

Sebastian Elbe, Günter Kroës, Arthur Benz, Robert Lukesch, Katrin  
Weiß, Michael Böcher, Max Krott, Anna Meincke, Ute Middelman,  
Harald Payer, Jutta Rabenau, Sebastian Tränkner

# Begleitforschung „Regionen Aktiv“ Synthesebericht und Handlungsempfehlungen



Land gestaltet Zukunft



Universitätsdrucke Göttingen



Sebastian Elbe, Günter Kroës, Arthur Benz, Robert Lukesch, Katrin Weiß,  
Michael Böcher, Max Krott, Anna Meincke, Ute Middelman, Harald Payer,  
Jutta Rabenau, Sebastian Tränkner  
Begleitforschung „Regionen Aktiv“

Except where otherwise noted, this work is  
licensed under a [Creative Commons License](#)



erschieden in der Reihe der Universitätsdrucke  
im Universitätsverlag Göttingen 2007

---

Sebastian Elbe, Günter Kroës, Arthur Benz,  
Robert Lukesch, Katrin Weiß,  
Michael Böcher, Max Krott, Anna Meincke,  
Ute Middelman, Harald Payer,  
Jutta Rabenau, Sebastian Tränkner

## Begleitforschung „Regionen Aktiv“

Synthesebericht und  
Handlungsempfehlungen



Universitätsverlag Göttingen  
2007

## Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

### **Hinweis**

Die Begleitforschung 2004 bis 2006 wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz durchgeführt. Der Synthesebericht gibt die Auffassung der Verfasser wieder und muss nicht mit der Auffassung des Auftraggebers übereinstimmen.

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die Homepage des Verlags sowie über den OPAC der Niedersächsischen Staats- und Universitätsbibliothek (<http://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar und darf gelesen, heruntergeladen sowie als Privatkopie ausgedruckt werden. Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion. Es ist nicht gestattet, Kopien oder gedruckte Fassungen der freien Onlineversion zu veräußern.

Satz und Layout: Florian Langguth  
Umschlaggestaltung: Kilian Klapp

© 2007 Universitätsverlag Göttingen  
<http://univerlag.uni-goettingen.de>  
ISBN: 978-3-938616-92-5

## Vorwort

Bedingt durch sich ändernde Rahmenbedingungen und Problemlagen wie Globalisierungsprozesse, EU-Osterweiterung, Bedeutungsrückgang der Landwirtschaft, sehen sich ländliche Räume vor neue Herausforderungen gestellt, denen es u.a. durch innovative Lösungsstrategien zu begegnen gilt.

In Anbetracht politisch-normativer Forderungen nach Dezentralisierung und Subsidiarität rückt die Region als Handlungs- und Umsetzungsebene zunehmend in den Mittelpunkt der Betrachtung. Gleichzeitig gewinnen regionale Kooperationsbeziehungen und Allianzen an Bedeutung, da im zunehmend globalisierten Wettbewerb Einzelkämpfer zu schwach sind. Die Region als Betrachtungsebene verknüpft den Wunsch nach Überschaubarkeit einerseits mit der Möglichkeit einer integrierten Betrachtungsweise andererseits. Durch die direkte Betroffenheit wird ein regionales Problembewusstsein geweckt, dem wiederum mit spezifischen regionalen Handlungskompetenzen begegnet werden muss. Diese Notwendigkeit für breit angelegte Veränderungsprozesse und eine Entwicklung aus der Region heraus greifen EU, Bund und Länder bei der Ausgestaltung regionaler Förderstrategien auf: Vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel der öffentlichen Haushalte ist eine umfassende Förderung aller Regionen nicht (mehr) möglich, so dass Förderung zunehmend auf die Stärkung endogener, regionaler Potenziale abzielt und somit eher als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden muss. In jüngster Vergangenheit versuchen EU, Bund und Länder daher über die Auslobung von Regionenwettbewerben mit partnerschaftlichem Ansatz endogene, kooperative Entwicklungsprozesse anzuregen, um so die Regionen in ihrer Eigenverantwortung zu stärken und letztendlich best practice-Konzepte zu fördern.

Die Regionen werden dabei aufgefordert, sich dem Leistungsvergleich mit anderen zu stellen und sich im Konkurrenzkampf zu behaupten. Im Unter-

schied zu dem Wettbewerbsbegriff wie er im rein ökonomischen Sinn verwendet wird, handelt es sich bei Regionenwettbewerben vielmehr um eine neue Form der Distribution von Fördermitteln: Innerhalb eines vorgegebenen Rahmens (Zielvorgaben) wetteifern die Regionen in einem ‚künstlich initiierten‘ Wettbewerb um Fördermittel. Die Vergabe der meist knappen Mittel ist an qualitative Kriterien (wie z.B. die Erarbeitung eines integrierten Regionalen Entwicklungskonzeptes), nicht an die bloße Einhaltung von starren Kriterienkatalogen in Form von Positiv- und Negativlisten, gekoppelt. Für den Wettbewerbsausloser ist das Instrument des Wettbewerbs ein Mittel, über rahmensetzende „Ziele und Kriterien ebenso wie über die fachliche Begleitung –zusätzlich inhaltlich gestaltend und steuernd zu wirken; gleichwohl im Dialog mit den Regionen und ohne zu diktieren, wo es langgeht.“<sup>1</sup> Das Instrument des Wettbewerbs ist in der deutschen Förderlandschaft zwar vergleichsweise neu, erfährt in jüngster Vergangenheit aber einen nicht zu übersehenden Bedeutungszuwachs. Auch wenn es bestehende Förderinstrumentarien zukünftig nicht ganz ablösen soll, so stellt es dennoch eine bedeutende Ergänzung zur bestehenden, meist sektoral orientierten Projektförderung bzw. zur integrierten (Programm-)Förderung dar.

Bislang wird der Erfolg von Wettbewerben schwerpunktmäßig in der Sensibilisierung für neue Themenschwerpunkte (z.B. integrierte, nachhaltige Entwicklung), in der Etablierung neuer Verhaltens- und Arbeitsweisen und in der Initiierung neuer Prozesse und Organisationsstrukturen gesehen. Neben diesen ‚weichen‘ Aspekten sind aber insbesondere auch die ‚harten‘ ökonomischen Auswirkungen dieses Förderinstruments von Interesse – geht es doch letztendlich darum, die Regionen zu befähigen, sich auf Dauer im nationalen und internationalen Leistungsvergleich und Konkurrenzkampf behaupten zu können.

Das aktuelle Beispiel, das im Rahmen einer intensiven Begleitforschung untersucht wurde, ist der Regionenwettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“, der 2001 durch das ehemalige Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ausgelobt wurde. Hintergrund dieses Modell- und Demonstrationsvorhabens war die Neuausrichtung der Verbraucher- und Agrarpolitik. Bis 2007 werden hier bundesweit 18 Modellregionen gefördert, die integrierte Regionale Entwicklungskonzepte und innovative Projektideen erarbeiten, um neue Wege aufzuzeigen wie der ländliche Raum insgesamt gestärkt und die Landwirtschaft zukünftig natur- und umweltverträglicher gestaltet werden kann.<sup>2</sup> Regionen Aktiv verfolgt damit einen neuen Ansatz in der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, der hierarchische Lenkung, marktwirtschaftliche Anreize und verhandlungsbe-

---

1 Adam; Wiechmann (1999): S. 2.

2 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2001).



zogene Regelungen miteinander verbindet. Den Modellregionen werden durch das Bundesministerium Rahmenziele und -strukturen vorgegeben. Eine inhaltliche Detailsteuerung wird jedoch nicht vorgenommen – um Vielfalt und regionsspezifische Ausprägung von Ideen und Konzepten zuzulassen und maßgeschneiderte Problemlösungen statt standardisierter Ansätze zu ermöglichen. Die Festlegung der konkreten Ziele und Strategien sowie die Auswahl von Projekten erfolgt in Konsensverhandlungen vor Ort. Dabei konkurrieren Konzepte und Projekte um begrenzt zur Verfügung stehende Mittel.

Da mit Hilfe von Modellvorhaben wie Regionen Aktiv nicht nur inhaltliche Ziele verfolgt werden, sondern auch eine gewisse Außenwirkung erzielt werden soll, ist eine kontinuierliche Evaluierung unerlässlich. Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung sollten daher Fortschritte kritisch betrachtet, Ergebnisse analysiert und öffentlich diskutiert werden. Der hier vorliegende Synthesebericht stellt dabei den gemeinsamen Endbericht der Begleitforschungsteams dar. Ziel des Syntheseberichts ist es, die zentralen Ergebnisse aus den einzelnen Forschungsbereichen zusammenzuführen und zu verdichten.

## Dank

Wir möchten an dieser Stelle allen danken, die an der Erstellung dieser Arbeit und an der Begleitforschung insgesamt beteiligt waren. Insbesondere gilt unser Dank Herrn Augustin und Herrn Hinrichs vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die durch ihre kompetente und flexible Steuerung des Projektes wesentlich zum Erfolg des Projektes beigetragen haben.

Dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das den Mut hatte das Modellvorhaben Regionen Aktiv mit einer inhaltlich breit angelegten Forschung zu begleiten, so dass detaillierte Analysen ermöglicht wurden.

Ein besonderer Dank gilt allen Akteuren in den (Modell-)Regionen, den Interviewpartnern sowie den Teilnehmern an den Fokusgruppen und anderen Veranstaltungen, die uns immer fachliche und persönliche Einblicke gewährt haben - und sich nur hin und wieder (zu recht) über den zusätzlichen Aufwand beschwert haben.

Dank gilt auch dem gesamten Projektteam für die fachlichen Diskussionen und die angenehme und kooperative Arbeitsatmosphäre.

Sebastian Elbe und Günter Kroës, Darmstadt und Münster im Mai 2007

<b>Vorwort</b>	<b>V</b>
<b>Dank</b>	<b>VIII</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten</b>	<b>XI</b>
<b>1. Hintergrund und Einleitung</b>	<b>1</b>
1.2 Ziele und Inhalte der Begleitforschung 2004-2006 .....	1
1.2 Aufbau des Syntheseberichts .....	3
1.3 Integrierte ländliche Entwicklung und Regionen Aktiv .....	5
1.3.1 Integrierte ländliche Entwicklung .....	5
1.3.1.1 Das neue Paradigma für den ländlichen Raum .....	6
1.3.1.2 Die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER .....	7
1.3.2 Hintergrund Regionen Aktiv.....	10
<b>2. Der Steuerungsansatz</b>	<b>17</b>
2.1 Das Modell.....	17
2.2 Theoretische Begründung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv.....	21
2.3 Einschätzung des Steuerungsansatzes durch die Modellregionen .....	25
2.4 Erfolgsfaktoren .....	27
2.4.1 Programmspezifische Auswirkungen .....	31
2.4.1.1 Anschlussfähigkeit und breite Beteiligung durch freie Regionsabgrenzung.....	31
2.4.1.2 Regionales Budget und Abwicklungspartner vor Ort: Selbstverantwortung durch finanziell-administrative Entscheidungskompetenzen .....	32
2.4.1.3 Lernfähigkeit, Austausch und Evaluierung: Lernende Regionen und lernendes Programm .....	33
2.4.1.4 Prozesskompetenz und Transparenz durch Wettbewerb.....	34
2.4.2 Erfolgsfaktoren und Effekte in den Entwicklungsphasen der Partnerschaften bei Regionen Aktiv.....	36
2.4.2.1 Initiierungsphase von Partnerschaften .....	36
2.4.2.2 Wachstum von Partnerschaften.....	38
2.4.2.3 Verstetigungsphase/Umbruchphase von Partnerschaften.....	40
2.5 Erkenntnisse in Bezug auf den Steuerungsansatz.....	42

---

<b>3. Wirkungen auf Netzwerke und Prozesse</b>	<b>51</b>
3.1 Vorstellung der Methoden Netzwerkanalyse und Fokusgruppen.....	51
3.1.1 Netzwerkanalyse.....	51
3.1.2 Fokusgruppen.....	52
3.2 Ergebnisse der Netzwerkanalyse .....	53
3.2.1 Netzwerktypen und Leistungsfähigkeit .....	53
3.2.2 Die Wirkungsweise von Wettbewerb auf die Netzwerktypen.....	63
3.3 Ergebnisse der Fokusgruppen: Akteurskonstellationen und regionales Steuerungsmodell .....	66
3.4 Folgerungen für den Steuerungsansatz und dessen weitere Entwicklung .....	69
<b>4. Ökonomische Effekte</b>	<b>71</b>
4.1 Die harten Effekte von Regionen Aktiv .....	71
4.2 Ausgangspunkt der ökonomischen Analyse und methodische Herangehensweise.....	73
4.3 Die Ergebnisse der ökonomischen Analyse .....	74
4.3.1 Die Intangibles .....	74
4.3.2 Der Nettonutzen.....	76
4.3.3 Die Umverteilungseffekte.....	78
4.4 Interpretation des Gesamtergebnisses.....	80
<b>5. Fazit</b>	<b>83</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>91</b>
<b>Anhang</b>	<b>95</b>
<b>Anhang I: Zentrale Handlungsempfehlungen der Begleitforschung</b>	<b>97</b>
<b>Anhang II: Erklärung der Abkürzungen zur Netzwerkanalyse</b>	<b>123</b>

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Aufbau der Begleitforschung Regionen Aktiv 2004/2006	3
Übersicht 2:	Interventionslogik eines Förderprogramms	4
Übersicht 3:	Das neue Paradigma für den ländlichen Raum	7
Übersicht 4:	Ablauf der Phase 1 von Regionen Aktiv	11
Übersicht 5:	Karte der Modellregionen	12
Übersicht 6:	Inhaltliche Förderbreite bei Regionen Aktiv Phase 1	14
Übersicht 7:	Prinzipien des Steuerungsansatzes Regionen Aktiv und die Instrumente der Umsetzung	18
Übersicht 8:	Wichtigkeit der fünf Prinzipien des Steuerungsansatzes insgesamt	26
Übersicht 9:	Methode der Erfolgsfaktoren	29
Übersicht 10:	Aufnahme und Verarbeitung des Förderimpulses	45
Übersicht 11:	Skizze eines imaginären Förderprogramms aus der Sicht der regionalen Akteure	47
Übersicht 12:	Netzwerktypen und Charakteristika	54
Übersicht 13:	Netzwerktyp eins: Schatten der Hierarchie - integriert	55
Übersicht 14:	Netzwerktyp zwei: Hierarchisch - integriert	57
Übersicht 15:	Netzwerktyp drei: Spezialisiert - integriert	59
Übersicht 16:	Netzwerktyp vier: Spezialisiert - isoliert	60
Übersicht 17:	Netzwerktyp fünf: lose gekoppelt - sektorübergreifend	62
Übersicht 18:	Wirkungsweise von Wettbewerb auf die Netzwerktypen	64
Übersicht 19:	Die Molekularstruktur des Erfolgs	66
Übersicht 20:	Steuerungsmodell eines regionalen Handlungssystems	68
Übersicht 21:	Gesamtfinanzen der Phase 1 von Regionen Aktiv	72
Übersicht 22:	Intangible Effekte und deren Beurteilung	75
Übersicht 23:	Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes und der Erfolgsfaktoren in Entwicklungsphasen der regionalen Partnerschaften	85



# 1. Hintergrund und Einleitung

Der Rahmen der Begleitforschung Regionen Aktiv wird zum einen durch die Ziele der Begleitforschung und zum anderen thematisch durch das Themenfeld der integrierten ländlichen Entwicklung gesetzt. Aus diesem Grund werden in diesem Kapitel zunächst die Ziele und Inhalte der Begleitforschung vorgestellt, um anschließend das Modellvorhaben Regionen Aktiv in den Kontext der integrierten ländlichen Entwicklung einzuordnen.

## 1.1 Ziele und Inhalte der Begleitforschung 2004-2006

Die Begleitforschung 2004-2006 zum Modellvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ verfolgte zwei Hauptziele: Zum einen die Positionierung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv in der (regional-)wissenschaftlichen Diskussion und zum anderen die Erarbeitung von Handlungsvorschlägen für die zielgerichtete Entwicklung zukünftiger Politiken zur nachhaltigen integrierten Entwicklung ländlicher Räume. Zur Umsetzung dieser Ziele arbeitete das Projektteam in drei inhaltlichen Bereichen:

- **Theoretisch-wissenschaftlicher Rahmen:** Zur Positionierung des **Steuerungsansatzes** von Regionen Aktiv in der (regional-)wissenschaftlichen Diskussion wurde dieser zunächst analysiert. Grundlage hierfür bildete die Erfassung und Bewertung der aktuellen Entwicklungen im Bereich der ländlichen Entwicklung auf EU-Ebene und der damit verbundenen politisch-administrativen Rahmenbedingungen.<sup>3</sup> Darüber hinaus wurden **regionalwissenschaftliche Theorieansätze** zur theoretischen Begründung des Steuerungsansatzes für die Entwicklung ländlicher Räume als Voraussetzung der Generalisierung der empirischen Unter-

---

<sup>3</sup> Lukesch, Payer; Rabenau (2006).

suchungen und zur Übertragbarkeit des Ansatzes auf andere Bereiche aufgearbeitet.<sup>4</sup>

- Die **Auswertung der praktischen Erfahrungen** erfolgte im Wesentlichen durch vier methodische Ansätze: Die Analyse der Funktionsweise der Netzwerkstrukturen in den Modellregionen wurde durch eine **Netzwerkanalyse** (quantitativ über alle Modellregionen und qualitativ in vertiefenden Fallstudien) durchgeführt.<sup>5</sup> Die Untersuchung von Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen für eine integrierte ländliche Entwicklung erfolgte durch die gleichnamige Methode der **Erfolgsfaktoren**.<sup>6</sup>

Beide Methoden wurden ergänzt durch **Fokusgruppen** (auf der Bundesebene und in sechs Regionen) die weitere Informationen über die Praxis lieferten. Die Nutzen und Kosten des Modellvorhabens Regionen Aktiv wurde durch **ökonomische Analysen** (Kombination aus Nutzen-Kosten-Analyse, Nutzwert und FACT-Analyse) erhoben.<sup>7</sup> In diesen Bereichen wurde schwerpunktmäßig mit Fallstudien in den Modellregionen und mit Vergleichsregionen außerhalb von Regionen Aktiv gearbeitet.

- Zentrales Instrument für den **Wissenstransfer** und die Initiierung von Lernprozessen waren die bereits genannten **Fokusgruppen** in ausgewählten (Modell-)Regionen. Die Fokusgruppen sollten die unterschiedlichen Akteure und ihre Perspektiven einbinden, die empirisch orientierten Forschungsbereiche miteinander vernetzen und die Ergebnisse der Begleitforschung zu den Akteuren in den Regionen und auf Bundesebene transferieren.<sup>8</sup>

Die Gesamtstruktur der Begleitforschung wird in der folgenden Übersicht noch einmal zusammenfassend dargestellt.

---

4 Benz, Meincke (2007).

5 Benz, Meincke (2007).

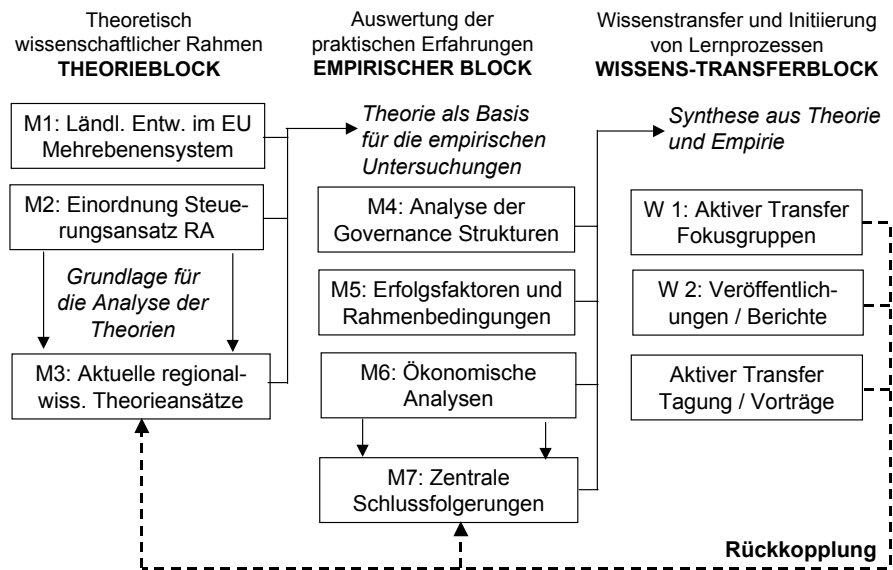
6 Böcher, Krott; Tränkner (2007).

7 Kroës, Middelman; Weiß (2006).

8 Lukesch, Payer; Rabenau (2006).



Übersicht 1: Aufbau der Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006



Quelle: Elbe 2005

## 1.2 Aufbau des Syntheseberichts

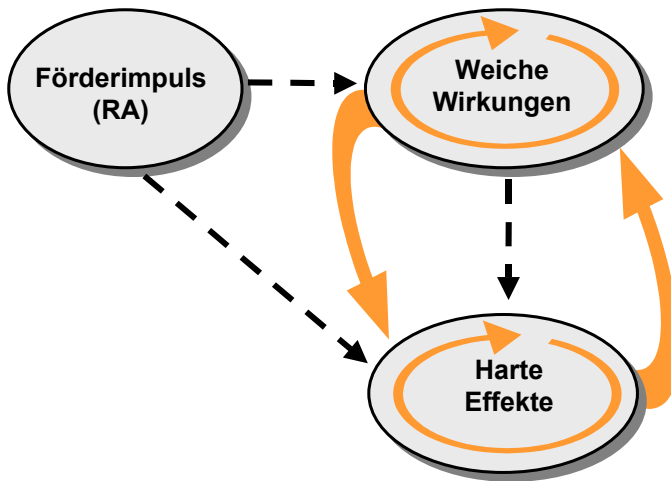
Die Ergebnisse der Begleitforschung werden über zwei Wege kommuniziert: Zum einen über die detaillierten Endberichte aus den einzelnen Modulen (siehe Literaturverzeichnis) und zum anderen über gemeinsame Veröffentlichungen des Begleitforschungsteams (als Downloads verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de)). Zu letzterem zählen das Standpunkte-Papier der Begleitforschung mit den zentralen Handlungsempfehlungen für die Praxis (siehe Anhang I), der Tagungsband zur EUREGIA 2006<sup>9</sup>, der die Präsentationen der Modulergebnisse enthält und der hier vorliegende Synthesebericht. Der Synthesebericht soll dabei die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den einzelnen Modulen integrieren und zusammenfassen.

Der Aufbau des Syntheseberichts folgt der Interventionslogik eines Förderprogramms: Ziel eines Förderprogramms ist letztendlich das Erzielen harter Effekte bspw. in Form von Arbeitsplätzen oder Investitionen. Dieses Ziel

<sup>9</sup> Böcher, Krott; Tränkner (2007).

kann zum einen über direkte investive Maßnahmen erreicht werden, oder zum anderen über „weiche“ Maßnahmen wie z.B. Qualifizierung bzw. der Kombination aus weichen und harten Maßnahmen.

*Übersicht 2: Interventionslogik eines Förderprogramms*



Quelle: Elbe 2007

Da der Impuls eines Förderprogramms nur temporär wirkt, ist für eine dauerhafte Entwicklung ein Kreislauf notwendig (siehe Pfeile in orange in der Übersicht 2). Dabei beeinflussen die harten Effekte (z.B. erfolgreiche Projekte mit Arbeitsplatzeffekten) die weichen Wirkungen (z.B. über ein höheres Selbstwertgefühl und mehr Zuversicht für die eigene Zukunft), während die weichen Wirkungen sich ihrerseits selbst verstärken (höheres Selbstwertgefühl führt zu stärkerem Engagement) und über die Inwertsetzung von Potenzialen durch marktfähige Produkte wiederum harte Effekte ausgelöst werden können.

Übertragen auf den Synthesebericht bedeutet dies, dass auf die Darstellung des thematischen Rahmens der integrierten ländlichen Entwicklung und der Vorstellung des Modellvorhabens Regionen Aktiv selbst, zunächst die Einführung in den Steuerungsansatz von Regionen Aktiv erfolgt (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die durch den Steuerungsansatz ausgelösten Wirkungen auf die regionalen Netzwerke und Prozesse analysiert (Kapitel 3). Abschließend werden die induzierten ökonomischen Effekte aufgezeigt sowie der Mehrwert des Steuerungsansatzes ermittelt (Kapitel 4) bevor wesent-

liche Aspekte der Begleitforschung in einem Fazit zusammenfassend dargestellt werden (Kapitel 5).

### 1.3 Integrierte ländliche Entwicklung und Regionen Aktiv

Integrierte ländliche Entwicklung als Konzept bedeutet, dass ländliche Regionen anhand ihrer jeweils spezifischen Potenziale und Stärken eigenverantwortlich Entwicklungsprozesse in Gang bringen, die auf den sektorübergreifenden Partnerschaften der regionalen Akteure und ihren Netzwerken beruhen. Regionen Aktiv als Förderprogramm will diese Form ländlicher Entwicklung initiieren und einen Beitrag zu dauerhaften integrierten ländlichen Entwicklungsprozessen leisten.

