



RuDI – Analyse der mittel- und langfristigen
Wirkungen der Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung
der Europäischen Union (einschließlich LEADER)

Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

Ländliche Entwicklung in der Europäischen Union

Herausbildung eines »neuen ländlichen Paradigmas«

Die 2. Säule der GAP: der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Der Gemeinsame Begleitungs- & Bewertungsrahmen (CMEF)

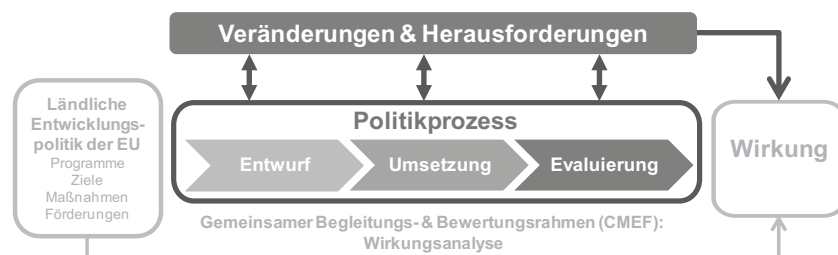
Derzeit bildet sich ein »neues ländliches Paradigma«¹ heraus, mit dem sich die Inhalte, Zielsetzungen, Instrumente sowie Akteure innerhalb der Politik für ländliche Entwicklung der EU verändern. Dieses Paradigma basiert auf dem Ansatz der Multifunktionalität, der neben der Landwirtschaft auch anderen Sektoren eine zentrale Rolle in Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume einräumt. Dementsprechend werden sektorenübergreifende Investitionen gegenüber reinen Agrarsubventionen als sinnvoller erachtet. Damit zeigt sich eine Verschiebung ländlicher Entwicklung von einem *exogenen* Politikansatz, bei dem Maßnahmen und Interventionen »von außen« gesteuert werden, hin zu einem stärker *endogenen* Politikmodell. Letzteres beruht auf einem Verständnis von ländlicher Entwicklung als einem Prozess, der unterschiedliche Ebenen, Dimensionen und Akteure einschließt und über Selbststeuerungskapazitäten verfügt.

Die 2. Säule der *Gemeinsamen Agrarpolitik* der EU (GAP) bildet den übergreifenden Rahmen für die Politik zur ländlichen Entwicklung der EU und wird durch den *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)* gesteuert. Er umfasst Maßnahmen, die von den Mitgliedsstaaten im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den Ländlichen Raum (EPLR) umgesetzt werden und drei strategischen Achsen sowie einer vierten methodischen Achse des ELER zugeordnet werden. In Vorbereitung der Erarbeitung der neuen EPLR für die Förderperiode 2007-2013 haben die Europäische Kommission und der Rat somit einen weitaus strategischeren und zielorientierteren Ansatz gewählt als in der vorausgegangenen Periode.

Durch die Umgestaltung des Förderrahmens von zuvor vier verschiedenen zu einem einzigen, übergreifenden Fonds wurde die Struktur von Programmentwicklung und -umsetzung vereinfacht. Die Instrumente der ländlichen Entwicklung sind jedoch seit den 1990er Jahren weitgehend unverändert geblieben und wurden nun lediglich in die neue Struktur der vier Achsen eingeordnet. Eine Reihe von Studien weist bereits auf die Gefahr hin, dass bestimmte Maßnahmen nicht mit den übergeordneten Zielen und Prioritäten der Politik zur ländlichen Entwicklung übereinstimmen könnten (z.B. Dwyer et al., 2004²; Shucksmith et al., 2006³).

Der *Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)* umfasst mittlerweile einen bedeutenden Anteil an den EU-Ausgaben. Aus diesem Grund besteht auf Seiten der Entscheidungsträger auf EU- sowie Mitgliedsstaatenebene ein erhöhtes Interesse, die konkreten Wirkungen dieser Mittel in den ländlichen Räumen zu erfassen. Daher wurde mit dem *Gemeinsamen Begleitungs- & Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF)* von der EU-Kommission ein strategisches und modernisiertes Instrument zur Evaluierung dieser Wirkungen erarbeitet. Ausgehend von einer linearen maßnahmenorientierten Interventionslogik und einer Zielhierarchie verfolgt der CMEF einen indikatorbasierten Ansatz. Damit wird er jedoch der Wirklichkeit Ländlicher Entwicklungsprogramme und ihrer Umsetzung nicht umfassend gerecht, da er nicht berücksichtigt, dass alle Phasen des Politikprozesses – also Entwurf, Umsetzung und Evaluierung – einen entscheidenden Anteil an den Wirkungen eines Programms haben. Vor diesem Hintergrund kann eine sorgfältige Analyse des gesamten Prozesses wertvolle Informationen liefern, um die zukünftige Förderung der ländlichen Entwicklung in Europa effizienter und effektiver zu machen. Der Hauptfokus des RuDI-Projektes liegt deshalb auf der Analyse des Politikprozesses, für den im Rahmen der Forschungsarbeit der Begriff der »vergessenen Mitte« geprägt wurde.

Die »vergessene Mitte«



¹ OECD (2006): The New Rural Paradigm, Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, Paris.

² J. Dwyer, R.W. Slee, H. Buller, D. Baldock & V. Swales (2004): Helping Farmers Adapt – Comparative Report. Studie des National Audit Office (<http://www.nao.gov.uk>).

³ M. Shucksmith, K.J. Thompson & D. Roberts (Hrsg.) (2005): The CAP and the Regions – The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. CABI Publishing, Wallingford, UK.

Analyse der Wirkungen der Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung der Europäischen Union (einschließlich Leader) – Das RuDI-Projekt

Der Forschungsansatz des RuDI-Projektes basiert auf einer ganzheitlichen Betrachtung ländlicher Entwicklungspolitik, wobei der Schwerpunkt auf Governance-Strukturen liegt, in die Prozesselemente eingebettet sind – also *Politikentwurf* (Konzeption und Umsetzungsmodi von Strategien und Programmen, Politikinstrumenten), *Umsetzung* (Transaktionsverfahren und Kontrolle) sowie *Evaluierung* (Zeitpunkte, Abläufe etc.). Ziel der Studie ist es, die Wirkungen ländlicher Entwicklungspolitikprozesse in der Förderperiode 2007-2013 sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene zu beleuchten. Damit geht RuDI über den *Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF)* der EU hinaus und bietet eine breiter angelegte und tiefergehende Analyse der Wirkungen ländlicher Entwicklungspolitik. Dies umfasst auch eine Untersuchung von institutionellen, sozialen und solchen Schlüsselprozessen, mit denen die Strukturen und Fähigkeiten im Sinne eines *Kapazitätsaufbaus (capacity building)* ausgebaut werden können. Den Hintergrund hierfür bilden die in der ELER-Verordnung und den Strategischen Leitlinien der EU festgelegten expliziten Ziele und Prioritäten sowie deren Kohärenz mit den weiteren Vorstellungen von und Erfahrungen mit einer effektiven ländlichen Entwicklung.

Ausgehend von einer Synthese der aktuellen relevanten Konzepte und Theorieansätze zur ländlichen Entwicklung, die die unterschiedlichen räumlichen, sozialen und institutionellen Ebenen ländlicher Strukturen und Prozesse in den Kontext sozioökonomischer Transformation innerhalb der EU sowie in den breiteren Kontext des Globalen Wandels setzen, analysiert RuDI die Stärken und Schwächen unterschiedlicher vertikaler und horizontaler Governance-Ansätze. Auf diese Weise sollen ein verbessertes Verständnis der Wirkungen verschiedener Teilaspekte ländlicher Entwicklungspolitik erreicht, hemmende Faktoren identifiziert und ein Lernen aus erfolgreichen Praxisbeispielen ermöglicht werden. Der Schwerpunkt liegt dabei immer auf sozialen und institutionellen Wirkungen ebenso wie Wirkungen im Sinne des Kapazitätsaufbaus.

Insgesamt folgt das Projekt einem interdisziplinären und systemischen Ansatz, um eine integrierte Bewertung der verschiedenen Prozesse und Akteure zu ermöglichen, die der komplexe Politikprozess der europäischen ländlichen Entwicklung einschließt.

