundsätzlich kein Problem, solange die Projekte sich sinnvoll, wenn auch mehr oder weniger zufällig, in einen wie auch immer gearteten Gesamtzusammenhang einfügen und auf diese Weise der Regionalentwicklung dienen. Im Widerspruch steht dies allerdings mit der LEADER+-Forderung nach einer klar abgesteckten, von der jeweiligen LAG erarbeiteten, integrierten Gesamtstrategie, in die sich die LEADER+-Projekte einfügen sollen. Ein Kritikpunkt, auf den die Halbzeitbewertung aufmerksam macht, ist, dass aus Sicht der LAG-Akteure der Eindruck entstanden ist, dass die LEADER-Mittel im wesentlichen zur finanziellen Aufstockung bestehender Landesprogramme genutzt werden (HBZ 2003:93). Hierbei verwischen die Grenzen zwischen den durch die Mainstream-Programme lancierten Projekten und den durch die aufwendige LEADER-Methode entstandenen Projekten, sodass zu befürchten ist, dass ein Erfolg nicht zwangsläufig dem LEADER+-Programm und den beteiligten LAGen zugeschrieben wird, sondern eher die einschlägigen Landespolitiker daraus politisches Kapital schlagen.

In Bezug auf die Innovation sollen den Leitlinien der Kommission und dem EPPD LEADER+ Rheinland-Pfalz zufolge, mit LEADER+ neuartige Ansätze zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden. Förderwürdige Aktionen sollen innovativ sein, d.h. Pilotcharakter besitzen. Die Beurteilung des Pilotcharakters erfolgt unter folgenden Gesichtspunkten (Leitlinien der Kommission 2000:8; EPPD 2000:118-119):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebietes widerspiegeln.
- Erprobung neuartiger Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebietes so miteinander kombiniert werden können, dass das endogene Potenzial erschlossen werden kann.
- Schaffung von Querverbindungen zwischen bisher von getrennten Wirtschaftssektoren.
- Entwicklung neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Im wesentlichen geht es darum, regional und lokal vorhandene, noch nicht genutzte Ressourcen zu mobilisieren und schon vorhandene Ressourcen derart neu zu kombinieren, dass sie das endogene Entwicklungspotenzial einer Region optimal ausschöpfen. Auch der Vorbildcharakter des Programms mit dem Bottom-up-Ansatz und die Vernetzung besitzen innovativen Wert (Europäische Kommission 2001c:10-12).

Die faktische Anpassung der LEADER+-Projekte an die Förderrichtlinien der Landesprogramme, führte dazu, dass die LAGen ihre Projektvorschläge nach der existierenden Förderkulisse ausrichteten, wodurch der Spielraum für wirklich innovative Projekte mit Pilotcharakter praktisch begrenzt war (HBZ 2003:93). So bestätigen auch die Mitarbeiter der Bewilligungsstelle ADD, über deren Schreibtische alle Projektanträge laufen, dass der Aspekt der Innovation in der Praxis wenig zum Tragen kommt:

> *„Richtig Innovatives tendiert gegen Null“* (Int2MA:34).
>
> *„Oft sind es kleine Projekte, die innovativ sind. Beispielsweise ein Projekt in der Pfalz – ‚Frauen in der Schuhindustrie' – das ist ein Projekt von 10 000 bis 12 000 Euro, da geht es um einen Zuschuss von 6000 bis 7000 Euro, mit dem man viel bewegen kann. Wohingegen andere Projekte wohl auch in eine Strategie hineinpassen, aber überwiegend investive Maßnahmen darstellen [...]. Der innovative Ansatz kommt oft von nicht-investiven Maßnahmen wie Ausstellungen, Präsentationen, Studien. Da gibt es über die LAGs zur Zeit recht wenig“* (Int2MB:34).

Als eigentliche Innovation kann daher – wie schon bei LEADER II – eher die Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes in den LAGen gesehen werden (Int1MA:21) und der Verwaltungsgrenzen überschreitende Programmansatz.

4.2.3 Bereich 3: Akteure und ihre Einschätzungen zum Verfahrensablauf

Hauptakteure bei der Umsetzung von LEADER+ sind die Lokalen Aktionsgruppen, die ADD und die Bewilligungsstellen der verschiedenen Landesministerien, insbesondere des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

4.2.3.1 Die Einschätzungen aus Sicht der Lokalen Aktionsgruppen

Die Neuzusammensetzung der LAG, ihr Gebietszuschnitt und die inhaltliche Zusammenarbeit der Mitglieder bilden die Kernelemente des LEADER+-Programms. Insbesondere in der Zusammensetzung der LEADER+-LAG manifestiert sich der von der Europäischen Kommission geforderte und für das LEADER+-Programm charakteristische Bottom-up-Ansatz in Form der obligatorischen Beteiligung von WiSo-Partnern, Frauen und Vertretern der Jugend. Nach Untersuchungen der Halbzeitbewertung sind diese Kriterien auch in allen rheinland-pfälzischen LAGen erfüllt (HZB 2003:47;83). Der Ablauf der LAG-Arbeit in den LAG-Sitzungen ist bestimmt durch die Hauptaufgaben Anregung und Sammlung von Projektvorschlägen sowie die Diskussion und Entscheidung über die zu fördernden Projekte. In Anbetracht der Tatsache, dass in den LEADER+-LAGen eine weitaus höhere Anzahl von Akteuren aus unterschiedlichen gesell-

schaftlichen Bereichen teilnimmt als in den LEADER-II-LAGen, wäre zu erwarten, dass die Arbeits- und Entscheidungsprozesse in den LEADER+-LAGen im Vergleich zur Arbeitsweise der LEADER-II-LAGen erschwert und verlangsamt wurden. Der LEADER-II-erfahrene Geschäftsführer der LAG Mosel bestätigt dies auf die Frage hin, ob die LEADER+-LAGen mehr Arbeit bedeuten:

> *„Das ist schon mehr Arbeit. Das hängt damit zusammen, dass [die LAG] nicht nur [in einem] Landkreis liegt. [...] Im Moseltal sind wir vier Landkreise. Allein deshalb ist es schon komplizierter, weil man mehr Ansprechpartner hat und die Entfernungen größer sind“* (Int4:58).

Der Mehraufwand entsteht durch die zwangläufig verwaltungsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit und den erhöhten Einigungs- und Abstimmungsbedarf (siehe Kapitel 4.2.2). Der besteht insbesondere zwischen den Vertretern der Verbandsgemeinden, weil „jeder Angst hat, der eine könnte mehr kriegen als der andere“ (Int1MB:23). In der zusammenführenden Vermittlungsarbeit liegt jedoch auch eine Stärke des LEADER+-Ansatzes, die sich insbesondere bei solchen LAGen zeigt, die durch ihre Organisation als Vereine unabhängiger von kommunalpolitischen Kalkülen sind. In solchen Fällen ist die LAG eine den Einzelinteressen „übergeordnete Instanz“ (Int6:68) und damit „jemand, der vorsteht und das Ganze ein bisschen koordiniert [und] das Ausgleichen untereinander“ (Int1MB:23) fördern kann. Vor diesem Hintergrund scheint der Mehraufwand mehr als gerechtfertigt, da die Ergebnisse des gebietsbezogenen Ansatzes, wie Überwindung des „Kirchturmdenkens“ und Betrachtung der Region als Einheit, insgesamt eine positive Resonanz hervorrufen (Int1MB:14; Int4:60; Int5:66-67).

Die Entscheidungsfindung als solche, sobald verteilungspolitische Fragen geklärt sind,[82] hat sich nicht gravierend verkompliziert. In fünf der sieben rheinland-pfälzischen LAGen reicht die einfache Mehrheit, in zwei LAGen ist offiziell eine Zwei-Drittel-Mehrheit gefordert (HBZ 2003:87-90), um die Entscheidung über ein Projekt zu treffen. In der Praxis stellt sich die Entscheidungsfindung jedoch folgendermaßen dar: In der LAG Mosel beispielsweise, in der laut Geschäftsordnung Projekte mit Zwei-Drittel-Mehrheit entschieden werden, gibt es „eigentlich keine Kampfabstimmung“ (Int4:62), sondern Konsensentscheidungen (Int4:62), da üblicherweise im Vorfeld Einvernehmen erzielt wurde. Projekte werden nicht abgelehnt, sondern auf einen der hinteren Plätze in der Prioritätenlisten gesetzt (Int4:62). Weil es in der LAG Mosel mehr Projektvorschläge als Fördermittel gibt,

[82] In der LAG Moselfranken beispielsweise, in der u.a. drei Verbandsgemeinden vertreten sind, werden die zur Verfügung stehenden Fördermittel „regional ausgewogen“ auf die drei Verbandsgemeinden aufgeteilt (HBZ 2003:123), d.h. jede Verbandsgemeinde erhält einen gleich hohen Anteil an den Fördermitteln. Die „regionale Ausgewogenheit“ liegt hier wohl weniger (sachlich begründet) in der Auswahl der geeignetsten Projekte als (verteilungspolitisch begründet) in der Schlichtung von kommunalpolitischem Gezänk.

sinkt mit einem hinteren Platz die Wahrscheinlichkeit, dass diese Projekte realisiert werden. Mit diesem Vorgehen soll auch sichergestellt werden, dass Gebiete mit unterschiedlichen Startvoraussetzungen innerhalb der LAG nicht benachteiligt werden:

> *„Das hängt damit zusammen, dass wir gesagt haben, dass man bei der Größe des Gebietes darauf achten muss, dass nicht in einem Zeitraum von vier Jahren, in einem Bereich bestimmte Gemeinden – die Projekte in der Schublade haben und auch noch finanzkräftig sind – alles vereinnahmen können und andere, die noch etwas entwickeln möchten, kommen nicht zum Zuge. Deshalb haben wir das nach Einwohnern aufgeteilt. Das machen wir zweieinhalb bis drei Jahre so. Dann hat jeder die Chance gehabt etwas zu entwickeln und wenn dann noch Mittel da sind, kann derjenige, der noch Projekte hat, sich melden. [...] Das hat bisher funktioniert und wir haben immer Einvernehmen erzielen können. Und auch diejenigen, die die Projekte angemeldet haben, sagen: ‚O.K. Dann warten wir eben.'"* (Int4:61-62).

Da nach Aussage des Geschäftsführers, die Arbeit in der LAG Mosel von vertrauensvoller Zusammenarbeit (Int4:62) geprägt ist, scheint dieser Weg des Bemühens um einen inneren, verteilungspolitischen Ausgleich geglückt zu sein.

Auch wenn die Aufforderung zur gemeinsamen Diskussion und Entscheidungsfindung lokaler Akteure ein Leitmotiv der Europäischen Kommission ist, so ist die Tatsache der Mehrarbeit zumindest für die leitenden und geschäftsführenden LAG-Mitglieder nicht abzustreiten. Denn die Arbeit als Geschäftsführer einer LEADER+-LAG, „der einfach den ‚Motor' spielen muss, [...] ist wesentlich aufwendiger" (Int4:59) als anfangs erwartet wurde :

> *„Ich muss alle Sitzungen vor- und nachbereiten, für das Protokoll sorgen und eine Art Projektmanagement machen. Das war zwar von vorneherein so nicht geplant, und es ist ein Zeitproblem, dies zu tun. Es hat sich aber herausgestellt, dass dies erforderlich ist, weil es immer wieder überall hakte"* (Int4:58).

Für andere LAG-Akteure hat sich der Arbeitsaufwand nicht erhöht. Insbesondere für die für LEADER II zuständig gewesenen Akteure auf Kreisverwaltungsebene hat sich der Arbeitsaufwand in Bezug auf das LEADER-Programm sogar verringert, da „jetzt nicht mehr jedes Detail von Mitarbeitern der Kreisverwaltung bearbeitet werden muss" (Int5:67). Dies bedeutet jedoch lediglich, dass sich die Arbeit von den Kreisverwaltungen, die in der jetzigen Förderperiode keine leitende Funktion in einer LAG übernehmen, auf diejenigen Kreisverwaltungen verlagert hat, bei der sich die jeweilige LAG organisatorisch angesiedelt hat.