#### 1.3.1 Integrierte ländliche Entwicklung

Betrachtet man ländliche Entwicklung aus dem Blickwinkel der EU-Politiken, so ist festzustellen, dass es erst seit den frühen neunziger Jahren nach der Reform der EU-Strukturpolitik 1988 zu einem allmählichen und langfristigen Wandel der Wahrnehmung ländlicher Räume kam. Zuvor standen in der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in den 50er Jahren zunächst die übernationalen Anstrengungen für die Versorgungssicherheit der europäischen Bürger und damit die landwirtschaftliche Produktion im Vordergrund. Doch schon in den frühen sechziger Jahren war die Versorgungssicherheit erreicht und es traten permanente strukturelle Produktionsüberschüsse bei den wichtigsten Agrargütern auf. Zudem verschwanden infolge des Strukturwandels kleinere und extensive Landwirtschaften. Die Abwanderung der erwerbsfähigen Landbevölkerung führte vor allem in Grenzregionen, Berggebieten, Inseln und anderen entlegenen Regionen zum wirtschaftlichen und sozialen Niedergang. Diese negativen Entwicklungen leiteten den Wandel in der Wahrnehmung des ländlichen Raums ein.

Auf europäischer Ebene setzte die Kommission mit der Mitteilung über „Die Zukunft des ländlichen Raumes“<sup>10</sup> und der darauf folgenden Reform der GAP einen Impuls für Lösungsstrategien jenseits der ausschließlich auf den Landwirtschaftssektor ausgerichteten Politik. Seit der „Agenda 2000“ genannten erneuten Reform der GAP im Jahr 1999 wird zwischen ihrer „ersten Säule“ (die traditionellen Exportunterstützungen, Marktinterventionen und Direkthilfen umfasst) und der „zweiten Säule“, der Entwicklung des ländlichen Raums, unterschieden. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird die ländliche Entwicklung aus dem eigens dafür geschaffenen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) mit ca. 10% des Budgets der GAP kofinanziert. Verglichen mit den gesamten

---

<sup>10</sup> Europäische Kommission (1988).

Ausgaben der EU für die Landwirtschaft und die Regionalförderung ist dies jedoch immer noch ein sehr geringer Anteil.

Die Einführung einer eigenen Kategorie „Politik für den ländlichen Raum“ sollte auch nicht darüber hinweg täuschen, dass darunter immer noch zu einem großen Teil agrarpolitisch motivierte und auf die Land- und Forstwirtschaft ausgerichtete Fördermaßnahmen verstanden werden. Zudem verbleiben die Kompetenzen hierfür in den meisten Ländern der EU und auf EU-Ebene unter dem historisch tradierten Dach der Landwirtschaftspolitik.

#### 1.3.1.1 Das neue Paradigma für den ländlichen Raum

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass unabhängig von der sektoralen Zuordnung der Kompetenzen ländliche Entwicklung weit mehr als Entwicklung der Landwirtschaft bedeutet. Folgt man bspw. der OECD, so ist die Agrarwirtschaft „nicht mehr das Rückgrat der ländlichen Wirtschaft.“<sup>11</sup> Die bisherige Agrarpolitik hat es dabei durch die Fokussierung der Förderung auf Landwirte und sonstige agrarwirtschaftliche Betriebe trotz massiver Subventionen nicht geschafft, die ländliche Entwicklung anzuregen und zu verbessern.<sup>12</sup>

Vor diesem Hintergrund fordert die OECD ein Umdenken in Richtung integrierter Ansätze in einem „Neuen Paradigma für den ländlichen Raum“. Die zwei Hauptmerkmale dieses Paradigmas sind: „1. Eine Fokussierung auf *Räume* statt auf Sektoren und 2. eine Konzentration auf *Investitionen* statt auf Subventionen.“<sup>13</sup>

---

11 OECD (2006): S. 41.

12 OECD (2006): S. 22.

13 OECD (2006): S. 60.

*Übersicht 3: Das neue Paradigma für den ländlichen Raum*

	Altes Konzept	Neues Konzept
Zielsetzungen	Ausgleich, Agrareinkommen, Agrarwettbewerbsfähigkeit	Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume, Valorisierung lokaler Aktiva, Ausschöpfung ungenutzter Ressourcen
Wichtigster Zielsektor	Landwirtschaft	Verschiedene Sektoren ländlicher Volkswirtschaften (z.B. ländlicher Tourismus, Verarbeitendes Gewerbe, IKT-Industrie usw.)
Wichtigste Instrumente	Subventionen	Investitionen
Wichtigste Akteure	Nationale Regierungen, Landwirte	Alle Regierungsebenen (supranational, national, regional und lokal), verschiedene lokale Stakeholder (öffentlich, privat, NRO)

Quelle: OECD 2006, S. 64.

Auf EU-Ebene wurden im Bereich der integrierten Ansätze seit Anfang der 1990er Jahre Erfahrungen vor allem durch die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER<sup>14</sup> gesammelt. Da LEADER auch als wesentliche Referenzinitiative für die Konzeption von Regionen Aktiv herangezogen wurde, lohnt sich ein Blick auf die Bewertung der LEADER-Programme im europäischen Maßstab.<sup>15</sup>

### 1.3.1.2 Die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER

Grundlage der seit 1991 über LEADER geförderten sektorübergreifenden, gebietsbezogenen und akteurszentrierten ländliche Entwicklung ist die Verknüpfung von acht Handlungsprinzipien der sogenannten LEADER-Methode: Gebietsbezogener Ansatz, Innovation, Bottom-up-Ansatz, Lokale Aktionsgruppen (aktorszentrierter Ansatz), sektorübergreifender Ansatz, gebietsübergreifende Zusammenarbeit, Networking, dezentralisierte Umsetzung und Finanzierung. Die LEADER-Förderung diente dabei der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte, die von lokalen Aktionsgruppen

<sup>14</sup> So benannt nach den EU-Gemeinschaftsinitiativen LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) und LEADER+ (2000-2006). Das französische Akronym LEADER steht für „die Verknüpfung von Aktivitäten für die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums“.

<sup>15</sup> Da LEADER Vorbild für eine Fülle ähnlicher Programme war, genügt es an dieser Stelle, sich auf das „Original“ zu beziehen.

(LAGs) partnerschaftlich umgesetzt werden sollten.<sup>16</sup> Die Synthese der Zwischenevaluierungen von LEADER+ enthält dabei in Bezug auf die o.a. Interventionslogik eines Förderprogramms drei bemerkenswerte Feststellungen:<sup>17</sup>

1. Die durch LEADER geförderten Projekte führen auf zweierlei Weise zu einer effektiven Nutzung endogener Ressourcen<sup>18</sup>:

- **durch „Rückwärtsbindung“:** Wenn der strategische Fokus auf Aspekten des natürlichen oder kulturellen Erbes, historischer Besonderheiten oder anderen Identität stiftenden Bezugspunkten ruht, werden die damit zusammenhängenden endogenen Ressourcen in neuem Licht wahrgenommen. Entweder treten sie überhaupt neu ins Blickfeld oder sie werden sorgsamer und nachhaltiger genutzt als zuvor.
- **durch „Vorwärtsbindung“:** Wenn die Akteure ihren strategischen Fokus auf eine gemeinsame Zukunftsvision richten und daraus die Kraft für gemeinsame Anstrengungen beziehen, bündeln sie ihre jeweiligen Ressourcen und nutzen sie dadurch auch effektiver.

2. Einzelne Erfolgsgeschichten verdichten sich in der Wahrnehmung der regionalen Akteure zu einem ermutigenden Gesamtszenario, das sich über die neuen und intensiver werdenden Interaktionen und Lernerfahrungen zu messbaren Effekten aufschauelt, auch wenn ein guter Teil dieser Effekte immer noch im Bereich des subjektiven Erlebens angesiedelt sind.

3. Die Effekte von LEADER+ lassen sich sehr viel leichter auf der Ebene der Projekte und ihres direkten Wirkungskreises messen als auf der Ebene der Region.

Daher schlussfolgern die Autoren dieser Evaluierung: „Die Frage, ob LEADER+ in der Lage ist, (...) spürbare Verbesserungen in ländlichen Räumen zu bewirken, kann mit einem vorsichtigen ‚Ja‘ beantwortet werden. Die besondere Stärke von LEADER ist es, als Hebel und Wegbereiter für nachfolgende Mainstream-Förderung zu dienen, aber es kann auch dafür eingesetzt werden, spezifische Projekte und Promotoren zu fördern, die sonst durch den Rost der Mainstream-Förderprogramme fallen würden.“<sup>19</sup>

---

16 In LEADER+ waren es 893 LAGs in den 15 „alten“ EU-Mitgliedsländern, davon in Deutschland 148 ([www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de)).

17 vgl. ÖIR (2006).

18 Jedweder Form, also Human-, monetäre, natürliche Ressourcen etc.

19 ÖIR (2006): XI

Diese Erkenntnisse waren im Prinzip nicht neu, da bereits die Ex-post-Evaluierung von LEADER II zeigen konnte, dass LEADER II nachhaltige Veränderungsprozesse auf lokaler Ebene anstieß, zur Anpassung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Strukturen beitrug, sowie einen spezifischen Beitrag zur Chancengleichheit und zur Integration von Umweltzielen in die lokale Entwicklung leistete. Die Beschäftigungswirkung in den EU15 wurde – allerdings unter Inkaufnahme erheblicher methodischer Unsicherheiten - auf etwa 100.000 gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze geschätzt, wobei die Zahl der neu geschaffenen die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze leicht überwogen haben dürfte (ÖIR 2003:23, 106). Das entspräche, bei

In Bezug auf das Erzielen harter Effekte zeigt eine Studie über nationale Förderprogramme<sup>20</sup>, die LEADER-ähnliche Züge aufweisen oder explizit die LEADER-Methode anwenden, spürbare Beschäftigungseffekte bzw. konnte auch direkte Einkommenseffekte etwa im Tourismus nachweisen. Den wohl wichtigsten Effekt sieht die Studie aber im Kompetenzaufbau auf individueller und gemeinschaftlicher Ebene, der die Entwicklung der ländlichen Region entscheidend beeinflusst<sup>21</sup>.

LEADER ist ab 2007 als sogenannte „vierte Achse“ in die EU-kofinanzierten Programme für den ländlichen Raum (ELER) und damit in die Regelförderung integriert. Mit mindestens 5% der Gesamtmittel für die Länderprogramme<sup>22</sup> wird weiterhin die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte gefördert, die über die LAG bei den programmverantwortlichen Stellen der Landesregierung eingereicht werden. Das Auswahlverfahren wird – je nach Bundesland - dabei mehr oder weniger als Wettbewerb gehandhabt; in der Mehrheit der Fälle werden die LEADER-Gebiete schon im Vorfeld ausgehandelt.

Zusätzlich zu den EU-kofinanzierten ELER-Programmen nehmen einige Bundesländer auch die Möglichkeit wahr, über die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) die Erstellung und mehrjährige Umsetzung so genannter Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) zu finanzieren. Einige Bundesländer (Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) kombinieren ILEK und LEADER derart, dass gebietsbezogene ländliche Entwicklung flächendeckend möglich wird. Schleswig-Holstein hat seine Entscheidungsstrukturen im Bereich ländlicher Entwicklung am stärksten dezentralisiert<sup>23</sup>. Ab 2007 unterstützt das Land im Rahmen der „Initiative AktivRegion“<sup>24</sup> bis zu 15 LAG in der eigenständigen Umsetzung ihrer Entwicklungspläne.

---

insgesamt 3.868.337 EUR eingesetzten Gesamtmitteln (ÖIR 2003: 94), einer Quote von 38.683 EUR pro dauerhaft erhaltenem oder gesichertem Arbeitsplatz. Das würde einen im Vergleich der Förderprogramme eher sparsamen Mitteleinsatz bedeuten – obgleich, und das muss betont werden, die Schaffung von Arbeitsplätzen kein ausdrückliches Ziel der Gemeinschaftsinitiative LEADER II gewesen war.

20 vgl. ÖIR (2004).

21 Dieser Zuwachs an „sozialem Kapital“ manifestiert sich in einer Schlaufenform („slingshot pattern“) im Kosten-Wirksamkeitsprofil. Auf kurze Sicht scheint die Investition in den Kompetenzaufbau, in Organisation und Vernetzung überproportional im Verhältnis zu den umgesetzten Projekten, mittel- und langfristig überwiegen jedoch die positiven Wirkungen dieser neu gewonnenen Kapazitäten im Vergleich zu „klassischen Förderprogrammen“ (ÖIR (2004): S. 57).

22 Die 5% gelten für die EU15, während für die neuen Mitgliedsländer 2,5% als Mindestschwelle festgelegt wurden.

23 ÖIR (2006): S. 158.

24 Im Rahmen der vierten Achse des Landesprogramms gemäß ELER.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass der Wandel in der Förderung hin zu integrierten Ansätzen bereits begonnen hat und umfangreiche Erfahrungen bereits gesammelt werden konnten. Die finanzielle Gewichtung zwischen diesen Ansätzen und der Regelförderung ist jedoch eindeutig zu Gunsten der traditionellen Förderung ausgeprägt. Das Beispiel der Integration von LEADER in die Regelförderung macht dies deutlich: Zukünftig müssen zwar 5% der ELER-Mittel für den LEADER-Ansatz verwendet werden. Das ELER-Budget entspricht aber nur ca. 10% der GAP, d.h. die 5% sind bezogen auf das Gesamtbudget der Landwirtschaft nur 0,5%. Rechnet man die EU-Regionalförderung, die eine ähnliche Größenordnung am EU-Budget wie die GAP hat, hinzu, so fließen lediglich 0,25% in eine integrierte ländliche Entwicklung.

Somit werden sich integrierte Ansätze auch in Zukunft auf Nischen in der Regelförderung oder in Modellvorhaben beschränken. Um so wichtiger ist es, die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken dieser Ansätze herauszuarbeiten und für die Regelförderung nutzbar zu machen. Dies war der Auftrag der Begleitforschung zum Modellvorhaben Regionen Aktiv, dessen thematischer Rahmen im Folgenden vorgestellt wird.

### 1.3.2 Hintergrund Regionen Aktiv

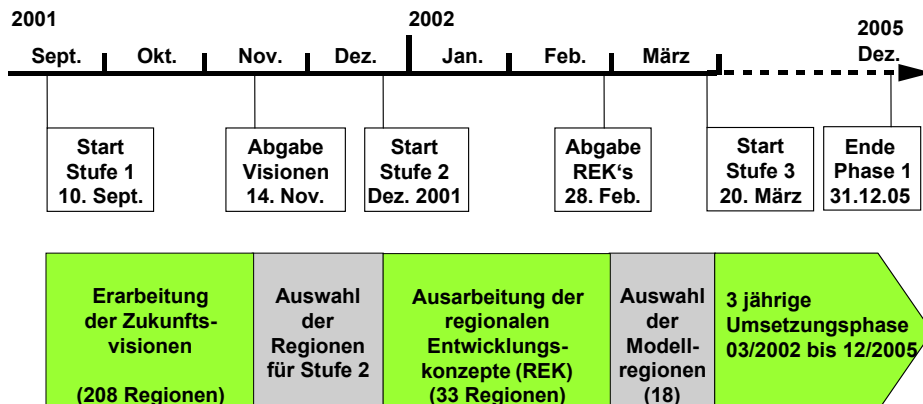
Das Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ wurde im Jahr 2001 durch das damalige Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als bundesweiter Wettbewerb initiiert. Gesucht wurden Regionen, die die vier Ziele

- Verbraucherorientierung,
- natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung,
- Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen sowie
- Stärkung der Stadt-Land Beziehungen

modellhaft in ihrer Region umsetzen. Unter Berücksichtigung der o.a. Ziele sollten die Akteure in den Regionen sich zu einer Regionalen Partnerschaft zusammenfinden und ein auf den spezifischen Stärken, Schwächen und Potenziale ihrer Region basierendes integriertes Regionalentwicklungskonzept verfassen.



#### Übersicht 4: Ablauf der Phase 1 von Regionen Aktiv



Quelle: Geschäftsstelle „Regionen Aktiv“, verändert

Für die Umsetzung der REK stellte das Ministerium den Modellregionen in der ersten Phase von Regionen Aktiv, d.h. im Zeitraum von 2002 bis 2005 insgesamt über 50 Millionen Euro zur Verfügung. Die Auswahl der so geförderten Modellregionen erfolgte durch eine unabhängige Jury in einem zweistufigen Auswahlprozess (siehe Übersicht 4). Die Jury war dabei in Anlehnung an den für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen gesellschaftlichen Konsens mit den zentralen Akteuren bzw. Interessensvertretern des ländlichen Raums besetzt.

Die Regionen wurden dabei sowohl in der Erstellungsphase der REK als auch in der dreijährigen Umsetzungsphase durch eine vom Ministerium eingerichtete Bundesgeschäftsstelle unterstützt. Mit dem 31.12.2005 endete für die 18 ausgewählten Modellregionen (siehe Übersicht 5) die Umsetzung von Projekten über zur Verfügung gestellte regionale Budgets (durchschnittlich ca. 2,1 Mio. Euro Bundesmittel pro Region) mit deren Hilfe ein breites inhaltliches Spektrum gefördert werden konnte (siehe Übersicht 6). Diese erste Phase von Regionen Aktiv ist zugleich der zentrale Betrachtungszeitraum für die Begleitforschung.

Übersicht 5: Karte der Modellregionen



Quelle: Geschäftsstelle „Regionen Aktiv“

Die Verlängerung von Regionen Aktiv im Rahmen der Phase 2 (2006-2007) ist nur in Randbereichen in die Arbeiten der Begleitforschung eingeflossen, war aber insgesamt hilfreich, da hierdurch die Akteure und Ansprechpartner in den Regionen weiter verfügbar waren. Während die empirischen Arbeiten (insbesondere die quantitative Netzwerkanalyse) im Wesentlichen den Stand bis Ende 2005 erfassten, konnten wir in Interviews teilweise Veränderungen

in der folgenden Zeit ermitteln. Zudem wurde es hierdurch möglich, Ergebnisse aus der Forschung in die Konzeptionierung der Phase 2 einfließen zu lassen und damit zur Umsetzung zu bringen.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen Phase 1 und Phase 2 bestanden zum einen in veränderten Fördersätzen (degressive Förderung des Regionalmanagements<sup>25</sup>, Eigenbeteiligung bei allen Projekten<sup>26</sup>) und Förderhöhen (150.000 Euro pro Region und Jahr für Projekte zzgl. 25.000 Euro für Beratung). Zum anderen mussten die Modellregionen eine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf ein sogenanntes „Kernthema“ der Region vornehmen, das mit Hilfe des Ansatzes der Wertschöpfungsketten umgesetzt werden sollte. Damit erfolgte eine Verschiebung von der Förderung des Aufbaus hin zur Inwertsetzung der partnerschaftlichen Strukturen in den Regionen. Die folgende Übersicht enthält die Rahmenbedingungen der Förderung in Phase 1 von Regionen Aktiv.

---

25 In 2006 max. 70% bis 75.000 Euro; 2007 max. 50% bis max. 50.000 Euro.

26 mindestens 20% bei allen Projekten und mindestens 30% über alle Projekte. Ausnahme: Mittel für Beratung und Vernetzung. Hier ist weiterhin eine 100% Förderung möglich jedoch keine Anrechnung oder Übertragung auf die auf Projektmittel.

Übersicht 6: Inhaltliche Förderbreite bei Regionen Aktiv Phase 1

<b>Notifizierungstext</b>	<b>Beispiele für Maßnahmenbereiche</b>	<b>maximale Förderhöhe</b>	<b>Anteil Regionales Budget</b>
Kapitel II Regionalmanagement	Organisation der regionalen Partnerschaft Konzeption und Auswahl der Projekte Monitoring und Selbstevaluierung Weiterentwicklung des Entwicklungskonzepts Öffentlichkeitsarbeit	bis zu 100%	Bis zu 20% <sup>1)</sup>
Kapitel III.1 GAK und GRW	Maßnahmen aus GAK oder GRW die im jeweiligen Bundesland nicht angeboten werden	nach geltendem Rahmenplan	keine Beschränkung
Kapitel III.2 Investive Maßnahmen	Betriebliche und überbetriebliche Investitionen Strategische Unternehmensgründungen Infrastruktur in geringem Umfang Erschließung neuer Produktlinien Entwicklung neuer Dienstleistungen Strukturelle Investitionen Investitionen für regional bedeutsame Einrichtungen (Kultur, Information) multifunktionale dörtl. Dienstleistungszentren Einrichtungen für den Zugang von Kleinbetrieben (insbesondere Handwerk) zu Beratungs- und Forschungseinrichtungen	bis zu 40%	bis zu 50%
Kapitel III.3 Informations-, Bildungs- und Beratungsdienstleistungen	Studien, Konzepte, Evaluierung Organisation von Regionalmessen Entwicklungsberatung für Existenzgründungs- und Betriebsübernahme-Initiativen, Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch	bis zu 100% <sup>2)</sup>	keine Beschränkung

<b>Notifi- zierungs- text</b>	<b>Beispiele für Maßnahmen- bereiche</b>	<b>maximale Förder- höhe</b>	<b>Anteil Regiona- les Bud- get</b>
Kapitel III.4 Ergänzende Agrarum- weltpro- gramme	Gefördert werden z.B. Landwirte, die sich für mindestens 5 Jahre verpflichten, bedrohte, besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kultur- landschaften zu erhalten	bis zu 100%	bis zu 50%

1) davon höchstens 75% für Personal

2) bis zu einem Gesamtbeihilfebetrags von 100.000 Euro je Begünstigtem innerhalb von drei Jahren

Darstellung: Elbe 2006 auf Grundlage des Notifizierungstextes



## 2. Der Steuerungsansatz

Regionen Aktiv beruht auf einem Steuerungsansatz, der zum einen die aktuelle regional- und politikwissenschaftliche Diskussion über „Regional Governance“ reflektiert und zum anderen Ergebnis der bereits erwähnten Praxiserfahrungen mit integrierter ländlicher Entwicklung (z.B. LEADER) ist. Dieses Kapitel stellt im Folgenden zunächst den Steuerungsansatz von Regionen Aktiv vor. Im Anschluss werden die wichtigsten praktischen Erfahrungen aus der Implementierung des Steuerungsansatzes aufgezeigt.

### 2.1 Das Modell

Legt man die Erfahrungen aus LEADER sowie anderen Forschungsvorhaben zugrunde, so wird der Steuerungsansatz des Modellvorhabens Regionen Aktiv durch fünf Prinzipien gekennzeichnet: Regionalität, Partnerschaft, Reflexivität, Integration und Wettbewerb. Die Umsetzung dieser Prinzipien erfolgte jeweils durch mehrere Instrumente (siehe Übersicht 7). Zu beachten ist dabei, dass sowohl zwischen den Prinzipien als auch den Instrumenten teilweise sehr starke Wechselwirkungen bestehen, so dass die eindeutige Zuordnung der Instrumente zu einem Prinzip eher pragmatischen Gründen geschuldet ist.

Ein wesentliches Charakteristikum des Steuerungsansatzes ist die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in die Regionen. Der Bund definiert die Rahmensteuerung, während in den Regionen die Detailsteuerung erfolgt. Grundlage hierfür ist die Programmförderung der zur Umsetzung eines auf die gesamte Region bezogenen Regionalentwicklungskonzepts anstelle der traditionellen Subventionierung einzelner Projekte.

In den Modellregionen wurden zur Implementation des Steuerungsansatzes **Regionale Partnerschaften (RP)** gegründet. Diese sind der organisatori-

sche Kern und zentrales Entscheidungsgremium jeder Modellregion. Die RP soll alle für die Region relevanten Akteure repräsentieren, wobei mindestens 50% nicht öffentliche Akteure sein müssen. Die RP definiert die Regionsabgrenzung selbst und bestimmt, welche Projekte über das eigene regionale Budget (ca. 2,1 Mio. Euro Bundesmittel pro Modellregion) gefördert werden. Als ausführendes Organ und Dienstleister der RP fungiert in allen Modellregionen das **Regionalmanagement (RM)**. Die finanztechnische Abwicklung erfolgt über einen selbst gewählten **Abwicklungspartner (AP)**, eine öffentlich rechtliche Institution, wie z.B. der Landkreis.

*Übersicht 7: Prinzipien des Steuerungsansatzes Regionen Aktiv und die Instrumente der Umsetzung*

<b>Prinzip</b>	<b>Instrumente der Umsetzung</b>
Regionalität	Regionale Identität und Regionsabgrenzung Regionales Entwicklungskonzept als Handlungsgrundlage Regionale Projektauswahl Regionale Budgets Abwicklungspartner vor Ort
Partnerschaft	Partnerschaften auf der Programmebene Horizontal: Jury, Beirat Vertikal: BMELV, Bundesländer, Modellregionen  Partnerschaften auf der Umsetzungsebene (Modellregionen) Horizontal: Regionale Partnerschaft Vertikal: Modellregionen, Bundesländer Regionalmanagement
Reflexivität	Zentrale und dezentrale Qualifizierung Steuerung über Ziele Steuerung über Evaluation
Integration	Integration der Prozesse Integration der Inhalte Integration über die Zeit (Verstetigung)
Wettbewerb	Auf Programmebene ... ... um die besten Konzepte (Auswahl der Modellregionen) ... um den besten Fortschritt (leistungsgebundene Reserve)  Auf Umsetzungsebene ... um die besten Projekte

Quelle: Elbe 2006



Die Kontrolle der Programmförderung durch das Ministerium erfolgt durch Zielvereinbarungen und Evaluationen. Voraussetzung hierfür sind konsistente Zielformulierungen, die von den Regionen entwickelt wurden. Hilfestellung kam dabei zum einen von der Bundesgeschäftsstelle durch zentrale Qualifizierungs- und Vernetzungsseminare. Zum anderen qualifizierten und vernetzten sich die Modellregionen in Eigenregie. Entscheidend für das Funktionieren dieser Art der Steuerung ist die Bereitschaft der Akteure in den Modellregionen, die hierfür notwendigen Lernprozesse aktiv mitzugestalten – und das Vertrauen des Ministeriums in die Fähigkeiten der regionalen Akteure.