Das RuDI-Projekt besteht aus elf Arbeitspaketen (AP), von denen **AP1 bis 9** die zentrale Forschungsarbeit umfassen. Darüber hinaus deckt **AP 10** die Kommunikation der Forschungsergebnisse nach außen sowie die Netzwerkarbeit ab, während **AP 11** Management- und Koordinationsaktivitäten beinhaltet.

Es gibt drei aufeinander folgende methodische Projektphasen:

- ▶ Analyse der Entwicklungsprogramme für den Ländlichen Raum in den 27 EU-Mitgliedsstaaten, d.h. der Prioritäten und Ausgaben, Programmwurf, -umsetzung und -evaluierung ländlicher Entwicklungspolitik im Zeitraum 2007-13, sowie der Erfahrungen mit dem Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (**AP 1-6**);
- ▶ Entwicklung und Erprobung eines konzeptionellen Rahmens zur Wirkungsbewertung anhand von 20 vertieften Fallstudien zu Ansätzen ländlicher Entwicklungspolitik (**AP 7 & 8**); sowie
- ▶ Synthese der Forschungsergebnisse, Analyse und Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen (**AP 9**).

Im Rahmen des Projektes kommen sowohl quantitative als auch qualitative Methoden im Sinne einer Triangulation iterativ zum Einsatz. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Erfassung der Erfahrungen der unterschiedlichen relevanten Akteure mit den untersuchten Politikansätzen. Die verwendeten Methoden umfassen Literaturanalysen (von Politikdokumenten, wissenschaftlichen Quellen etc.), primäre und sekundäre (statistische) Datenanalyse sowie Leitfadeninterviews und Fokusgruppen mit den Schlüsselakteuren. Zusätzlich haben externe Experten aus dem Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik und Evaluierung im Rahmen von Workshops und Projekttreffen ihre Erkenntnisse und Erfahrungen in das Projekt einfließen lassen.

Der RuDI-Forschungsansatz: den Politikprozess als Ganzes betrachten

Projektstruktur und verwendete Methoden

Wie kann in der nächsten Förderperiode auf EU- und nationaler Ebene ein verbesserter Politikentwurf gelingen?

Forschungsergebnisse

Die Studie hat gezeigt, dass in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten der stärkste **einzelinstitutionelle Einfluss** auf die Gestaltung ländlicher Entwicklungsprogramme noch immer von den Landwirtschaftsministerien ausgeht. Dabei ist jedoch festzustellen, dass sich diese Institutionen in vielen Fällen zunehmend dem Einfluss und der Expertise außerlandwirtschaftlicher Bereiche, einschließlich des Umweltbereichs und der breiteren ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft, öffnen. Persönliche Beziehungen sind von hoher Relevanz und können sowohl negativen als auch positiven Einfluss auf die Ergebnisse der Gestaltungsprozesse ausüben. Darüber hinaus haben in einigen Mitgliedsstaaten breitere Veränderungen der allgemeinen Governance-Strukturen stattgefunden (z.B. stärkere Akteursbeteiligung in jüngeren Demokratien, Einrichtung interministerialer Koordinationsgruppen, Entstehung neuer multifunktionaler Ministerien und Behörden), wodurch Innovationen in der ländlichen Politikgestaltung initiiert und ermöglicht wurden. Weniger positiv ist zu sehen, dass der aktuelle Prozess der Politikgestaltung es möglich macht, eine Integration verschiedenartigster Belange in die ländlichen Entwicklungsprogramme vorzutauschen, und dass der Begriff »ländliche Entwicklung« verwendet wird, um die GAP als Gesamte zu legitimieren.

Einige Programme verfolgen einen fragmentarischen Ansatz, d.h. sie sind **für einzelne Achsen separat ausgestaltet**. Andere Programme folgen einem ganzheitlichen Ansatz und wurden entweder für das gesamte Staatsgebiet entworfen oder stellen dezentrale Programme dar, die von einzelnen Regionen entwickelt wurden. Aus den Forschungsergebnissen lässt sich ableiten, dass Programmansätze mit einer Trennung nach Achsen die Möglichkeit verspielen können, Synergien und Innovationen aus den Programmen zu nutzen oder Lernprozesse anzustoßen. Grund dafür ist die häufig mangelnde Kommunikation zwischen den achsenspezifischen Akteursgruppen, aber auch zwischen den jeweils an der Umsetzung beteiligten Institutionen. Andererseits bergen zentralisierte Programmierungsprozesse die Gefahr, zu stark auf die mächtigsten Akteursorganisationen konzentriert und/oder von der Programmbehörde dominiert zu sein. Solche Programme weisen dann häufig eine mangelhafte Akteurseinbindung auf. Zudem wird häufig die volle Bandbreite ländlicher Bedürfnisse und Chancen nicht erkannt und ihnen daher nur unzureichend Rechnung getragen.

Die **Ausrichtung und Effizienz ländlicher Entwicklungsprogramme** hängt nicht allein von instrumentellen oder technischen Aspekten ab; in erster Linie geht es darum, die EPLR an die lokalen Rahmenbedingungen und Kontexte (ob sozial, kulturell, in Bezug auf andere Politiken etc.) anzupassen und somit die Finanzmittel für die ländliche Entwicklung zielführender einzusetzen. Durch Lernprozesse der verschiedenen Akteure kann es leichter gelingen, die Instrumente der ländlichen Entwicklungsprogramme besser auszurichten, ihre Sensibilität gegenüber spezifischen ländlichen Bedürfnissen zu erhöhen und die Bemühungen um die Einbeziehung der wichtigsten Gruppen potenzieller Mittelempfänger zu verstärken. Geschieht dies nicht, besteht das Risiko, dass die Förderung denjenigen zukommt, die die Mittel am wenigsten benötigen (wodurch Mitnahmeeffekten Vorschub geleistet wird), oder dass sich die Mittel auf Projekte konzentrieren, die für die breitere ländliche Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt von geringem Nutzen sind.

Die beobachteten Verteilungsmuster der Mittelverausgabung legen nahe, dass die **Zielrichtung von Ausgaben** sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten als auch auf regionaler Ebene weniger auf einer Einschätzung von Bedürfnissen und Potenzialen beruht, sondern in erster Linie historischen Mustern entspricht. »Geerbte Ziele« aus vorangegangenen Politikperioden, insbesondere bezogen auf einige Maßnahmen der Achse 1, sind noch immer sehr einflussreich und steuern weiterhin die Schemata der geplanten Ausgaben in den ländlichen Entwicklungsprogrammen. Maßnahmen der Achsen 3 und 4, mit denen gebietsspezifische Ziele und Ziele der breiteren ländlichen Entwicklung gefördert werden, spielen nur in einer kleinen Zahl von Mitgliedsstaaten eine bedeutende Rolle, insbesondere in einigen Ländern/Regionen mit besonderem Bedarf an ökonomischer Entwicklung. Es gibt einige sehr interessante Beispiele für Verteilungsprozesse nach objektiven Kriterien. Diese können als nützlicher Ausgangspunkt für Bemühungen dienen, den Beitrag der zweiten Säule der GAP zum zunehmend an Bedeutung gewinnenden Ziel der territorialen Kohäsion zu erhöhen, ebenso

für den Umgang mit der drängenden Herausforderung des Klimawandels.⁴ Die Ausgabenmuster legen nahe, dass sich die Förderung der Bereitstellung Öffentlicher Güter vor allem, jedoch nicht ausschließlich, durch die Maßnahmen der Achse 2 in weiten Teilen des nord-westlichen EU-Raumes zu einem zentralen Ziel entwickelt hat.