Aus Sicht eines pensionierten Mitarbeiters aus der zwischengeschalteten Stelle führt auch die heterogene Zusammensetzung der LAGen zu einem höheren Arbeitsaufwand, der jedoch keinen zusätzlichen inhaltlichen Nutzen bringt:

> *„Aus meiner Sicht, sage ich, dass die Ausweitung der Anzahl der Mitglieder in den LAGs zu mehr Arbeit innerhalb der LAGs, der beteiligten Perso-*

> *nen und der beteiligten Verwaltungen führt. Jetzt wird ein Projekt nicht nur innerhalb einer Verbandsgemeinde vorgetragen, sondern andere Verbandsgemeinden sitzen auch dabei und müssen sich das neben allen anderen Vertretern wie Architekten, Landespflegern und Naturschützern anhören. Und der größte Teil der Zuhörer kann das Projekt wegen mangelnder Sachkenntnis nicht beurteilen"* (Int3:49).[83]

Hierbei muss beachtet werden, dass diese Einschätzung nicht von einem aktiven LAG-Mitglied stammt, sondern aus der externen Perspektive der zwischengeschalteten Verwaltungsbehörde geäußert wurde. Mitarbeiter der ADD nehmen normalerweise nicht an den LAG-Sitzungen teil (Int2MA:29). Auch der LEADER+-Verwaltungsbehörde im MWVLW ist als außenstehendem LAG-Beobachter bewusst, dass der Arbeitsaufwand bei den LEADER+-LAGen höher war als bei den LEADER-II-LAGen (Int1MB:12); hier insbesondere auch , „um in die Gänge zu kommen" (Int1MA:12). Das Beispiel LAG Mosel zeigt konkret mit welchem Aufwand die Bildung der LAG Mosel vorbereitet wurde:

> *„Die Initiative ist von den Kreisen ausgegangen, weil wir die Informationen hatte. Aber es hätten sich auch einfach Bürger zusammentun können." (*Int4:56). *„Wir haben 250 direkt angeschrieben, d.h. alle Verbände, die uns eingefallen sind vom Naturschutz über Heimat- und Verkehrsvereine, Sportvereine, Kirchen, [...] Bauern- und Winzerverband... Verbände, von denen man glaubte, dass Beiträge kommen könnten. Die Gemeinden haben wir auch eingeladen. Außerdem haben wir in der Presse bekannt gemacht, dass es dieses Programm jetzt gibt und haben in einer ersten Runde das Programm vorgestellt. Örtlich verteilt haben wir Workshops gemacht und in den Workshops differenziert nach Aufgabenfeldern. [...] Daraus hatten wir eine ganze Palette von Dingen. Dann haben wir gefragt, wer bereit wäre, weiterhin in einer Arbeitsgruppe mitzuarbeiten – wir konnten ja nicht immer in diesem großen Rahmen tagen. Dann haben sich Arbeitsgruppen mit zehn bis fünfzehn Personen gebildet, die sich auch mehrfach getroffen haben."* (Int4:55) *„Die werden gebildet aus LAGlern und Externen. Meistens sind ein oder zwei LAGler dabei.* (Int4:60).
>
> *[Danach haben] wir [...] uns zusammengesetzt und eine Satzung ausgearbeitet, in der z. B. drinsteht, dass wir zwischen zwanzig und 25 Mitglieder haben wollen, um noch vernünftig diskutieren zu können. [...] Beim Bewerbungsverfahren hatten wir ein Büro beauftragt, diesen Prozess zu moderieren. Das waren zehn halbe Tage, um Gruppen zu begleiten. Das war der Auftrag – den Rest haben wir selber gemacht – um letztlich die Bewerbungsschrift zu formulieren. [...] Das sind ja alles dicke Papiere, aufgebaut durch Beschreibung des Gebietes, theoretischen Überbau, Strategie und Projekte. [...] Das haben dann die Landkreise bezahlt. Das war so abgesprochen und gesagt: ‚O.K. Das Geld nehmen wir einmal in die Hand, auch auf das Risiko hin, dass wir nicht durchkommen.' [...].* (Int4:59).

Die meiste Arbeit verursachte wohl die Erstellung der Bewerbungsunterunterlagen, d.h. die Vorbereitungen zur Erarbeitung der GIEP unter Beteiligung sämtli-

[83] Die befragte Person macht auch darauf aufmerksam, dass unter bestimmten Umständen, eine vorgeschriebene Beteiligung von NGOs sinnvoll ist: „In anderen Ländern beispielsweise in Spanien [...] ist das Verwaltungssystem nicht so entwickelt [und dort] fehlen entsprechende Fachleute. Das am höchsten entwickelte Verwaltungssystem ist nicht immer positiv. [...] Das ist Bürokratie pur. Und das haben wir hier auf das Feinste entwickelt. In anderen Ländern ist das nicht so, deshalb muss man da sogar auf NGOs zurückgreifen. Gibt es in Spanien einen Frauen-, Ausländer- oder Altenbeauftragen? [...] Wenn es sie nicht gibt, weil es dafür z. B. keine Ausbildung gibt, muss man auf Laien zurückgreifen" (Int3:47).

cher WiSo-Partner und Interessierter. Die „gute Resonanz“ (Int4:56) und die Tatsache, dass die LAG Mosel zu den sieben auserwählten LAGen in Rheinland-Pfalz gehört, spricht dafür, dass sich der zusätzliche Arbeitsaufwand gelohnt hat.

Die praktischen Schwierigkeiten der LEADER+-Programmumsetzung liegen also weniger in der internen Zusammenarbeit und der Entscheidungsfindung der LAGen, sondern eher im Rahmen der praktischen Projektrealisierung. Das heißt, Probleme liegen in der Einwerbung geeigneter Projektträger: Zum einen konnten zum Zeitpunkt der GIEP-Erstellung keine verbindlichen Zusagen der Projektträger eingeholt werden, da z. B. Haushalte noch nicht vorhanden waren (Int4:56), und zum anderen sind aufgrund der desolaten Haushaltslage die öffentlichen Kassen leer (Int4:63; Int3:44). Damit sind auch die Kassen der potenziellen Projektträger leer und die Möglichkeiten der Projektumsetzung beschnitten. Ob die Lösung in einer ermöglichten Begünstigung von privaten Trägern liegen könnte, ist vor dem Hintergrund des europäischen Beihilfeverbots und der grundsätzlichen Frage nach Sinn und Unsinn von Subventionen unwahrscheinlich. Noch unwahrscheinlicher ist allerdings die Sanierung der öffentlichen Kassen.

Es lässt sich festhalten, dass sich die Anzahl der Akteure in der LAG erhöht hat und mehr Projekte vorgeschlagen wurden. Auch der Arbeitsaufwand im Vergleich zu LEADER II hat sich bei einigen Akteuren erhöht. Darüber hinaus hat sich insbesondere der interne Einigungsbedarf erhöht. Andererseits hat sich der Innovationsgrad der Projekte nicht verbessert.

4.2.3.2 Die Einschätzungen aus Sicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)

Die ADD ist im LEADER+-Programm eine vom MWVLW beauftrage, zwischengeschaltete Stelle und steht damit in direktem Kontakt mit den LAGen. Sie ist Bewilligungsstelle im Zusammenhang der Rahmenregelung, d.h. im Bereich Kleinerer Touristischer Infrastrukturmaßnahmen (KTI) und Schulungsmaßnahmen im Bereich ländlicher Raum (Int2MA:29) kann sie selbst Projektanträge genehmigen oder ablehnen. Die Zusammenarbeit zwischen LAGen und ADD funktioniert in diesem Bereich problemlos. Dies bestätigen sowohl die Halbzeitbewertung (HZB 2003:93;127) als auch die befragten Akteure der ADD:

> *„Die Zusammenarbeit läuft sehr gut. Man hat häufig Kontakt. Oft werden Dinge telefonisch abgeklärt, um nicht noch mehr Schriftverkehr aufkommen*

> *zu lassen, der ohnehin schon besteht. Das sind recht kurz Wege, die man dort einhalten kann.“* (Int2MB:33).
>
> *[Die LAGen] rufen hier an und sagen: ‚Wir haben ein Problem. [...] Können wir das mal telefonisch besprechen oder können wir uns mal treffen?’ Sie kommen dann hier hin oder – je nachdem, wenn es ein Projekt ist, das man sich vielleicht auch draußen vor Ort anschauen müsste – fahren wir auch da hin. [...] Insofern gibt es da – so sehen wir es und wir haben bisher auch nur positive Rückmeldungen von den LAGs – eine sehr gute vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den LAGs und uns.“* (Int2MA:29).

Auch aus Sicht der LAG Mosel funktioniert die Zusammenarbeit mit der ADD einwandfrei:

> *„Wir stehen in ständigem Kontakt. Wir geben die Anträge nicht einfach so weiter. Wir sprechen viel miteinander und kündigen schon an: ‚Da kommt etwas.’ Oder: ‚Es gibt dieses oder jenes Problem. Wie mache ich das am besten?’ Das klappt sehr gut“* (Int4:62).

Die Zusammenarbeit zwischen den LAGen und der ADD läuft auch deshalb reibungslos, weil im Vorfeld der Antragsstellung viele potenzielle Schwierigkeiten im persönlichen Gespräch geklärt werden können:

> *„In den allermeisten Fällen werden bereits im Vorfeld die Weichen gestellt. Man spricht mit den Leuten relativ intensiv und berät sie auch intensiv. Insofern haben wir einen sehr guten Kontakt mit den LAGen hier und landesweit, wo man dann auch bestimmte Dinge tatsächlich im Vorfeld bespricht und sagt: ‚Das könnt ihr so machen. Das müsst ihr so machen, damit das überhaupt erst förderfähig wird“* (Int2MA:28).

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen gibt es hingegen „einen gewissen Verbesserungsbedarf“ (Int2MA:36).

4.2.3.3 Die Einschätzungen aus Sicht der Verwaltungsbehörde

Je nach Inhalt des Projektantrags sind verschiedene Landesministerien für die Bewilligung zuständig. Das MWVLW ist zu rund 80 Prozent Bewilligungsstelle (Int1MA:6) und damit diejenige, die die größte Bewilligungskompetenz besitzt, da sie im Vergleich zu den anderen Bewilligungsstellen für das größte Maßnahmenbündel verantwortlich ist (siehe Tabelle 10). Die von der Europäischen Kommission geforderte Verwaltungsbehörde (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 9; Art. 37) ist in Rheinland-Pfalz daher auch im MWVLW angesiedelt.

Die Halbzeitbewertung bescheinigt eine anfänglich gute Zusammenarbeit zwischen den LAGen, der ADD und den Bewilligungsstellen, da das MWVLW „erhebliche Anstrengungen unternommen [hat], um eine optimale Programm**beratung** LEADER+ für die LAGen bereitzustellen“ (siehe Kapitel 4.2.2.1). Die „Beratungs- und Unterstützungsleistungen des Ministeriums sind von einem Dienstleistungscharakter geprägt“ und befördern „nur im unbedingt notwendigen Umfang steuernde, regelnde und ordnungspolitische Aspekte“ (HZB 2003:80). Die

Evaluatoren weisen jedoch auch darauf hin, dass bei der Programm**umsetzung** „die Programmmaterialien und offiziellen Unterlagen [...] demgegenüber mitunter ein hierarchisches Verhältnis zwischen Programmbehörden (oben) und LAG (unten) [verdeutlichen]“, wodurch „die Rolle des Ministeriums aber mehrheitlich als „vorgesetzte“ Programmbehörde und als Steuerungsorgan wahrgenommen“ wird (HZW 2003:81). Dies kann allerdings als eine Folge davon betrachtet werden, dass das MWVLW für die ordnungsgemäße Abwicklung des LEADER+-Programms verantwortlich ist (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Art. 29).