Vernetzung und Qualifizierung sind auch Merkmale der geförderten Projekte. Diese sollen weder nur einzelne Sektoren bedienen noch isolierte Einzelprojekte sein, sondern vielmehr einen kohärenten Beitrag zur Verwirklichung der REK leisten. Das Modellvorhaben soll darüber hinaus auch Vorbildcharakter für andere Regionen haben, sowie gezielt und effizient Innovationen stimulieren: Sowohl bei der Auswahl zur Modellregion als auch während der Umsetzungsphase im Rahmen der so genannten leistungsgebundenen Reserve und durch den Wettbewerb um die besten Projekte („Projekt des Monats“) standen die Regionen im Wettbewerb zueinander.

Die meisten der Prinzipien und Instrumente des Steuerungsansatzes sind nicht neu. Das wirklich Neue am Steuerungsansatz von Regionen Aktiv ist die **Konsequenz der Verlagerung** der „**vier Anker**“ der **Steuerung und Verantwortung** sowie der damit verbundenen Pflichten in die 18 Modellregionen:

- **prozessual** mit der Regionalen Partnerschaft als zentralem Entscheidungsorgan und dem hauptamtlichen Regionalmanagement als zentralem Dienstleister der Region;
- **inhaltlich** durch die Steuerung über Ziele und Evaluation sowie mit der Projektauswahl durch die Regionale Partnerschaft;
- **finanziell** mit dem Regionalen Budget zur Förderung integrierter Projekte;
- **administrativ** mit dem Abwicklungspartner vor Ort, zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen.

Die prozessuale und die inhaltliche Komponente können dabei als *Entscheidungskompetenz* zusammengefasst werden. Zusammen mit der *Finanzierungs-* und *Verwaltungskompetenz* entsprechen die vier Anker damit den in den Verwaltungswissenschaften verwendeten drei Kompetenzarten der Politik.<sup>27</sup>

---

27 Eser (1996): S. 58ff; Bermann/Hardt sprechen ebenfalls von drei Fragen die beantwortet werden müssen: Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz, Finanzierungskompetenz (vgl. Bergmann; Hardt (1999): S. 635).

Legt man LEADER als Referenzinitiative zu Grunde, so ist die Verlagerung der Kompetenzen in den folgenden Bereichen bei Regionen Aktiv weitreichender und konsequenter:

- Es gab keine Bevölkerungsgrenzen bei der Abgrenzung der Region, während die Obergrenze für LEADER+-Regionen 100.000 bzw. in der Förderperiode 2007-2013 150.000 Einwohner beträgt, haben die 18 Modellregionen durchschnittlich 390.000 Einwohner.
- Indem über das regionale Budget zweckungebundene Bundesmittel zur Verfügung gestellt wurden, konnten private Mittel leichter zur Kofinanzierung eingebracht werden (und so auch privatwirtschaftliche Akteure besser für den Prozess gewonnen werden). Zudem wurden hierdurch sowohl eine hohe inhaltliche Fördervielfalt als auch Bundesländer übergreifende Regionszuschnitte ermöglicht. Ein weiterer Unterschied war die Möglichkeit der 100%-Finanzierung des Regionalmanagements, von Beratungs- und Informationsdienstleistungen sowie ergänzender Agrarumweltprogramme.
- Die Verantwortung für die Mittelverwendung wurde einem Abwicklungspartner vor Ort übertragen, statt – wie bei LEADER+ – einer nachgelagerten Verwaltungsstelle der Programmbehörde;
- Es wurde eine konsequente Steuerung über Ziele und (Selbst-)Evaluation eingeführt;
- Wettbewerbsinstrumente wurden nicht nur bei der Auswahl der Modellregionen, sondern auch in der Umsetzungsphase angewendet.

Aus den Ausführungen sollte deutlich werden, dass der hinter Regionen Aktiv stehende Steuerungsansatz sowohl auf finanziellen Anreizen als auch auf bestimmten weiteren Rahmenbedingungen, also einer kohärenten Förderphilosophie, basiert (z.B. regionale Partnerschaft, REK etc.). Aus Sicht der Programmebene, d.h. dem Ministerium, sollten die ausgewählten Regionen mit Hilfe dieses Steuerungsansatzes dazu gebracht werden, einen Beitrag im Sinne von Lösungsansätzen für die vier o.a. Ziele des Gesamtvorhabens zu leisten.

Der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv greift Erkenntnisse der neueren Regionalforschung auf. Zum einen folgt er der Erkenntnis, dass integrierte Regionalentwicklung nicht von außen oder von oben induziert werden kann, sondern Potentiale der Regionen selbst nutzen muss, die in den bestehenden räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten liegen. Zum anderen entspricht er Erkenntnissen der Diskussion über „Regional Governance“, welche auf die Bedeutung von regionaler Kooperation, aber auch die Notwendigkeit von Regionalmanagement und politischer Führung verweist, die Region als Teil eines Mehrebenensystems von Politik begreift und die

Steuerung durch Zielvereinbarungen und Leistungswettbewerb als Chancen für eine innovative Regionalpolitik empfiehlt.

## 2.2 Theoretische Begründung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv

Der Steuerungsansatz des Modellvorhabens Regionen Aktiv lässt sich durch die o.a. fünf Prinzipien und deren Umsetzungsinstrumente charakterisieren. Die Prinzipien stützten sich dabei auf neuere Theorien der Regionalentwicklung und der Steuerung in Regionen, die unter dem Begriff „Regional Governance“ wissenschaftlich diskutiert werden. Der Ansatz entspricht insofern neuesten Erkenntnissen der Regionalforschung. Regionen Aktiv belegt deren Anwendbarkeit auf ländliche Regionen. Regional Governance stellt dabei keine eigenständige Theorie dar, sondern speist sich aus unterschiedlichen Teilaspekten und Theorieansätzen, die folgendermaßen zusammengefasst werden können.

### **a) Regionalität: Region als Ergebnis regionaler Interaktion und Vereinbarung**

Regionen Aktiv zielt auf eine nachhaltige ländliche Entwicklung. Der Begriff „Nachhaltigkeit“ erstreckt sich nach weithin geteilter Auffassung auf ökonomische, soziale, ökologische und kulturelle Aspekte.<sup>28</sup> In einem solchen umfassenden Verständnis lässt sich nachhaltige Entwicklung nur in geeigneten räumlichen Kontexten realisieren. Die Abgrenzung dieses Handlungsraums muss den Interdependenzen der verschiedenen Dimensionen der Entwicklung angemessen sein. Diese spezifischen Ausgangsbedingungen verlangen daher nach einer Definition von Region, die sich nicht in erster Linie an den Grenzen der Gebietskörperschaften orientiert (welche die Funktion haben, Kompetenzbereiche eindeutig abzugrenzen), sondern an sinnvollen Reichweiten von Aufgaben, Interdependenzen und Interaktionen. Regionsbildung wird so zu einem Element der regionalen Entwicklungspolitik, über das regionale Akteure (mit)entscheiden müssen. Regionen dieser Art entstehen durch Vereinbarungen. Ihre Grenzen sind flexibel im Hinblick auf veränderte Ziele und Aufgaben und offen für neue Akteure. Der Raum der Region bestimmt sich nach der Beteiligung, nicht nach administrativen Zuständigkeiten, er wirkt integrativ, nicht separierend.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> vgl. als aktuellen Überblick: Grunwald, Kopfmüller (2006).

<sup>29</sup> Benz, Fürst (2003): S. 11-66.

## **b) Partnerschaft: Regional Governance, Netzwerke, Sozialkapital, Netzwerkmanagement**

Theorien der Regionalentwicklung im Allgemeinen, speziell aber Theorien der nachhaltigen Entwicklung betonen heute nicht mehr primär naturräumliche oder ökonomische Bedingungen, wenn sie die Entwicklungsfähigkeit oder Entwicklungsprozesse von Regionen erklären wollen. Sie verweisen auf die Bedeutung von politischen, administrativen, sozialen und kulturellen Strukturen und Interaktionsmechanismen, die ursächlich dafür sind, ob Aktivitäten aller öffentlichen und privaten Akteure, die potentiell zur Entwicklung beitragen, koordiniert werden. Ganz allgemein steht dafür der Begriff „Regional Governance“.

Der Begriff Governance stellt ein Analysekonzept dar, das sich auf alle Formen von Koordination („Interdependenzmanagement“) und ihre Kombinationen anwenden lässt. Der auf die regionale Entwicklung bezogene Begriff „Regional Governance“ besagt, dass Koordination im Wesentlichen in Netzwerken stattfindet, in denen öffentliche und private Akteure freiwillig und vertrauensvoll auf der regionalen Ebene zusammenwirken.<sup>30</sup>

Netzwerke sind spezifische Interaktionsformen, die keine Zwänge zur Kooperation beinhalten. Sie sind für neue Partner offen und erleichtern Akteuren, die sich nicht mehr beteiligen wollen, den Austritt. Freiwilligkeit der Zusammenarbeit gewährleistet, dass nur solche Akteure involviert sind, die an der Herstellung von „Gemeinschaftsgütern“ interessiert sind und nicht ausschließlich eigene Ziele anstreben. Die Stabilität der Zusammenarbeit beruht auf Vertrauen. Der produktive Effekt von vertrauensvoller Kooperation gilt als Sozialkapital<sup>31</sup>, in das die Akteure investieren, und die Investition sichert, bei aller Flexibilität der Grenzen, den Bestand der Netzwerke.<sup>32</sup>

Netzwerke weisen darüber hinaus unterschiedliche Strukturen auf, je nach dem, welche Akteure wie intensiv Interaktionen pflegen. Die Netzwerktheorie liefert Aussagen über Zusammenhänge zwischen diesen Strukturen und den Effekten auf die Partnerschaft bzw. das Sozialkapital. Sowohl die Qualität der Partnerschaft als auch die Wirksamkeit des Sozialkapitals auf die Entwicklungsfähigkeit einer Region hängen somit von der Zahl der Akteure und der Dichte der Beziehungen ab. Da die Dichte bei Ausweitung des Akteurskreises geringer wird, sind sie nur in kleinen Gruppen effektiv. Diese können produktive Partnerschaften bilden, unterliegen aber auch der Gefahr, sich gegen Veränderungen abzuschotten („lock-in“ Effekt bzw. „group think“).

Deswegen gelten Netzwerke als produktiver, die sich aus lose gekoppelten Gruppen zusammensetzen. Darüber hinaus gelten Vermittler zwischen

---

30 Fürst (2003): S. 251-267; Fürst (2007).

31 Harriss, de Renzio, (1997): S. 919-937.

32 Jansen, (2006).

„Gruppen“ mit hoher Interaktionsdichte als wichtig für die Leistungsfähigkeit von Netzwerken. Ferner wird die Rolle von politischen Führungspersonlichkeiten betont, die in der Lage sind, Strukturen an veränderte Erfordernisse anzupassen. Die Fähigkeit zum Management von Netzwerken verlangt nicht unbedingt formale Macht, sondern Unabhängigkeit von bestimmten Interaktionsbeziehungen.

### **c) Reflexivität: Lernende Regionen**

Das Prinzip der Reflexivität verweist auf die Selbstbewertung und das Lernen der regionalen Akteure. Es entspricht dem Postulat der Theorie lernender Regionen<sup>33</sup>, wonach eine hohe Lernfähigkeit, d.h. die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Regionalpolitik Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung ist. Welche Bedingungen Lernfähigkeit sichern, lässt sich der Theorie nicht eindeutig entnehmen. Je nach Anwendungsbereich werden unterschiedliche Voraussetzungen genannt. Im Kern wird jedoch auf die Bedeutung von Netzwerken hingewiesen, die durch ihre Kontaktstrukturen eine dichte Kommunikation erzeugen. Darüber hinaus gilt die Offenheit für Leistungsvergleiche und das Lernen von anderen als wichtig.

### **d) Integration: Endogene Entwicklung, Cluster-Bildung, Wertschöpfungsketten**

Die Integration unterschiedlicher Funktionen lässt sich aus verschiedenen Theorien ableiten. Sie zeigen, dass es - im Unterschied zu früheren Konzepten einer integrierten Entwicklungsplanung - nicht um eine umfassende Berücksichtigung aller Politikbereiche geht, sondern um eine selektive Integration in Bezug auf die spezifischen Bedürfnisse und Potentiale von Regionen.

Grundlage dieses Verständnisses von integrierter Entwicklungspolitik sind Theorien

- endogener Entwicklung (Regionalentwicklung verlangt die Mobilisierung der vorhandenen besonderen Potentiale und die Beseitigung der besonderen Schwächen von Regionen), der
- Cluster-Bildung (Regionalentwicklung beruht auf einer branchenspezifischen Kombination von Unternehmen und öffentlichen Institutionen in einem regionalen Kontext), der
- Wertschöpfungskette (regionale Entwicklung erfordert die Zusammenfassung von allen Aktivitäten, die zur Herstellung und Vermarktung von Produkten erforderlich sind, von den infrastrukturellen Voraussetzungen bis zum Marketing) sowie die Theorie der
- flexiblen Spezialisierung in regionalen Milieus bzw. „Industrial Districts“ (Entwicklungschancen liegen in den wirtschaftlichen, sozia-

---

<sup>33</sup> Benz, Fürst (2002): S. 21-35; Scheff, (1999).

len, kulturellen und politischen Institutionen, die eine Region charakterisieren).

Neuerdings wird vor allem das Clusterkonzept auf ländliche Räume angewandt, wobei sich die Theorien in wichtigen Aussagen decken. Alle betrachten Regionalentwicklung als Koordinationsaufgabe im Sinne einer *selektiv* integrierten Politik.

#### **e) Wettbewerb: Evolutionärer Föderalismus**

Wettbewerb stellt ein Verfahren dar, mit dem Partnerschaften, Koordination und Lernfähigkeit gefördert werden können. Während die politikwissenschaftlichen Theorie von „multilevel governance“ auf die Nachteile von hierarchischer Steuerung durch Regulierung oder finanzielle Förderung verweist und auch die Verhandlungssysteme nach dem Modell der Gemeinschaftsaufgaben (GAK, GRW) tendenziell für ineffektiv erklärt, begründet die Theorie des evolutionären Föderalismus die Vorteile des interregionalen Wettbewerbs. Entscheidend ist dabei, den produktiven Leistungswettbewerb vom Standortwettbewerb zu unterscheiden; letztere ist für wirtschaftsschwache Regionen gefährlich.<sup>34</sup>

Wenn anerkannte Maßstäbe des Leistungsvergleichs vorhanden sind oder in Zielvereinbarungen definiert werden, und wenn Regionen bereit sind, sich dem Vergleich zu stellen, kann der Regionenwettbewerb nach der Theorie innovative Politik generieren und zur Diffusion von Innovationen durch Nachahmung beitragen. Allerdings müssen Regionen in der Lage sein, sich im Wettbewerb zu verbessern. Konkurrenzfähigkeit verlangt daher Innovationsfähigkeit aller Beteiligten, und diese Fähigkeit darf nicht zu stark zwischen Regionen divergieren.

Der Wettbewerb stellt einen Anreizmechanismus für Innovationen dar, der nur funktioniert, wenn die konkurrierenden Regionen bestimmte strukturelle Voraussetzungen erfüllen. Im Sinne des evolutionären Modells ist es aber denkbar, dass der Wettbewerb diese Voraussetzungen selbst erzeugt, wenn er nicht nur zur Anpassung der Politikinhalte, sondern auch der internen Strukturen führt. Unabdingbar ist aber, dass der Wettbewerb organisiert wird und Ziele und Verfahren zentral definiert oder vereinbart werden.

Aus diesen theoretischen Überlegungen ergibt sich, dass der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv grundsätzlich geeignet ist, nachhaltige ländliche Entwicklung zu fördern. Ob dies in der Praxis zutrifft, hängt davon ab,

- ob durch den Wettbewerb Veränderungen von regionalen Netzwerken erzeugt wurden,
- ob regionale Netzwerke in ihrer Lernfähigkeit stabilisiert werden konnten.

---

<sup>34</sup> Benz (2004): S. 4-10; Benz (2006): S. 157-172.

- ob diese Veränderungen geeignet sind, integrierte Politik, Kooperation und Lernfähigkeit zu erhöhen,
- ob Innovationen generiert werden und diese in anderen Regionen aufgegriffen werden.

Die empirische Untersuchung von regionalen Netzwerken sollte dazu beitragen, diese Fragen zu klären.

Innerhalb der Begleitforschung stand die Untersuchung der praktischen Erfahrungen der Regionen mit dem Steuerungsansatz im Mittelpunkt. Hierfür wurden im Wesentlichen die vier o.a. methodischen Ansätze angewendet und kombiniert: Die Selbstbewertung nach **Erfolgsfaktoren** liefert eine unmittelbare Selbsteinschätzungen der regionalen Akteure über den Erfolg ihrer Arbeit nach vorgegebenen Indikatoren. Die **Fokusgruppen** tragen zur Reflexion über Selbsteinschätzungen und zu deren Kontrolle in kommunikativen Prozessen bei, die professionell angeleitet und moderiert sind. Die **Netzwerkanalysen** transformieren subjektive Einschätzungen in quantitative Zusammenhänge über die Bedeutung und Macht der Akteure, über Kommunikationsbeziehungen und Kooperation sowie über die Entwicklung von regionalen Partnerschaften und regionaler Integration. Die **ökonomischen Analysen** erfassen diese Wirkungszusammenhänge mit dem Ziel (zusätzlich zur Erfassung der harten Effekte), den Mehrwert des Steuerungsansatzes zu bemessen. Bevor nun die Ergebnisse aus den Analysen vorgestellt werden, wird die Einschätzung der Modellregionen in Bezug auf die Prinzipien des Steuerungsansatzes vorgestellt.

### 2.3 Einschätzung des Steuerungsansatzes durch die Modellregionen

Betrachtet man die Bewertungen der Modellregionen<sup>35</sup> auf der Ebene der fünf Prinzipien, so ergibt sich folgendes Bild (siehe Übersicht 8). Die höchste Zustimmung<sup>36</sup> und damit die höchste Wichtigkeit aus Sicht der Modellregionen erhält das Prinzip Regionalität (80,6%). Dies unterstreicht die Bedeutung der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene. Nur etwas schwächer schneiden die Prinzipien Partnerschaft und Integration ab (76,4% bzw. 75%). Auffällig ist, dass alle Regionen diese drei Prinzi-

---

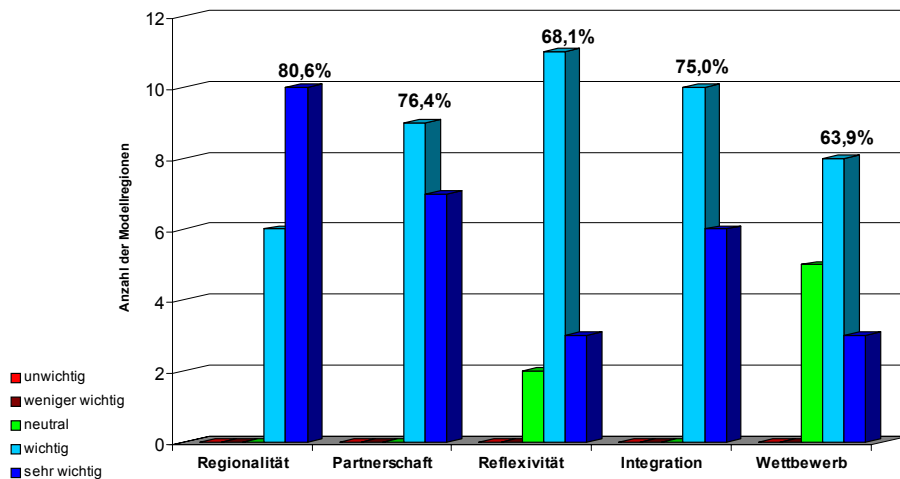
35 Im Folgenden wird die Zusammenfassung der Aussagen der Modellregionen aus den Abschlussberichten 2005 (Teil 1) in Bezug auf die fünf Prinzipien und deren Instrumente dargestellt. Der Bericht ist als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

36 Die Berechnung des Zustimmungsfaktors erfolgte folgendermaßen: Der Bewertungsskala unwichtig bis sehr wichtig wurden Punktwerte zugeordnet: unwichtig = 0 Punkte, weniger wichtig = 2,5 Punkte, neutral = 5 Punkte, wichtig = 7,5 Punkte und sehr wichtig = 10 Punkte. Die Anzahl der Nennungen wurde mit den Punkten multipliziert und in Prozent umgerechnet.

pien als sehr wichtig oder wichtig eingestuft haben.<sup>37</sup> An vierter Stelle in punkto Wichtigkeit folgt das Prinzip Reflexivität (68,1%), das von zwei Regionen als neutral eingeschätzt wurde. An letzter Stelle, aber immer noch mit einer Zustimmung von über 63%, folgt das Prinzip Wettbewerb.

*Übersicht 8: Wichtigkeit der fünf Prinzipien des Steuerungsansatzes insgesamt*

Hinweis: Auf der Ebene der Prinzipien haben nur 16 von 18 Modellregionen geantwortet



Quellen: Abschlussberichte Teil 1, eigene Auswertungen, Darstellung: Elbe 2006.

Der Zugewinn regionaler Handlungsspielräume durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen wird von den Modellregionen dabei als hoch eingeschätzt. Nach Aussage der Modellregionen sind die wesentlichen positiven Auswirkungen die höhere Motivation der Akteure für eine Beteiligung am Prozess, die Aktivierung des Ehrenamts und die Eigenverantwortlichkeit durch Beeinflussung von Förderentscheidungen, die zu einem höheren Selbstbewusstsein beitragen. Die Akteure fühlen sich verantwortlich für den Gesamtprozess, und es kommt zu einem ehrlichen Umgang miteinander, da kein Dritter für Entscheidungen verantwortlich gemacht werden kann. Die Verantwortung und höhere Motivation machten sie dabei belastbarer für den

<sup>37</sup> Eigene Interpretation: Wechselwirkungen zwischen diesen Prinzipien sind vor allem auf der prozessualen Ebene zu finden: Die Partnerschaft soll die relevanten Akteure der Region repräsentieren und somit den Grundstein für einen integrierten und sektorübergreifenden Ansatz legen.



damit verbundenen höheren Aufwand.<sup>38</sup> Negativ wird zum einen die hohe Erwartungshaltung bei einigen Akteuren (z.B. Antragstellern) in der Region eingestuft und die Tatsache, dass die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in Teilen nur finanziell gesehen wird („Selbstbedienungsmentalität“), d.h. Aspekte wie Partnerschaft etc. treten zeitweise in den Hintergrund.

Bezogen auf die Abstimmung und Zusammenarbeit innerhalb der Region wird von den Modellregionen ein geteiltes Bild vermittelt: Auf der einen Seite gibt es Regionen, in denen Regionen Aktiv als weitere „Konkurrenz-Initiative“ gesehen wurde, die Parallelstrukturen etabliert und das nebeneinander Herarbeiten (z.B. in Bezug auf LEADER+) in der Region verstärkte. Auf der anderen Seite konnten die bestehenden Initiativen als Partner für eine gemeinsame Zusammenarbeit gewonnen werden. Dabei wird nicht deutlich, welche Gründe dafür verantwortlich sind, ob Regionen Aktiv als Chance oder Konkurrenz wahrgenommen wird.<sup>39</sup>

Ähnliches gilt in Bezug auf die Unterstützung der Modellregionen durch die Bundesländer: Die ungenügende Abstimmung zwischen dem Ministerium und den Bundesländern bei der Konzipierung und Umsetzung von Regionen Aktiv wird von den Modellregionen als ein Grund für die teilweise ablehnende Haltung der Länder gegenüber den Modellregionen gesehen.<sup>40</sup> Diese Haltung führte zu Folgeproblemen für die Partnerschaften, da ihnen die nötige politische Unterstützung für Verstetigungsprozesse, teilweise auch die fachliche Unterstützung seitens der Landesbehörden zur Klärung förderrechtlicher Fragen fehlte. Insgesamt gibt es aber sowohl Bundesländer, die Regionen Aktiv nicht unterstütz(t)en oder ablehn(t)en, als auch solche, die Erfahrungen aus den Modellregionen in ihre Landesprogramme integrier(t)en.

## 2.4 Erfolgsfaktoren

Die Methode der Erfolgsfaktoren stand im Zentrum der von den regionalen Partnerschaften anzuwendenden Selbstevaluierungsmethode. Sie diente der regelmäßigen Selbstbewertung und der Darstellung der zentralen Stärken und Defizite der regionaler Partnerschaften und Prozesse in den Modellregionen. Erfolg bedeutet dabei, dass die an der Umsetzung von Regionen Aktiv inte-

---

38 Die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen wird von den Modellregionen insgesamt als sehr positiv angesehen. Dies gilt auch für die Verlagerung der finanztechnischen Abwicklung in die Regionen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu LEADER+, wo in vielen Bundesländern die Behörden in den Regionen nur der „Briefkasten“ des Landesministeriums sind.