Die Schwierigkeit, einen angemessenen **gebietspezifischen Ansatz** ländlicher Entwicklung zu etablieren, kann (zumindest teilweise) als Folge der politischen Ökonomie im »umkämpften Raum« zwischen den Akteuren und Institutionen der ländlichen und der regionalen Entwicklung betrachtet werden. Es gibt eine große Bandbreite an Mechanismen, die zur Überwindung dieser Schwierigkeit genutzt werden können. Diese reichen von nationalen Strategieplänen auf der einen Seite, in denen beide Politikbereiche integriert werden, bis hin zum anderen Extrem einer sorgfältigen Trennung der Politikbereiche, bei der die ländliche Entwicklung zu einer eng auf die Landwirtschaft abgestimmten »Nischen-Politik« wird. Die RuDI-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Mechanismen, die eine stärkere Integration fördern, das höchste Potenzial haben, die Politikwirkungen zu verbessern (Fallstudien aus Italien und Deutschland belegen dies). Dagegen können Mechanismen, die die 2. Säule als getrennt und stark landwirtschaftsorientiert behandeln, mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert sein: Sie können zu abweichenden, den ländlichen Entwicklungszielen gegenläufigen Ergebnissen führen und/oder unzureichende Wirkung entfalten, da relevante Entwicklungshemmnisse nur teilweise Berücksichtigung finden (so z.B. in Fallstudien in England, der Tschechischen Republik und Rumänien). Auf nationaler bzw. regionaler ebenso wie auf lokaler Ebene ist der Integrationsprozess insbesondere in Hinblick auf die praktische Umsetzung bestenfalls als »unreif« zu bezeichnen, und die Koordinierung der einzelnen Politikbereiche wird häufig auf rein Formales reduziert. Dieses Forschungsergebnis trifft insbesondere auf die nationale bzw. regionale Ebene zu, wohingegen auf der lokalen Ebene ein gewisser Fortschritt erzielt werden konnte. In einigen Ländern und Regionen (insbesondere solchen mit Konvergenzstatus) hat sich die Situation mit der Trennung von ELER-Programm und EFRE/ESF-Programm seit 2006 verschlechtert.

Der **Konsultationsprozess** (mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie innerhalb der programmbezogenen Begleitausschüsse) erweist sich dann als wertvoll, wenn er alle Akteure einbezieht und Raum gibt, damit sich eine gemeinsame Diskussionsbasis und eine gemeinsam geteilte Vision entwickeln kann. Auf diese Weise entwickeln die Akteure ein Gefühl von Eigenverantwortung, was zu einem wachsenden kollektiven Verantwortungssinn für das Programm führt, und so die Chancen erhöht, dass das Programm seine Ziele und Vorgaben erreicht. Eine grundlegende Voraussetzung für effektive Koordination und integratives Denken ist zudem konstruktive und regelmäßige **Kommunikation** (so haben z.B. sowohl in Deutschland als auch in Estland regelmäßige Treffen zwischen den Fondsverwaltungsbehörden, dem Begleit- und dem Lenkungsausschuss zu günstigen Kommunikationsstrukturen beigetragen).

Die **Beziehung zwischen EPLR, Regionalpolitik und national geförderter ländlicher Politik** stellt, sowohl in Hinblick auf die Kohärenz ihrer Ziele als auch auf das Bestehen gemeinsamer oder getrennter Umsetzungsstrukturen, einen entscheidenden Faktor für die Leistungsfähigkeit ländlicher Politik dar. Gleiches gilt für die jeweilige finanzielle und politische Bedeutung der Mittel aus der 2. Säule der GAP im Vergleich zu anderen Quellen öffentlicher Förderung für ländliche Räume: Die RuDI-Studie zeigt einen starken Kontrast auf zwischen solchen Mitgliedsstaaten und Regionen, in denen im Vergleich zu anderen Förderquellen ein vergleichsweise geringer Mittelumfang für EPLR zur Verfügung steht, und anderen, in denen sie die einzige relevante Fördermöglichkeit darstellen (wie in den meisten neuen Mitgliedsstaaten). Damit wird deutlich, wie stark es vom Kontext abhängt, was von ländlichen Entwicklungsprogrammen erwartet werden kann bzw. was sie erreichen können: Ist das EPLR nur eines von mehreren Programmen, ist es oftmals in einen größeren Zusammenhang von Politikstrukturen und -prioritäten integriert oder diesem untergeordnet; stellt es jedoch den wichtigsten oder einzigen Fonds dar, spielt es eine Schlüsselrolle für die Gestaltung ländlicher Politikbereiche sowie die Förderung politischer Lernprozesse. Trägt man der Erkenntnis Rechnung, dass andere Quellen ländlicher Entwicklungsförderung in vielen Ländern und Regionen eine entscheidende Rolle spielen können, wird deutlich, wie dringend ganzheitliche Ansätze über die einzelnen Förderquellen hinweg für die Planung und Programmgestaltung in ländlichen Räumen benötigt werden. Dies korrespondiert mit Analyseergebnissen (siehe nachfolgender Abschnitt zur Politikumsetzung), die zeigen, dass

⁴ In einigen Mitgliedsstaaten erfolgt die regionale Mittelverteilung auf Basis einfacher Indikatoren (landwirtschaftliche Nutzfläche, Anzahl der Betriebe etc.). In den meisten Fällen ist die Achse 2 von diesem Verfahren ausgeschlossen. In Schweden bspw. wird das Budget der Achsen 1, 3 und 4 von Ausschüssen auf NUTS 3-Ebene zugeteilt, teils basierend auf der Anzahl der Betriebe und teils gemäß dem Anteil der ländlichen Bevölkerung.

⁵ Im Rahmen des Ansatzes der »grünen und blauen Dienstleistungen« werden in enger Zusammenarbeit mit Landwirten gebietsspezifische Initiativen entwickelt, um Umweltdienstleistungen (environmental services) zu entlohnen.

Koordination und Konsistenz ausschlaggebende Faktoren für eine effektive (Politik-)Umsetzung sind. Darüber macht die RuDI-Studie deutlich, dass auch nationale Förderprogramme jenseits der EPLR als »Prototypen« für innovative Interventionsformen dienen können (z.B. »grüne und blaue Dienstleistungen« in den Niederlanden⁵).

Politikempfehlungen

Um sicherzustellen, dass die Programmausarbeitung mehr ist als eine formale Koordinierungsübung, sind für die Vorbereitung der nächsten Förderperiode eine verstärkte Schulung der beteiligten Akteure sowie ein gestärktes interinstitutionelles Vertrauen notwendig. Das bedeutet auch, dass die personelle Kontinuität auf der nationalen bzw. regionalen Ebene während der Phase des Programmwurfs gewährleistet sein muss. Außerdem sollten Regeln oder Mechanismen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Ergebnisse der (laufenden) Bewertung für die Gestaltung von Maßnahmen und Programmen genutzt werden.

Die Schwächen, die ein Ansatz hat, der Ziele und Maßnahmen nach Achsen trennt, müssen behoben werden. Dadurch würden Synergien zwischen Maßnahmen erleichtert. Außerdem wäre es dann leichter, eine Einzelmaßnahme, die zu mehreren Zielen beiträgt, oder Maßnahmenbündel, die einem einzigen Ziel dienen, zu nutzen – womit man der jeweiligen lokalen Situation besser gerecht werden würde. Zudem würde es für die Akteure einfacher, über die Grenzen ihrer oft hochspezialisierten/sectoralen Wissensfelder (wie der Wirtschaft, der Landwirtschaft oder der Umwelt) hinweg aus dem Politikprozess zu lernen. Anstatt die Maßnahmen den Achsen zuzuordnen, sollten sie anhand der in den Strategischen Leitlinien formulierten Ziele gruppiert werden, sodass Maßnahmen gleichzeitig mehreren Zielen dienen können. Der Mindestschwellenwert für die Mittelzuteilung zu den unterschiedlichen Zielen sollte beibehalten werden. Außerdem sollte durch eine verbesserte Kommunikation zwischen maßnahmenbezogenen Experten während der Formulierungs- und Umsetzungsphasen ebenso wie während der Begleitung und Evaluierung sichergestellt werden, dass Synergien zwischen Maßnahmen genutzt werden.

Die strukturellen Rahmenbedingungen müssen sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der nationalen bzw. regionalen Ebene flexibler werden, um der Vielfalt der jeweiligen Bedürfnisse, Möglichkeiten und Kontexte der Mittelempfänger sowie den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Anstelle von strikten Verordnungen sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, dass Maßnahmenpakete innovativ und/oder auf der lokalen Ebene gestaltet und umgesetzt werden. Damit soll hier nicht dafür plädiert werden, die Vision und die Ziele der ländlichen Entwicklung der EU wieder auf die nationale Ebene zu verlagern, sondern Politik so zu gestalten, dass sie flexibler auf lokale Gegebenheiten reagieren kann.