Insgesamt wurde die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bewilligungsstellen in den beteiligten Landesministerien und der ADD bzw. den LAGen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung (Oktober 2003), d.h. rund ein Jahr nach Beginn des LEADER+-Programms, von den Halbzeit-Evaluatoren und den von ihr befragten Akteuren insgesamt als verbesserungsfähig eingeschätzt (HZB 2003:60). Aus Sicht der LAGen waren u.a. die Zuständigkeiten unklar und die LEADER-Anträge wurden nicht vorrangig bearbeitet, obwohl generell der Verfall europäischer Finanzierungszuschüsse droht, wenn die Mittel nicht fristgerecht abgerufen werden (HZB 2003:94;127). Wenngleich das MWVLW entsprechende Schritte zur Behebung dieser Missstände in die Wege leitete, äußerten sich auch einige der für die vorliegende Arbeit im Sommer 2005 befragten Personen noch dahingehend, dass die Zusammenarbeit mit den Landesstellen „ein bisschen besser laufen könnte“ (Int2MA:29-30), da u.a. Unklarheiten über die genauen Kompetenzen der ADD existieren (Int2MA:36). Darüber hinaus können aus Sicht der LAGen durch die Existenz der vielen verschiedenen Bewilligungsstellen und die Beteiligung vieler verschiedener Referate Zeitverzögerungen bei der Projektbewilligung entstehen (Int4:62-63):

> *„Da muss man schauen, an welchen Bereich das geht. [...] Es gibt auch das Förderreferat, das die Abwicklung macht und die Bewilligung ausstellt. Dann gibt es aber noch die Fachreferate, die gefragt werden, ob es inhaltlich sinnvoll ist, was da geplant war. [...] Je mehr Beteiligte es gibt, desto problematischer und langwieriger ist es. Weil die alle viel zu tun haben, wartet zunächst mal der eine auf den anderen. Aber das ist nicht vom Grundsatz her ein Problem. Nur wenn man einen Antrag mal fertig hat, hätte man auch gerne schnell eine Bewilligung“* (Int4:62-63).

Um die Zusammenarbeit zu fördern, wurde vorgeschlagen, die Kompetenzen der ADD über ihre Bewilligungskompetenzen im Bereich KTI und Schulungsmaßnahmen auf weitere Bereiche auszudehnen oder den LAGen die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel über ein eigenes Konto bereit zu halten, damit sie sie selbst bewirtschaften könnten (Int4:63). Dass die ministeriellen Bewilligungsstellen allerdings ohne Druck aus Brüssel in Zukunft bereit sind, die Fi-

nanzhoheit und damit faktisch ihre Letztentscheidungsmacht abzugeben, darf bezweifelt werden.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass nach Maßgabe der Europäischen Kommission der Mitgliedstaat die Verantwortung für die Durchführung der Finanzkontrolle trägt. Er, und damit im Falle von LEADER+ das Land Rheinland-Pfalz, muss gewährleisten, dass die „Verwaltungs- und Kontrollsysteme [...] einwandfrei funktionieren, so dass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist“ (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 38). Ob diese Verantwortung den LAGen mit ihren personellen Ressourcenengpässen auf Managementebene aufgebürdet werden sollte, ist fraglich.

Insgesamt ruft der Bereich der Kontrolle bei den Akteuren Kritik hervor. Zweifelsohne muss die effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel überwacht werden, um Missbrauch zu verhindern. Verwaltungs- und Kontrollaufwand sollten jedoch in einem vernünftigen Verhältnis zum Fördervolumen stehen. Zu diesem Schluss kommen auch die Gutachter der LEADER+-Halbzeitbewertung für Rheinland-Pfalz:

> *„Die Relation administrativer Aufwand zu Mittelvolumen des Programms LEADER+ muss [...] kritisch hinterfragt werden [...]. Um die positiven Aspekte des LEADER+-Programms nicht durch einen immensen Aufwand an Verwaltungskosten ad absurdum zu führen, ist aus Sicht des Evaluators auf eine möglichst flache Hierarchie wert zu legen“* (HZB 2003:34).

Auch den Akteuren der LEADER+-Umsetzung ist diese Problematik nicht fremd (Int2MA:32-33; Int2MB:32-33). Ein pensionierter Mitarbeiter der ADD bringt diese Tendenz zur Diskrepanz zwischen Gestaltungsspielraum und Kontrolle wie folgt auf den Punkt::

> *„Jetzt in LEADER+ ist es EU-Vorschrift, dort wo EU-Mittel hineingeflossen sind, Vor-Ort-Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip durchzuführen. [...] Die Prüfung selbst erfolgte, als ich da war, durch ein anderes Referat, weil der Bewilliger selbst nicht die Vor-Ort-Kontrolle durchführen darf. Das muss jemand anderes sein. [...] Die EU meint ja, jeder Zuwendungsempfänger ist ein Verbrecher [...] und deswegen muss alles geprüft werden – was wir in Deutschland sowieso schon immer getan haben. [...] Aber die Verwaltungsstrukturen in anderen Mitgliedsländern sind natürlich andere und wir müssen darunter leiden, was in anderen Ländern verschlampt [...] wurde. [...] Bisher ist es so: acht Leute arbeiten, zwei kontrollieren. Wenn es mit der EU so weitergeht, werden zwei arbeiten und acht kontrollieren. Und das ist ein Missverhältnis“* (Int3:52).

4.2.4 Zwischenfazit zu LEADER+

Der Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn – verstanden als formelle Teilhabe der WiSo-Partner – wurde in der Vorbereitungsphase zur Programmplanung und in Bezug auf den Begleitausschuss umgesetzt: Die WiSo-Partner wurden im Vorhinein um Stellungnahmen gebeten bzw. angehört und konnten sich so mittels

inhaltlicher Vorschläge beteiligen. Auch wenn die Beteiligung der WiSo-Partner im Vorfeld gegeben war, lässt sich über die qualitativen Beiträge der einzelnen Partner und darüber, in welcher Form (inhaltlich identisch oder abgeändert) die Vorschläge tatsächlich in der Planung berücksichtigt wurden, keine Aussage treffen, da hierüber keine Informationen vorliegen. An den konkreten Entscheidungsprozessen des MWVLW konnten sie nicht teilnehmen. Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn wurde in diesen Fällen nicht umgesetzt.

Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn – verstanden als Teilnahme der in Vereinen organisierten Bürgern, verbandlich organisierten Interessenvertretern und anderen WiSo-Partnern an den konkreten Arbeits- und Entscheidungsprozessen – kam in der Vorbereitungsphase zur Erarbeitung der Gebietsübergreifenden Integrierten Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) und der Konstituierung der Lokalen Aktionsgruppen (LAGen) zum Tragen. Durch rege Teilnahme und Mitarbeit der Bürger, Vereine und WiSo-Partner an Informationsveranstaltungen und Arbeitsgruppen, konnten das vor Ort vorhandene endogene Entwicklungspotenzial in Form von Vorschlägen, Ideen und Ansätzen mobilisiert und zur Gestaltung der GIEP besonders gut genutzt werden. Da die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung dieser GIEP über 80 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel ausmachen, waren diese lokalen Akteure über den Bottom-up-Ansatz an der Ausgestaltung des inhaltlichen Herzstücks des LEADER+-Programms intensiv beteiligt. Dies gilt landesweit, da in Rheinland-Pfalz insgesamt 14 GIEP erarbeitet worden waren. Allein der arbeitsaufwenige Entstehungsprozess der GIEP, der positiv zur Bewusstseinsbildung und regionalen Identifikation der Akteure beigetragen hat (HZB 2003:58;83-84), stellt einen nach dem Bottom-up-Prinzip im engen Sinn erbrachten Eigenwert in Form einer regionalen Entwicklungsstrategie dar, aus der in Zukunft geschöpft werden kann.

Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn wird als methodisches Herzstück von LEADER+ in den Lokalen Aktionsgruppen, in denen Entscheidungen durch das gesamte Gremium getroffen werden und die LAG als Ganze die Entscheidungsinstanz bildet, umgesetzt. Denn die nicht-öffentlichen Partner sind zu mindestens 50 Prozent vertreten und in fünf von sieben LAGen wird mit einfacher Mehrheit entschieden.

Auch wenn die breite zivilgesellschaftliche Beteiligung in den sieben LAGen gegeben ist, werden die Schlüsselfunktionen (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz) meist von politischen Mandatsträgern wie Landräten/innen (3) und (2) besetzt.

Dies ist meist dann der Fall, wenn die LAG die Geschäftsführung einer Kreisverwaltung überträgt. In LAGen, in denen die Entscheidungen tendenziell von Kerngruppen innerhalb der jeweiligen LAG getroffen werden oder die Schlüsselfunktionen (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz) von politischen Mandatsträgern wie Landräten/innen oder Verbandgemeindebürgermeistern besetzt sind, scheint die LAG als solche überwiegend zu vorbereitenden Arbeiten und Handlangertätigkeiten degradiert. Der Bottom-up-Ansatz verkommt in diesen Fällen zu einer aufwendig zusammengestellten Akklamationsinstanz.

Auch die interne Zusammenarbeit in den LEADER+-LAGen erfordert einen nicht immer sachlich begründeten, erhöhten Einigungsbedarf, der insbesondere durch den verwaltungsgrenzenüberschreitenden Gebietszuschnitt der LEADER+-LAGen und den damit verbundenen lokalpolitischen Querelen, verursacht wird. Können diese Unstimmigkeiten innerhalb der LAG organisatorisch gelöst werden, führt der unter LEADER+ neu entwickelte gebietsbezogene Ansatz zum „Blick über den Tellerrand“ der Verwaltungsgrenze hinaus und ermöglicht dadurch die Weiterentwicklung einer naturräumlich, sozioökonomisch und kulturell homogenen Region als Ganzes. Damit ist dem Ziel einer integrierten Regionalentwicklung gedient.

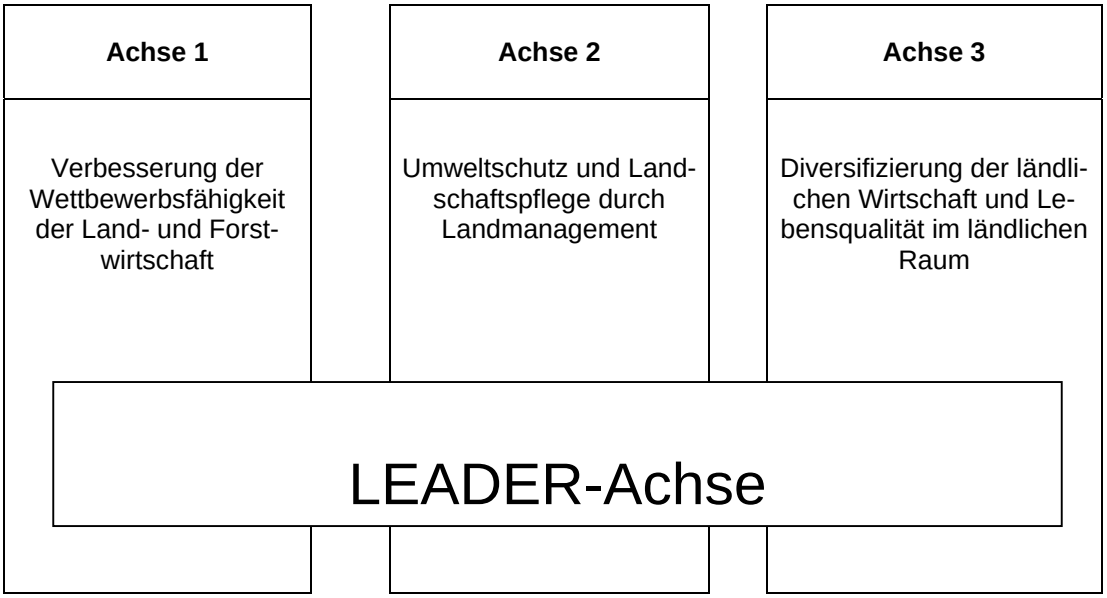
4.3 Ausblick: Zur Zukunft der LEADER-Methode

Die europäische Struktur- und Regionalpolitik befindet sich zur Zeit in einer Umbruchphase, die mit dem Auslaufen der derzeitigen Förderperiode Ende 2006 und den Verhandlungen der Staats- und Regierungschef zur Finanziellen Vorausschau in Zusammenhang steht. Seit der Reform der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik durch die Agenda 2000, wird die erste Säule der GAP ergänzt durch die „Politik zur ländlichen Entwicklung“. Diese „zweite Säule“ stellt darauf ab, die Landwirtschaft in ihrer „Funktion für Land und Umwelt“ zu stärken und die Entwicklung der ländlichen Gebiete zu unterstützen (Internetseite DVS 2005a:1). Zusammen mit den Vorschlägen für neue Strukturfondsverordnungen, bildet die am 21. Oktober 2005 veröffentlichte ELER-Verordnung (ELER = Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) im Förderzeitraum 2007-2013 die Grundlage für die zweite Säule (VO (EG) Nr. 1698/2005). Die ELER-Verordnung sieht einen einheitlichen Programmplanungs-, Finanzierungs- und Bewertungsrahmen für die europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vor: Alle Maßnahmen sollen ab 2007 nur noch aus einem Fonds, dem ELER, finanziert werden. Als Ziele werden drei

Schwerpunktachsen genannt, die durch eine querschnittsorientierte Achse ergänzt werden (siehe Abbildung 10).