39 Die ausführliche Bewertung durch die Modellregionen ist in den beiden Berichten zur regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte 2005 aus den Modellregionen zu finden (Ergebnisse der regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte aus den Modellregionen. Teil 1: Den Steuerungsansatz Regionen Aktiv bewerten. Ergebnisse der Regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte aus den Modellregionen. Teil 2: Das Erreichte aufzeigen). Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

40 Aus diesem Grund wurde der Programmbeirat um Bundesländervvertreter erweitert.

ressierten regionalen Akteure ihre Ziele im politischen Prozess besser erreichen können. Dazu können das Erkennen und Nutzen bestimmter immer wieder relevanter Faktoren politischer Prozesse (z.B. das Erkennen von Policy Windows, die Nutzung von Win-win-Situationen oder die Gewinnung mächtiger politischer Partner) bzw. das Erkennen von Schwächen innerhalb dieser Bereiche hilfreich sein. Mit Hilfe der Erfolgsfaktoren können Akteure die potenziellen Folgen des eigenen Handelns besser abschätzen und eigene Ziele letztendlich besser im politischen Prozess erreichen. Folgende Erfolgsfaktoren wurden im Rahmen von Regionen Aktiv – nach einer Überarbeitung früherer Versionen – verwendet (siehe Übersicht 9).

*Übersicht 9: Methode der Erfolgsfaktoren*

Erfolgsfaktor	Kurzerklärung / Beispielfrage
Probleme und Lösungswille	<p>Wenn in einer Region Entwicklungsprobleme von vielen erkannt werden und Akteure gemeinsam nach Lösungen suchen, schafft das Chancen für integrierte ländliche Entwicklung.</p> <p><b>Gibt es in einer Region bestimmte Probleme, die Anknüpfungspunkte und Chancen für eine nachhaltige Regionalentwicklung eröffnen?</b></p>
Leitbilder, Visionen und Regionales Entwicklungskonzept	<p>Leitbilder und Visionen sorgen in einem REK für die Handlungsgrundlage des regionalen Entwicklungsprozesses.</p> <p><b>Arbeitet eine Region noch auf der Basis der im REK formulierten Leitbilder?</b></p>
Kooperation und Win-win	<p>Wenn Projekte der Regionalentwicklung so angelegt sind, dass mehrere Akteure (z.B. Landwirtschaft und Naturschutz) gleichzeitig einen Nutzen daraus ziehen.</p> <p><b>Werden in einer Region Maßnahmen umgesetzt, die sowohl Landwirtschaft als auch anderen Interessen gleichzeitig Gewinne versprechen?</b></p>
Erfolge nutzen	<p>Kritiker verstummen, wenn Erfolge der Regionalentwicklung ständig öffentlichkeitswirksam nach außen getragen werden.</p> <p><b>Werden in einer Region Erfolge der Regionalentwicklungsmaßnahmen ständig öffentlich gemacht?</b></p>
Überschaubarkeit und Anschlussfähigkeit	<p>Wenn Projekte der Regionalentwicklung überschaubar gestaltet werden, erhöhen sich ihre Umsetzungschancen. Wenn sie an herrschenden Förderprogrammen oder bereits bestehenden Entwicklungen in der Region anknüpfen, ebenso.</p> <p><b>Knüpfen Regionalentwicklungsmaßnahmen an bereits bestehende Strukturen in der Region an?</b></p>
Starke Partner	<p>Um nachhaltige Regionalentwicklung zu verwirklichen, können starke Partner hilfreich sein.</p> <p><b>Setzen sich in einer Region starke Partner und Fürsprecher für RA ein?</b></p>
Lernfähigkeit, Austausch und Evaluierung	<p>Lernen, Austausch und Evaluierung sorgt für einen erfolgreichereren Entwicklungsprozess.</p> <p><b>Lernen die beteiligten Akteure voneinander und miteinander und werden Evaluierungsmethoden angewendet?</b></p>

<b>Transparenz, Offenheit und Flexibilität</b>	Transparenz und Offenheit sorgen für eine höhere Legitimation des Prozesses – Flexibles Reagieren auf unerwartete Dinge ebenso. <b>Laufen die Prozesse in der RA-Region transparent ab? Herrscht Offenheit und Flexibilität z.B. in bezug auf die Einbeziehung neuer Akteure?</b>
<b>Breite Beteiligung</b>	Wenn möglichst unterschiedliche Interessen und Akteure sich beteiligen können, erhöht das die Legitimation des Gesamtprozesses. <b>Haben in einer Region alle Interessen gleichermaßen eine Chance sich am Entwicklungsprozess zu beteiligen?</b>
<b>Promotoren als Zugpferde</b>	Wenn es einen oder wenige durchsetzungsfähige überdurchschnittliche Promotoren (Zugpferde) gibt, erhöht das die Chance einer erfolgreichen nachhaltigen Regionalentwicklung. <b>Gibt es in einer Region einen oder mehrerer solcher Zugpferde?</b>
<b>Ausreichende Ressourcen für das Regionalmanagement</b>	Das Regionalmanagement ist zentral für den gesamten Entwicklungsprozess als koordinierende Institution. <b>Sind für das Regionalmanagement ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen eingeplant?</b>
<b>Kompetentes Prozessmanagement</b>	Mitarbeiter(innen) des Regionalmanagements müssen über eine Fülle an Fähigkeiten verfügen (analytisches Denken, Strategieentwicklung, taktisches Geschick, Kommunikation, Methoden, etc...) <b>Verfügen das Regionalmanagement und die zentralen Akteure der regionalen Partnerschaft über ausreichende Prozesskompetenz?</b>
<b>Partnerschaftliche Programmumsetzung</b>	Durch eine partnerschaftliche Programmumsetzung der verschiedenen beteiligten Ebenen im Regionalentwicklungsprozess kann eine optimale Mischung aus „hierarchischen Anreizen“ und einem hohen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Regionen selbst entstehen (bottom up). <b>Hat sich zwischen den beteiligten Ebenen eine vertrauensvolle Partnerschaft entwickeln können?</b>

Quelle: Böcher/Tränkner

Die Umsetzung der Methode der Erfolgsfaktoren erfolgt über einen Fragebogen mit ausführlicher Anleitung und Beispielen sowie einem Auswertungs-

tool, das die schnelle Auswertung der ausgefüllten Fragebögen mit der Hilfe von Microsoft-Excel ermöglicht. Zu jedem Erfolgsfaktor werden Aussagen formuliert, deren Grad des Zutreffens die regionalen Akteure (z.B. die Mitglieder regionaler Partnerschaften) anhand einer Likert-Skala von 1-5 (trifft nicht zu...trifft voll und ganz zu) bewerten sollen. Auch wenn es sich bei den eingetragenen Bewertungen zunächst um subjektive Einschätzungen handeln kann, ergibt sich bei einer breiten Anwendung dieser Methode dann ein realistisches Gesamtbild der aktuellen regionalen Lage, wenn viele regionale Akteure zum gleichen Zeitpunkt diesen Fragebogen ausfüllen. Es entsteht eine Gesamtbewertung des regionalen Entwicklungsprozesses auf der Basis der Einschätzungen aller wichtigen Akteure (Mittelwerte zu jedem Erfolgsfaktor). Anhand der in einer Region dann vorliegenden ausgefüllten Checklisten lässt sich eine durchschnittliche Einschätzung der einzelnen Erfolgsfaktoren gewinnen. Somit können sowohl einzelne Bereiche sichtbar gemacht werden, in denen bereits ein guter Prozessstand erreicht ist, als auch defizitäre Bereiche aufgedeckt werden.

#### 2.4.1 Programmspezifische Auswirkungen

Die Einschätzung bzw. die Ausprägung der Erfolgsfaktoren in den Regionen kann nicht losgelöst von den regionalen Rahmenbedingungen bzw. von den programmspezifischen Vorgaben und Möglichkeiten gesehen werden. Die Ausgestaltung politischer Förderprogramme ist selbst ein wichtiger Erfolgsfaktor für regionale Entwicklungsprozesse. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Wirkungen der beiden Förderprogramme Regionen Aktiv und LEADER+ in Bezug auf die Erfolgsfaktoren beschrieben. Die Gliederung folgt dabei den o.a. Unterschieden zwischen Regionen Aktiv und LEADER, d.h. es werden die Bereiche bearbeitet, in denen die Verlagerung von Kompetenzen in die Modellregionen weitreichender und konsequenter als bei LEADER war.

##### 2.4.1.1 Anschlussfähigkeit und breite Beteiligung durch freie Regionsabgrenzung

Durch die freie Regionsabgrenzung ohne Beschränkung der Größe bspw. über Bevölkerungsgrenzen oder eines administrativen Zuschnittes wurde insgesamt eine hohe Anschlussfähigkeit an verschiedene regionale Problemlagen und Erfordernisse erreicht. Im Gegensatz zu LEADER+ konnten auch die Städte mit in die Förderkulisse einbezogen werden. So entstanden bei Regionen Aktiv funktionale Regionen, die auf die regionalen Entwicklungsfragen zugeschnitten waren. Es entstanden unabhängig von Länder- und Stadt-Landgrenzen übergreifende Kooperationen. Neue Perspektiven konnten dadurch eröffnet werden, dass z.B. nahe gelegene, bevölkerungsstarke Absatzmärkte für regionale Produkte und Tourismusangebote aktiv einbezo-

gen werden konnten. Daneben konnte die Beteiligung durch die Einbeziehung bspw. städtischer Interessensgruppen auf eine breitere Basis gestellt und damit die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöht werden<sup>41</sup>.

### **Höhere Selbstverpflichtung und Nachhaltigkeit der Kooperation durch Institutionalisierung der regionalen Partnerschaften**

Aufgrund der Übertragung der inhaltlichen und abwicklungstechnischen Kompetenzen mussten sich die Regionalen Partnerschaften als juristische Personen (Verein, GmbH o.ä.) institutionalisieren. Während bei LEADER+ die Träger- und Organisationsstrukturen der Lokalen Aktionsgruppen zwischen den Bundesländern stark variieren, wurden bei Regionen Aktiv in allen Modellregionen eingetragene Vereine gegründet.

Die regionalen Akteure der Modellregionen sind dabei der Ansicht, dass eine institutionalisierte Partnerschaft zu einer Bündelung und arbeitsteiligen Organisation von Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen, zu einer höheren Selbstverpflichtung für die Umsetzung der Kooperationsziele und einem stärkeren Selbstverantwortungsgefühl führt. Der partnerschaftliche Geist der Umsetzung zeigt sich auch in der als höher eingeschätzten Konstanz des Personals in Regionalmanagement und Vorstand.

#### 2.4.1.2 Regionales Budget und Abwicklungspartner vor Ort: Selbstverantwortung durch finanziell-administrative Entscheidungskompetenzen

Durch die Einrichtung regionaler Budgets und die Entscheidungskompetenz für einen eigenständigen finanziellen Abwicklungspartner vor Ort wurden im Vergleich zu anderen Förderprogrammen kürzere Projektlaufzeiten und Entscheidungsprozesse erreicht<sup>42</sup>. Aufgrund der institutionellen und räumlichen Nähe des Abwicklungspartners zum Regionalmanagement und der Partnerschaft wurden Vernetzung und Austausch gestärkt und Vertrauen aufgebaut. Entscheidungs- und Abwicklungsprozesse wurden transparent und beschleunigt, womit eine signifikant schnellere Mittelbereitstellung als bei LEADER+ und GAK gewährleistet war<sup>43</sup>.

Negativ wirkten sich dagegen die Abhängigkeit vom jährlichen Bundeshaushalt und die aufwendige Abstimmung mit anderen Fördermaßnahmen<sup>44</sup> sowie die zu Beginn der Umsetzungsphase sehr hohe Mittelzuweisung an die Regionalen Partnerschaften aus: Zum einen musste ein Großteil der Mittel in das jeweils nächste Haushaltsjahr übertragen werden (verbunden mit Unsicherheiten, ob dieser Übertragung stattgegeben wird) und zum anderen ver-

---

41 Aus den Interviews in Modul 5, Weserland (Tränkner).

42 Elbe (2006): S. 72; Lukesch., Payer., Rabenau (2006): S. 50.

43 Lukesch et.al. (2006); S. 59f.; weitere Hinweise in den Interviews in Modul 5 (Tränkner).

44 Elbe (2006): S. 60.

fügten die Modellregionen über so viel Mittel, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Gremien zunächst nicht gesucht werden musste.<sup>45</sup>

Die Möglichkeit Projekte nach dem Vorschussprinzip zu finanzieren, bot im Gegensatz zum Erstattungsprinzip bei LEADER+ höhere Chancen für die Beteiligung gerade (finanziell) schwächerer regionaler Akteure (z.B. kleinere Vereine), weil Finanzierungslücken verhindert werden konnten<sup>46</sup>. Die Partnerschaften konnten innerhalb eines weit gesteckten Maßnahmenrahmens die Förderquoten selbst bestimmen und die Mittelvergabe frei gestalten (siehe Übersicht 6)<sup>47</sup>.

Die Möglichkeit der 100%igen Förderung des Regionalmanagements über mehrere Jahre hinweg<sup>48</sup> hat den regionalen Partnerschaften zunächst zu einem schnellen Start verholfen und zu einer vom regionalen Kontext unabhängigen Koordination der eigenen Angelegenheiten geführt<sup>49</sup>. Gerade zu Beginn war dieser Aspekt für die sich neu bildenden Partnerschaften ein großer Vorteil. Vor dem Hintergrund der Verstetigung und Verankerung der Partnerschaften im regionalen Institutionengefüge nach dem Ende von Regionen Aktiv ist eine 100%-Förderung des Regionalmanagements jedoch auch kritisch zu bewerten. Eine dauerhafte 100%-Förderung erzeugt nicht genügend Anreize, rechtzeitig die Nachfolgefinanzierung zu sichern. Die Partnerschaften mussten deswegen einen hohen Anpassungsdruck beim Übergang in die regionale Kofinanzierung abfangen.<sup>50</sup> Letztlich wäre der Einsatz eines zeitlich und räumlich degressiv gestaffelten Kofinanzierungsmodells von Beginn an, insbesondere aufgrund des höheren Fördergefälles in den alten Bundesländern, zielführender in Bezug auf die Verstetigung der Strukturen gewesen.

#### 2.4.1.3 Lernfähigkeit, Austausch und Evaluierung: Lernende Regionen und lernendes Programm

Die Erfahrungen aus Regionen Aktiv und aus LEADER+ zeigen, dass zu Beginn der Umsetzungsphase eines regionalen Entwicklungsprozesses nur wenige regionale Partnerschaften in der Lage sind, operationalisierte Zielsysteme aufzustellen und sich im Rahmen von Selbstevaluierungen regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Auch wenn von den Partnerschaften zum Teil berechtigte Kritik am Umfang und den Methoden des Evaluations- und Berichtswesens geäußert wurde, hat die Programmsteuerung von Regionen Ak-

---

45 Elbe (2006): S. 60 und 64.

46 Lukesch et.al. (2006): S. 47.

47 Lukesch et al (2006): S. 56 und S. 59; Elbe (2006): S. 60 und 64.

48 Bei LEADER+ max. zu 75% (neue BL) gefördert und in meisten Bundesländern degressiv gestaffelt.

49 Elbe (2006): S. 55; Lukesch et al (2006): S.56.

50 Elbe (2006): S. 109.

tiv über die kontinuierlich gestellten Anforderungen wichtige Impulse für Lernprozesse in den Modellregionen gesetzt.

Die im Gegensatz zu LEADER verbindliche Selbstevaluierung der regionalen Entwicklungsprozesse konnte dabei zu 100% aus dem regionalen Budget finanziert werden.<sup>51</sup> Diese Selbstevaluierung wirkte sich günstig auf die Qualität der Projektauswahl, -begleitung und -bewertung aus<sup>52</sup>. Die regionalen Partnerschaften bewerteten die Instrumente zur Evaluierung, Qualifizierung und Vernetzung (Selbstbewertung, Fokusgruppen, Vernetzungstreffen) insgesamt als gut. Sie förderten die Selbstbeobachtung, -reflexion und kollektives Lernen. Im Ergebnis erreichten die Partnerschaften Transparenz über die eigenen Stärken und Schwächen und konnten ihre Entwicklungsprozesse professionalisieren<sup>53</sup>.

Lernprozesse fanden aber auch auf der Programmebene statt. Voraussetzung hierfür war ein Informationssystem, das einen kurzfristigen Rücklauf von Erfahrungen aus den Modellregionen zum Ministerium gewährleistete. Neben den Berichten aus den Regionen<sup>54</sup> spielte die Ausgestaltung des aktiven Wissenstransfers mittels Vernetzungstreffen und den regionalen Fokusgruppen eine wichtige Rolle.

Durch die bundesweit einheitliche Programmgestaltung konnten die Modellregionen auch über Bundesländer hinweg voneinander lernen und ihre Erfahrungen mit der Umsetzung von Regionen Aktiv untereinander austauschen. Ein solches Networking ist in seiner Wirkung schwer einzuschätzen und wird daher leicht vernachlässigt. Hingegen sah das Ministerium darin ein wichtiges Medium für die Verstetigung der Regionen Aktiv-Strukturen und Prozesse.

#### 2.4.1.4 Prozesskompetenz und Transparenz durch Wettbewerb

Regionen Aktiv implementierte verschiedene Wettbewerbselemente, angefangen von der Auswahl der besten Konzepte, d. h. der Modellregionen, über die Wahl des „Projektes des Monats“ bis hin zur Gewährung einer sog. leistungsgebundenen Reserve in der Umsetzungsphase. Hierdurch sollten die inhaltlichen Ziele des Programms effektiver und effizienter erreicht werden<sup>55</sup>. Die Teilnahme an diesen Wettbewerben bot den regionalen Partnerschaften die Chance, ihre Prozesse zu professionalisieren und ihr Außenprofil zu verbessern. Die Prozesskompetenz der regionalen Akteure wurde dabei einerseits durch die Nutzung von Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit den Projekten des Monats gestärkt, andererseits durch die gemeinsame Me-

---

51 Elbe (2006): S. 52ff.

52 Elbe (2006): S. 156ff.

53 Lukesch et al (2006): S. 56f. und S.62; Elbe (2006): S. 117ff.

54 Halbzeit-, Fortschritts- und Abschlussberichte der Modellregionen

55 Elbe (2006): S. 192.



thodenentwicklung für die Erstellung, Diskussion und Einschätzung SMARTer<sup>56</sup> Ziele im Prozess zur Erlangung der zweiten leistungsgebundenen Reserve.

### **Auswahl zur Modellregion**

Die Analysen der Begleitforschung zeigen insgesamt eine positive Wirkung des Wettbewerbsansatzes. Insbesondere der mehrstufige Auswahlprozess zur Modellregion trug zu einer intensiven Diskussion der gemeinsamen regionalen Ziele bei, bot den regionalen Partnerschaften die Chance, sich zu profilieren und ihre Legitimation nach innen und außen zu steigern. Nach Einschätzung der Regionen führte auch der mit dem Wettbewerb verbundene Zeitdruck zur schnellen Einigung der Akteure, wenngleich in einigen Regionen etwas mehr Zeit für die Zeit der Selbstfindung notwendig gewesen wäre<sup>57</sup>. Im Auswahlprozess wurde die Wettbewerbsorientierung jedoch nicht ganz durchgehalten: Während die erste Auswahlrunde ohne Einfluss der Politik verlief, wurden bei der Endauswahl der 18 Modellregionen neben den im Vorfeld bekannt gegebenen Auswahlkriterien die Kriterien „Verteilung nach Bundesländern“ und „Strukturtyp“ (u.a. Stadt-Land Regionen, strukturschwache Regionen) eingeführt.

### **Leistungsgebundene Reserve in der Umsetzungsphase**

Die erste Tranche der leistungsgebundenen Reserve wurde auf Grundlage des Halbzeitberichtes Anfang 2004 vergeben. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 100.000 Euro wurden an diejenigen Regionen vergeben, die die Anforderungen an SMARTe Ziele am besten erfüllten. Nach Angaben der regionalen Akteure führte diese Definition zu einer höheren Transparenz und Überschaubarkeit durch nachvollziehbarere Strukturen in der Region. Kritisiert wurde jedoch die fehlende Transparenz der Bewertungskriterien im Rahmen des Vergabeverfahrens der ersten Tranche. Aufgrund dieser Kritik wurde das Bewertungsraster zur Vergabe der zweiten Tranche (90.000 Euro Anfang 2005 auf Basis der Fortschrittsberichte) mit den regionalen Akteuren diskutiert und festgelegt (z.B. über ein Internetforum)<sup>58</sup>.

Der Wettbewerb um das „Projekt des Monats“ war nicht mit finanziellen Anreizen verbunden. Dies mag ein Grund dafür sein, dass sich nicht alle Regionen daran beteiligten. Für diejenigen Regionen, die sich beteiligten (und gewannen), führte er jedoch zu einem Imagegewinn innerhalb der Modellregion und in der Außenwirkung. Insgesamt konnten die Gewinner der Wettbewerbselemente, ihre Erfolge öffentlichkeitswirksam „verkaufen“. Für die

---

56 Spezifisch-konkret, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert

57 Elbe (2006): S. 186.

58 Elbe (2006): S. 187 und 196.

Verlierer gestaltete sich dies wesentlich schwieriger und führte in einigen Regionen zu starken Konflikten innerhalb der Partnerschaft sowie zu erhöhtem Rechtfertigungsdruck der Partnerschaft nach außen (z.B. gegenüber dem Bundesland).

Um einen detaillierteren Einblick in die programmspezifischen Auswirkungen und Ausprägungen der Erfolgsfaktoren zu ermöglichen wird im Folgenden auf ein Phasenkonzept zurückgegriffen. In Anlehnung an die Theorie sozialer Netzwerke durchlaufen regionale Partnerschaften mindestens drei unterschiedliche Entwicklungsphasen: Initiierungsphase, Wachstumsphase und Verstetigungsphase. Entlang dieser drei Phasen werden nun die jeweils besonders relevanten Erfolgsfaktoren beschrieben.

#### 2.4.2 Erfolgsfaktoren und Effekte in den Entwicklungsphasen der Partnerschaften bei Regionen Aktiv

Im Rahmen von Förderprogrammen wie Regionen Aktiv sollen die intersektoralen regionalen Partnerschaften durch externe Anreize die nötigen Anschubimpulse bekommen und innerhalb einheitlicher Rahmen setzender Regeln (hier vertikale Partnerschaft) vergleichbare regionale „Policy-Zyklen“ anstoßen und umsetzen (Phasen der Problemdefinition, des regionalen Agenda-Setting, der Programmformulierung (Regionales Entwicklungskonzept (REK) schreiben), der Implementation (Umsetzung des REK), regelmäßige Evaluation usw.).<sup>59</sup> Das Ziel ist, verstetigte und dauerhafte partnerschaftliche Strukturen und wirtschaftlich messbare Effekte zu etablieren. Die Prozessphasen und besonders relevanten Erfolgsfaktoren für die Partnerschaften bei Regionen Aktiv lassen sich idealtypisch wie folgt beschreiben:<sup>60</sup>

##### 2.4.2.1 Initiierungsphase von Partnerschaften

Durch die Auswahl im Wettbewerb, die Impulsförderung und die Aussicht auf stärker regional eigenverantwortliche Umsetzungsprozesse wurde in den Regionen zunächst eine Aufbruchstimmung erzeugt. In vielen Fällen wurden Impulse für Zusammenarbeit in neuen inhaltlichen und personellen Konstellationen gegeben. Anreize von oben (Wettbewerb) führten dazu, dass regionale Akteure ihre Ausgangslage analysierten, mögliche Veränderungsbedarfe diskutierten sowie Leitlinien und regionale Entwicklungskonzepte entwarfen.

---

<sup>59</sup> Informations- und Steuerungsprobleme des Programmgebers, welche durch die unterschiedlichen Interessenlagen von Programmgeber und Partnerschaften entstehen, wurden bereits im vorangehenden Kapitel beleuchtet. Grundsätzlich ergeben sich weitere Problemfelder, da die Partnerschaften mit unterschiedlichen individuellen Ausgangsvoraussetzungen (bestehendes/neues Netzwerk, Grad der Professionalisierung der beteiligten Akteure) in den Wettbewerb hineingegangen sind, auf die das Programm mit einheitlichen Regeln nur begrenzt reagieren kann.

<sup>60</sup> Siehe auch Diller (2002).