Es wird empfohlen, einen stärker zielorientierten Politikansatz zu wählen, der auf klar definierte Prioritäten setzt, die von einer breiten Mehrheit unterstützt und den ländlichen Entwicklungsbedürfnissen und Schlüsselpotenzialen gerecht werden. Dabei sollte auf regionaler Ebene jedoch Spielraum gelassen werden, um diese Ziele jeweils bestmöglich verfolgen zu können. Außerdem sollte eine Umverteilung von GAP-Mitteln erfolgen, die sich nach den gegenwärtigen gemeinsamen Prioritäten richtet, aber gleichzeitig auch die höchst unterschiedlichen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen der ländlichen Räume berücksichtigt.

Der Leader-Ansatz sollte in allen Mitgliedsstaaten auf der lokalen Ebene stabil verankert werden, damit sich starke und effektive Netzwerke und Beziehungen entwickeln können. Leader sollte nicht auf die Umsetzung einiger weniger ELER-Maßnahmen beschränkt sein, sondern auf alle Aktivitäten erweitert werden, die der Verwirklichung ländlicher Entwicklungsziele dienen. Auf Seiten der Politik sollte mehr Spielraum bestehen, um die innovative Entwicklung von Projekten zu unterstützen.

Im gesamten EU-Raum sollte der Grad der Akteursbeteiligung in allen Belangen der Programmformulierung, -umsetzung sowie Evaluierung erhöht werden, um den legitimen Interessen der betreffenden Gruppen besser gerecht zu werden und um Lernprozesse auf allen Ebenen der Umsetzungshierarchie zu fördern. In einigen Ländern und Regionen wurden in dieser Hinsicht bereits gute Ergebnisse erzielt (in England, Mecklenburg-Vorpommern, der italienischen Emilia-Romagna, Estland und auf Malta), in vielen anderen sind jedoch hinsichtlich einer besseren Beteiligung keine Erfolge zu verzeichnen.

Die politische Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Förderquellen auf EU- und nationaler Ebene muss verstärkt werden, wenn die verfügbaren Finanzmittel optimal für die gebietspezifische ländliche Entwicklung genutzt werden sollen. Dies setzt eine Kohärenz zwischen EU- und nationalen Politikansätzen voraus. Außerdem sollten die Bestimmungen und Verfahren weitestmöglich aufeinander abgestimmt werden, gleichzeitig aber klar und flexibel genug sein, um spezifischen Bedürfnissen gerecht zu werden.

Wie kann die Politikumsetzung aktuell und in zukünftigen Förderperioden verbessert werden?

Forschungsergebnisse

Die Umsetzungssysteme der europäischen Politik zur ländlichen Entwicklung zeigen zwei unterschiedliche Hauptmuster. Zum einen gibt es viele Länder und Regionen, die (mit Ausnahme einiger spezifischer Maßnahmen) ein zentralisiertes **Modell der Umsetzung**, in dem sektorale Verwaltungsbehörden den Großteil der Maßnahmen steuern, gewählt haben. In vielen dieser Länder (insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten) liegt die Hauptentscheidungsgewalt bei der Zahlstelle (z.B. Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Slowenien, Tschechische Republik, Slowakei, Litauen, Lettland und Zypern). Das zweite Hauptmuster, ein von unterschiedlichen Akteuren getragenes dezentralisiertes Umsetzungsmodell, ist in einem kleineren Kreis von Ländern oder Regionen vorzufinden, und bezieht sich in der Regel auf eine begrenzte Zahl von Maßnahmen, in erster Linie solchen der Achse 3 sowie Leader-bezogenen Maßnahmen. Dieses dezentralisierte Modell stellt zweifelsohne das komplexere von beiden dar, denn es verbindet zwei Merkmale: die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und ein dezentralisiertes Maßnahmen-Management (zu den Beispielen zählen England, Wales, die italienische Emilia-Romagna, die Niederlande und das belgische Flandern).

Der **Zeitaufwand für die Umsetzung** einzelner Maßnahmen und die damit verbundenen Schwierigkeiten hängen vom betreffenden Maßnahmentyp, vom Mitgliedsstaat (hier gibt es Unterschiede zwischen EU-15- und EU-12-Staaten), und insbesondere von der Art der Umsetzung ab. Bei der Umsetzung besteht das Risiko von Engpässen besonders dort, wo die Projekt-Bewertung übermäßig zentralisiert ist. Auch in den meisten dezentralen Modellen sind Probleme in Bezug auf die Anpassung an neue Bestimmungen vorzufinden, hauptsächlich aufgrund der hohen Anzahl beteiligter Akteure und aufgrund der erforderlichen Übertragung von Funktionen auf lokale Strukturen. Veränderungen in den Abläufen und Kriterien hin zu dezentralisierten Multi-Akteurs-Systemen müssen von adäquaten Unterstützungsmechanismen begleitet werden, damit sie effizient umgesetzt werden. Obwohl häufig die Befürchtung besteht, dass eine Umsetzung über Leader zu mehr Ineffizienz führt, liefert die RuDI-Studie keinen Beleg dafür, dass eine dezentralisierte Umsetzung von Investitionsmaßnahmen durch Lokale Aktionsgruppen (LAGs) gegenüber herkömmlicheren Umsetzungsmethoden zu Verzögerungen führt.

Eine **Übertragung der Umsetzungsverantwortung** kann sich positiv auf die Kohärenz zwischen Entwicklungsprogrammen und die Koordination zwischen ländlicher Entwicklungsarbeit und regionalen Entwicklungszielen auswirken. Dezentralisierungsprozesse erfordern oftmals neue Formen der Koordination, der Kooperation und der institutionellen Rahmenbedingungen. Sie sind die Voraussetzung für ein verstärkt gebietsspezifisches und multiplen Zwecken dienendes Modell der Politikformulierung und -umsetzung⁶, und sind entscheidende Erfolgsfaktoren der ländlichen Entwicklungspolitik. Dies kann jedoch einen zeitaufwändigen, schwierigen und komplexen Prozess bedeuten, der nicht immer unmittelbar zum Erfolg führt.

⁶ Siehe hierzu u.a. folgende Fallstudien: *Gemeinsame Verwaltungsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern (DE)*, *Selbstverwaltungsbehörden in Västerbotten (SE)*, *Leistungsverträge zwischen nationaler und Provinz-Verwaltung (NL)*, *integrierte lokale Entwicklungsgesellschaften (IR)*.

Die **Leader-Umsetzung** unterliegt zwei starken Einflussfaktoren: (1) der Rolle, die LAGs innerhalb ihrer Gebiete haben, und ihrem Grad an Autonomie; sowie (2) ihrem Spielraum hinsichtlich der verfügbaren maßnahmenbezogenen »Werkzeugkästen«, aus denen die LAGs zur Umsetzung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien wählen müssen. Der Wunsch der Förderinstitutionen (für die Leader-Umsetzung verantwortliche Landesstellen oder Programmbehörden), den Macht- und Kompetenzrahmen der lokalen Akteure zu begrenzen, und das Gefühl, die administrative und finanzielle Kontrolle von Projekten erhöhen zu müssen, hat zu einer wachsenden »Bürokratisierung« des Leader-Ansatzes geführt. Diese Veränderungen haben Unzufriedenheit in den LAGs ausgelöst, aus deren Reihen ernsthafte Besorgnis laut wird, ob der neue Leader-Ansatz unter den gegebenen Umsetzungsvorgaben der Verwaltungsbehörden überhaupt noch effektiv sein kann.

Aufgrund fehlender Abstimmung hinsichtlich der Zeitplanung, Ideen und Prozesse auf den oberen Politikebenen ist die **effektive Koordination und Integration** von EPLR mit anderen vergleichbaren nationalen oder regionalen Programmen schwach (wie z.B. eine Fallstudie aus Slowenien zeigt). Hinsichtlich des Ziel- und Wirkungsrahmens kann es zu Überschneidungen zwischen Maßnahmen unterschiedlicher Programme kommen (z.B. werden Maßnahmen zur Verhinderung der ländlichen Armut sowohl durch den ESF als auch über

Leader gefördert). Aufgrund der strengen Regelungen zur Abgrenzung der unterschiedlichen Förderquellen führt dies oftmals dazu, dass potenzielle Mittelempfänger und bestimmte Themenbereiche auf der lokalen Ebene von der Programmagenda ausgeschlossen werden. Dadurch entsteht eine große Kluft zwischen Bedarf und verfügbaren Mitteln (d.h., dass in einigen Fällen potentielle Projekte durch die Raster der Förderkriterien aller Förderquellen fallen).