Das LEADER-Programm verliert seinen eigenständigen Charakter als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission und wird als vierte Schwerpunktachse in die ELER-Verordnung eingegliedert. Diese vierte Achse hat keinen direkten Bezug zu einem der Ziele, sondern soll übergreifend auf alle drei Ziele wirken (Internetseite DVS 2005a:5).

Abbildung 10: Die Ziele der ELER-Verordnung



Quelle: Internetseite DVS 2005a:5.

Die Förderung dieser vier Ziele im Rahmen der zweiten Säule findet auch in der rheinland-pfälzischen Landesregierung Zustimmung: „Die neue „ELER"-Verordnung mit ihren drei großen Zielen, ist Rheinland-Pfalz sozusagen auf den Leib geschneidert" (Strutz 2005:76). Für Rheinland-Pfalz bedeutet dies praktisch, dass das LEADER-Programm mit dem bereits vorhandenen Mainstream-Programm Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum (ZIL) zusammengefasst wird (Strutz 2005:73).

Nach Informationen der DVS soll das derart gestaltete LEADER-Konzept folgende Merkmale beinhalten:

- ein gebietsbezogenes Programm für einen abgegrenzten ländlichen Raum
- das Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für lokale Aktionsgruppen bei Ausarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie
- öffentlich-private Partnerschaften („lokale Aktionsgruppen"), die paritätisch durch private und öffentliche Akteure getragen werden
- ein multisektorales Gesamtkonzept, das sich thematisch an den drei Achsen orientiert
- Durchführung von Kooperationsprojekten

- Vernetzung lokaler Partnerschaften durch nationale und europäische Vernetzungsstellen.

Diese Merkmale gleichen den traditionellen LEADER-Merkmalen. Die Lokalen Aktionsgruppen, die das Entwicklungskonzept umsetzen, müssen Erfahrung mit einem LEADER-Programm besitzen, bereits als LEADER-LAG bestehen oder sich als solche neu gründen. Wie bei LEADER+ muss die LAG die Federführung einem Partner übertragen, der öffentliche Zuschüsse abwickeln kann, oder sich in einer entsprechend anderen Rechtsform organisieren. Das Fördergebiet muss zusammenhängend sein und in Bezug auf Humanressourcen, Mittelausstattung und wirtschaftliches Potenzial eine ausreichend kritische Masse erreichen, um die nachhaltige Entwicklungsstrategie zu unterstützen. Die Projekte werden im Einvernehmen zwischen LAG und Verwaltungsbehörde (Bewilligungsstellen) ausgewählt. Auch im Rahmen der LEADER-Achse wird den LAGen keine finanzielle Verantwortung in Form eines selbst zu bewirtschaftenden Globalzuschusses übertragen. Wesentliche Förderschwerpunkte sind die lokalen Entwicklungsstrategien zur Verwirklichung der drei ELER-Ziele, Projekte der Zusammenarbeit und die Arbeit der LAGen (Internetseite DVS 2005a:7).

Da die Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau noch nicht abgeschlossen sind, ist noch unklar, wie viele Finanzmittel für die zweite Säule zur Verfügung stehen werden.[84] Die Mindestfinanzierungsanteile der Europäischen Kommission könnten bei einen Anteil von zehn Prozent jeweils für Achse 1 und Achse 3, einem Anteil von 25 Prozent für Achse 2 und einem Anteil von fünf Prozent für LEADER liegen (Internetseite DVS 2005a:6). Die restlichen 50 Prozent müssen von den Mitgliedstaaten übernommen werden.

Zum Auswahlverfahren der Lokalen Aktionsgruppen ist noch nichts bekannt. Im Sinn der Landesregierung Rheinland-Pfalz ist die „Einbindung lokaler Akteure [und] lokaler Partnerschaften“, da diese als „unverrückbar“ (Strutz 2005:77) betrachtet werden. Die größten Unterschiede zwischen der neuen LEADER-Achse des ELER und LEADER+ sind demnach, dass LEADER kein eigenes Programm mehr ist und dass sich das Maßnahmespektrum auf die drei ELER-Ziele beschränkt. Über die Gebietsabgrenzung (möglicherweise gilt ein Bevölkerungskriterium von 150 Einwohner/km^2 statt 120 Einwohner/km^2) sowie das Auswahlverfahren ist noch nicht entschieden.

[84] Die Europäische Kommission schlug 88 Mrd. Euro vor, der Rat legte im Juni 2005 einen Kompromissvorschlag von 74 Mrd. Euro (alles in Preisen von 2004) vor. Die von der Kommission vorgeschlagene LEADER-Reserve zur Auszahlung (in den Jahren 2012 und 2013) an die Mitgliedstaaten mit den besten Leistungen, wurde vom Rat gestrichen (VO (EG) Nr. 1698/2005).

Der Gemeinschaftsinitiative LEADER widerfährt das gleiche Schicksal wie den Vorläufern der Gemeinschaftsinitiativen, die in Form von Experimentierstätten neue Methoden ausprobierten und „auf der instrumentellen Ebene außerordentlich erfolgreich waren“ (Tömmel 1994:86): „Fast alles, was in ihnen erprobt wurde, entwickelte sich später zu einer geregelten Politik, wenngleich unter anderem Namen und in einer anderen Konstellation“ (Tömmel 1994:86). Auch das LEADER-Programm verliert seine Eigenständigkeit als Gemeinschaftsinitiative. Das instrumentelle Herzstück, die LEADER-Methode mit den bottom-up-orientierten Lokalen Aktionsgruppen, dem GIEP-bezogenen Ansatz und der europaweiten Vernetzung, werden jedoch unter dem Namen „LEADER-Aschse“ im Rahmen der durch ELER geförderten Strukturfondsprogramme weiterleben und einen positiven Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten.

5. Fazit

Ziel der Arbeit war zum einen die Beantwortung der Frage, ob der Bottom-up-Ansatz und die Lokalen Aktionsgruppen (LAGen) im LEADER+-Programm Rheinland-Pfalz zu einer erhöhten Partizipation der lokalen und regionalen Akteure und damit zu einer besseren Nutzung des endogenen Entwicklungspotenzials geführt hat. Zum andern sollte die Implementation der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Rheinland-Pfalz aufgezeigt und durch den Vergleich mit dem Vorgängerprogramm LEADER II die Charakteristika von LEADER+ verdeutlicht werden. Mithilfe eines Analyseschemas, das die Stärken von top-down- und bottom-up-gerichteter Betrachtungsweise kombiniert, wird die Arbeit strukturiert: an der Spitze steht die Initiierung der Gemeinschaftsinitiativen durch die Europäische Kommission auf supranationaler Ebene. In Kapitel 3 wird daher die Entstehung der Gemeinschaftsinitiativen nachgezeichnet und ihre Entwicklung in den Kontext der europäischen Struktur- und Regionalpolitik gestellt. Der bottom-up-Analyse wird Rechnung getragen, indem die Perspektive der Akteure auf der untersten Implementationsebene einbezogen wird. Mithilfe des in Kapitel 2 angepassten Analyseschemas, demzufolge die Betrachtung des LEADER-II- und des LEADER+-Programms nach drei Bereichen strukturiert werden kann, wurden die Untersuchungen in Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2 gegliedert. Die drei Bereiche decken zum einen das Feld der politischen Steuerung von oben nach untern ab, d.h. die inhaltlichen und methodischen Vorgaben der Kommission sowie der rechtliche und finanzielle Rahmen. Zum anderen werden die dezentralen, partizipatorischen Strukturen und die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren berücksichtigt. Nichtsdestotrotz wird deutlich, dass sich die Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren innerhalb einer hierarchischen Steuerungsstruktur vollzieht.

Auch wenn die Unterpunkte der Untersuchungsbereiche nicht alle trennscharf abgegrenzt werden können und teilweise inhaltliche Überschneidungen aufweisen, gestattet das Analyseschema, einen Vergleich der Programme auf strukturierte Weise. Die vorliegende Arbeit hat Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen LEADER II und LEADER+, insbesondere in Bezug auf den gebietsbezogenen Ansatz, den Bottom-up-Ansatz und die Lokalen Aktionsgruppen, aufgezeigt.

Durch die Ergänzung der literaturbasierten Untersuchung durch Befragungen von Akteuren, die an der Umsetzung der Programme auf verschiedenen Imple-

mentationsebenen beteiligt waren, konnten aufschlussreiche Einblicke in die Erfahrungshintergründe der beteiligten Akteure gewonnen werden. In Kombination mit dem Analyseschema wird dadurch eine detaillierte, wirklichkeitsnahe Darstellung der beiden Programme ermöglicht. Ergänzt um die Beobachtungen aus den Fallbeispielen LAG Cochem-Zell (LEADER II) und LAG Mosel (LEADER+) konnten konkrete Umsetzungsprozesse veranschaulicht werden. Die Einblicke in den Erfahrungsschatz und die Einschätzungen der beteiligten Akteure trugen wesentlich zur Klärung der Forschungsfrage bei.

Kapitel 3 ordnet die Gemeinschaftsinitiativen in den Kontext der europäischen und bundesdeutschen Struktur- und Regionalpolitik ein. Dabei wird deutlich, dass die Gemeinschaftsinitiativen in ihrer Eigenschaft als „Experimentierstätten" zur Erprobung neuer Methoden ein Erfolg waren. Obwohl ihre Anzahl und der Anteil der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel im Laufe der Entwicklung abgenommen haben, haben sich ihre methodischen Merkmale bewährt und wurden oft in die Weiterentwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik integriert. Auch die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ trägt auf diese Weise zur qualitativen Weiterentwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik bei. Denn ihr methodisches Herzstück, der Bottom-up-Ansatz, wird in der nächsten Förderperiode in die europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und damit in zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik eingegliedert.

Darüber hinaus verdeutlicht Kapitel 3, dass die Bundesländer in Bezug auf die europäische Struktur- und Regionalpolitik die Hauptakteure sind. Zum einen entscheiden sie im Rahmen der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Gemeinschaftsaufgaben (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) und dem Beihilferecht der Europäischen Kommission relativ autonom über die Gestaltung ihrer Förderprogramme. Zum andern verfügen sie im Gegensatz zur Europäischen Union über die verwaltungstechnische Infrastruktur in Form des Verwaltungssystems, welche die Umsetzung von Struktur- und Regionalentwicklungsprogrammen durchführen können.

Die Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen LEADER II und LEADER+ in Rheinland-Pfalz wird in Kapitel 4 behandelt. Im Rahmen der Forschungsfrage sollte beantwortet werden, ob der Bottom-up-Ansatz und die Lokalen Aktionsgruppen (LAGen) im LEADER+-Programm Rheinland-Pfalz zu einer erhöhten Partizipation der lokalen und regionalen Akteure und damit zu einer besseren

Nutzung des endogenen Entwicklungspotenzials geführt hat. Darüber hinaus sollte betrachtet werden, welche Auswirkungen die bottom-up-gerichteten Maßnahmen auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure hat. Hierbei war zu erwarten, dass durch die bottom-up gerichteten Maßnahmen, die Anzahl und Vielfalt der Akteure steigt und dies zu erhöhtem Arbeitsaufwand und erschwerter Zusammenarbeit im Rahmen der Programmumsetzung führt. Partizipation wurde hier unterteilt in die beiden partizipatorischen Elemente Teilhabe (Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn) und Teilnahme (Bottom-up-Ansatz im engen Sinn).

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER II besaß im Gegensatz zur Gemeinschaftsinitiative LEADER+ keine Rechtsgrundlage, in der die Teilnahme der Wirtschafts- und Sozialpartner verpflichtend vorgeschrieben war. Seit LEADER+ müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner zu mindestens 50 Prozent auf Entscheidungsebene berücksichtigt werden. Unter LEADER II waren lediglich Ziel 5b-Gebiete förderfähig; die Abgrenzung des Fördergebiets und damit der Einzugsbereich der LAGen vollzog sich entlang der Kreisgrenzen. Bei LEADER+ sind prinzipiell alle ländlich geprägten Gebiete förderfähig. Die Änderungen im organisatorischen Umfeld bilden das Fundament für die inhaltlichen Unterschiede zwischen LEADER II und LEADER+.