Neue Akteure wurden mobilisiert, die regionalen Partnerschaften konstituierten sich über die vom Programmgeber geforderte Gründung einer juristischen Person. Weiterhin mussten funktionierende organisatorische Strukturen wie Regionalmanagement und Abwicklungspartner geschaffen und erste öffentlichkeitswirksame, die Motivation der beteiligten Akteure fördernde, Projekte angestoßen werden. Insgesamt brachte diese Phase in erster Linie weiche Effekte hervor, welche die Voraussetzungen für die folgende Umsetzungsphase darstellten.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren in dieser Phase konnten heraus gearbeitet werden:

- **ausreichende zeitliche und finanzielle Ressourcenausstattung** u.a. durch ca. 2,1 Mio. Euro Bundesmittel pro Region sowie die Möglichkeit der 100%-Förderung des Regionalmanagements. Dies sicherte überwiegend einen schnellen Start der Partnerschaften (Beteiligung organisieren/Leitbild erstellen).
- **Problemlage/Lösungswille und breite Beteiligung:** Die Definition eines gemeinsamen Leitbildes bzw. REK durch die regionalen Akteure war Grundlage für die Teilnahme an Regionen Aktiv. Diese Notwendigkeit der Zusammenarbeit führte zu einer Auseinandersetzung mit den eigenen Stärken und Schwächen und zum anderen dazu, dass die relevanten regionalen Akteure in diesen Diskussionsprozesse einbezogen wurden (Integration). Die breite Beteiligung in der Ideenphase sicherte eine frühe Legitimierung der Partnerschaft im regionalen Institutionengefüge.<sup>61</sup>
- **Win-Win-Situationen und Kooperation:** Dieser Erfolgsfaktor ist mit dem vorherigen verbunden: Erst die regionale Kooperationsbereitschaft erschloss die erforderlichen Nutzenpotenziale (Geld, Information, Know-how, Prestige, Macht). Naturgemäß herrschte in dieser Phase noch große Unsicherheit, die durch fehlende Kooperationserfahrungen und im Detail unklare Rahmenvorgaben bedingt war. Partnerschaften, die auf einem bestehenden Akteursnetzwerk aufbauen konnten und Erfahrungen im Umgang mit Förderprogrammen hatten, hatten in der Anfangsphase des Programms Vorteile: Die Erfahrungen aus den Partnerschaften zeigen, dass die Reduktion von Komplexität und Unsicherheiten gerade zu Beginn der Prozesse die Kooperationsbereitschaft der Akteure und den Umsetzungsbezug erhöht.
- **Partnerschaftliche Programmumsetzung und Prozesskompetenz:** Zu einem reibungslosen Umsetzungsprozess gehören u.a. klare Zielvorgaben, eindeutige Regeln zu Abläufen seitens des Programmgebers

---

<sup>61</sup> Es gab jedoch auch Partnerschaften, welche ihr REK weitgehend aus bestehenden informellen Planungen übernahmen und den Anspruch an eine breite Beteiligung in der Formulierungsphase nicht einlöst.

und ausreichende Qualifikationen der Schlüsselakteure in den Regionen (Abwicklungspartner, Regionalmanagement). Die Unklarheiten bei den Förderrichtlinien verursachten dabei zu Beginn Unsicherheiten, die die hohe Motivation der regionalen Akteure schwächte und gerade für junge Partnerschaften notwendige frühe Teilerfolge verhinderte. Durch das Fehlen einer Qualifizierungsstufe zwischen der Auswahl zur Modellregion und der Umsetzungsphase mussten die Qualifikationen im laufenden Prozess erworben werden.

- **Promotoren und starke Partner:** Gerade zu Beginn des Umsetzungsprozesses stellen regionale Leitfiguren einen wesentlichen Erfolgsfaktor dar, um die Initiative öffentlich zu verankern und Akteure zur Mitarbeit zu motivieren. Sie sind wichtig, damit aus einem kleinen organisatorischen Kern (Basispotenzial) eine umsetzungsstarke Partnerschaft unter Einbindung der relevanten Akteure entsteht (kritische Masse).

#### 2.4.2.2 Wachstum von Partnerschaften

In der 2. Phase – der Wachstumsphase – fand auf der Basis der gefassten Leitbilder, der geschaffenen organisatorischen Voraussetzungen und erster Erfahrungen im Umgang mit öffentlichkeitswirksamen Pilotprojekten die inhaltliche Umsetzung in Form von stärker investiven Projekten statt. Es stellte sich mehr und mehr heraus, in welchen Handlungsfeldern weitere Umsetzungspotenziale steckten und in welchen sich weitere Investitionen nicht lohnen würden. Aufbauend auf ersten greifbaren Erfolgen wurden Evaluationen durchgeführt, die zu einer Bewertung der bisherigen Strategien, zur Erkennung von bestehenden Lücken in Wertschöpfungsketten oder im Netz der beteiligten Akteure und zu inhaltlichen Fokussierungen führten. Insgesamt erreichten die Beteiligten der Partnerschaften durch Lernprozesse eine Stufe höherer Professionalisierung und effizienterer Umsetzungsstrukturen. Im positiven Fall konnten wirtschaftlich messbare Effekte erarbeitet und zusätzlich zu Fördermitteln eigene Einnahmen zur Finanzierung generiert werden.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren in der zweiten Phase konnten heraus gearbeitet werden:

- **Win-Win-Situationen und Kooperationsbereitschaft:** Ist die Herstellung der Kooperation während der breit aufgestellten Zielfindungsphase aufgrund der überwiegend gleichgerichteten Interessen an der Entwicklungsaufgabe<sup>62</sup> und an den Fördermitteln zunächst einfach, so zeigen sich in der Umsetzungsphase recht bald, in welchen Bereichen tatsächlich genügend Kooperationsbereitschaft und Win-Win-

---

<sup>62</sup> Siehe zur Abhängigkeit der Kooperationsbereitschaft vom Aufgabentypus und den damit zusammenhängenden Interessenkonstellationen: Benz (1994).

Potenzial vorhanden ist. Zum einen können Projektträger aufgrund fehlender eigener Ressourcen, mangelnder Kooperationserfahrung oder aufgrund des im Verlaufe des Prozesses programmbedingten Aufwands am Prozess fehlen oder austreten. Zum anderen können vorhandene ideologische Gräben und dominierende Verteilungskonflikte die Umsetzung intersektoraler und handlungsfeldübergreifender Projekte gefährden. Win-Win-Situationen müssen dabei teilweise bspw. von der Partnerschaft oder dem Regionalmanagement strategisch vorbereitet werden, da Projektträger eher dazu neigen, ihren eigenen Nutzen mit den Fördermitteln zu mehren.

- **Erfolge verkaufen und starke Partner:** In der Wachstumsphase ist es notwendig, die verschiedenen Handlungsfelder nicht nur inhaltlich durch Projekte, sondern auch strategisch durch Erweiterung des Akteurskreises (Projektträger/starke Partner/Promotoren) auf eine breitere Basis zu stellen. Zu Beginn ausgeklammerte Handlungsfelder mit Konfliktpotenzial konnten über erste Erfolge und das hierdurch aufgebaute Vertrauen bei den Skeptikern teilweise in die Prozesse integriert werden.<sup>63</sup> Eine aktive Vermittlung von Erfolgen innerhalb der Partnerschaft und nach außen (Öffentlichkeitsarbeit) ist Voraussetzung. Das „Verkaufen“ von Erfolgen wurde dabei auch durch die Notwendigkeit der Zieloperationalisierung unterstützt und half bei der gezielten Einbindung neuer starker Partner (insbesondere Finanzierungspartner wie Sparkassen, Raiffeisen-Genossenschaften oder politische Fürsprecher wie Führungspersönlichkeiten verschiedener Institutionen).
- **Lernfähigkeit/Austausch/Evaluierung:** Voraussetzung für die Initiierung der notwendigen kollektiven Lernprozesse sind zunächst überprüfbare (Zwischen-)Ziele, die bspw. von den Partnerschaften über Selbstevaluation von der Programmebene abgefragt werden. Insgesamt bescheinigten die befragten Akteure bei Regionen Aktiv, dass die regelmäßige und kritische Überprüfung der Ziele zu verschiedensten Veränderungsprozessen in den Partnerschaften geführt hat.<sup>64</sup> Allerdings ist gerade zu Beginn der Umsetzungsphase damit zu rechnen, dass bei den regionalen Partnerschaften wenig Eigeninitiative zur Auf-

---

63 Das Beispiel Wendland zeigt dies deutlich. Zu Beginn des Prozesses wurde das für die Umsetzung der regenerativen Energieziele relevante Thema „Biosphärenreservat“ aufgrund bestehender Konflikte ausgeklammert. Mit wachsendem Erfolg der Partnerschaft zu Beginn der Phase II wurde dieses ehemalige Konfliktfeld ab 2006 durch Integration eines Vertreters des Biosphärenreservates in den Vorstand der Partnerschaft integriert.

64 Z.B. Änderung der Projektauswahlssysteme, Änderung der Entscheidungsprozesse. Mit Einführung der SMARTen Zieldefinitionen erlangten die Partnerschaften sukzessive Klarheit über erfolgreiche und weniger erfolgreiche Projekte. Hierdurch konnten aufgrund der knappen Ressourcen die Aktivitäten auf Erfolg versprechende Handlungsfelder und Projekte fokussiert werden.

stellung eigener Evaluationssysteme vorhanden ist. Auch wenn die Implementierung dieser Vorgaben bei den Partnerschaften ablehnende Reaktionen ausgelöst hat, wurden die positiven inhaltlichen Effekte durch die Evaluierungen für die Prozessqualifizierung insgesamt als sehr positiv eingeschätzt. Positiv ausgewirkt haben sich auch die inner- und überregionalen Lern- und Vernetzungsinstrumente der Bundesgeschäftsstelle, der Regionen und der Fokusgruppen.

- **Überschaubarkeit/Anschlussfähigkeit:** Waren die Umsetzungsprozesse in der Anfangsphase noch relativ überschaubar, so mussten die Partnerschaften mit der zunehmenden Fülle an Informationen, Akteuren und Projekten geeignete Strukturen schaffen, um die wachsende Komplexität zu bewältigen. Die Bestimmung von Handlungsfeldern, die Einrichtung von Handlungsfeldkoordinatoren, übersichtliche Internetpräsentationen und arbeitsteilige Entscheidungsverfahren bei der Projektauswahl zeigen die Bestrebungen der Partnerschaften, die Prozesse zumindest für die Beteiligten und Interessierten überschaubar zu gestalten.

Um auch in Zukunft die regionale Kofinanzierung der Vorhaben zu sichern, waren die Partnerschaften bestrebt, an bestehende regionale administrativ-politische Strukturen anschlussfähig zu sein und weitere Unterstützungsstrukturen zu gewinnen.

- **Prozesskompetenz:** In der Wachstumsphase sind zunehmend Kompetenzen der praktischen Programm- und Projektumsetzung wichtig. Werden in der Anfangsphase noch stärker die zeitlichen Ressourcen der Partnerschaft als Ganzes in Anspruch genommen, so übernahm das Regionalmanagement mehr und mehr Aufgaben wie Antragsbearbeitung, Projektakquise und -begleitung, Einbindung relevanter Partner, Evaluierung und Vernetzung.<sup>65</sup>

#### 2.4.2.3 Verstetigungsphase/Umbruchphase von Partnerschaften

In der noch laufenden Phase 2 von Regionen Aktiv – der Verstetigungsphase – sollen die Partnerschaften von der modellhaften Förderung in eine selbst tragende Struktur überführt werden. Hierzu gehören auch die dauerhafte Sicherung der Finanzierung des Regionalmanagements und der zentralen Handlungsfelder sowie die geplante Entlassung erfolgreicher Projekte in die organisatorische und/oder wirtschaftliche Selbständigkeit. Diese Prozesse können mit starken Veränderungen auf der Akteurs- und Handlungsfeldebene einhergehen, welche die Partnerschaften nicht selten auf eine harte Probe stellen. Zeigt es sich doch bspw. anhand der zustimmenden oder ablehnen-

---

<sup>65</sup> Siehe zur zeitlichen Belastung und Aufgabenspektrum des Regionalmanagements und der Partnerschaft Elbe (2005).

den Haltung zukünftiger regionaler Geldgeber, ob sich die Partnerschaft im Verlauf des Programms genügend politisches Gewicht und ausreichend starke Fürsprecher erarbeiten konnte.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren in der dritten Entwicklungsphase von regionalen Partnerschaften konnten heraus gearbeitet werden:

- **Kompetentes Prozessmanagement und breite Beteiligung:** Die regionalen Partnerschaften stehen vor dem Hintergrund der notwendigen Inwertsetzung der aufgebauten partnerschaftlichen Strukturen bspw. durch regionale Wertschöpfungsketten vor allem vor der Aufgabe neue Strategien zu entwickeln, bestehende Strukturen bewusst aufzubrechen und eventuell über eine erneute breiter Beteiligung regionaler Akteure eine Reformulierung der Handlungsziele vorzunehmen. Hierbei kommt es besonders beim Regionalmanagement auf strategisches Handlungsvermögen, Moderations- und Verhandlungsgeschick aber auch verstärkt auf wirtschaftlich ausgerichtetes Handeln an.
- **Erfolge verkaufen und Win-Win Situationen:** Für die erfolgreiche Umsetzung des Wertschöpfungsketten-Ansatzes (bspw. durch Schließung von Lücken oder dem Aufbau neuer Ketten) sind besonders für die in der Regel neu zu integrierender Akteure aus Unternehmen greifbare und in Zahlen darstellbare wirtschaftliche Erfolge, Win-Win-Potenziale und Projekte wichtig. Diese Erfolge müssen entsprechend aufbereitet und kommuniziert werden. Schließlich müssen Erfolge gerade im Umbruch nach innen transportiert werden, so dass sich die bisher beteiligten Akteure auch dann weiterhin beteiligen, wenn sie weniger Fördermittel für Projekte bekommen, gleichzeitig aber für eine höhere Kofinanzierung aufkommen sollen.
- **Starke Partner und Promotoren:** Eine wesentliche Rolle bei der Vermittlung der Erfolge sowie der weiteren Strategien spielen starke Partner wie Landkreise, kommunale Arbeitsgemeinschaften und wirtschaftliche Akteure, die sich an der Finanzierung der Partnerschaft beteiligen zu Fürsprechern für die Partnerschaft und die gemeinsam getragene Entwicklungsstrategie werden. Da der Anschluss der regionalen Partnerschaft an etablierte regionale Netzwerkstrukturen eine wesentliche Rolle spielt, sind oftmals führende regionale Politiker und Unterstützer nötig, welche die Kommunalparlamente und etablierte Netzwerke zur Unterstützung anstiften können.
- **Anschlussfähigkeit und ausreichende Ressourcen:** Die besten Chancen für eine Verstetigung nach dem Ende eines Förderimpulses bestehen für solche Regionen, die sich nicht nur rein funktional auf die Umsetzung ihrer inhaltlichen Ziele ausgerichtet haben, sondern darüber hinaus auch an etablierte administrative Strukturen anschluss-

fähig waren bzw. sind.<sup>66</sup> Hinsichtlich ausreichender Ressourcen für den weiteren Entwicklungsprozess stehen die Partnerschaften häufig vor der Herausforderung, (steigende) regionale Kofinanzierungsanteile aufzubringen. Dies ist vor allem in strukturschwachen Regionen eine große Herausforderung.

Die Untersuchungen im Rahmen der Erfolgsfaktoren zeigen, dass bestimmte Erfolgsfaktoren je nach der Entwicklungsphase, in der sich die regionale Partnerschaft befindet, besonders relevant werden. Diese Erkenntnis kann von den Partnerschaften bei der Anwendung der Erfolgsfaktoren im Rahmen von Selbstbewertungen gezielt genutzt werden, um die Prozessqualität und damit ihre Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung zu erhöhen. Es wurde auch deutlich, dass die Entwicklungsphasen für jede Partnerschaft unterschiedlich lange dauern und auch unterschiedlich verlaufen. Daher wird eine Vordefinition solcher Phasen auf Programmebene den individuellen Bedürfnissen der Partnerschaften sehr oft nicht gerecht.

## 2.5 Erkenntnisse in Bezug auf den Steuerungsansatz

Regionen Aktiv hat wie kein anderes bestehendes Förderprogramm für ländliche Entwicklung in Deutschland den Anspruch vertreten, soviel Steuerungskompetenz wie möglich den regionalen Partnerschaften zu überlassen und so wenig wie nötig in die Detailumsetzung einzugreifen.

### **Die Bedingungen auf Programmebene**

Die Rahmensteuerung durch das Ministerium schuf dabei ein einheitliches Raster für alle Modellregionen, so dass ein Vergleich und ein voneinander Lernen zwischen den Modellregionen möglich wurde. Dies gestaltet sich bei LEADER+, das mittels 13 voneinander abweichenden Länderrichtlinien geregelt wurde, wesentlich schwieriger. Da die bei Regionen Aktiv Umsetzungskompetenz weitgehend an die regionalen Partnerschaften delegiert und eine bundesweite Geschäftsstelle eingerichtet wurde, konnte die zentrale Administration minimiert und die Implementierung flexibel gestaltet werden - allerdings um den Preis eines detaillierten Berichtswesens.

Zu Beginn von Regionen Aktiv setzte das Ministerium auf eine hohe Fähigkeit der Selbstkoordination der Regionalen Partnerschaften zur Umsetzung der Programmziele. Allerdings zeigte sich beispielsweise anhand der fehlen-

---

<sup>66</sup> Da ILE in den Bundesländern maßgeblich über die Landkreise abgewickelt wird, spielt die Anschlussfähigkeit an diese Ebene eine wichtige Rolle. Regionen, die zwar landkreisübergreifend organisiert sind, aber jeweils nur Teile der Landkreise abdecken, kann es an politischer Unterstützung mangeln, da sowohl die öffentlichen Finanzierungsmittel als auch die Ergebnisse der Kooperation nicht einer politischen Einheit (Landkreis) klar zuordenbar sind. Damit sinkt der Anreiz politischer Mandatsträger, sich für diese Initiative einzusetzen.



den Implementierung regionaler Evaluierungssysteme sowie der fehlenden Qualifizierung der regionalen Zielsysteme, dass die Fähigkeit der freiwilligen Selbstkoordination der regionalen Partnerschaften aufgrund der Verfolgung eigener Interessen begrenzt ist. Die Verbesserung der Implementierung konnte der Programmgeber nur durch die Verstärkung zentraler Rahmenvorgaben (Top-down) in Verbindung mit der Androhung von Sanktionen bzw. der Verknüpfung der Vergabe von Fördermitteln (leistungsgebundene Reserve) mit der programmkonformen Erstellung qualifizierter Zielsysteme und mittels Durchführung einheitlicher Evaluierungen erreichen.

Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass

- Akteure überwiegend nur dann zur Umsetzung öffentlicher Güter (Programmziele) bereit sind, wenn ihr individuell bewerteter Nutzen (Geld, Image, Know-how) höher eingeschätzt wird als der Aufwand, diese Programmziele umzusetzen und
- vertikale Kooperation mit dem Staat eines ausreichend definierten „hierarchischen Schattens“ bedarf<sup>67</sup>.

Neben der Herausforderung der Realisierung von Programmzielen durch freiwillige Kooperation eigeninteressenorientierter Individuen (regionale Partnerschaften) besteht für den Programmgeber ein Informations- und Steuerungsproblem. Er muss auf der Programmebene über ausreichend generalisierte Informationen verfügen, um darauf aufbauend einheitliche Rahmenbedingungen innerhalb eines stark verflochtenen und wenig flexiblen Institutionengefüges zu setzen. Diese können mit den spezifischen Bedürfnissen der regionalen Partnerschaften oder mit den Vorstellungen der Bundesländer<sup>68</sup> kollidieren. Ein Beispiel hierfür ist die fehlende Einbindung der Bundesländer auf Programmebene. Das Ministerium suchte so einen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle<sup>69</sup>, indem es die Bundesländer in der Formulierungs- und der Implementierungsphase von Regionen Aktiv zunächst nicht in Diskussions- und Entscheidungsprozesse einbezog. Hierdurch sollten zeitaufwändige Diskussionen vermieden und ein schneller Programmstart mit einheitlichen Spielregeln für alle regionalen Partnerschaften realisiert werden. Somit ergab sich für die Partnerschaften theoretisch ein großer Handlungsspielraum für die regionale Umsetzung von Regionen Aktiv. Auf der anderen Seite wurden hierdurch teilweise Blockaden bei den Bundesländern ausgelöst (s.o.).

---

67 Zahlreiche Hinweise dafür lieferten die Interviews in Modul 5 (Tränkner) Letztlich wurde die Kooperation mit Fördermitteln initiiert: De facto lag eine Mischung von hierarchischer Anreizsteuerung und Kooperation vor, wobei es auch regionale Akteure gab, die ideelle Ziele verfolgten und keineswegs nur ihre individuellen Interessen.

68 Ländliche Entwicklung ist formal Kompetenz der Bundesländer

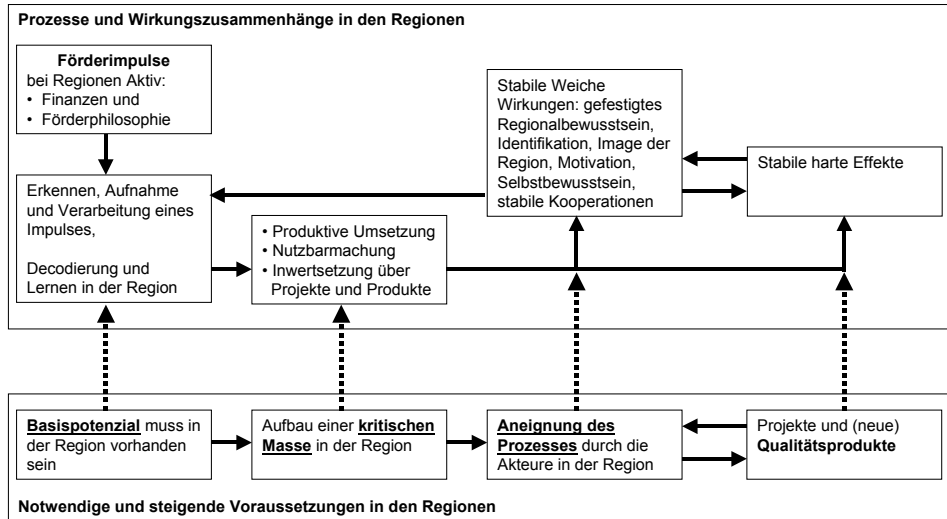
69 Scharf, Reissert, Schnabel (1976).

Die anfänglichen Schwierigkeiten in den Regionen sind sicherlich auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass in der Vergangenheit Förderprogramme zum großen Teil mit ganz konkreten Fördervoraussetzungen und Förderkriterien verbunden war, so dass eine Abkehr hiervon zu Verunsicherungen führt. Eine Strategie der „Hilfe zur Selbsthilfe“ muss deshalb erst wieder erlernt werden und benötigt Zeit.

### **Die Bedingungen auf der regionalen Ebene**

Die Ergebnisse aus der Begleitforschung zeigen, dass neben den Rahmenbedingungen auf Programmebene auch Voraussetzungen in den Regionen erfüllt werden müssen, um einen integrierten und regionalisierten Ansatz wie Regionen Aktiv erfolgreich umsetzen zu können: Ohne ein **Basispotenzial** an handlungsbereiten Akteuren kann ein Förderimpuls wie Regionen Aktiv nicht verarbeitet werden. Doch selbst wenn solche Akteure vorhanden sind, kann es sein, dass diese keine ausreichende **kritische Masse** aufbauen können, oder nur eine unzureichende **Aneignung** des Prozesses erfolgt, so dass nach dem Ende des Förderimpulses die Zusammenarbeit zusammenbricht (siehe Übersicht 10). In diesen Fällen ist es die Aufgabe der übergeordneten Ebenen (der Finanzgeber), zu entscheiden, ob sie diese Regionen trotzdem weiter im Rahmen integrierter Ansätze fördern oder vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels über andere, eher horizontale Förderinstrumente, unterstützen wollen.

### Übersicht 10: Aufnahme und Verarbeitung des Förderimpulses



Darstellung: Elbe 2006

Integrierte Ansätze sind anspruchsvoll und voraussetzungsreich. Sie stellen damit eine Ergänzung und keinen Ersatz der Regelförderung dar. Sie basieren auf dem Engagement und dem Willen der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure auf der Programmebene, in den Regionen und zwischen der Programmebene und den Regionen im Sinne einer horizontalen und vertikalen Partnerschaft. Für diese Herausforderung müssen die Menschen gewonnen werden. Die Identifikation der handelnden Akteure mit der Region und mit dem Prozess ist entscheidend für den Stellenwert der Region als Handlungsebene. Der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv hat dies vor allem dadurch unterstützt, dass nicht nur finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt wurden, sondern auch eine andere Förderphilosophie damit verbunden war. Die bisher angeführten Aspekte stellen selbstverständlich nur einen kleinen Ausschnitt der insgesamt gesammelten Erfahrungen dar. Vor allem die Einschätzungen der Modellregionen sind weit umfangreicher.<sup>70</sup> Um vor allem die Kritikpunkte aus den Regionen konstruktiv umzuwandeln, wurden Quali-

<sup>70</sup> Ausführlich in den beiden Berichten zur regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte 2005 aus den Modellregionen (Ergebnisse der regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte aus den Modellregionen. Teil 1: Den Steuerungsansatz Regionen Aktiv bewerten. Ergebnisse der Regionsübergreifenden Auswertung der Abschlussberichte aus den Modellregionen. Teil 2: Das Erreichte aufzeigen. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

tätskriterien für ein „imaginäres Förderprogramm“ aus der Sicht der regionalen Akteure entwickelt.