Die nationalen/regionalen Behörden sollten die volle Bandbreite der in den EU-Richtlinien vorgesehenen Möglichkeiten und Flexibilität nutzen, um Umsetzungsmodelle sorgfältig auf die eigenen Bedürfnisse und Kapazitäten zuzuschneiden. Darüber hinaus sollten sie Ressourcen einsetzen, um die Kompetenzen von Umsetzungsagenturen und Beamten zu erhöhen und damit in die Lage zu versetzen, ein Verständnis dafür zu entwickeln, was in ihrem jeweiligen lokalen, regionalen oder nationalen Kontext die Hauptziele und -herausforderungen einer effektiven Umsetzung sind.

Die Überwindung sektoraler Grenzen innerhalb des Umsetzungssystems ländlicher Politik ist ein entscheidender Aspekt. Dazu sollte ein einziges in sich konsistentes System genutzt werden, das von den unterschiedlichen Bereichen auf Regierungsebene unterstützt und in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Horizontalität gestaltet wird. Der Schwerpunkt sollte hierbei auf einer verstärkten Koordination und Kohärenz der Politik auf nationaler/regionaler Ebene liegen, um eine breite, gemeinsame Vision zu entwickeln, Konsistenz unter den Umsetzungsmodellen und -verfahren verschiedener Förderprogramme und eine überfachliche Perspektive zu erreichen. Besonders bedeutend ist hierbei jedoch die Koordination unterschiedlicher Programme auf lokaler Ebene, damit die verschiedenen Politikbereiche in eine übergreifende lokale Entwicklungsstrategie integriert werden können. Durch ein einziges Umsetzungssystem könnten somit die negativen Folgen von Maßnahmenüberschneidungen und strikter Abgrenzung minimiert werden.

Damit Programme zeitnah umgesetzt werden können, müssen institutionelle Rahmenbedingungen und Richtlinien angepasst und organisatorische und personelle Kapazitäten erhöht werden. Allerdings sollte die Effizienz der Umsetzung nicht auf Kosten einer sorgfältigen Prüfung der Anträge erhöht werden, damit die Wirksamkeit der Maßnahmen gewährleistet bleibt.

Damit die Übertragung von Kompetenzen auf die lokale Ebene und lokale Entwicklungsansätze effektiv sein können, braucht es eine weitaus substanziellere Teilhabe lokaler Akteure an politischen Entscheidungsprozessen »Empowerment«). Zudem müssen alle Beteiligten Fähigkeiten entwickeln oder erwerben, um sich gut koordinieren zu können.

In Bezug auf **Leader** sollte ein stärker integrierter Ansatz gefördert werden, um Aktivitäten in ländlichen Räumen auf eine breitere Basis zu stellen, Wirkungen über den Leader-Radius hinaus zu erzielen und innovativere Ansätze der Problemlösung und der unternehmerischen Aktivität zu fördern. Ein solcher Ansatz sollte sowohl die Integration innerhalb einer Leader-Region stärken, als auch gemeinsame LAG-übergreifende Projekte auf interregionaler Ebene, stärkere Verbindungen zu anderen Programmen (z.B. Lokale Agenda 21) und eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (z.B. regionale, lokale und Landkreisebene) unterstützen.

Politikempfehlungen

Wie kann die Evaluierung ländlicher Entwicklungspolitik verbessert und institutionelles Lernen unterstützt werden?

Forschungsergebnisse

Eine effektive und effiziente Evaluierung ländlicher Entwicklungspolitiken ist mit einer Vielzahl an Herausforderungen und Problemstellungen verbunden. Obwohl viele Verwaltungsbehörden generell **Interesse an Evaluierungsergebnissen** haben, scheinen die Ergebnisse meist nur dann tatsächlich genutzt zu werden, wenn sie positiv ausfallen und der Bestätigung politischer Positionen dienen. Häufig sind die Informationen, die zu Evaluierungszwecken erhoben werden, zu umfangreich, um genutzt zu werden, und die Standardberichtsformate enthalten selten die wirklich benötigten Informationen. Generell sind sich viele Experten darin einig, dass Evaluierungsergebnisse im Vergleich zu anderen politischen und institutionellen Faktoren einen sehr geringen Einfluss auf die Politikformulierung haben. Sie dienen vielmehr Rechenschaftszwecken oder werden für die Legitimierung bereits vorab getroffener Entscheidungen verwendet. Andere Behörden und Akteursgruppen neben der Europäischen Kommission (d.h. der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) und den Verwaltungsbehörden zeigen bislang lediglich begrenztes Interesse an Evaluierungsergebnissen. Trotz dieses allgemein vorzufindenden Musters weist die Evaluierung in wenigen Mitgliedsstaaten einen stärkeren Einfluss und höheren Stellenwert auf (z.B. England). Dabei wird jedoch der Evaluierung im Rahmen des CMEF keine höhere Priorität als der nationalen Evaluierung eingeräumt.

In der Praxis trägt der **Zeitpunkt der Evaluierungen** wesentlich zur begrenzten Nutzung der Ergebnisse bei; während die Ex-Ante-Evaluierung wichtige Informationen zu den erwarteten Wirkungen liefert (oft in qualitativer Form, da zum betreffenden Zeitpunkt noch keine quantifizierbaren Daten vorliegen), kann die Relevanz der Halbzeitbewertung für die Anpassung des laufenden Programmes häufig begrenzt sein, da sich die Umsetzung insbesondere bei komplexeren oder investitionsbezogenen Maßnahmen verzögern kann. Allerdings kann die Halbzeitbewertung für die Planung der nachfolgenden Förderperiode wertvoll sein – unter der Voraussetzung, dass keine weiterreichenden Programmänderungen vorgesehen sind. Obwohl die Ex-Post-Evaluierung theoretisch zur Feststellung der Programmwirkungen am geeignetsten wäre, stößt sie bei den Behörden auf wenig Interesse, vor allem dann, wenn das neue Programm gegenüber seinem Vorgänger wesentlich verändert wurde. Darüber hinaus zeigt sich, dass die nationalen Evaluierungsverpflichtungen oft nicht mit den Erfordernissen des *Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens* abgestimmt und koordiniert sind, was zusätzlichen Zeit- und Mittelaufwand verursacht. Entsprechend der Vielfalt der eingesetzten Maßnahmen und Zielbereiche sind zudem die Programmwirkungen nicht vollständig innerhalb desselben Zeitrahmens nachvollziehbar.

Die Einführung des **Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens (CMEF)** wird im Allgemeinen als nützliches Hilfsmittel und Orientierungshilfe für die Durchführung von Evaluierungen betrachtet; die entscheidenden Wirkungen von Politikansätzen vermag er jedoch nicht in angemessener Weise zu erfassen. Durch den dezidierten Fokus auf die Messung spezifischer quantitativer Indikatoren wird er als zu eng gefasst und anspruchsvoll empfunden, wobei er es dennoch nicht schafft, die hochdifferenzierten und spezifischen Wirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme zu erfassen. Häufig wird der CMEF hauptsächlich als Instrument betrachtet, um gegenüber Institutionen auf höherer Ebene Rechenschaft abzulegen.

Die im *Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen* festgelegten **Wirkungsindikatoren** decken die Zielbereiche des ELER nicht vollständig ab. Die durch sieben Wirkungswindikatoren gewonnenen Informationen stellen keine adäquate Bewertungsgrundlage dar, insbesondere was die Ziele einer »Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum«, der Erreichung von »Bodenschutz⁷« sowie des »wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts«, der »Stärkung der partnerschaftlichen Beziehungen⁸« und der »verstärkten Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in ländlichen Regionen⁹« betrifft. Dennoch hat lediglich die Hälfte der Mitgliedsstaaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zusätzliche programmspezifische Indikatoren zu verwenden, obwohl diese in angemessener Weise die jeweiligen Bedürfnisse in den Mitgliedsstaaten widerspiegeln und nützlich für die Erfassung weiterer Wirkungen sein können. Zudem bleibt festzuhalten, dass der methodische Ansatz

⁷Ziel der ELER-Achsen und -Maßnahmen

⁸ELER-Querschnittziele

⁹Ziele der strategischen Leitlinien

zur Indikatormessung oft vage ist oder ganz fehlt, und dass die Leitfäden, die in diesem Zusammenhang von den thematischen Arbeitsgruppen des Europäischen Evaluierungsnetzwerks für ländliche Entwicklung (EENRD) erarbeitet werden, oft zu spät eintreffen, um in den laufenden Evaluierungsprozess einzufließen.