Der Verfahrensablauf hat sich hingegen nicht verändert: Die Projektanträge gehen wie gehabt über die zwischengeschaltete Stelle (was unter LEADER II die Bezirksregierung war, ist unter LEADER+ die ADD) an die Bewilligungsstellen in den Landesministerien. Dort wird letztendlich über Ablehnung oder Genehmigung des Projektantrags entschieden. Die unterste Implementationsebene hat sich bei LEADER+ um die teilnehmenden WiSo-Partner in den Lokalen Aktionsgruppen erweitert.

Ein Instrument zur Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes in den Phasen der Programmplanung und Programmbegleitung ist der Begleitausschuss. In Bezug auf die Programmplanung wurden sowohl bei LEADER II als auch bei LEADER+ die Wirtschafts- und Sozialpartner im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen um Stellungnahmen gebeten und angehört. Inwieweit ihre Anregungen und Vorschläge Berücksichtigung fanden, kann nicht nachvollzogen werden. Aufgrund der Tatsache, dass sie nicht an den Begleitausschusssitzungen teilnehmen, besitzen sie im Vorfeld der Programmplanung und bei der Programmbegleitung weder Gestaltungs- noch Entscheidungsmacht. Durch die Stellungnahmen und Anhörungen kommt hier lediglich das Bottom-up-Prinzip im weiten Sinn zum Tragen.

In der Phase der Programmumsetzung manifestiert sich der Bottom-up-Ansatz in Form der LAGen. Die veränderte Fördergebietsvorgabe unter LEADER+ hatte zur Folge, dass die Regionen, die zu einer förderfähigen LAG werden wollten, unter Berücksichtigung des Bottom-up-Prinzips eine gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) erarbeiten mussten. Im Gegensatz zu dem unter LEADER II von den Kreisverwaltungsbeamten verfolgten ‚Lokalen Entwicklungsplan', der lediglich in Form von Absprachen der Kreisverwaltungsbeamten existierte, verkörpert die Entwicklung des GIEP das Bottom-up-Prinzip im engen Sinn. Denn wie das Fallbeispiel der LAG Mosel schildert, nahmen an den Vorbereitungs- und Arbeitsgruppen der LAG viele Einwohner, Vereins- und Verbandsvertreter teil, sodass sich in diesem Rahmen das endogene Entwicklungspotenzial in Form von aktiver Mitarbeit und Gestaltung entfalten konnte. In solchen Fällen kommt der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn zum Tragen. Da die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung dieser GIEP über 80 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel ausmachen, waren diese lokalen Akteure über den Bottom-up-Ansatz an der Ausgestaltung des inhaltlichen Herzstücks des LEADER+-Programms intensiv beteiligt. Dies gilt landesweit, da in Rheinland-Pfalz insgesamt 14 GIEP erarbeitet worden waren. Allein der arbeitsaufwenige Entstehungsprozess der GIEP, stellt einen nach dem Bottom-up-Prinzip im engen Sinn erbrachten Eigenwert in Form einer regionalen Entwicklungsstrategie dar, aus der in Zukunft geschöpft werden kann. Der Bottom-up-Ansatz im engen Sinn tritt auch als methodisches Herzstück in denjenigen LAGen hervor, in denen die Projektentscheidungen durch das gesamte LAG-Plenum getroffen werden. In LAGen, in denen die Projektentscheidungen von einer kleinen Gruppe innerhalb der LAG oder dem Vorsitzenden allein getroffen werden, wird lediglich der Bottom-up-Ansatz im weiten Sinn umgesetzt. Dies ist einer der Gründe, warum die Motivation der LAG-Mitglieder abnimmt. Darüber hinaus ist zu bedauern, dass die LAGen in diesen Fällen zu Akklamationsinstanzen verkommen.

Die Anzahl der an den LAGen teilnehmenden Akteure unter LEADER+ hat sich in allen LAGen erhöht und ist durch die Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern, d.h. die Teilnahme von Vertretern aus Naturschutzvereinen, Kirchen, Frauenverbänden, Wirtschaftsverbänden etc. ist vielfältiger geworden.

Die erhöhte Anzahl von Akteuren innerhalb der jeweiligen LAG führt zu erhöhtem Arbeitsaufwand insbesondere für die Mitglieder in leitender Stellung, da sie für die Vorbereitung und Durchführung der LAG-Sitzungen verantwortlich sind.

Ein erhöhter Arbeitsaufwand ergibt sich auch in Bezug auf den internen Abstimmungs- und Einigungsbedarf, der aufgrund der kreisgrenzenüberschreitenden Fördergebietsabgrenzung der LAGen und der Tatsache, dass die Interessen verschiedener Verbandsgemeinden unter einen Hut gebracht werden müssen, entstanden ist. Dieser erhöhte Einigungsbedarf wird jedoch ausbalanciert: Insgesamt kann der Zwang zur Einigung über Kreisgrenzen hinweg als positiv bewertet werden, da dadurch dem „Kirchturmdenken“ ein Riegel vorgeschoben wird und der Blick auf die Region als Ganze gerichtet werden kann. Der Arbeits- und Verwaltungsaufwand für die zwischengeschaltete Stelle und die Bewilligungsstellen in den Landesministerien hat im Vergleich zur Durchführung von LEADER II zugenommen. Die Zusammenarbeit zwischen den LEADER+-LAGen und der zwischengeschalteten Stelle ADD nimmt dadurch keinen Schaden; die Zusammenarbeit zwischen den LAGen bzw. ADD und den übergeordneten Landesbehörden wird jedoch als „verbesserungsfähig“ bezeichnet. Für die Annahme, dass dies durch die veränderte Zusammensetzung der LAGen verursacht ist, gibt es keine Anhaltspunkte, da die LAGen lediglich über die ADD mit den Bewilligungsstellen in den Landesministerium kooperieren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass unter LEADER+ der Bottom-up-Ansatz und die Lokalen Aktionsgruppen einen – wenn auch mit großem Aufwand verbundenen – methodischen und inhaltlichen Mehrwert für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums schufen. Der dafür erbrachte Aufwand lässt die Frage zu, ob ein vernünftiges Verhältnis von Kosten und Nutzen entstanden ist. Kritisch zu betrachten ist hierbei das Verhältnis von gestiegenem Arbeits-, Einigungs-, Verwaltungs- und Kontrollaufwand der Lokalen Aktionsgruppen sowie der beteiligten Verwaltungsinstanzen bei gleichzeitig relativ geringer Finanzmittelausstattung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Darüber hinaus bestehen durch die Pflicht zur Kofinanzierung und das Problem der leeren öffentlichen Kassen Engpässe bei der Projektrealisierung, da sich öffentliche Projektträger in Finanzierungsfragen zurückhalten. Dadurch kann die zeitnahe Umsetzung vieler im Bottom-up-Ansatz für die GIEP erarbeiteten Projekte in dieser Förderperiode nicht gewährleistet werden. Die Förderung durch private Projektträger wird von den Befragten aus der LAG als eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems vorgeschlagen. Würden Einzelbetriebe als Projektträger zugelassen, die von der Förderung direkt profitieren könnten, würde dies jedoch Wettbewerbsverzerrungen Vorschub leisten und mit dem Beihilfeverbot der Kommission kollidieren. Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Motivation und dem Engagement zur Projektträ-

gerschaft könnten jedoch Zusammenschlüsse gemeinnütziger Vereine sein, die keine privaten, wirtschaftlichen Interessen verfolgen.

Insgesamt hat der Bottom-up-Ansatz in Form der Lokalen Aktionsgruppen unter LEADER+ zu einem vermehrten zivilgesellschaftlichem Engagement in der Gründungsphase der LAGen, insbesondere hinsichtlich der Erarbeitung der GIEP, und je nach Organisationsform auch innerhalb der LAGen selbst, geführt. Für die lokalen Akteure führte die Beschäftigung mit der eigenen Region zu einer Stärkung der regionalen Identifikation. Darüber hinaus wurden durch die erarbeiteten GIEP viele Grundsteine gelegt für zukünftige integrierte Entwicklungsstrategien, die auch unabhängig von LEADER+ umgesetzt werden können. Die Eingliederung der LEADER-Methode in die ELER-Verordnung bestätigt den Erfolg der „Experimentierstätte“ Gemeinschaftsinitiative LEADER+.

Literaturverzeichnis

Primärquellen

Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2002). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Stand: 25. April 2002

Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Rheinland-Pfalz (2000) zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes (LEADER+) im Zeitraum 2000 bis 2006. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Endgültige Fassung vom 16. November 2000.

Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30.01.2002 (**K(2002)107**) über die Gewährung eines Zuschusses aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, für ein Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Rheinland-Pfalz/Deutschland. Brüssel.

Ergänzendes Programmplanungsdokument zum rheinland-pfälzischen LEADER+-Programm (2003). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Stand: 25. September 2003.

Europäische Kommission/GD Regionalpolitik (2002): Reform der Strukturfonds. Vergleichender Kommentar: Planungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006.

Ex-Ante-Bewertung des LEADER+-Programms Rheinland-Pfalz (2000), in: Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Rheinland-Pfalz zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes (LEADER+) im Zeitraum 2000 bis 2006. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Endgültige Fassung vom 16. November 2000, S. 57-80.

Gebietsbezogene Integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Mosel. LEADER+, Rheinland-Pfalz. März 2002.

Geschäftsordnung der Lokalen Aktionsgruppe (LAG Mosel), in: Gebietsbezogene Integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Mosel, LEADER+, Rheinland-Pfalz. März 2002, S. 108-110.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949. Schönfelder: Deutsche Gesetze. Ergänzungsband. Stand: 01. Oktober 2004. H. C. Beck: München, S. 1-54.

Halbzeitbewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms. Bewertungsbericht. Oktober 2003. Externer Evaluator: ABP Abresch Bergfeld & Partner, Gießen.

Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm III Rheinland-Pfalz vom 27. Juni 1995. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Mainz, veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 04. August 1995, S. 225.

Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat (KOM (88) 501 endg.) von 1988 über „Die Zukunft des ländlichen Raums“ .Brüssel/Luxemburg.

Mitteilung der Mitgliedstaaten über die Leitlinien für integrierte Globalzuschüsse bzw. operationelle Programme, die Gegenstand von Zuschussanträgen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwicklung sind, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 180 vom 01. Juli 1994.

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 139 vom 18. Mai 2000.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vom 25. März 1957, geändert durch den Amsterdamer Vertrag vom 02. Oktober 1997, in: *Europa-Recht*, 17., neubearb. Aufl., Stand: 01. März 2001. Beck-Texte im dtv, München, S. 24-137.

Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 07. Februar 1992, in: *Europa-Recht,* 17., neubearb. Aufl., Stand: 01. März 2001. Beck-Texte im dtv, München, S. 1-23.

Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: ABl. P 30 vom 20. April 1962.

Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 73 vom 21. März 1975.

Verordnung (EWG) Nr. 725/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Zuweisung eines Betrages von 150 Millionen Rechnungseinheiten aus den zurückgestellten Mitteln der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft an der Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 73 vom 21. März 1975.

Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 169 vom 28. Juni 1984.

Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Entwicklungsinstrumente, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 185 vom 15. Juli 1988.

Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 193 vom 31. Juli 1993.

Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 193 vom 31. Juli 1993.

Verordnung (EG) Nr. 1681/1994 der Kommission vom 11. Juli 1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beiträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägi-

gen Informationssystems, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L178 vom 12. Juli 1994.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 160 vom 26. Juni 1999.

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 161 vom 26. Juni 1999.

Verordnung (EG) Nr. 1263/1999 des Rates vom 12. Juni 1999 über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

Verordnung (EG) Nr.1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 213 vom 13. August 1999.

Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 213 vom 13. August 1999.

Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für Interventionen der Strukturfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L130 vom 31.05.2000.

Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L193 vom 29.07.2000.

Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 010 vom 13. Januar 2001.

Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 02. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L63 vom 03. März 2001.

Verordnung (EG) Nr. 448/2001 der Kommission vom 02. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L64 vom 06. März 2001.

Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 74 vom 15. März 2002.

Verordnung (EG) Nr. 448/2004 der Kommission vom 10. März 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen und zur

Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1145/2003, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L72 vom 11. März 2004.

Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 153 vom 30. April 2004.

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), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 277 vom 21. Oktober 2005.

Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz, 2002.

Sekundärquellen

Abromeit, Heidrun (2000): Kompatibilität und Akzeptanz. Anforderungen an eine „integrierte Politie“, in: *Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.):* Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden. (Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 4), S. 59-75.

Anderson, Jeffrey J. (1990): Sceptical Reflections on a Europe of Regions. Britain, Germany, and the ERDF, in: *Journal of Public Policy,* Vol. 10, No. 4, S. 417-447.

Ast, Susanne (1999): Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, Köln.

Atteslander, Peter (1984): Methoden der empirischen Sozialforschung. 5. Aufl. Berlin.

Auel, Katrin (2003): Regionalisiertes Europa – Demokratisches Europa?. Eine Untersuchung am Beispiel der europäischen Strukturpolitik. Baden-Baden.

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

Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (2005): Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Regionalpolitik), in: *Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (Hrsg.):* Die Europäische Union. Europarecht und Politik. 6. Aufl. Baden-Baden, S. 544-552.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1982): Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung. Eine empirische Untersuchung anhand von Programmen in zwei Bundesländern. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft , Bd. 67) Baden-Baden.

Bohnert, Werner/Klitzsch, Wolfgang (1980): Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung, in: *Mayntz, Renate (Hrsg.):* Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek; 97), Königstein, S. 200-215.

Bursig, Beatrix (1990): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung integrationstheoretischer Überlegungen. Frankfurt/M.

Eckey, Hans-Friedrich (1990): Möglichkeiten einer Aktivierung regionaler Entwicklungspotentiale, in: *Haen, Hartwig de/Isermeyer, Folkhard (Hrsg.):* Ländlicher Raum im Abseits? Probleme und Potentiale strukturschwacher Regionen bei stagnierenden Agrareinkommen. Kiel, S. 208-222.

Eißel, Dieter (1994): Disparität oder Konvergenz im „Europa der Regionen", in: *Bullmann, Udo (Hrsg.):* Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden, S. 45-60.

Elmore, Richard F. (1979): Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions, in: *Political Science Quarterly,* Vol. 94, No. 4, S. 601-616.

Eser, Thiemo W. (1991): Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien, Universität Trier, Bd. 1.

Eser, Thiemo W. (1996): Subsidiarität in der regionalen Wirtschaftspolitik Englands und Deutschlands, in: *Gick, Wolfgang (Hrsg.):* Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU. Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Band 71, Reihe Wirtschaftspolitik, München, S. 85-120.

Europäische Kommission (1991): Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Brüssel.

Europäische Kommission (1996): Europa fördert die regionale Entwicklung. 2. Ausg., Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Europäische Kommission (1997): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Europäische Kommission (2002): Strukturpolitik und der europäische Raum. Zusammenarbeit ohne Grenzen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Fabian, Barbara (1998): EU-Strukturpolitik in Deutschland. Deutscher Industrie- und Handelstag, Brüssel.

Friedrichs, Jürgen (1980): Methoden empirischer Sozialforschung. 14. Aufl., WV Studium, Band 28, Opladen.

Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2003): Das qualitative Interview. Wien, Opladen.

Giersch, Herbert (1964): Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: *Jürgensen, Harald (Hrsg.):* Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet. Göttingen, S. 386-400.

Goggin, Malcom L./Bowman, Ann O'M./Lester, James P./O'Toole, Laurence J. (1990): Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation. Harper Collins Publishers.

Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. 2., überarb. u. erw. Aufl. Opladen.

Hahne, Ulf (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale. Zu den Chancen „endogener" Entwicklungsstrategien. Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, Bd. 8. Kiel.

Heinelt, Hubert (1996a): Die Strukturfondsförderung. Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: *Heinelt, Hubert (Hrsg.):* Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen. (Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 10), S. 17-32.

Heinelt, Hubert (1996b): Perspektiven und Probleme der Strukturfondsförderung, in: *Heinelt, Hubert (Hrsg.):* Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen. (Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 10), S. 298-308.

Heinelt, Hubert (1996c): Länderspezifische Varianzen im Mehrebenengefüge der Strukturfondsförderung, in: *Heinelt, Hubert (Hrsg.):* Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen. (Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 10), S. 277-297.

Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut et al. (1997): Auswertung und Schlußfolgerungen, in: *Heinze Rudolf G./Voelzkow, Helmut (Hrsg.):* Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW. Opladen, S. 253-266.

Hooghe, Lisbet (1996): Building a Europe with the Regions. The Changing role of the European Commission, in: *Hooghe, Lisbet (Hrsg.):* Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance. Oxford, S. 89-127.

Hooghe, Lisbet/Marks, Gary (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, Boulder, New York, Oxford.

Kersten, Johanna Wilhelmine (1990): Policies for rural peripheral regions in the European Community. Saarbrücken, Fort Lauderdale. (Nijmegen Studies in Development and Cultural Change, Vol. 4).

Klein, Franz (1995): Gemeinschaftsaufgaben, in: *Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hrsg.):* Kommentar zum Grundgesetz. Neuwied, S. 1187-1211.

Lang, Jochen/Naschold, Frieder/Reissert, Bernd (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy. New York.

Marks, Gary (1996): Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.):* Europäische Integration. Opladen, S. 313-343.

Mayntz, Renate (1980a): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *Mayntz, Renate (Hrsg.):* Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek; 97), Königstein, S. 1-17.

Mayntz, Renate (1980b): Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Mayntz, Renate (Hrsg.):* Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek; 97), Königstein, S. 236-249. Zuerst veröffentlicht in: Die Verwaltung, Band 10, Heft 1, Berlin 1977.

Mayntz, Renate (1983): Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: *Mayntz, Renate (Hrsg.):* Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen.

Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/Main, New York.

Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur (Hrsg.):* Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 65-76.

Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Working Paper 04/1, März 2004. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, S. 1-11.

Nägele, Frank (1996): Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung. Opladen.

Nägele, Frank (1997): Die graue Eminenz der regionalen Wirtschaftspolitik. Zur regionalpolitischen Bedeutung der EG-Beihilfekontrolle in der BR Deutschland, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis,* Heft 1, S. 109-130.

Najam, Adil (1995): Learning from the Literature on Policy Implementation. A Synthesis Perspective. Working Paper (WP-95-61) des International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Laxenburg, Österreich.

Nanetti, Raffaella Y. (1996): EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States, in: *Hooghe, Lisbet (Hrsg.)*: Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance. Oxford, S. 59-88.

O'Toole, Laurence J. (1986): Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation. An Assessment of the Field, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 2, S. 181-210.

Palumbo, Dennis J./Calista, Donald J. (1990): Opening up the Black Box. Implementation and the Policy Process, in: *Palumbo, Dennis J./Calista, Donald J. (Hrsg.):* Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box. New York, Westport, London, S. 3-17.

Pollack, Mark A. (1995): Regional Actors in an Intergovernmental Play. The Making and Implementation of EC Structural Policy, in: *Rhodes, Carolyn/Mazey, Sonia (Hrsg.):* Building an European Policy. The State of European Union. Boulder, S. 361-390.

Püttner, Günter (1992): Regionale Wirtschaftspolitik als zentrales Aufgabenfeld eigenverantwortlicher Landespolitik und das Beihilfen-Kontroll-Regime der EG, in: *Vogel, Bernhard (Hrsg.)*: Föderalismus in der Bewährung: Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration, Köln, S. 65-72.

Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden, in: *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hrsg.):* Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.

Riescher, Gerda (2002): Subsidiarität/Subsidiaritätsprinzip, in: *Nohlen, Dieter (Hrsg.):* Kleines Lexikon der Politik. 2. Aufl., München, S. 502-503.

Sabatier, Paul A. (1986): Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis, in: *Journal of Public Policy,* Vol. 6, No. 1, S. 21-48.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Schimank, Uwe/Glagow, Manfred (1984): Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: *Glagow, Manfred (Hrsg.)*:

Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld. S. 4-28.

Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke (1995): Methoden der empirischen Sozialforschung. 5., völlig überarb. und erw. Aufl., München, Wien.

Schoneweg, Egon (1996): Regionalpolitik, in: *Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.):* Handbuch der Europäischen Integration. Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union. 2., neubearb. Aufl., Wien, Köln, Bern, S. 809-845.

Schreiber, Norbert (1999): Wie mache ich Inhaltsanalysen? Vom Untersuchungsplan zum Ergebnisbericht. Frankfurt am Main.

Schubert, Klaus (1994): Steuerungstheoretische Ansätze, in: *Nohlen, Dieter/Kriz, Jürgen/Schutze Rainer-Olaf (Hrsg.):* Lexikon der Politik. Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden. München. S. 452-457.

Schultze, Rainer-Olaf (2002): Partizipation, in: *Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik.* 2. Aufl., München, S. 363-365.

Smith, Andy (1995): Going beyond the Democratic Deficit. The European Union and Rural Development in Networked Societies, in: *Regional and Federal Studies,* Nr. 1, S. 45-66.

Staeck, Nicola (1996): Die europäische Strukturfondsförderung. Entwicklung und Funktionsweise, in: *Heinelt, Hubert (Hrsg.):* Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen, S. 33-57.

Thamm, Edgar (1989): Bürgerbeteiligung in der Regionalpolitik. Die Stärkung der „regionalen Eigenentwicklung“ durch die Einführung von erweiterten Bürgerbeteiligungsverfahren in die Regionalpolitik. Würzburg.

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

Toepel, Kathleen (1997): Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern. Eine kritische Bilanz. Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien.

Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl., hrsg. von Johannes Winckelmann, 1976. Tübingen.

Wishlade, Fiona G. (1996): EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues, in: *Hooghe, Lisbet (Hrsg.):* Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance. Oxford, S. 27-58.

Zeitel, Natascha (1998): Europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Zielsetzung und Interessenausgleich. Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien. (Europäische Hochschulschriften, Reihe 31, Politikwissenschaft, Bd. 354).

Ziegler, Astrid (1995): Regionalisierte Strukturpolitik in den Bundesländern. Ein Überblick, in: *Ziegler, Astrid/Gabriel, Hans/Hoffmann, Rainer (Hrsg.):* Regionalisierung der Strukturpolitik. Neue Ansätze in ausgewählten Bundesländern. Marburg, S. 11-27.

Elektronische Dokumente

Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2002). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Stand: 25. April 2002.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: Leaderplus_Beschreibung_Verwaltungs-und_Kontrollsystem.pdf

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (DVS) (2005a): Die Zukunft von LEADER (ELER-Verordnung). Stand: 27. Oktober 2005.
http://www.leaderplus.de [03.11.2005]
Dateiname: DVSLEADERplus_ELER.pdf

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (DVS) (2005b): LEADER-II-Archiv. Stand: 1997-2003.
http://www.leaderplus.de [03.11.2005]
Dateiname: DVS_LEADERzwoArchiv.pdf

Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Rheinland-Pfalz (2000) zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes (LEADER+) im Zeitraum 2000 bis 2006. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Endgültige Fassung vom 16. November 2000.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.205]
Dateiname: EPPD_LEADERplus_RLP.pdf

Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30.01.2002 (**K(2002)107**) über die Gewährung eines Zuschusses aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, für ein Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Rheinland-Pfalz/Deutschland. Brüssel.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: leaderplus_Entscheidung_der_Kommission_30012002.pdf

Ergänzendes Programmplanungsdokument zum rheinland-pfälzischen LEADER+-Programm (2003). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz. Mainz. Stand: 25. September 2003.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: LEADERplus_Ergänzung_Programmplanung.pdf

Europäische Kommission/GD Landwirtschaft/LEADER II Beobachtungsstelle (2001a): Material-Set zur LEADER Methode.
http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/dossier_p/de/contents.htm [03.08.2005]
Dateiname: Bottom_Up_Ansatz_LEADER_II.pdf

Europäische Kommission/GD Landwirtschaft/LEADER II Beobachtungsstelle (2001b): Material-Set zur LEADER Methode.
http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/dossier_p/de/contents.htm [03.08.2005]
Dateiname: SRP_Entwicklung.pdf

Europäische Kommission/GD Landwirtschaft/LEADER II Beobachtungsstelle (2001c): Material-Set zur LEADER Methode.
http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/dossier_p/de/contents.htm [03.08.2005]
Dateiname: LEADER_II_Überblick_Materialset.pdf

Europäische Kommission/GD Regionalpolitik (2002): Reform der Strukturfonds. Vergleichender Kommentar: Planungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006.