### **Skizze für ein imaginäres Förderprogramm**

Die Akteure in den regionalen Fokusgruppen<sup>71</sup> wurden dazu eingeladen, ihre Anforderungen an dieses imaginäre Förderprogramm formulieren, das innovative und selbst gesteuerte Regionalentwicklung auf partnerschaftlichen und partizipativen Grundlagen ermöglicht. Die 33 Qualitätskriterien für das imaginäre Förderprogramm wurden dabei in fünf Kategorien eingeteilt: Prinzipien, Fördergegenstände, Modalitäten der Finanzierung, Modalitäten der Verwaltung und Erfolgsmessung. Die idealisierten Anforderungen aus Sicht der Regionen werden in der folgenden Übersicht 11 zusammenfassend dargestellt.<sup>72</sup>

---

71 Näheres zu Aufgabenstellung, Funktion und Ablauf der Regionalen Fokusgruppen siehe Teil 2 dieses Berichts.

72 Ausführlich in Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. (2006d).

Übersicht 11: Skizze eines imaginären Förderprogramms aus der Sicht der regionalen Akteure

Art	Kriterium	Erläuterung
Förderprinzipien	Visionsorientierung	Auf Programmebene herrschen klare Leitvorstellungen über die Rolle und Funktion ländlicher Räume.
	Beteiligungsorientierung	Regionale Akteure werden zeitnah in die Programmgestaltung einbezogen.
	Regionalisierung	Die regionalen Akteure bestimmen die Gebietskulisse, sowie die Auswahl- und Förderkriterien für Projekte im Rahmen der gewählten Strategie.
	Transparenz	Entscheidungsprozesse und Zugangsbedingungen werden umfassend kommuniziert.
	Flexibilität	Das Programm kann hinsichtlich inhaltlicher und formaler Aspekte Änderungen unterzogen werden, sofern diese transparent erfolgen.
	Bündelung	Verschiedene Programme können kombiniert eingesetzt werden, so wie auch ein REK als Grundlage für mehrere Förderprogramme dienen kann.
	Kontinuität	Das Förderprogramm ist in eine längerfristige programmatische Perspektive eingebettet und der Übergang zwischen Förderperioden erfolgt bruchlos.
	Verlässlichkeit	Die Regeln zur Prüfung, Beurteilung und Finanzierung von Projekten bleiben über die gesamte Förderperiode konstant.
	Lernorientierung	Vernetzungstreffen, Berichtswesen, Monitoring und Evaluierung dienen der Stärkung der Handlungskompetenz aller Akteure und der Weitergabe des Wissens an neue Entwicklungsgruppen.
	Verständlichkeit	Die Förderkriterien werden klar und lebensnah kommuniziert.
Fördergegenstände	Strategieorientierung	Alle geförderten Projekte stehen in Bezug zum integrierten REK.
	Stärkenorientierung	Die Aufwertung lokaler Ressourcen und die Förderung eigener Potenziale stehen im Vordergrund
	Zusätzlichkeit	Das Förderprogramm unterstützt Handlungsfelder / Maßnahmen, die weder von selbst geschehen noch von bestehenden Programmen gefördert werden.
	Innovation	Experimentelle Ansätze werden durch risikofreundliche Förderkriterien und entsprechende Förderquoten ermöglicht.
	Strukturwirksamkeit	Es werden auch bewährte Lösungen und Projekte durch geeignete Maßnahmen, z.B. mittels Förderung investiver Maßnahmen, in die Breite getragen

Art	Kriterium	Erläuterung
	Human- und Sozialkapital	Vernetzungsaufgaben, Regionalmanagement und Qualifizierung werden auch über mehrere Jahre angemessen gefördert.
Finanzierungsmodalitäten	Fördermittel ausstattung	Es sind ausreichend Fördermittel vorhanden, sie unterliegen nicht der Logik jährlicher Haushalte und sind der regionalen Bedürfnislage angepasst.
	Subsidiarität	Alle Gebietsebenen sind verantwortungsgemäß an der Finanzierung regionaler Entwicklung beteiligt.
	Eigenmittelanrechnung	Die Kofinanzierung aus Drittmitteln, z.B. aus Sponsoring und Projekteinkünften, ist ebenso anrechenbar wie nachgewiesene Eigenarbeit.
	Vorfinanzierung	Genehmigte Projekte werden vorfinanziert.
Verwaltungsmodalitäten	Einfachheit	Die Projektbewilligungsverfahren sind insbesondere für kleine Projekte einfach und der Dokumentationsaufwand ist begrenzt
	Schnelligkeit	Die Genehmigungsverfahren nehmen kurze Wege und weisen wenige Entscheidungspunkte auf.
	Partnerschaftlichkeit	Die programmverantwortliche Verwaltungsstelle ist mit den regionalen Akteuren in Verbindung und berät sie bereits in der Projektentwicklungsphase.
	Kompetenz	Die Verwaltungsbeamten qualifizieren sich den Anforderungen gemäß und machen ihr Wissen den haupt- und ehrenamtlichen regionalen Akteuren zugänglich.
Modalitäten der Erfolgsmessung	Monitoring als laufende Selbstbeobachtung	Es bedarf einiger weniger leicht messbarer und aussagekräftiger Indikatoren, die in periodischen Treffen der regionalen Akteure überprüft und diskutiert werden.
	Evaluierung als begleitender Prozess	Externe Evaluierung und begleitete Selbstevaluierung sind lernorientiert und kommen dem Verständnis und der Zeitverfügbarkeit ehrenamtlicher Akteure und der Projektträger entgegen.
	Erfolgsorientierung in der Kontrolle	Die Kontrolle der Mittelverwendung bezieht sich nicht auf Abwicklungsdetails („Verwendungslogik“), sondern auf die Leistungen der Projekte („Zielerreichungskontrolle“).

Quelle: Lukesch 2007

---

Die bisherigen Ausführungen basierten auf der Verdichtung der Selbsteinschätzungen der Regionen. Im nächsten Kapitel wird es nun darum gehen, zu beschreiben, welche Auswirkungen der Steuerungsansatz und der damit verbundenen Förderimpuls auf die regionalen Strukturen hatte.





## 3. Wirkungen auf Netzwerke und Prozesse

Regionen Aktiv steht in einer inzwischen beträchtlichen Reihe von Modellvorhaben mit Leistungswettbewerben in der regionalen Entwicklungspolitik. Bisher vorliegende Studien, welche die Erfahrungen auswerteten, stellen Erfolge wie Misserfolge heraus. Insgesamt scheint es schwer, verfestigte regionale Routinen und Machtverhältnisse aufzubrechen, um so Innovationshemmnisse zu überwinden.<sup>73</sup> Im Fall von Regionen Aktiv ist es allerdings gelungen, durch eine Reihe von neuen Elementen, die den Wettbewerb verstetigt haben, Veränderungsimpulse in den regionalen Netzwerken auszulösen. Gleichwohl gibt es Unterschiede in der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, die schwerlich zu korrigieren sind und die in künftigen Programmen zu berücksichtigen sind.

### 3.1 Vorstellung der Methoden Netzwerkanalyse und Fokusgruppen

Im Folgenden werden zunächst die beiden Methoden vorgestellt, mit deren Hilfe die Netzwerke und regionalen Partnerschaften in den Modellregionen analysiert wurden. Zusammen mit den oben bereits beschriebenen Erfolgsfaktoren wurde es durch die Anwendung unterschiedlicher Methoden auf einen Untersuchungsgegenstand möglich, die Ergebnisse zu überprüfen bzw. zu stärken und zu ergänzen.

#### 3.1.1 Netzwerkanalyse

Die Beschreibung der Netzwerkstrukturen in den Modellregionen war Voraussetzung, um darauf aufbauend zu ermitteln, welche Faktoren die Formen und die Wirkungen regionaler Kooperation erklären können. Zur Vorbereitung der Netzwerkanalyse wurden Experteninterviews und -runden insbesondere auf Bundes- und regionaler Ebene durchgeführt, da nur so gewähr-

---

<sup>73</sup> Adam (2001); Wiechmann, von Löwis, Kaether (2004).

leistet werden konnte, dass alle relevanten Strukturmerkmale der Regionen in den Fragebogen aufgenommen wurden. Zudem lieferten die Experteninterviews und Dokumentenanalysen erste Erkenntnisse über die Koordinations- und Kooperationsmodi. Um die Koordinations- und Kooperationsstrukturen präzise herauszuarbeiten, wurde im zweiten Schritt eine quantitative Netzwerkanalyse in Form einer schriftlichen Befragung der Modellregionen durchgeführt.<sup>74</sup>

Im dritten Schritt wurden näher zu untersuchende Regionen ausgewählt, um die in der quantitativen Analyse gewonnenen Erkenntnisse über die Kooperations- und Koordinationsmodi zu vertiefen. Die Auswahl dieser Fallstudien orientierte sich an den Merkmalen, die die regionale Kooperation erheblich beeinflussen können und damit gleichzeitig eine nachhaltige Regionalentwicklung begünstigen oder verhindern. Dies sind: Rückgriffe auf bestehende Strukturen, Größe der Region, Kooperationen mit anderen Förderprogrammen, geografische Lage (strukturelle Gegebenheiten) und Netzwerktypen<sup>75</sup>. Um den Einfluss des Wettbewerbs auf den regionalen Entwicklungsprozess in den Regionen untersuchen zu können, wurden Regionen ausgewählt, die sich am Wettbewerb Regionen Aktiv beteiligt haben, allerdings nicht zum Zuge gekommen sind<sup>76</sup>.

### 3.1.2 Fokusgruppen

Die Arbeit mit sogenannten Fokusgruppen hat ihre methodischen Wurzeln in der qualitativen Sozialforschung, und zwar in der von Kurt Lewin begründeten Gruppendynamik und in der Marktforschung, die Fokusgruppen als Feedback-Instrument in der Endphase der Produktentwicklung einsetzt. In den Sozialwissenschaften und in der Raumplanung erlauben Fokusgruppen den Forschern, ausgewählten Repräsentanten des "beforschten" Sozialsystems in einer weniger künstlichen Weise zu begegnen als in persönlichen Interviews.

Fokusgruppen ermöglichen dabei die Hebung von implizitem Wissen, das wir „Wissen von innen“ nennen. Anders gesagt, erlauben sie einen Zugang zu „diskursiv zum Vorschein gebrachter Gruppenintuition“. Der moderierte Diskurs ist der Kettfaden, der das Bild der gemeinsamen, geteilten Erkenntnis webt. Was von den einzelnen Teilnehmern einer Fokusgruppe verbal eingebracht und von anderen aufgegriffen und weiter gesponnen wird, ergibt

---

74 Zeitraum Juli bis September 2005. Der Rücklauf betrug 32,6 Prozent über alle Regionen. Die Auswertung der Daten wurde mit den Programmen UCINET und VISONÉ durchgeführt. Die qualitativen Interviews wurden zwischen Juli und September 2006 durchgeführt.

75 Es handelt sich dabei um folgende Regionen: Reutlingen, Chiemgau-Salzach-Inn, östliches Ruhrgebiet, Hohenlohe und Sächsische Schweiz-Weißeritzkreis.

76 Es handelt sich dabei um folgende Regionen: Harz, Main-Kinzig-Kreis, Osnabrück, MV-Schwerin, Saale Region Halle-Merseburg und Unser Land,

zuletzt ein Ganzes, das zumeist nicht vorhersehbar war, das sich aber, von der Gruppe nachträglich betrachtet, in vielen Fällen als stimmig und nutzbringend erweist.

Initiiert wurden regionale Fokusgruppen in fünf Modellregionen von Regionen Aktiv, in zwei LEADER+ Regionen und in zwei Regionen, die sich für Regionen Aktiv qualifizieren wollten, aber nicht in die Endauswahl gelangt sind – eine davon war ebenfalls eine LEADER+ Region.<sup>77</sup> Diese Gruppen bestanden im Schnitt aus acht Personen, die sich je dreimal trafen. Die Teilnehmer waren Mitglieder der regionalen Partnerschaft, des Regionalmanagements, der Abwicklungspartner oder der Projektträger; in vielen Fällen waren sie zumindest zwei, zuweilen sogar drei dieser Rollen zuzuordnen.

Die zumeist zwei Moderatoren der Fokusgruppen nahmen wechselweise mehrere Rollen ein: die des Prozessmanagers, des Beobachters, des Interviewers, des Diskussionsleiters, des Vortragenden, des Beraters und schließlich, zur Dokumentation des Geschehenen, die Rolle des Chronisten. Die Vielschichtigkeit der Moderationsrollen lässt erahnen, dass diese Tätigkeit nicht wirklich standardisierbar ist. In letzter Konsequenz geht es dabei aber immer darum, einige Leitprinzipien zu beachten, die sich mit den Begriffen Allparteilichkeit, Zurückhaltung, Empathie und Verlässlichkeit umreißen lassen.

## 3.2 Ergebnisse der Netzwerkanalyse

Ziel der Netzwerkanalyse war es, regionale Kooperationsstrukturen zu systematisieren und zu klassifizieren. Im Folgenden werden nun die möglichen einzelnen Netzwerktypen dargestellt. Dies ist die Voraussetzung um in einem nächsten Schritt zeigen zu können, welche Wirkung der Wettbewerb auf die einzelnen Typen hat.

### 3.2.1 Netzwerktypen und Leistungsfähigkeit

In den Regionen bilden sich spezifische Kooperationsbeziehungen, die jeweils verschiedenen Netzwerktypen zugeordnet werden können. Folgende Merkmale sind dabei für die Bildung von Netzwerktypen von Relevanz:

- raumbezogen organisierte oder sektoral differenzierte Netzwerke,
- dichte versus partielle bzw. wechselseitige versus zentrumsgerichtete Kommunikation,
- Netzwerke mit zentralisierter (monistischer) oder dezentralisierter (pluralistischer) Machtstruktur oder mit vertikalen oder horizontalen Interaktionsstrukturen,
- im Zeitverlauf stabile, anpassungsfähige oder blockierte Netzwerke,

---

<sup>77</sup> Es handelte sich um die Modellregionen Altmark, Bitburg-Prüm, Eichsfeld, Hohenlohe und Ostfriesland, um die LEADER+ Regionen Aischgrund, Burgwald und Vorpommersches Küstenhinterland, sowie um ein Netzwerk aus Initiativen, das sich um die Bodensee-Stiftung gebildet hat.

- Beteiligung von Akteuren: umfassende (offene) oder begrenzte (geschlossene) Netzwerke,

Zwei Gruppen von Netzwerktypen lassen sich differenzieren. Im Fokus der ersten Gruppe steht die Steuerung der Netzwerke durch die Politik. Dies wirkt sich auf die Struktur und Leistungsfähigkeit des gesamten Netzwerkes aus. Bei der zweiten Gruppe ist nicht die Steuerung das zentrale Element, sondern die Netzwerkstruktur wird im Wesentlichen von der thematischen Ausrichtung geprägt. Insgesamt wurden fünf unterschiedliche Netzwerktypen herausgearbeitet (siehe Übersicht 12), deren Charakteristika im Folgenden vorgestellt werden.

### Übersicht 12: Netzwerktypen und Charakteristika

	<b>Typ 1</b> <b>Schatten der Hierarchie – integriert</b>	<b>Typ 2</b> <b>hierarchisch – integriert</b>	<b>Typ 3</b> <b>spezialisiert – integriert</b>	<b>Typ 4</b> <b>spezialisiert – isoliert</b>	<b>Typ 5</b> <b>lose gekoppelt – integriert</b>
<b>Thematische Ausrichtung</b>	sektorübergreifend	sektorübergreifend	sektoral	sektoral	sektorübergreifend
<b>Machtzentren</b>	Verein und Landrat	Landrat	dezentrale Gruppen	Vorstand	Keine
<b>Informationsbeziehung</b>	wechselseitig stark	zentrums-gesteuert schwach	wechselseitig partiell	zentrums-gesteuert partiell	wechselseitig stark
<b>Autonomie der Akteure</b>	hoch	gering	hoch	gering	hoch
<b>Stabilität</b>	hoch	hoch	variabel	gering	hoch
<b>Akteursbeteiligung</b>	offen	offen oder geschlossen	offen	geschlossen	geschlossen

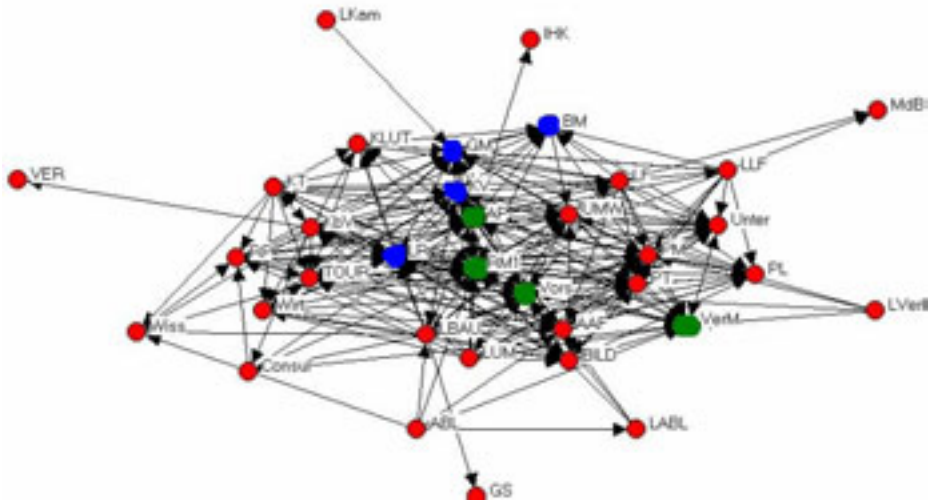
Quelle: Benz/Meincke

Die erste Gruppe (zentralistische Steuerung) bilden die Typen „Schatten der Hierarchie - integriert“ (Typ 1) und „hierarchisch – integriert“ (Typ 2). Ihnen ist gemeinsam, dass in beiden politische Vertreter, insbesondere der Landrat, eine zentrale Stellung einnehmen und über ein starkes Machtpotential verfügen. Während im ersten Fall vor allem die Beteiligten an regionalen Partnerschaften in ihren Vorhaben und Projekten unterstützt werden und die leitenden Politiker vor allem zum Aufbrechen von Blockaden und zur Lösung von Konflikten beitragen, nutzt der Landrat im zweiten Typ seine zentrale Stellung, um das Netzwerk hierarchisch zu lenken. Diese Situation führt zwangsläufig zu Unterschieden in den Netzwerkstrukturen der beiden Typen.

## Typ 1: Schatten der Hierarchie – integrierte Netzwerke

Typ eins zeichnet sich durch eine hohe Kommunikationsdichte zwischen allen am Netzwerk beteiligten Akteuren aus.

*Übersicht 13: Netzwerktyp eins: Schatten der Hierarchie - integriert*



Blau: Politik und Verwaltung; Grün: regionale Partnerschaft; Rot: Regionalen Akteure (Legende siehe Anhang II)

Quelle: Benz/Meincke

Wie in Übersicht 13 zu sehen, schließen sich die Akteure zu Subgruppen zusammen und die Kommunikation ist nicht wahllos und unverbindlich (wie sich bei Typ 5 zeigen wird), sondern organisiert und gesteuert. Innerhalb einer Subgruppe ist der Austausch rege und wechselseitig. Das Regionalmanagement übernimmt die Koordination und den gezielten Informationsaustausch zwischen den Gruppen, wodurch ein effektiver und effizienter Austausch gewährleistet werden kann. Gleichzeitig stehen die Subgruppen aber auch direkt miteinander in Kontakt. Diese Form der Kommunikation gewährleistet die Autonomie der einzelnen Akteure und unterstützt das Prinzip

der integrierten ländlichen Entwicklung mit starken bottom-up Prozessen. Potenzielle Nachteile des bottom-up Prozesses, wie zum Beispiel Ineffektivität und Ineffizienz verursacht durch Konflikte, Planungsunsicherheiten und langwierige Aushandlungsprozesse, werden durch den Schatten der Hierarchie ausgeglichen. Der Landrat ist hier die zentrale Figur. Er unterstützt das Netzwerk und begleitet den regionalen Entwicklungsprozess. Dabei steuert er nicht hierarchisch, sondern bleibt im Hintergrund. Die Akteure vor Ort gestalten den Prozess. Nur bei Konflikten oder Problemen greift der Landrat ein und versucht zu schlichten und zu vermitteln. Dadurch können Blockaden oder aber unnötige Reibungsverluste durch langwierige Verhandlungen vermieden werden. Dies ist allerdings nur möglich, wenn alle Akteure den Landrat als zentralen Akteur akzeptieren und schätzen. Gewährleistet werden kann dies zum einen durch die politische Stellung des Landrats, zum anderen ist es wichtig, dass der Landrat sich in dem Prozess allen Gruppen gegenüber neutral verhält. Nur so kann er von allen Akteuren als Schlichter akzeptiert werden.<sup>78</sup> Insgesamt ermöglicht dieser Netzwerktyp eine hohe Innovationsfähigkeit der Region, da alle Akteure gleichberechtigt einbezogen werden und Strategien und Ideen gemeinsam entwickelt werden.

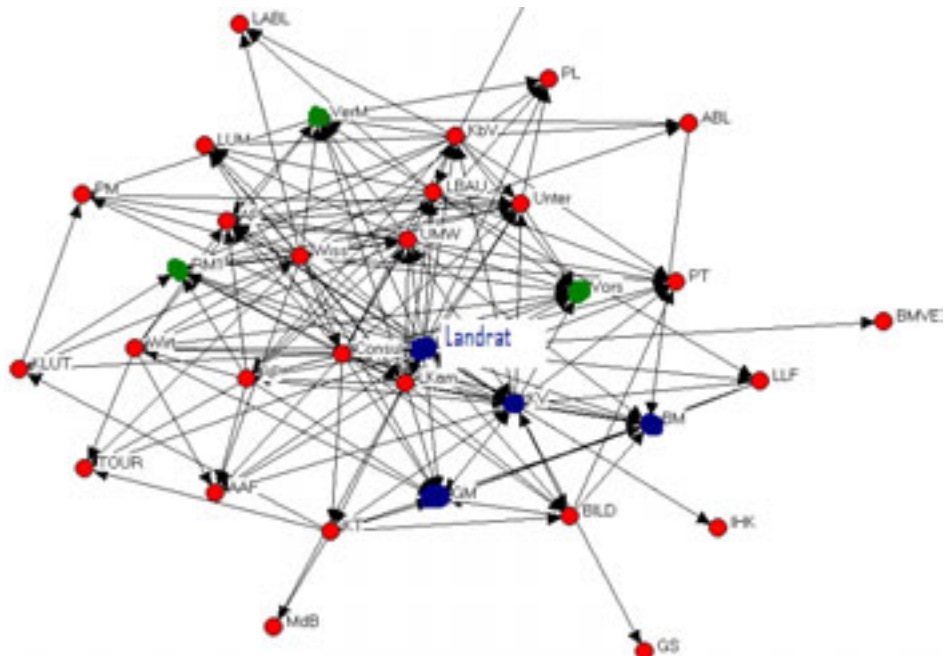
## **Typ 2: Hierarchisch – integrierte Netzwerke**

Beim Typ zwei sind zwar die wichtigsten regionalen Akteure (also jene Akteure, die zur Verwirklichung eines Konzepts integrierter ländlicher Entwicklung in der Region beitragen sollten) integriert. Auch eine sektorübergreifende Zusammenarbeit ist möglich, allerdings ist die Autonomie der einzelnen Netzwerkmitglieder eher gering.

---

<sup>78</sup> Vorteilhaft sind dafür die Mehrheitsverhältnisse, die Parteimitgliedschaft, die Länge seiner Amtszeit und die Größe des Landkreises und nicht zuletzt auch seine Persönlichkeit. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen ist eine neutrale Position des Landrats eher unwahrscheinlich, da er versuchen wird, den Prozess politisch für sich zu nutzen. Landräte, die einer Partei angehören, sind ihren Anhängern meist in irgendeiner Form verpflichtet, bei knappen Mehrheitsverhältnissen umso mehr. Landräte, die schon 2-3 Amtsperioden agieren, werden meist von den Akteuren vor Ort mehr geschätzt und akzeptiert. Dies ist bedingt durch ihren Bekanntheitsgrad und das Wissen um ihr Verhalten. Längere Amtszeiten bedeuten aber auch, dass der Landrat meist fest im Sattel sitzt und sich in diesem Maße nicht mehr politisch profilieren muss.

Übersicht 14: Netzwerktyp zwei: Hierarchisch - integriert



Blau: Politik und Verwaltung; Grün: regionale Partnerschaft; Rot: Regionalen Akteure (Legende siehe Anhang II)

Quelle: Benz/Meincke

Wie in Übersicht 14 zu sehen, wird der Informationsfluss von zentraler Stelle gesteuert und die Kontaktdichte zwischen den einzelnen Akteuren ist schwach ausgeprägt. Damit sind die Akteure primär von der Information des Landrats oder der ihm unterstellten Institutionen abhängig. Der Landrat bezieht das Regionalmanagement und den Abwicklungspartner, die meist im Landratsamt untergebracht sind, oder aber auch die Wirtschaftsförderung und Kreisverwaltung stark ein. Dieser Kern übernimmt nicht nur die strategische Ausrichtung und Entwicklung von Zielen, sondern sorgt auch für den Informationsfluss zwischen den regionalen Akteuren. Zudem wird auch die Projektumsetzung und -durchführung zentral gesteuert. Dem Landrat ist es somit möglich, den regionalen Entwicklungsprozess nach seinen Vorstellungen auszurichten, zu steuern, zu kontrollieren und zu koordinieren. Eine solche Struktur war in Regionen, die mit einem Landkreis deckungsgleich sind, zu finden. Hier gibt es keine Konkurrenz zwischen politischen Führungspersonen und es fällt einem Landrat leicht, eine zentrale Position einzunehmen.

Dies ist bei Regionen, die mehrere Landkreise umfassen, schwieriger, weil hier die Ausrichtung mit mehreren Landräten abgestimmt werden muss.