Die Anforderung, **Mitnahme- und Verdrängungseffekte** zu erfassen, kann durch den Einsatz von Fallstudien, themenspezifische Ansätze und zusätzliche Untersuchungen erfüllt werden. Allerdings stellen diese Prozesse eine Herausforderung dar und werden in der Praxis oft zu schwach berücksichtigt und mit zu geringen Mitteln ausgestattet. Zudem wären Kenntnisse über die potenziellen Negativwirkungen von Programmen ebenfalls wichtig, um Verzerrungseffekte festzustellen; in vielen Fällen ist die Wirkungskette jedoch noch unzureichend geklärt. Der bestehende Ansatz ist nur begrenzt geeignet, um **kausale Zusammenhänge** zwischen politischem »Input« und den beobachtbaren »Outputs«, Ergebnissen und Wirkungen tatsächlich offenzulegen. Oftmals fehlen wissenschaftliche Ergebnisse, um die Zuschreibungslücke zu schließen, und Evaluatoren können beim Versuch einer tiefgehenden Untersuchung auf politische Hindernisse stoßen. Der enge Fokus auf Datenerhebung und Indikatorberechnung führt dazu, dass (der Entwicklung von) Evaluierungsansätzen, die kausale Zusammenhänge aufzuzeigen vermögen und der systemischen Funktionsweise von Politikinstrumenten im jeweiligen spezifischen Kontext gerecht werden, wenig Beachtung geschenkt wird. Anhand von Fallstudien können Probleme der Politikansätze und ihrer Umsetzung identifiziert werden, die durch die indikatorbasierte Wirkungsmessung des CMEF nicht erfasst werden können. Werden jedoch thematische, fallbasierte und Akteurs-orientierte Untersuchungen im Rahmen der Evaluierung vernachlässigt, wird eine entscheidende Gelegenheit verpasst, die Wirkungen der Politik zu verstehen und damit in der Lage zu sein, Verbesserungen vorzuschlagen.

Wenig Beachtung findet die Evaluierung der allgegenwärtigen gemeinsamen, wechselseitigen oder widersprüchlichen Wirkungen und Synergien zwischen Maßnahmen sowie der **Wirkungen auf Ebene des Gesamtprogramms**. Zu selten werden Synergien innerhalb oder zwischen Programmen gezielt gefördert. Stattdessen geht es häufig eher darum, ein breites Maßnahmenspektrum anzubieten, das vor allem so angelegt ist, dass es keine Überschneidungen gibt. Im Rahmen der Ex-Ante-Evaluierung besteht die beste Gelegenheit, mittels der Synergie-Matrix Synergien oder mögliche Maßnahmenkonflikte zu ermitteln. Evaluierungen zu späteren Zeitpunkten (Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung) tendieren jedoch wieder stärker dazu, Analysen auf Ebene der Einzelmaßnahmen durchzuführen und legen nur geringes Augenmerk auf Wechselwirkungen und Wirkungen auf Ebene des Gesamtprogramms. Vor dem Hintergrund, dass Ländliche Entwicklungsprogramme in einer ganzen Reihe von Ländern und Regionen nur sehr begrenzte (ökonomische) Bedeutung haben, ist es höchst fraglich, ob die Wirkungen ländlicher Entwicklung überhaupt eingeschätzt werden können, ohne die anderen Politikbereiche, die ebenfalls auf ländliche, ökonomische oder regionale Entwicklung abzielen, zu berücksichtigen.

Damit institutionelles Lernen und institutionelle Anpassungen möglich werden, müssen Evaluierungsergebnisse die gesteckten Ziele besser abbilden. Dies kann gelingen, indem das Berichtsformat des CMEF besser an die Bedürfnisse der relevanten institutionellen Ebenen angepasst wird.

Der Dialog innerhalb und zwischen Institutionen muss gefördert werden, damit Evaluierungen auf die regionalen und nationalen Bedürfnisse zugeschnitten und die Ergebnisse auf allen politischen Ebenen besser genutzt werden können. Des Weiteren sollten Verwaltungsbehörden Anreize und Unterstützung erhalten, damit sie Governance-Lösungen (wie z.B. die Etablierung von Begleitungs- und Bewertungsabteilungen oder die Gründung von Lenkungsgruppen) finden, die auf ihren jeweiligen spezifischen Kontext abgestimmt sind, sodass sie ihr Evaluierungssystem verbessern. Nur so können die Verwaltungsbehörden den Bewertungsprozess steuern und ihre Anforderungen an die Evaluierung klar formulieren. Sowohl Evaluatoren als auch Verwaltungsbehörden brauchen mehr Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten (hinsichtlich Datenerhebung, Best-Practice-Erfahrungen in der Analyse und der Anwendung geeigneter Methoden, um ausgewogene und relevante Bewertungsergebnisse zu erzielen). In allen mit der Evaluierung verbundenen Prozessen und auf allen politischen Ebenen sollte eine stärkere Einbeziehung der Akteure erfolgen. Dies gilt insbesondere für die neuen Mitgliedsstaaten, jedoch ebenso für viele der EU-15-Staaten.

Politikempfehlungen

Um die Möglichkeit eines kollektiven Lernens zu erhöhen, sollte die Arbeit in Netzwerken, über ein einziges nationales Netzwerk auf Mitgliedsstaatenebene hinausgehend, gestärkt werden. Sowohl zwischen nationalen und regionalen Behörden als auch länderübergreifend sollte ein Austausch stattfinden. Zudem sollten Plattformen zum gegenseitigen Lernen gefördert werden. Lernen durch Vergleich erweist sich in vielen Fällen als adäquater Weg zur Erarbeitung einer deutlich verbesserten und innovativen Politikumsetzung.

Der Zeitpunkt der formalen Evaluierung (Ex-Ante-, Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung) ist nicht ideal, um den jeweiligen Zielsetzungen gerecht zu werden. Zudem werden die Evaluierungen oft unter zu großem Zeitdruck durchgeführt, sodass sie die Programmwirkungen kaum vollständig erfassen können. Die Einführung der laufenden Bewertung mag das Zeitproblem in einigen Ländern und Regionen bereits ein Stückweit entschärft haben, dennoch bestehen erhebliche Divergenzen in der jeweiligen Interpretation dieses Ansatzes. Dementsprechend bleibt das Zeitproblem ein zentraler Punkt, insbesondere in Bezug auf die Halbzeit- und Ex-Post-Bewertungen und auf die Bedeutung, zeitnah aus ihnen für die zukünftige Programmgestaltung zu lernen. Fakt ist, dass stärker prozessbasierte Evaluierungsansätze (Fallstudien, themenspezifische Studien etc.) im Allgemeinen weniger abhängig sind von Fragen der Zeitplanung als Studien, die auf der Messung quantitativer Indikatoren beruhen. Dies könnte ein Schlüsselmoment sein, um in Zukunft zu einer ausgewogeneren Evaluierungspraxis zu kommen.

Evaluierungen sollten auf Themen oder Fallbeispiele, z.B. in Hinsicht auf bestimmte Problemlagen oder Belange, sowie auf gute Praxisbeispiele fokussiert werden. Der für standardisierte, maßnahmenbasierte Evaluierung erforderliche Aufwand sollte reduziert werden, so dass mehr Ressourcen für solche fallbasierten, gebiets- oder themenspezifischen Evaluierungen frei werden. Außerdem sollte die Evaluierung über die Identifikation und Berechnung quantitativer Indikatoren hinausreichen, und institutionelle Lernprozesse sollten mittels komplementärer Bewertungsmethoden vertieft werden.