Dateiname: Reform_SF_Vergleichender_Kommentar.pdf

Europäische Kommission (2005): Einführung
http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/intro_de.htm [05.10.2005]
Dateiname: KOM_LEADER_Einführung.pdf

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Berlin, 24.-25. März 1999.
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100.d9.html [29.08.2005]
Dateiname: Schlussfolgerungen_Ratsvorsitz_Berlin_1999.pdf

Gebietsbezogene Integrierte Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter (GIEP) der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Mosel. LEADER+, Rheinland-Pfalz. März 2002.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: leaderplus_GIEP_LAG_Mosel.pdf

Halbzeitbewertung des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms. Bewertungsbericht. Oktober 2003. Externer Evaluator: ABP Abresch Bergfeld & Partner, Gießen.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: leaderplus_halbzeitbewertung.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW), Rheinland-Pfalz (2002): Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programmes. Mainz. Stand: 25. April 2002.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: LEADERplus_Beschreibung_Verwaltungs_und_Kontrollsystem.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW), Rheinland-Pfalz (2005a): Entwicklungsplan ZIL.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [03.11.2005]
Dateiname: MWVLW2005Entwicklungsplan_ZIL.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW), Rheinland-Pfalz (2005b): LEADER+ Homepage.
http://www.mwvlw.rlp.de/start/njframes.asp [01.11.2005]
Dateiname: MWVLW2005LEADERplusRLP.pdf

Ex-Post Evaluation der Gemeinschaftsinitiative LEADER II (2003a). ÖIR – Managementdienste (Dezember 2003), S. 83-128.
http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm
[05.08.2005]
Dateiname: Ex_Post_Evaluation_Deutschland_Leader_II.pdf

Ex-Post Evaluation der Gemeinschaftsinitiative LEADER II (2003b). ÖIR – Managementdienste (Dezember 2003), S. 1-23.
http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm
[05.08.2005]
Dateiname: Executive_Summary_Ex_Post_Evaluation_Leader_II.pdf

Magisterarbeit

im Fach Politikwissenschaft

an der
Universität Trier

Die Umsetzung der europäischen Strukturpolitik in Rheinland-Pfalz

Zur Implementation des Bottom-up-Ansatzes
in den Lokalen Aktionsgruppen
der Gemeinschaftsinitiative LEADER+

-- Anhang --

Gutachter: Herr Prof. Dr. Schild

Eingereicht von Christina Wild
am 04. November 2005

Hauptstraße 19
56829 Kail
Tel. 02672/8396
christinawild@gmx.net
Matr.-Nr. 605207

Inhalt

Karten und Schaubilder

Karte 1: Die Fördergebiete unter LEADER II in Rheinland-Pfalz

Karte 2: Die Fördergebiete unter LEADER+ in der BRD

Karte 3: Die Fördergebiete unter LEADER+ in Rheinland-Pfalz

Karte 4: Die Lokalen Aktionsgruppen unter LEADER+ in Rheinland-Pfalz

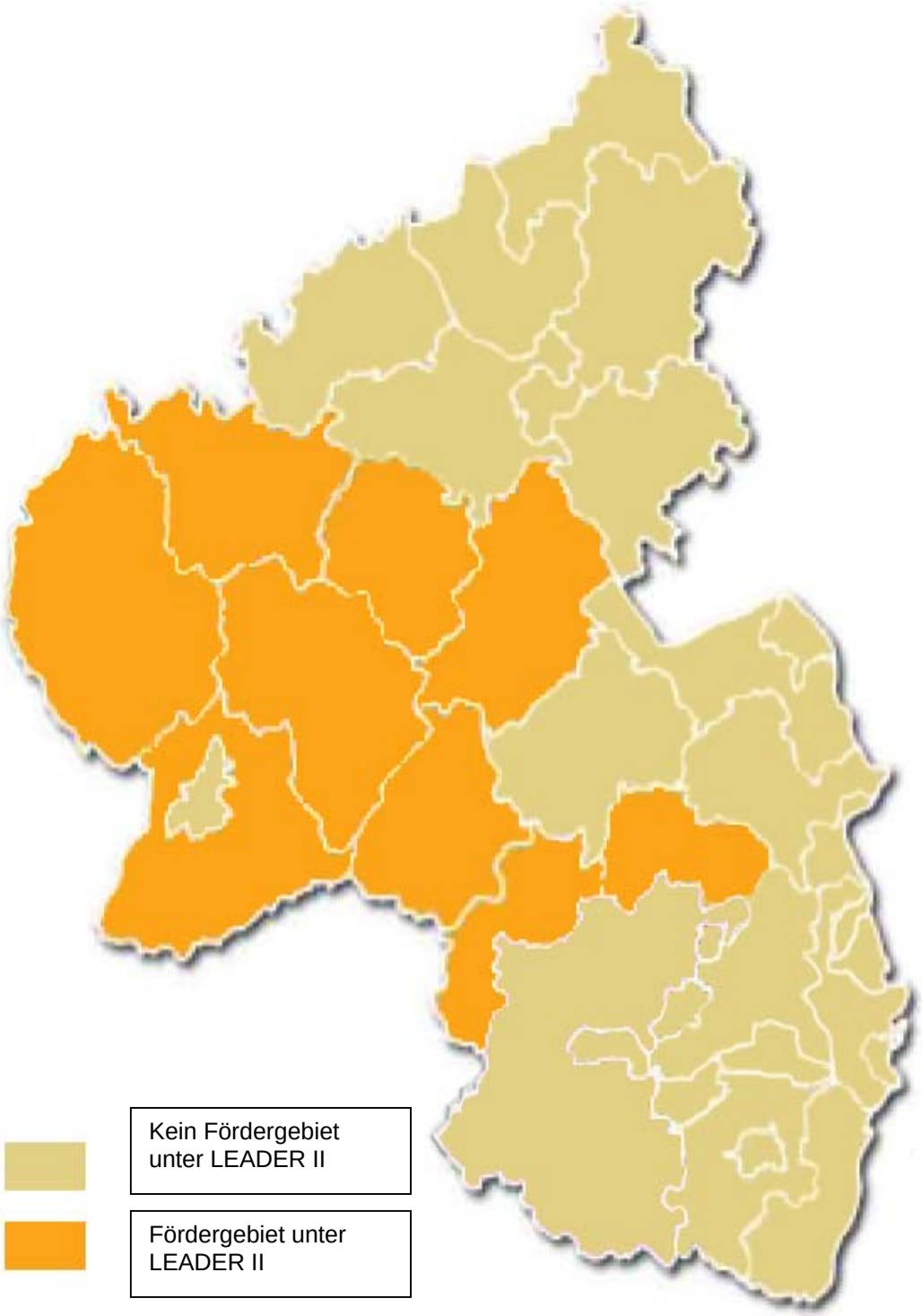
Schaubild 1: Zahlungsströme der LEADER+-Mittel in Rheinland-Pfalz

Schaubild 2: Das Auszahlungsverfahren des LEADER+-Programms in Rheinland -Pfalz

Schaubild 3: Kontrollverfahren im Rahmen des LEADER+-Programms

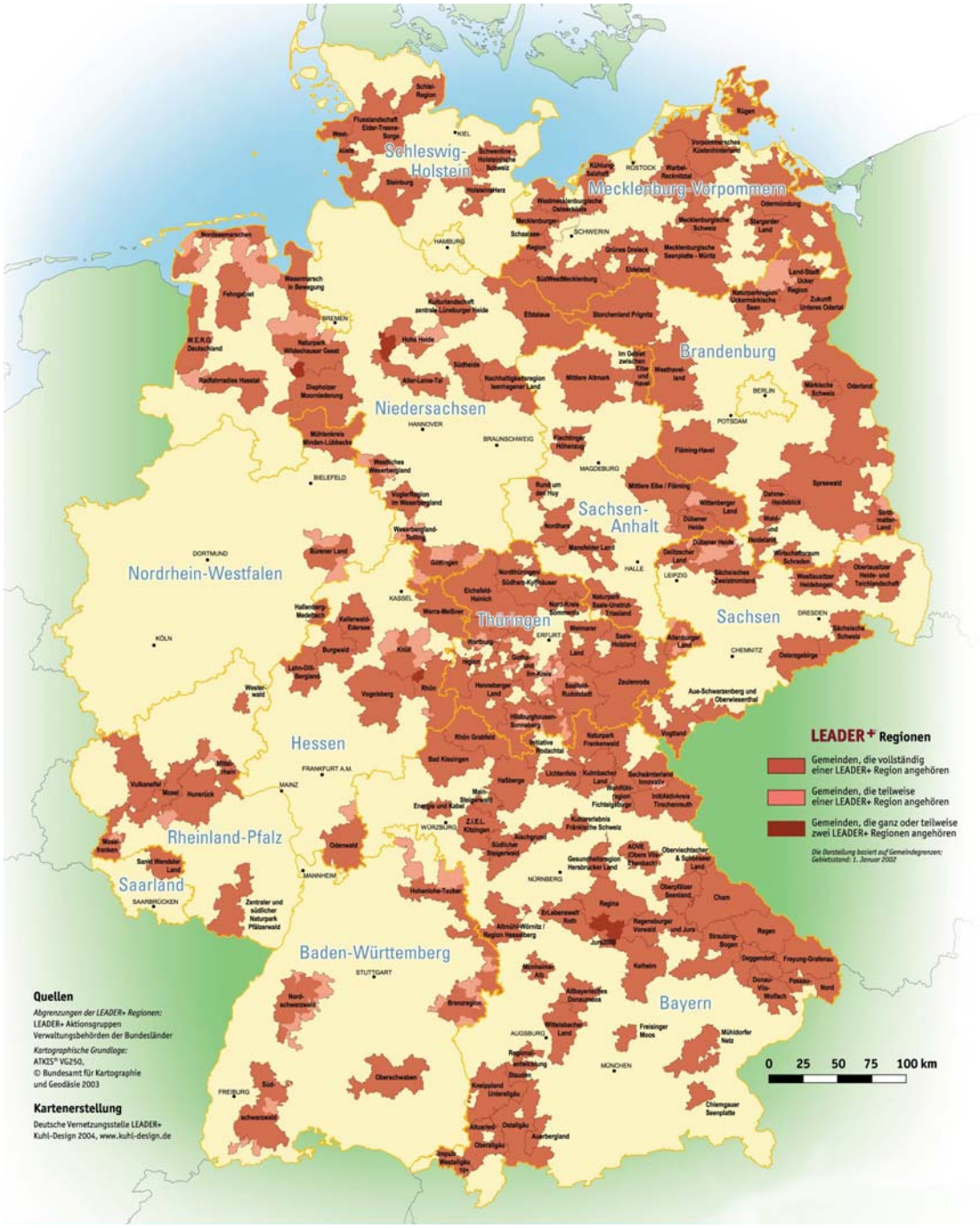
Karten und Schaubilder

Karte 1: Die Fördergebiete unter LEADER II in Rheinland-Pfalz



Quelle: Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg.), Mainz 2002:9.