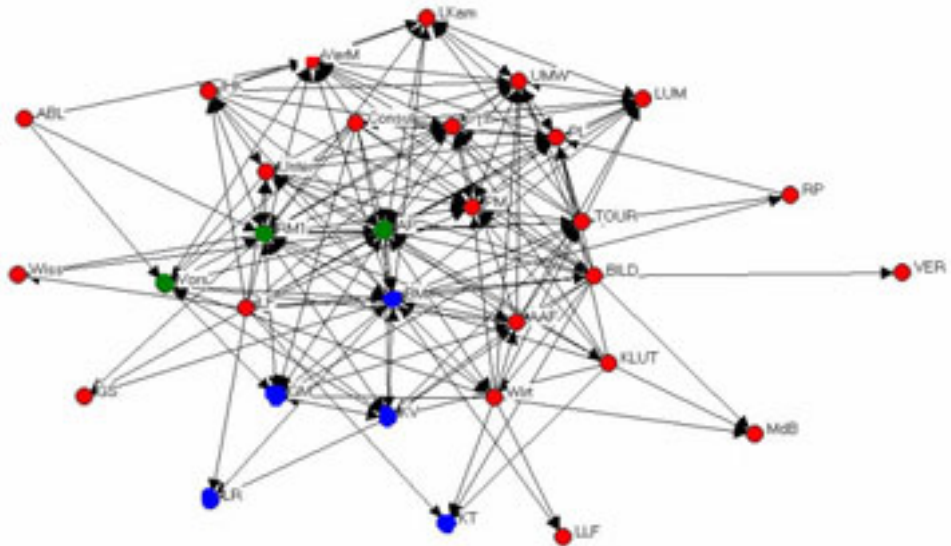
Entscheidender Vorteil dieser Struktur ist allerdings, dass Entscheidungen schnell und von wenigen Akteuren getroffen werden und damit die Effektivität und Effizienz gewährleistet ist. Bottom-up-Prozesse sind hingegen langwierig und meist mit vielen Kompromissen verbunden. Ein bedeutender Nachteil dieser Struktur ist, dass das Netzwerk bei Rückzug des Landrats in sich zusammenbrechen kann, da dann die Lenkungsfigur fehlt. Gerade das Ende von Förderungen, wenn keine Gelder mehr zur Verfügung stehen, ist für den Erhalt des Netzwerkes eher schwierig.

Die zweite Gruppe (Sektorale Netzwerke) bilden Netzwerke, die sich im Gegensatz zur ersten Gruppe thematisch stark spezialisieren. Dabei handelt es sich einmal um „spezialisiert – integriert“ (Typ 3) und „spezialisiert – isolierte“ Netzwerke (Typ 4). Entscheidender Unterschied zwischen den beiden Typen ist die Art der Einbindung des Netzwerkes in die Region. Im Vergleich zu den Typen der ersten Gruppe ist die Einbindung des Netzwerkes in die Region nicht selbstverständlich, da politische Vertreter kaum eingebunden sind. Durch diese wird aber die Integration des Netzwerkes in die Region gewährleistet bzw. forciert.

### **Typ 3: Spezialisiert – integrierte Netzwerke**

Beim dritten Typ handelt es sich um Netzwerke, die schon seit längerer Zeit existieren und gerade deshalb, trotz ihrer einseitigen thematischen Ausrichtung, in der Region verankert sind. In der Anfangsphase kommt es aufgrund der bewussten Einseitigkeit der Themen zu einer starken Abgrenzung bzw. Ausgrenzung anders denkender und agierender Akteure in der Region. Verbunden mit Erfolgen und der Festigung bzw. Stabilität des Netzwerkes öffnet es sich allmählich auch für andere regionale Akteure. Geprägt ist das Netzwerk von starken bottom-up Prozessen, die auf der einen Seite die Innovationsfähigkeit des Netzwerkes erhöhen, aber auf der anderen Seite oftmals langwierige Einigungs- und Entscheidungsprozesse nach sich ziehen.



*Übersicht 15: Netzwerktyp drei: Spezialisiert - integriert*

Blau: Politik und Verwaltung; Grün: regionale Partnerschaft; Rot: Regionale Akteure (Legende siehe Anhang II)

Quelle: Benz/Meincke

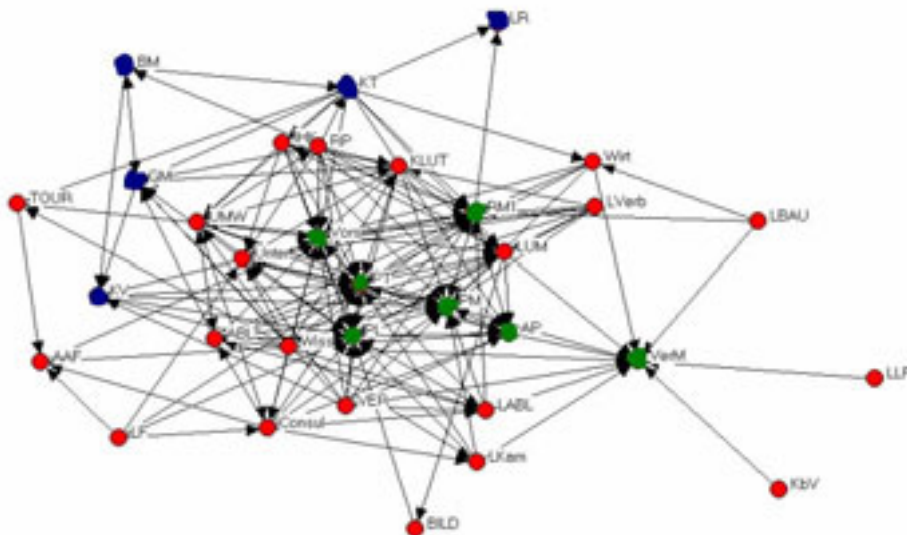
Die dezentrale Struktur des Netzwerkes mit verschiedenen Subgruppen führt dazu, dass die unterschiedlichen Interessenslagen berücksichtigt, aber gleichzeitig Ideen vorstrukturiert werden. Abbildung xy zeigt, dass die Akteure untereinander stark vernetzt sind. Als Sammel-, Koordinations- und Informationsstelle fungieren das Regionalmanagement und die regionale Partnerschaft. Die Struktur ist vergleichbar mit Typ eins. Dennoch kann von einem Machtzentrum im eigentlichen Sinne nicht gesprochen werden. Die Koordinationsstelle muss allerdings eine starke Stellung einnehmen, um Interessenskonflikte auszugleichen und Kompromisse durchzusetzen. Durch einzelne Maßnahmen, sprich Projekte, die dezentral organisiert werden, können Zielkonflikte zwischen den Subgruppen zum einen ausgeglichen und zum anderen verschiedene Interessen miteinander kombiniert werden. Diese dezentrale Struktur bildet die Grundlage für die Offenheit gegenüber neuen Akteuren

und damit für die Integration des Netzwerkes in die Region. Gerade Bürgermeister stehen diesem Strukturtyp offen gegenüber, da sie durch seine dezentrale Konfiguration ihre Interessen besser vertreten sehen. Gleichzeitig können sie qua ihres Amtes die Gesamtinteressen des Netzwerkes auf der regionalen Ebene, insbesondere auf Kreisebene, leichter und effektiver vertreten.

#### Typ 4: Spezialisiert – isolierte Netzwerke

Netzwerktyp vier ist wie der dritte Typ stark spezialisiert, aber in der Region nicht verankert, sondern isoliert. Dies ist durch die Themenwahl, aber auch durch die interne Struktur bedingt. Thematisch konzentriert sich das Netzwerk auf Randthemen und bezieht Positionen, die meist im Gegensatz zu den in der Region stehenden Interessen und Einstellungen stehen. Beispielhaft kann hier die Ausrichtung auf Umweltthemen oder ökologische Landwirtschaft genannt werden. Insbesondere für „Gleichgesinnte“ ist das Netzwerk attraktiv, die sich dann wiederum gegenüber Anderen abschotten.

Übersicht 16: Netzwerktyp vier: Spezialisiert - isoliert



Blau: Politik und Verwaltung; Grün: regionale Partnerschaft; Rot: Regionalen Akteure (Legende siehe Anhang II)

Quelle: Benz/Meincke

Dadurch bedingt handelt es sich meist um sehr kleine Netzwerke, die eine homogene Akteursstruktur aufweisen. Veranschaulicht wird dies in Über-

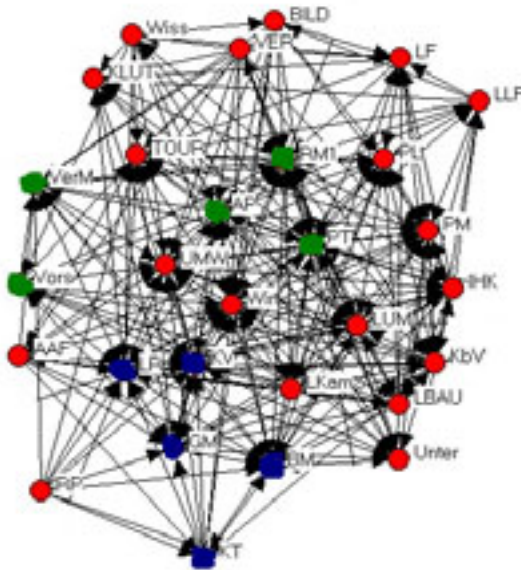
sicht 16. Demzufolge bietet sich die Möglichkeit einer stringenten und kompromisslosen Ziel- und Ideenumsetzung, ohne auf regional vorhandene Strukturen Rücksicht zu nehmen. Gleichzeitig wird das Netzwerk von einzelnen Schlüsselakteuren gesteuert, die die Strategien und Ausrichtung bestimmen. In diesem Sinne kann man sogar von einer hierarchischen Struktur sprechen, die aber eher unproblematisch ist, da die Beteiligten des Netzwerkes in weiten Teilen gleiche Interessen vertreten und die Akteure aufgrund ihrer geringen Zahl ihre individuellen Vorstellungen oder Projekte relativ leicht umgesetzt werden können. Gefestigte Strukturen und Geschlossenheit mit „lock-in“ Effekten sind die Folge.

Werden aber wichtige regionale Akteure ausgeschlossen, kann das zu Konfrontationen und Konflikten mit anderen Netzwerken führen, die schwer zu überwinden sind. Die alten etablierten Strukturen werden versuchen, die Arbeit des „neuen“ Netzwerkes zu blockieren. Das Ziel, neue Wege in bestimmten Themenbereichen zu gehen, wird dadurch konterkariert. Im Gegenteil, je nachhaltiger die Konflikte zwischen den verschiedenen Netzwerken sind, desto weniger kommt es zu einer Annäherung und Überwindung der Konflikte bzw. zu einem Ideenaustausch.

#### **Typ 5: Lose gekoppelte – sektorübergreifende Netzwerke**

Keinem der beiden Obergruppen lässt sich der fünfte Typ „lose gekoppeltes – sektorübergreifendes“ Netzwerk zuordnen. So fehlen Schlüsselakteure, die das Netzwerk steuern, und auch eine thematische Spezialisierung ist nicht gegeben. Wie in Übersicht 17 zu sehen ist die Homogenität das zentrale Merkmal, da alle regionalen Akteure eingebunden sind und gleichberechtigt am regionalen Entwicklungsprozess beteiligt werden. Der direkte Informationsaustausch zwischen den Akteuren verhindert zugleich die Informationsmacht Einzelner oder aber die Ausgrenzungen von Akteuren. Zunächst einmal unterstützt diese Struktur die Innovationsfähigkeit der Region, da neue Ideen unter den Akteuren diskutiert und damit weiterentwickelt werden.

Übersicht 17: Netzwerktyp fünf: lose gekoppelt - sektorübergreifend



Blau: Politik und Verwaltung; Grün: regionale Partnerschaft; Rot: Regionalen Akteure (Legende siehe Anhang II)

Quelle: Benz/Meincke

Gleichzeitig bedeutet das Fehlen einer zentralen Steuerungsebene aber auch, dass Potentiale verpuffen können, da Entscheidungsprozesse langwierig sein können oder aber keine Entscheidungen getroffen werden und keine eindeutige Zielrichtung gegeben ist. Insbesondere die Umsetzung von Strategien in Projekte erfordert eine zentrale Koordinationsstelle. Zudem zieht eine hohe Kommunikationsdichte in einem unstrukturierten Netzwerk Ineffektivität und Ineffizienz nach sich. Denn es ist für die einzelnen Akteure mit einem hohen Aufwand verbunden, sich Informationen zu beschaffen und eigene zu verbreiten:

- Bei der Verbreitung von Informationen muss jeder einzelne Akteur informiert werden, da es keine zentrale Austauschstelle gibt, oder aber eine solche Stelle (Regionalmanagement) eingerichtet ist und die Akteure nicht darauf zurückgreifen, sondern lieber direkt miteinander in Kontakt treten.

- Gleiches gilt für die Informationsbeschaffung. Voraussetzung für das Funktionieren des Netzwerkes ist, dass die Akteure die Informationswege kennen und wissen, wo sie die für sich relevanten Informationen erhalten können. Dies ist aber nur in sehr stabilen und lang existierenden Netzwerken möglich.
- Zunehmende Verdichtung und langfristige Stabilisierung führt in weiterer Folge zu „lock-in“-Effekten im Prozess der Netzwerkentwicklung, d.h. der Selbstverstärkung bestehender Strukturen. Innovation, die vor allem durch Veränderungen und Flexibilität, aber auch durch die Orientierung an Anderem und Neuem entsteht, ist durch diese Art der Struktur oftmals nicht möglich.

### 3.2.2 Die Wirkungsweise von Wettbewerb auf die Netzwerktypen

Sowohl die quantitative Netzwerkanalyse als auch der Vergleich mit den nicht geförderten Regionen zeigt einen signifikanten Einfluss des Wettbewerbs Regionen Aktiv auf die regionale Kooperation. Die Ziele einer Förderung von integrierten Ansätzen der Regionalentwicklung, Partnerschaften der relevanten Akteure, die Stabilisierung von Kooperation und Lernprozessen konnten im Wesentlichen erreicht werden. Regionen, die im Wettbewerb ausgewählt wurden, zeigen deutliche Ansätze einer Intensivierung und Stabilisierung von regionaler Kooperation und der sie stützenden Strukturen. Allerdings kann der Wettbewerb unter bestimmten Bedingungen auch ungünstige Entwicklungspfade in Regionen verstärken.

Entscheidend für die Steuerung von Regionen durch die übergeordneten Ebenen wie Bund, Länder und EU ist die Wirkungsweise von Wettbewerb auf die Netzwerktypen. Denn durch diese Art der Steuerung sollen die Strukturen und Interaktionen der Akteure so beeinflusst werden, dass die Innovation und damit die Leistungsfähigkeit der Regionen erhöht wird. Der Einfluss des Wettbewerbs auf die Kooperationsstrukturen kann je nach Netzwerktyp sehr unterschiedlich sein. Je nach Typ wirkt er verfestigend auf die Strukturen oder stößt Veränderungen an. Um überhaupt eine Wirkung des Wettbewerbs zu erzeugen, muss der Wettbewerb von den Netzwerkakteuren vor Ort nicht nur akzeptiert werden, sondern auch auf Netzwerke treffen, die offen für Veränderungen sind, die sich also als „lernende Regionen“ darstellen. Die folgende Übersicht enthält Bewertungen der Netzwerktypen, die wir aufgrund der schriftlichen und mündlichen Befragungen regionaler Akteure gewonnen haben (es handelt sich also um zusammengefasste Bewertungen der Akteure in den Regionen).

Übersicht 18: Wirkungsweise von Wettbewerb auf die Netzwerktypen

	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5
	Schatten der Hierarchie – integriert	hierarchisch – integriert	spezialisiert – integriert	spezialisiert – isoliert	lose gekoppelt – integriert
Lernprozesse	++	-	++	kein Einfluss	-
Leistungsfähigkeit	++	-	++	kein Einfluss	-
Motivationswirkung	+	-	++	kein Einfluss	-
Netzwerkstabilität	+	+	+	kein Einfluss	++
Netzwerkvergrößerung	++	-	++	kein Einfluss	-

Quelle: Benz/Meincke

Bis auf Netzwerktyp vier (spezialisiert – isoliert) ist dies bei allen anderen Typen gegeben. Der Wettbewerb beeinflusst die Strukturen bei Typ vier damit nicht. Wie bei der Beschreibung der Netzwerktypen schon geschildert, handelt es sich um ein sehr geschlossenes Netzwerk, das sich nach außen stark abgrenzt und auch durch die Förderung wenig neue Kontaktstrukturen aufbauen konnte. Vielmehr wurden die vorhandenen Kontaktstrukturen gestärkt und die ideologische Ausrichtung intensiviert. Eine Orientierung an anderen, gerade auch innerhalb der Region, ist nicht gegeben. Abgrenzung nach außen bei gleichzeitiger Konzentration auf interne Strukturen bewirkt eine ablehnende Haltung gegenüber dem Wettbewerb. Die Akteure der anderen Netzwerktypen stellen sich dem Wettbewerb und dieser bewirkt eine Veränderung der Kontaktstrukturen in ganz unterschiedlicher Weise. Dabei ist zu differenzieren zwischen Kontaktveränderungen innerhalb des Netzwerkes, der Abgrenzung des Netzwerkes zu anderen Netzwerken innerhalb der Region (interne Abgrenzung) und der Abgrenzung der eigenen Region zu anderen Regionen (externe Abgrenzung)<sup>79</sup>.

- Netzwerktyp eins (Schatten der Hierarchie-integriert) konnte durch die Förderung seine Netzwerkkontakte nicht nur stabilisieren, sondern zu-

<sup>79</sup> Die Darstellungen beziehen sich auf die Selbsteinschätzung der Akteure vor Ort.

sätzliche Akteure in der Region für die Arbeit gewinnen und zur Zusammenarbeit mobilisieren. Mehr noch, die Region versucht, aktiv mit anderen Regionen in Kontakt zu treten und sich auszutauschen. Damit ist sie in der Lage, die Regionsgrenzen zu verändern bzw. anzupassen. Die Netzwerkstruktur ist flexibel und kann je nach Bedarf an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Dies erklärt auch die geringe interne Abgrenzung des Netzwerktyps. Gutes Abschneiden in Wettbewerben wird genutzt, um die Akteure zu motivieren und zu mobilisieren. Lernen von anderen, Ausbau der Kooperationen und Integration unterschiedlicher Themenbereiche steht hier im Vordergrund. Verliert man den einen oder anderen Wettbewerb, führt das nicht zu Auflösungserscheinungen der Strukturen, sondern veranlasst die Akteure, sich verbessern und Defizite ausgleichen zu wollen.

- Eine ganz andere Wirkung hat der Wettbewerb bei Netzwerktyp zwei (hierarchisch- integriert). Veränderungen der Kontaktstrukturen innerhalb des Netzwerkes treten kaum auf. Der Landrat ist auch weiterhin zentrale Schlüsselfigur, die versucht, alle Interessensgruppen in der Region zu bedienen. Die Abgrenzung zu anderen Regionen wird durch den Gewinn des Wettbewerbs noch verstärkt, um den Erfolg in der Region besser zu vermarkten. Es besteht so die Gefahr, dass die Region versucht, sich vor anderen Regionen zu profilieren und ihre Projekte und Ideen dort einzubringen, gleichzeitig aber Ideen aus anderen Regionen nicht aufgreifen. Verliert die Region im Wettbewerb, wird dies meist nicht offen gelegt. Gründe und Ursachen werden nicht ermittelt, und demzufolge werden auch keine Lernprozesse angestoßen und Veränderungen vorgenommen. Es ist sogar möglich, dass der Landrat das Interesse an dem Projekt verliert und sich zurückzieht. Dann droht der Zerfall des Netzwerkes.
- Bei Typ drei (spezialisiert – integriert) ist der Gewinn des Wettbewerbs für die Integration des Netzwerkes in die Region bedeutend. Der Erfolg zieht neue Akteure an, die den Ideen und Projekten zunächst skeptisch gegenüberstehen. Da der Netzwerktyp neuen Akteuren offen gegenübertritt, kommt es zu einer Annäherung und Vergrößerung des Netzwerkes. Lern- und Integrationsprozesse werden angestoßen. Misserfolge können allerdings zu einer Ausgrenzung des Netzwerkes innerhalb der Region führen, da die Ziele und Ideen des Kernnetzwerkes meist in der Region noch nicht anerkannt sind. Nur nach mehreren Wettbewerbserfolgen und damit einer gewissen Stabilität der Strukturen sind Niederlagen verkraftbar. Dann werden Anpassungs- und Lernprozesse angestoßen.
- Änderungen der Kontaktstrukturen sowie einer Vergrößerung des Netzwerkes sind bei Typ fünf nicht feststellbar. Es handelt sich um

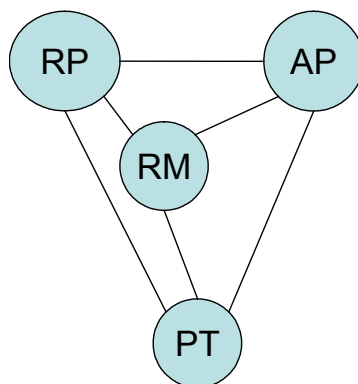
Netzwerke, die schon im Vorfeld des Wettbewerbs seit längerer Zeit existieren und sehr stabil sind. Trotzdem nimmt der Wettbewerb Einfluss. Erfolg führt zu einer Selbstbestätigung der eigenen Ziele, Ideen und Projekte. Anpassungen werden kaum vorgenommen. Auch Niederlagen führen nicht zu Veränderungen bzw. lösen keine Lernprozesse aus. Das Netzwerk zweifelt vielmehr die Bewertungs- und Auswahlkriterien an.

### 3.3 Ergebnisse der Fokusgruppen: Akteurskonstellationen und regionales Steuerungsmodell

In fünf Modellregionen wurden die Auswertungen der Netzwerkanalyse mit den hermeneutischen Schlussfolgerungen aus der Begleitung der Fokusgruppen zusammengespielt. Dieser Vergleich lieferte interessante Einsichten hinsichtlich der Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit regionaler Governance-Strukturen.

Gemessen an der Fähigkeit zu integrierter Politik, zur regionalen Kooperation und zum Lernen sind Regionen dann am leistungsfähigsten, wenn sie offen für Akteure sind, aber zugleich den spezifischen Aufgaben entsprechende kohärente Netzwerkstrukturen bilden. Dazu bedarf es eines **effektiven Regionalmanagements und eines politischen Steuerungszentrum, die arbeitsteilig zusammenwirken**. Das Regionalmanagement kann dann die Kooperation im Hinblick auf die spezifischen Aufgaben lenken (Funktionen der Information, Moderation und Motivation), die politische Führung kann bei Konflikten intervenieren, sie verleiht den Ergebnissen der regionalen Kooperation Aufmerksamkeit und Legitimation, was für die Umsetzung erforderlich ist (Konfliktregelungs- und Legitimationsfunktion).

Übersicht 19: Die Molekularstruktur des Erfolgs



Quelle: Lukesch 2006



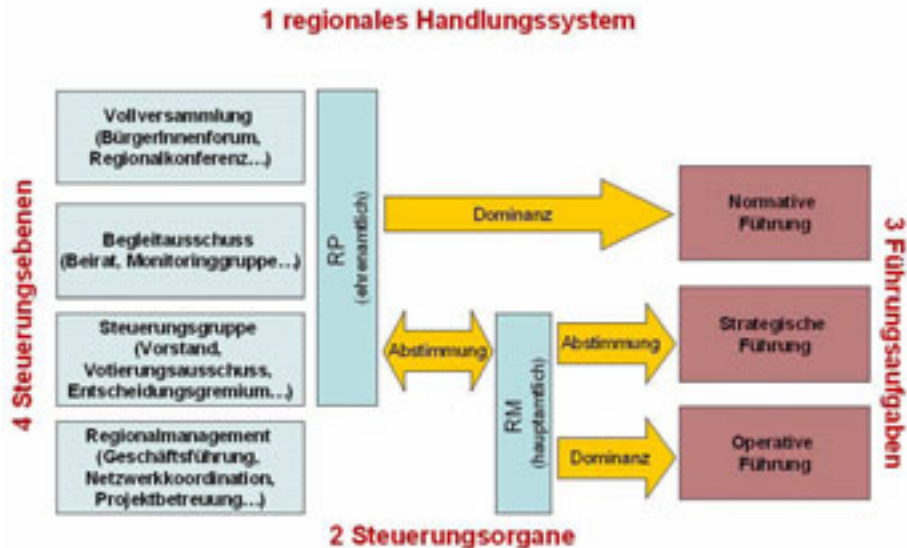
Besondere Aufmerksamkeit verdient die Konfiguration der für „Regionen Aktiv“ **zentralen Akteure: Regionale Partnerschaft (RP), Regionalmanagement (RM), Abwicklungspartner (AP) und Projektträger (PT)**. Deren Konfiguration war in allen 18 Modellregionen recht unterschiedlich, aber sie korreliert besonders deutlich mit anderen Parametern des Erfolgs, bei denen

- alle vier Hauptakteure in einem intensiven Austausch miteinander stehen, sie miteinander aber auch nicht zu eng verschränkt sind;
- das Regionalmanagement eine zentrale Mittlerrolle spielt, indem es annähernd äquidistant zu den anderen drei Hauptakteuren positioniert ist, tendenziell aber etwas näher der Regionalen Partnerschaft steht, da es formal in deren Auftrag handelt oder zumindest handeln sollte.

Die so entstehende Struktur hat das Team der Begleitforschung die „Molekularstruktur des Erfolgs“ genannt (siehe Übersicht 19). Sie tritt im Übrigen auch als Konstellation in den Netzwerkdiagrammen des ersten und - etwas weniger ausgeprägt - des dritten Netzwerktyps hervor.