Den Wechselwirkungen zwischen Ländlichen Entwicklungsprogrammen und anderen Förderansätzen sollte innerhalb der Evaluierung ein höherer Stellenwert eingeräumt werden, insbesondere auf der europäischen Ebene. Wird die Tatsache außer Acht gelassen, dass das Ländliche Entwicklungsprogramm von den Mitgliedsstaaten oftmals als Teil eines Portfolios ländlicher und regionaler Programme benutzt wird, kann die Interpretation von Evaluierungsergebnissen in gewisser Hinsicht bedeutungslos ausfallen. Auch sollte der entscheidende Einfluss der 1. Säule der GAP hinsichtlich einiger Punkte und Situationen in der EPLR-Bewertung stärker berücksichtigt werden.

Abschließend wird empfohlen, die Schnittstelle zwischen Evaluierungswissenschaft und Politik auszubauen und eine unabhängigere Forschung zu den Kausal- und Wechselwirkungen von Politikbereichen zu unterstützen.

Die ländliche Entwicklung der Zukunft – Zielrichtung und zentrale Herausforderungen

Forschungsergebnisse

Die Studie zeigt, dass Ländliche Entwicklungspolitik anderen Politikfeldern (z.B. Regionalentwicklung, Soziale Kohäsion) einen einzigartigen Mehrwert voraus hat, nämlich eine physische Dimension (Umwelt, Landschaft, Biodiversität) und ihre explizite Forderung nach einer **Integration dieser physischen mit den ökonomischen und sozialen Dimensionen**. Die Integration dieser drei Bereiche ist inhärenter und konstitutiver Bestandteil *ländlicher* Entwicklung. Daraus folgt eine untrennbare Verbindung zwischen der *Lebensqualität in ländlichen Räumen*, ihrer *Wettbewerbsfähigkeit* und *Umweltqualität*. Dies spricht für eine Beibehaltung der *ländlichen* Entwicklungspolitik als integriertes Politikinstrument innerhalb der 2. Säule der GAP.

Aufgrund der Dominanz sektoraler Ansätze und Interessen, bzw. des »Erbes« vorausgegangener Ausgabenmuster, werden nur selten auf nationaler oder regionaler Ebene die **»Kernbedürfnisse« ländlicher Regionen** objektiv und ausgewogen als Ausgangspunkt für Strategien und ländliche Entwicklungsansätze genommen. Lediglich eine Minderheit der Mitgliedstaaten richtet ihre Ländlichen Entwicklungsprogramme explizit auf außerlandwirtschaftliche Sektoren, regionale Beschäftigung oder auf soziale und kulturelle Gesichtspunkte und Werte aus. Landwirtschaft ist zwar wichtig, aber sie kann nicht allein die Trägerin der ländlichen Entwicklung sein, auch nicht in den am wenigsten entwickelten Regionen.

Oft besteht eine **unzureichende Koordination** zwischen EPLR und anderen ländlichen Förderprogrammen. Schwache Verbindungen/Integration zwischen unterschiedlichen Politikbereichen beeinträchtigen die übergeordneten Politikwirkungen. Es zeichnen sich jedoch auch Beispiele für eine verbesserte Integration, Koordination und neue institutionelle Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit Dezentralisierung oder Kompetenzübertragung ab, wie z.B. in Deutschland und Italien, von deren wertvollen Erfahrungen es zu lernen gilt.

Die in den Strategischen Leitlinien dargestellte **Vision von Ländlicher Entwicklung** ist konsistent und kohärent zu dem, was im Rahmen der Studie als notwendig für die lokale Ebene identifiziert wurde, in der Realität wird diesen wichtigen Belangen jedoch häufig nicht Rechnung getragen. Zurückzuführen ist dies auf institutionelle Schwächen auf EU-Ebene, innerhalb der Verwaltungsbehörden, der mit der Umsetzung betrauten Stellen sowie in den Verfahren auf nationaler, regionaler und subregionaler Ebene.

Der hohe **Evaluierungsaufwand** steht im Widerspruch zur begrenzten Nutzung und Nützlichkeit von Bewertungsergebnissen in Hinblick auf institutionelle Lernprozesse, durch die Richtlinien, Kriterien und Management verbessert werden könnten. Das Potenzial von Evaluierung, eine fundierte Politikformulierung zu unterstützen, ist in vielen Ländern, und auch auf EU-Ebene, noch längst nicht ausgeschöpft.

Trotz einer weit verbreiteten Tendenz, in Hinblick auf die Gestaltung und Umsetzung ländlicher Entwicklungspolitik an herkömmlichen Ansätzen festzuhalten, sind in einigen Ländern **innovative Ansätze** zu finden. Diese »grünen Triebe« sind oft verbunden mit Veränderungen innerhalb des politischen Systems, mit neuen institutionellen Strukturen oder spezifischen regionalen Problemlagen, die eine effektivere Anpassung von Maßnahmen erfordern. Viele dieser neuen Ansätze hängen mit den Instrumenten und Verfahren der 3. und 4. Achse, die einen relativ kleinen Anteil am Budget einnehmen, zusammen; dennoch können sie erfolgreich zur Verfolgung sowohl umweltbezogener als auch ökonomischer Ziele eingesetzt werden, die sonst in den Bereich der Achsen 1 und 2 fallen würden. Zum Beispiel kann soziales Kapital durch kulturelle und soziale Aktivitäten gefördert werden, es kann aber auch ein entscheidendes Element bei der Entwicklung von Umweltbewusstsein darstellen oder dazu beitragen, dass die Akteure im ländlichen Raum Unternehmergeist entwickeln.

Das **Leader-Mainstreaming** erweist sich in vielen Ländern als große Herausforderung ländlicher Entwicklung, und die Vielfalt der Ansätze lässt unterschiedliche Ergebnisse in den 27 Mitgliedsstaaten erwarten. Klar ist, dass die Einführung des Mainstreaming mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand auf den verschiedenen Ebenen der politischen Hierarchie verbunden ist. Im Rahmen der Studie wurde deutlich, dass ein allgemeines Ergebnis des Mainstreamings eine verstärkte Bürokratisierung ist, die den LAGs häufig Kapazitäten

nimmt, neue lokale Potenziale zu schaffen oder vorhandene angemessen zu nutzen. Dies scheint in vielen Fällen an der Einführung zusätzlicher Bestimmungen und Anforderungen auf nationaler Ebene zu liegen.

Unter den Landwirten wächst die Bereitschaft zur Umsetzung von **Umweltmaßnahmen**, insbesondere wenn diese den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen und landwirtschaftlichen Betriebssystemen entsprechen und eine zusätzliche Einkommensquelle darstellen. Die Möglichkeiten (wie auch Grenzen) der Umsetzungssysteme, mit denen die Leistungen der Landwirte gesteuert werden, mögen kontextspezifisch sein (der Einsatz von Leader oder Leistungsverträgen schafft mancherorts einen Mehrwert), doch es scheint klar, dass mit Agrarumweltmaßnahmen allein nicht die Gesamtheit der umweltbezogenen ländlichen Entwicklungsziele erreicht werden kann. Während die EPLR-Bestimmungen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen wenig Spielraum lassen, könnte eine ganze Reihe anderer ELER-Elemente die Umweltleistungen von EPLR verbessern – unter der Voraussetzung, dass sie neu kombiniert werden (z.B. umweltbezogene Investitionen, Zusammenarbeit zwischen Landwirten auf Landschaftsebene, Schulungen, Innovationen im Bereich umweltfreundlicher Technologien und Dienstleistungen).

Aus den Fallstudien wurde ersichtlich, dass die EPLR in **abgelegenen ländlichen Räumen von hohem naturschutzfachlichem Wert** die ländlichen Unternehmerstrukturen sowie die soziokulturellen Triebkräfte und Motivationen tendenziell nicht ausreichend berücksichtigen, um die ländlichen Entwicklungsziele so effektiv wie möglich zu verwirklichen. Diese mangelnde Berücksichtigung kann auch soziale Exklusion in solchen ländlichen Gemeinschaften mit sich bringen. Die enttäuschende Leistung ländlicher Entwicklungsförderung in vielen marginalen Räumen ist häufig auf das Zusammenspiel verschiedener Faktoren zurückzuführen, z.B. mangelhafte Governance, unzulängliche institutionelle Rahmenbedingungen und geringes soziales Kapital. Politikansätze, die aktives Lernen und eine Zusammenarbeit zwischen Mittelempfängern und Behörden ermöglichen, haben großes Potenzial wirksamere Ergebnisse zu erzielen.