Karte 2: Die Fördergebiete unter LEADER+ in der BRD

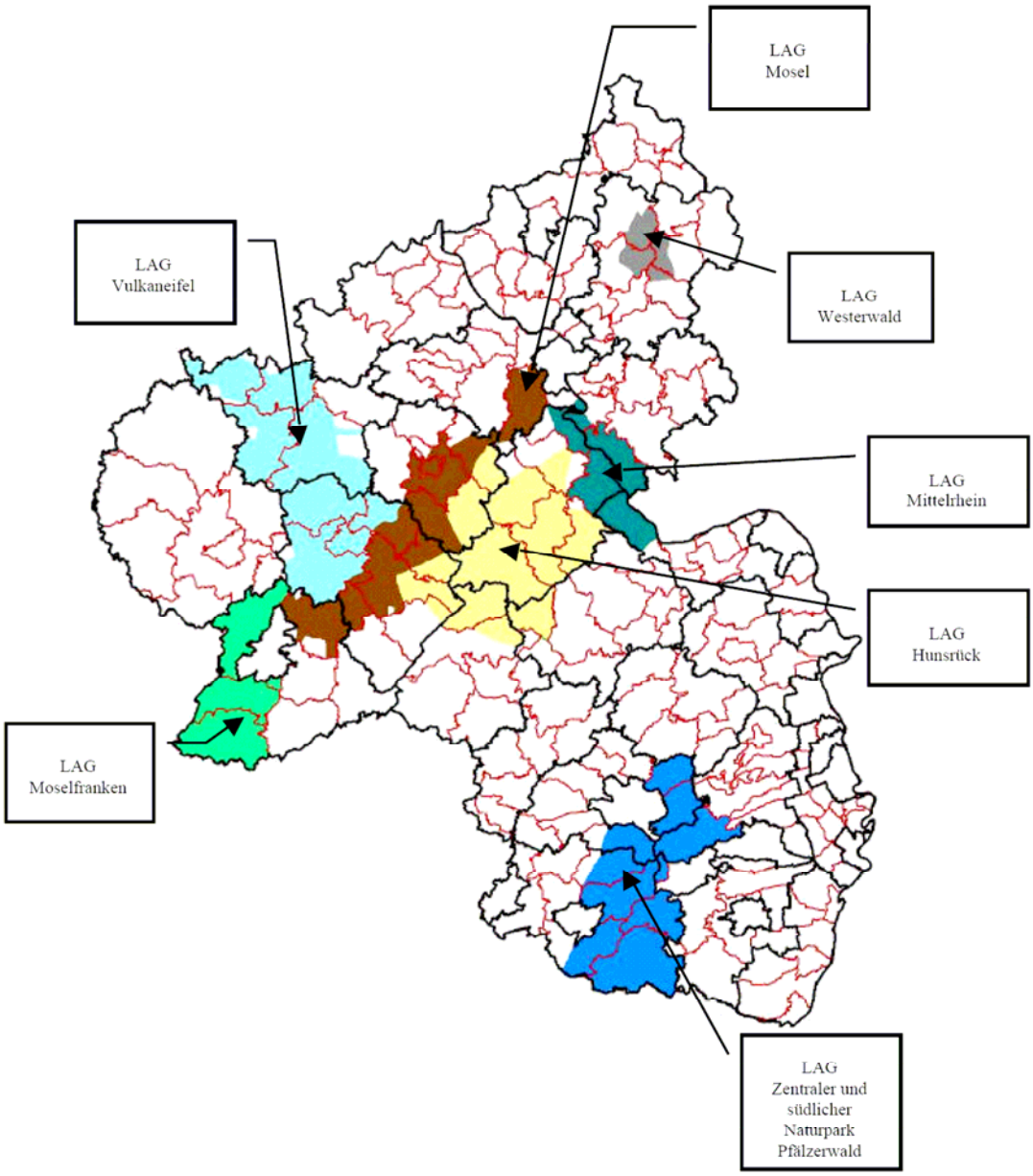


Quelle: Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ [www.leaderplus.de].

Karte 3: Die Fördergebiete unter LEADER+ in Rheinland-Pfalz

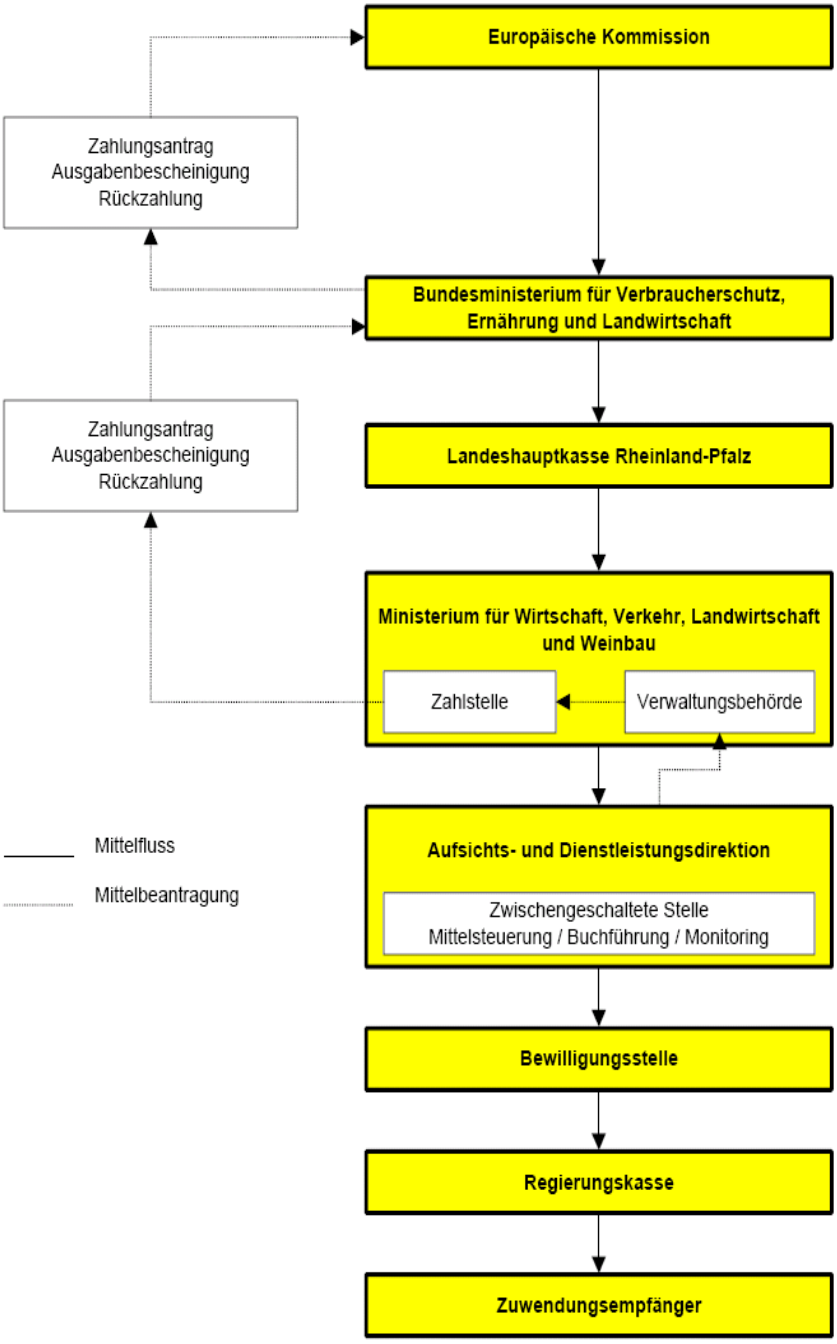
Quelle: Deutsche Vernetzungsstelle Leader+ [www.leaderplus.de].

Karte 4: Die Lokalen Aktionsgruppen unter LEADER+ in Rheinland-Pfalz



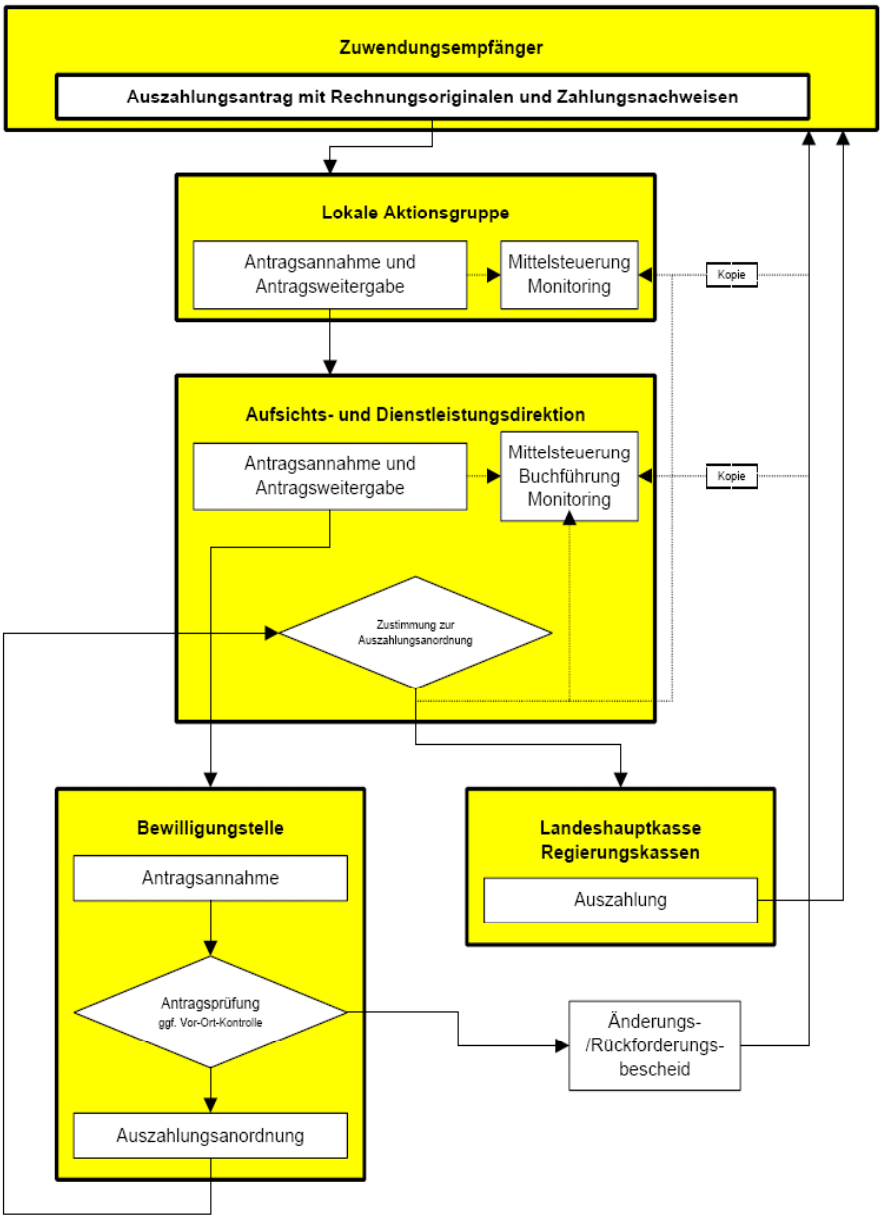
Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz [www.mwvlw.rlp.de].

Schaubild 1: Zahlungsströme der LEADER+-Mittel in Rheinland-Pfalz



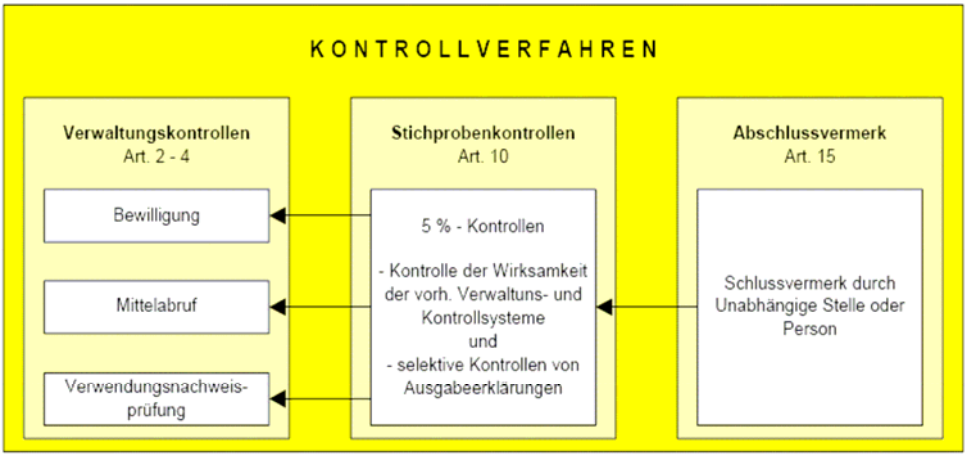
Quelle: Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2002). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Mainz. Stand: 25. April 2002, S. 16.

Schaubild 2: Das Auszahlungsverfahren des LEADER+-Programms in Rheinland- Pfalz



Quelle: Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2002). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Mainz. Stand: 25. April 2002, S. 14.

Schaubild 3: Kontrollverfahren im Rahmen des LEADER+-Programms



Quelle: Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des rheinland-pfälzischen LEADER+-Programms (2002). Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Mainz. Stand: 25. April 2002, S. 19.