Politikempfehlungen

Die 2. Säule der GAP sollte in einer breiten Form beibehalten werden und soziale, ökonomische und umweltbezogene Bestrebungen der ländlichen Entwicklung integrieren. Die bestehende Achsenstruktur sollte jedoch aufgelöst werden. Stattdessen sollten die Maßnahmen neu gruppiert werden, wobei es weiterhin einen definierten Mindestanteil der Mittel für spezifische Ziele geben sollte. Der Maßnahmenkanon sollte vereinfacht werden, die Bandbreite der abgedeckten Zielsetzungen jedoch gleichzeitig beibehalten und verbreitert werden.

Es sollte sichergestellt werden, dass die Zielerklärungen der Strategischen Leitlinien auch praktisch, über Pläne und Berichte hinaus, umgesetzt werden. Strategisches Handeln sollte auf allen Ebenen fortlaufend und umfassend unterstützt werden. Teilweise könnte dies durch stärkere nationale und regionale Netzwerke erreicht werden. Die lokale Verwaltung benötigt mehr Unterstützung von der EU-Kommission, um die Visionen der europäischen ländlichen Entwicklung auch auf den unteren Verwaltungsebenen umzusetzen. Weitere Möglichkeiten, eine wirklich strategiegeleitete europaweite Umsetzung ländlicher Entwicklungspolitik zu erreichen, wären Mentoringsysteme, Personalaustausch und Preisverleihungen.

Weiterhin sollte die Koordination ländlicher Planung und Förderung verbessert werden. Eine sektorenübergreifende Integration von Zielen, Ansätzen und bedarfsorientierten Strategien sollte gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollten die Regelungen der EU-Fonds stärker vereinheitlicht und gemeinsame Strukturen für koordinierte Abläufe geschaffen werden. Die Rolle von Begleitung und Evaluierung als Teil der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung sollte zukünftig gestärkt werden. In die Verordnung sollten Bestimmungen aufgenommen werden, themen- und gebietspezifische Ansätze und Fallstudien durchzuführen, und es sollten auch qualitative Methoden aufgenommen werden, da diese kontextsensibler sind und die Effektivität des Politikprozesses im Fokus haben. Diese anderen, ebenfalls wichtigen Elemente von Evaluierung sollten nicht durch eine Überbewertung quantitativer Indikatoren vernachlässigt oder ausgeschlossen werden. Anstelle lediglich zeitlich begrenzter und oberflächlicher Untersuchungen auf Gesamtprogrammebene sollten vermehrt Langzeitstudien (über 10 und mehr Jahre) und vergleichende Studien zu Politikinstrumenten mit ähnlichen Zielsetzungen durchgeführt werden.

Der gebietsbezogene Ansatz sollte auf zwei Ebenen auf einheitlichere Weise gefördert werden:

- a) durch eine klarere Definition der Vielfalt ländlicher Räume und ihrer jeweiligen Bedürfnisse;
- b) durch die Umsetzung integrierter Projekte, die von lokalen Akteursbündnissen getragen werden (über Achse 4 und Leader hinausgehend).

Eine Anwendung innovativerer Ansätze sollte auch zur Verwirklichung von Umweltzielen ermöglicht werden. Dies wird besonders entscheidend für die nächste Förderperiode sein, in der sich Europa den Herausforderungen des Klimawandels stellen und eine kohlenstoffarme Wirtschaft schaffen muss. Es sollte sichergestellt werden, dass die außerlandwirtschaftliche Bevölkerung in Hinblick auf Maßnahmen zum Ressourcenschutz förderberechtigt ist. Programme sollten so formuliert werden, dass es Alternativen gibt zur bisherigen Förderung der Bereitstellung umweltbezogener Dienstleistungen, nach der allein Landwirte in Einklang mit den WTO-Vorgaben auf Einzelvertragsbasis Kompensationen erhalten. Im Bereich der umweltbezogenen Investitionen sollten Innovationen gefördert werden, die produktiven Zwecken dienen, gleichzeitig sollten auch Innovationen zu außerproduktiven Zwecken und Synergien zwischen wirtschaftlicher und umweltbezogener Leistung gefördert werden.

Es wird empfohlen, die hinsichtlich der vielfältigen geografischen und sozialen Kontexte unzureichend differenzierten Querschnittsmaßnahmen zu kürzen. Es sollte sichergestellt werden, dass in Ländlichen Entwicklungsplänen auch ländliche Räume mit einer verzögerten oder gehemmten Entwicklung berücksichtigt werden (Entleerungsräume, Gebiete mit geringen Umwelt- und sozialen Ressourcen, Benachteiligte Gebiete, Zielgebiete der Umwelttrichtlinien sowie Gebiete, die vom wirtschaftlichen Niedergang und gravierenden sozialen Problemen gekennzeichnet sind – auch dann, wenn sie nicht als benachteiligt ausgewiesen sind).

Das RuDI-Konsortium

Das RuDI-Konsortium umfasst 10 Forschungsinstitute und repräsentiert die Vielfalt der europäischen Mitgliedsstaaten. Es wird koordiniert vom Institut für Ländliche Strukturfor- schung (IfLS):

- ▶ **Institut für Ländliche Strukturfor- schung (IfLS) an der Johann Wolfgang Goethe Universität**, Frankfurt am Main, Deutschland: Simone Schiller, Kerstin Huelemeyer, Sarah Peter, Karlheinz Knickel*, Melanie Kröger*
- ▶ **Countryside and Community Research Institute (CCRI)**, Universität Gloucestershire, Großbritannien: Janet Dwyer, James Kirwan, Damian Maye, Sandrina Pereira, Ken Thomson
- ▶ **National Institute of Agricultural Economics (INEA)**, Rom, Italien: Franco Mantino, Martina Bolli, Serena Tarangioli, Barbara Zanetti, Lucia Tudini, Patrizia Fagiani*, Alessandro Monteleone*
- ▶ **Rural Sociology Group of Wageningen University (WU)**, Niederlande: Henk Oostindie, Rudolf van Broekhuizen, Petra Derksen*
- ▶ **Department of Agricultural Economics, School of Agriculture of the Aristotle Uni- versity of Thessaloniki (AUTH)**, Griechenland: Eleni Papadopoulou, Ioannis Giannelos, Nikolaos Hasanagas, Christos Papalexiou, Eirini Ventouri
- ▶ **Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF)**, Wien, Österreich: Thomas Dax, Wibke Strahl, Ingrid Machold, Georg Wiesinger
- ▶ **Chair of Agricultural Economics, Policy and Law, University of Ljubljana (UL)**, Slowe- nien: Luka Juvancic, Majda Cernic, Ales Kuhar
- ▶ **Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO)**, Stockholm, Schweden: Petri Kahila, Andrew Copus, Moa Hedström
- ▶ **Centre for Ecological Engineering (CEET)**, Tartu, Estland: Merit Mikk, Argo Peepson, Mark Redman
- ▶ **Research Institute of Agricultural Economics (UZEI)**, Prag, Tschechische Republik: Ja- roslav Pražan, Ivana Darmovzalova, Andrea Hrabalova, Pavel Kapler, Marta Konecna, Eliska Kozakova, Jana Majerova

** Ehemalige Teammitglieder, die im Projektverlauf andere Aufgaben übernommen haben.*

Kontakt

IfLS – Institut für Ländliche Strukturfor- schung an der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main

Projektkoordination: Simone Schiller
Zeppelinallee 31, 60325 Frankfurt am Main, Deutschland
Telefon: +49 69 775001
E-Mail: schiller@ifls.de

Europäische Kommission, GD Forschung, Brüssel, Belgien

Wissenschaftliche Projektleitung: Dr Danièle Tissot Boireau
Direktion E: Biotechnologie, Landwirtschaft und Ernährung
Telefon: +32 2 295 08 57
E-Mail: Daniele.Tissot@ec.europa.eu

Webseite

<http://www.rudi-europe.net/>

Förderung

Das RuDI-Projekt (Vertrags-Nr. 213034) wird innerhalb des 7. Forschungsrahmenprogramms (»Europäische Wissensbasierte Bioökonomie« – »European Knowledge-Based Bio-Economy«) durch die Generaldirektion Forschung der Europäischen Kommission gefördert. Die Laufzeit des Projektes ist Februar 2008 bis Oktober 2010.