Die Beobachtungen in Fokusgruppen und Ergebnisse der Netzwerkanalyse zeigen zudem, dass hierarchische Beziehungsmuster auch in Netzwerken bedeutend sind. In den Fokusgruppen konnten diese Beobachtungen zu einem **Steuerungsmodell** verdichtet werden (siehe Übersicht 20).

Übersicht 20: Steuerungsmodell eines regionalen Handlungssystems



Quelle: Lukesch 2007

Das oben abgebildete Steuerungsmodell lässt sich folgendermaßen beschreiben:

Die regionale Partnerschaft und das in ihrem Auftrag handelnde Regionalmanagement sind die zentralen Steuerungsorgane für die Gebietsentwicklung, wobei neben den institutionellen und intermediären Akteuren auch die „echten“ Ehrenamtlichen in der Partnerschaft ein wesentliches und unverzichtbares Element darstellen.

Die Aufgabenteilung zwischen den beiden Steuerungsorganen wird dann gute Ergebnisse zeitigen, wenn die regionale Partnerschaft auf der normativen Ebene (handlungsleitende Werte und Zukunftsbilder) die bestimmende Rolle spielt, andererseits dem Regionalmanagement nicht in die Projektentwicklung und -begleitung auf operativer Ebene „hineinregiert“. Auf strategischer Ebene findet hingegen ein stetiger Aushandlungsprozess statt, in dem die Leitvorstellungen der regionalen Partnerschaft als Träger der regionalen Entwicklung und die Erfahrungen der in der täglichen Projektarbeit invol-

vierten hauptamtlichen Regionalmanager zusammenkommen und zu brauchbaren Strategien verdichtet werden.

Die Steuerung regionaler Entwicklung erfordert differenzierte Strukturen und Funktionen, die der Komplexität der Aufgabe gewachsen sind; die dargestellten vier Steuerungsebenen können in weniger komplexen Situationen auch von zwei oder drei Entscheidungs- bzw. Beratungsorganen wahrgenommen werden, nie jedoch bedarf es mehr als vier Entscheidungs- und Beratungsorgane, wenn sie ihre Funktionen entsprechend wahrnehmen:

- Die oberste Ebene repräsentiert das „Ganze“ der Region, also den ultimativen Auftraggeber aller Entwicklungsbemühungen;
- die zweithöchste Ebene erfüllt Aufgaben, die mit Supervision und Verknüpfung und Einbindung in relevante Umwelten zu tun haben;
- die dritte ist die Entscheidungsebene (für Strategien, Prozessregeln und Projekte),
- die vierte und unterste Ebene dient der praktischen Umsetzung der gesetzten Ziele.

Der Erfolg regionaler Entwicklungsanstrengungen wird sich in dem Maße einstellen, als diese Aufgaben wohl definiert und entsprechenden Rollenträgern klar zugeordnet sind.

### 3.4 Folgerungen für den Steuerungsansatz und dessen weitere Entwicklung

Die Ergebnisse der in den vorangegangenen Teilen dargestellten empirischen Untersuchungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv stimulierte den Aufbau regionaler Partnerschaften, die Programme und Projekte einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Regionen verwirklichten. Ausgehend von vereinbarten Zielen, welche Handlungsfelder absteckten, konnten in den Regionen Lernprozesse und innovative Lösungen angeregt werden. Aus diesem Grunde hat sich der Ansatz grundsätzlich bewährt. Er **entspricht den Anforderungen, die sich aus neueren Theorien der Regionalforschung ableiten lassen.**
- Als punktuelles Ereignis hat der **Regionenwettbewerb Regionen Aktiv Impulse für Veränderungen in den Regionen ausgelöst.** Es konnten neue Akteure mobilisiert, bestehende Beziehungen verdichtet, Kooperation intensiviert und neue regionale Programme und Maßnahmen generiert werden. In der Tendenz kam es in allen Regionen zur Erweiterung und Verdichtung von Kontakten und regionaler Kooperation. Allerdings haben diese Impulse **je nach bestehenden regionalen Strukturen unterschiedlich gewirkt.** Zum Teil haben sie selektive Kooperation und Grenzziehungen verstärkt.

- In den nicht geförderten Regionen sind die Impulse ebenfalls zu beobachten, aber sie erlangten keine dauerhafte Wirkung. Ein Defizit des Programms liegt in der Beschränkung des Informationsaustausches und der Vernetzung auf die ausgewählten Regionen. Eine **Diffusion der Erfahrungen über die 18 Modellregionen hinaus ist bislang kaum erkennbar**, sie wurde durch keine Maßnahmen gefördert.<sup>80</sup> Gleichzeitig besteht auch die Gefahr, dass mit dem Auslaufen von Regionen Aktiv die erreichten Effekte sich abschwächen werden.
- Entscheidend für die künftige Entwicklung sind die **Kontinuität** des Ansatzes sowie die **Kommunikation der Ergebnisse in andere Regionen**. Ferner sollte der Wettbewerb stärker auf die **unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten von Regionen** ausgerichtet werden. Leistungswettbewerbe können – im Unterschied zu Standortwettbewerben – auch die „Schwachen“, d.h. Regionen mit besonderen Strukturproblemen fördern. Gerade dies ist ein wichtiger Vorteil dieses Steuerungsansatzes für die ländlichen Regionen, die im Standortwettbewerb gegenüber Verdichtungsräumen benachteiligt sind, im Leistungswettbewerb aber ihre eigenen Potentiale zur Geltung bringen können.

---

<sup>80</sup> Zwar wurde in der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz vor allem auch aufgrund der Erfahrungen von Regionen Aktiv der Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ verankert und somit die Förderung von Regionalmanagement und Regionalen Entwicklungskonzepten in die Regelförderung überführt, aber ein Austausch der Erfahrungen zwischen den Regionen findet hierdurch nicht statt.

## 4. Ökonomische Effekte

Die Analysen der ökonomischen Effekte umfassen zwei Bereiche. Zum einen die Erhebung der direkten Arbeitsplatz- und Investitionseffekte und zum anderen die Untersuchung des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes.

### 4.1 Die harten Effekte von Regionen Aktiv

Neben einer Vielzahl weicher Effekte, die ausführlich in den vorhergehenden Kapiteln diskutiert wurden konnten mit Regionen Aktiv auch bedeutende harte Effekte erzielt werden: Nach vier Jahren Regionen Aktiv zeigt die Ex-Post-Analyse (Stand Ende 2005), dass insgesamt 1.464 Arbeitsplätze (in Vollzeitarbeitsplätzen<sup>81</sup>) neu geschaffen (763) oder erhalten (701) werden konnten, woraus sich ein Durchschnittswert von 81 Arbeitsplätzen pro Region ergibt. Darüber hinaus wurden direkte Folgeinvestitionen in Höhe von ca. 83 Mio. Euro (4,6 Mio. Euro pro Region) ausgelöst. Davon entfielen ca. 57 Mio. Euro auf private (3,1 Mio. Euro pro Region) und 26 Mio. Euro auf öffentliche Mittel (1,4 Mio. Euro pro Region).<sup>82</sup>

---

81 40 Wochenstunden entsprechen einem Vollzeitarbeitsplatz. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden entspricht das 15/40 und somit 0,375 VZA.

82 Generell kann man harte Effekte in direkte und indirekte Effekte unterscheiden. Direkte Effekte können zum einen in konjunkturelle, d.h. vorübergehende Effekte (wie bspw. Arbeitsplätze, die während der Umsetzung der Projekte durch Regionen Aktiv Mittel gesichert bzw. neu geschaffen wurden) und zum anderen in dauerhafte Effekte als Folge der Förderung (wie viele Arbeitsplätze durch das Projekt nach Abschluss der Förderung gesichert bzw. neu geschaffen wurden) unterteilt werden. Die Erhebung konjunktureller Effekte hat im Ergebnis wenig Aussagekraft: Konjunkturelle Effekte treten bei jeder Förderung auf und sind nicht das Ziel der Förderung. Auf eine Erhebung wurde deshalb verzichtet und nur die dauerhaften, direkten Arbeitsplatzeffekte als Folge der Förderung bzw. die Folgeinvestitionen erhoben. Zur weiteren Vereinfachung wurden dabei nur die „Bruttowirkungen“ erhoben, d.h. Verlagerungseffekte etc. wurden nicht berücksichtigt.

Dem stehen folgende eingesetzte Gesamtfinanzen gegenüber: Nach Angaben der Modellregionen wurden im Zeitraum 2001 bis Ende 2005 insgesamt ca. 72,9 Mio. Euro im Rahmen von fast 1.000 Projekten bewilligt. Knapp 68% der Mittel (ca. 49,3 Mio. Euro) wurden aus Regionen Aktiv finanziert. Die Kofinanzierung der Regionen Aktiv-Mittel erfolgte zum einen aus weiteren öffentlichen Mitteln (5,9%; ca. 4,3 Mio. Euro) und zum anderen zu 26,5% (ca. 19,3 Mio. Euro) aus privaten Mitteln.<sup>83</sup>

Übersicht 21: Gesamtfinanzen der Phase 1 von Regionen Aktiv

		Gesamt	darin RM
Anzahl Projekte		996	71
bewilligte Mittel insgesamt		72.850.337 €	11.043.25 €
	davon Investiv	11.012.090 €	59.001 €
Finanzierungsart	Regionen Aktiv Mittel	49.255.546 €	10.722.654 €
	weitere öffentl. Mittel	4.259.029 €	47.220 €
	private Mittel	19.335.762 €	273.381 €
Ko-Finanzierung in %	öff. und priv.	32,4%	2,9%
	privat	26,5%	2,5%
Anteil Regionen Aktiv an den Gesamtmitteln: 67,6%			
Anteil Regionalmanagement an den Gesamtmitteln: 15,2%			
Anteil Investitionen an den Gesamtmitteln: 15,1%			

Quellen: Abschlussberichte der Modellregionen

Die erhobenen harten Effekte bei Regionen Aktiv liegen damit in einem Korridor vergleichbarer Initiativen wie bspw. LEADER. Die für LEADER II (Förderperiode 1994 bis 1999) vorliegende europaweite Ex-Post Evaluation rechnete die geschaffenen Arbeitsplätze über europaweite Fallstudien hoch.<sup>84</sup> Insgesamt wird hier von einem Arbeitsplatzeffekt von durchschnittlich 100 VZA pro Region ausgegangen. Die Autoren der Ex-Post Studie weisen allerdings auch darauf hin, dass die genannten Zahlen mit Vorsicht zu genießen sind (s.o.).<sup>85</sup>

Demgegenüber gibt es indirekte Effekte, die nicht unmittelbar mit der Förderung in Verbindung stehen (bspw. Verbesserung der Standortqualität etc.). Diese Effekte können meist nur qualitativ erhoben werden. Finanziell ist Regionen Aktiv zu klein, um indirekte Effekte nachweisen zu können. Eine Erhebung wurde aus diesem Grund nicht durchgeführt.

<sup>83</sup> vgl. hierzu auch Elbe, et al. (2006).

<sup>84</sup> Die Fallstudien deckten dabei 22,2% aller beteiligter Regionen ab. Der hieraus erhobene Wert wurde dann für alle Regionen hochgerechnet.

<sup>85</sup> ÖIR (2003): S. 205.

Betrachtet man weiterhin den sogenannten Hebeleffekt, d.h. die zusätzlichen Mittel, die durch den Einsatz der Regionen Aktiv Mittel ausgelöst wurden, so wurden mit jedem Euro Regionen Aktiv Förderung im Durchschnitt 0,48 Euro private und öffentliche Mittel im Rahmen der direkten Projektumsetzung und 1,68 Euro weitere Investitionen als Folge der Projektumsetzung ausgelöst. Auf EU-Ebene wird im Rahmen der Kohäsionspolitik in den weniger entwickelten Regionen (Ziel 1-Gebiet) im Schnitt mit insgesamt 0,90 Euro und in den in einem Umstrukturierungsprozess befindlichen Regionen (Ziel 2-Gebiet) mit 3,00 Euro gerechnet.<sup>86</sup> Somit liegen die für Regionen Aktiv erhobenen Werte innerhalb eines Korridors themenverwandter Erhebungen.

#### 4.2 Ausgangspunkt der ökonomischen Analyse und methodische Herangehensweise

Die ökonomische Analyse im Rahmen der Begleitforschung Regionen Aktiv hatte zum Ziel (zusätzlich zur Erfassung der oben genannten harten Effekte), den Mehrwert des Regionen Aktiv-Ansatzes<sup>87</sup> zu analysieren und zu bemessen. Ausgangspunkt der Analyse war die Annahme, dass sich der mit Regionen Aktiv verfolgte Ansatz von der Regelförderung unterscheidet und somit Auslöser für zusätzliche Entwicklungseffekte ist. Dabei wurde der Vorteil des Regionen Aktiv-Ansatzes gegenüber herkömmlichen Förderansätzen insbesondere darin gesehen, dass eine Umsetzung inhaltlicher Ziele (im Rahmen strategischer Zielvorgaben des BMELV) unter Berücksichtigung neuer Verfahrensweisen zu einer positiven Veränderung des allgemeinen Verhaltens führte. Entscheidend war also nicht nur, **dass** die Ziele umgesetzt wurden, sondern auch **wie** sie umgesetzt wurden.

Zur Erfassung des Mehrwertes von Regionen Aktiv wurden zunächst die Besonderheiten des Ansatzes herausgearbeitet, um diese dann in einem nächsten Arbeitsschritt anhand exemplarisch ausgewählter Modellregionen hinsichtlich ihrer Wirkungsweise zu überprüfen: Es erfolgte eine sehr detaillierte Ursache-Wirkungsüberprüfung (FACT-Analyse Focused Assessment through Cause-effect Tracing), um herauszufiltern, welche Wirkungen tatsächlich auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückgeführt werden können und welche Veränderung eventuelle anderen Einflussgrößen zugeschrieben werden müssen. Die somit identifizierten Regionen Aktiv-bedingten Veränderungsgrößen wurden dann dem eigentlichen Bewertungsprozess unterzogen, wozu eine Kombination aus Elementen der Nutzwertanalyse und Nutzen-Kosten-

---

86 EU-KOM (2005): S. 8.

87 Der Regionen Aktiv-Ansatz lässt sich charakterisieren durch die fünf Regionen Aktiv-Prinzipien Regionalität, Partnerschaft, Reflexion, Wettbewerb und Integration, sowie die bereitgestellten Fördermittel (seedmoney).

Analyse zur Anwendung kam. Der Methodenmix erlaubte zunächst eine präzise qualitative und quantitative Erfassung der positiven und negativen Regionen Aktiv-Wirkungen (Ergebnis der Nutzwertanalyse) und ermöglichte darüber hinaus eine zusätzliche monetäre Erfassung einzelner Aspekte (Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse). Da eine monetäre Erfassung theoretisch immer möglich, aber in der praktischen Anwendung nicht immer sinnvoll ist, wurden nur solche Aspekte diesem Schritt unterzogen, für die eine Monetarisierung sinnvoll und nachvollziehbar möglich war und wodurch gleichzeitig ein Erkenntnisgewinn zu erwarten war. Der Vorteil der Methodenkombination lag vor allem darin, dass Wirkungen die zwar im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse keine monetäre Erfassung erfahren haben (sog. Intangibles), trotzdem einen wichtigen und aussagekräftigen Bestandteil des Gesamtergebnisses bilden, indem sie bereits im Rahmen der vorgeschalteten Nutzwertanalyse sowohl in ihrer Größenordnung als auch in ihrer relativen Bedeutung zueinander erfasst wurden. Ergänzend dazu wurden mögliche, mit der besonderen Ausgestaltung des Modellvorhabens verbundene, Umverteilungswirkungen (z.B. Umverteilung der Verwaltungslast von der Bundesebene auf die Modellregionen) erfasst.

#### 4.3 Die Ergebnisse der ökonomischen Analyse

Dementsprechend setzt sich das Gesamtergebnis der ökonomischen Analyse aus drei Komponenten zusammen:

- den (mittels Nutzwertanalyse) detailliert in ihrer Größenordnung und relativen Bedeutung (aber nicht in Geldeinheiten erfassten) **intangiblen Wirkungen**,
- dem rechnerischen Ergebnis, d.h. dem mittels Nutzen-Kosten-Analyse ermittelte **Nettonutzen** und
- den zusätzlich separat erfassten **Umverteilungseffekten**.

Erst die Zusammenführung und Interpretation dieser drei Komponenten ermöglicht eine Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes unter ökonomischen Gesichtspunkten.

##### 4.3.1 Die Intangibles

Die nicht monetär erfassten Wirkungen werden im Rahmen der Nutzwertanalyse sehr detailliert qualitativ bzw. quantitativ beschrieben und darüber hinaus mittels Gewichtung in ihrer relativen Bedeutung erfasst.



*Übersicht 22: Intangible Effekte und deren Beurteilung*

Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	besonders positiv
Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	positiv
Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über Regionen Aktiv hinaus	positiv
Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	besonders positiv
Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	positiv
Aufbau einer regionalen Produktpalette	positiv
Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes	besonders positiv
Steigerung des Bekanntheitsgrads der Region	besonders positiv
Erhöhung der Verbraucherorientierung	positiv
Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	positiv
Modellhafter Beitrag zur Agrarwende	positiv
Erhöhung des regionalen Beitrags zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	positiv

Quelle: Weiß 2007

Darunter fallen z.B. besonders positiv bewertete Aspekte wie die stärkere Vernetzung der regionalen Akteure, die Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas und die Schaffung eines hochwertigen regionalen Produkt- und Dienstleistungsangebotes. Aber auch der Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen, sektorübergreifende Zusammenarbeit, die Erhöhung der Verbraucherorientierung, der modellhafte Beitrag zur Agrar- und Energiewende und der Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft werden in unterschiedlichen Abstufungen als insgesamt positive Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes genannt. Diese intangiblen Wirkungen werden in Nutzwerttableaus zusammenfassend dargestellt und nach den Systematiken der Nutzwertanalyse in Punktwerten erfasst.

Entgegen der Erwartung, dass einige der wesentlichen – und deshalb in die Analyse einbezogenen – intangiblen Effekte als negativ einzustufen wären, zeigt die Zusammenstellung, dass die Intangibles insgesamt durchweg positiv zu bewerten sind.

#### 4.3.2 Der Nettonutzen

Für die daran anschließende Berechnung des Nettonutzens bzw. der Nutzen-Kosten-Relation am Beispiel der ausgewählten Fallstudienregionen sind folgende Kostenaspekte relevant:

- Angerechnet werden die Gelder, die das Bundesministerium für die Modellregionen zur Verfügung gestellt hat (Regionen Aktiv-Fördermittel).
- Darüber hinaus gehen die, mit dem Umverteilungsprozess verbundenen, zusätzlichen Kosten in die Berechnung ein, d.h. die Kosten die den Regionen durch den erhöhten Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf in der Projektarbeit entstanden sind. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Kosten, die von privaten Projektträgern bzw. ehrenamtlich tätigen Privatpersonen getragen wurden.
- Die Umverteilungseffekte (Übertragung der Verwaltungslast von der zentralen auf die dezentrale Ebene) wurden separat betrachtet (siehe unten). Sie ergänzen zwar das rechnerische Ergebnis, sind aber nicht direkter Bestandteil desselben, da diese Umverteilungswirkungen die Bezugsgröße „Region“ überschreiten und daher der zu Beginn getroffenen Abgrenzung zum Opfer fallen.
- Die Opportunitätskosten sind aufgrund der logischen Unmöglichkeit ihrer genauen Bestimmung nicht Bestandteil der praktischen Nutzen-Kosten-Rechnung und gehen daher nicht in die eigentliche Berechnung ein. Die regionsexternen Effekte und mögliche Verdrängungseffekte<sup>88</sup> sowie Multiplikatoreffekte lassen sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ebenfalls nicht bestimmen und bleiben daher in der Rechnung unberücksichtigt. Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, dass eine Berücksichtigung der Multiplikator- und regionsexternen Effekte – soweit einschätzbar – positive Auswirkungen auf das rechnerische Ergebnis zur Folge hätte.

Während sich die Kostenkomponenten (mit den oben skizzierten Ausnahmen) relativ einfach erfassen lassen, ist die Erfassung der Nutzenkomponenten vergleichsweise schwieriger. Die Komponenten, die sich trotz des relativ frühen Erhebungszeitpunktes erheben und auch monetär erfassen lassen, gehen zusätzlich in die nachfolgende Nutzen-Kosten-Rechnung ein. In die - auf die Nutzwertanalyse aufbauende - Berechnung des Nettonutzens gehen

---

<sup>88</sup> Durch die Subventionierung im Rahmen von Regionen Aktiv z.B. in Hinblick auf Arbeitsplätze ist es möglich, dass ein Verdrängungsprozess stattgefunden hat. Andererseits ist es auch denkbar, dass ein Verdrängungseffekt weitgehend ausgeblieben ist, da mit Regionen Aktiv neue und zusätzliche Themenfelder erschlossen werden konnten, die auch zu neuen Arbeitsplätzen geführt haben. Da sowohl die eine als auch die andere Vermutung auf Spekulationen beruht, muss im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf eine Erfassung dieser Effekte verzichtet werden.

damit nur die Nutzen- und Kostenaspekte ein, für die eine monetäre Berechnung sinnvoll möglich ist. Darunter fallen die durch Regionen Aktiv neu geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze, die getätigten Folgeinvestitionen, die neu generierte Wertschöpfung<sup>89</sup>, die erzielten Einsparungen (z.B. Zusammenarbeit regionaler Unternehmen) und Einnahmen (z.B. Beratungsleistungen durch regionale Serviceeinheiten). Die Höhe der vermiedenen Fehlinvestitionen kann zwar ebenfalls in Geldeinheiten erhoben werden, wird bei der Berechnung des Nettonutzens aber ausgeklammert, da hier teilweise extrem hohe (aber nicht überprüfbare) Werte genannt werden, die das Ergebnis verfälschen.

D.h. auf der Nutzenseite werden die Folgeinvestitionen, Arbeitsplatz- und Wertschöpfungseffekte, durch Kooperation bedingte Einsparungen bei beteiligten Unternehmen und Beratungsleistungen regionaler Service- und Beratungsstellen einbezogen; auf der Kostenseite sind vor allem die Regionen Aktiv-Mittel und die von den Modellregionen selbst aufgebrauchten Ressourcen zu berücksichtigen. Die partnerschaftliche Entwicklung und Durchführung der Projekte erfordert nicht nur eine erhebliche Koordinierungsleistung durch das Regionalmanagement (die weitestgehend durch die zur Verfügung gestellten Fördermittel abgedeckt wurde), sondern fordert darüber hinaus auch von den Projektträgern einen erheblichen Ressourcen- bzw. Zeiteinsatz. Den Modellregionen ist es gelungen, endogene Ressourcen zu mobilisieren, die ca. 25% der Regionen Aktiv-Mittel entsprechen. Ohne dieses Engagement der regionalen Akteure wäre die Umsetzung vieler Projekte nicht möglich gewesen.

Die Nutzen-Kosten-Differenz ist für alle betrachteten Fälle positiv.<sup>90</sup> Der durchschnittliche Nettonutzen für die Laufzeit von Regionen Aktiv liegt bei ca. 2,3 Mio. Euro pro Region. Dieses Ergebnis stellt eine Momentaufnahme dar, welche die Auswirkungen einer Vielzahl von Projekten, die gerade erst

---

89 „Wertschöpfung ist das originäre Ziel einer jeden wirtschaftlichen Tätigkeit. Als Wertschöpfung werden die Erträge eines Unternehmens (einer Region, einer Nation) bezeichnet, welche sich nach Abzug aller Kosten und Vorleistungen ergeben. Daher sind weder Umsatz noch Bilanzsumme oder Bruttonationalprodukt aussagekräftige Größen wirtschaftlichen Handelns, sondern erst der in der jeweiligen wirtschaftlichen Einheit geschaffene Mehrwert, der über die Kosten und Vorleistungen hinausgeht.“ (Gothe, Hahne 2006: 165). Vor diesem Hintergrund wird unter generierter Wertschöpfung im vorliegenden Kontext die Summe der Erträge der beteiligten regionalen Unternehmen nach Abzug aller Kosten und Vorleistungen erfasst. Der Begriff der Nettowertschöpfung beschreibt hier den Betrag, der sich aus der erhobenen generierten Wertschöpfung abzüglich der Subventionen (Regionen Aktiv-Mittel) ergibt. Da Arbeitsplatzeffekte und Folgeinvestitionen für die vorliegende Untersuchung separat erfasst werden, gehen diese beiden Aspekte nicht in die Wertschöpfungsberechnung ein.

90 Das Ergebnis kann – trotz der generellen methodischen Schwierigkeiten bei der Erhebung der Daten und den verfahrensimmanenten Manipulationsmöglichkeiten – einer kritischen Überprüfung durchaus standhalten, da der Rechnung im Zweifelsfall die ungünstigsten Werte zugrunde gelegt wurden und Schwachstellen nicht verschwiegen, sondern aufgezeigt und diskutiert werden.

am Beginn der Umsetzungsphase stehen und ihre Wirkung somit noch nicht voll entfalten konnten, weitgehend unberücksichtigt lässt.

Geht man davon aus, dass die initiierten Projekte tatsächlich wie geplant fortgesetzt werden, so scheint es sinnvoll, das gegenwärtige Ergebnis mittels einer überschlägigen Wachstumsrechnung in die Zukunft zu übertragen. Legt man dem Ausgangswert eine jährliche (hypothetische) Wachstumsrate von 4%<sup>91</sup> für eine – bei Planungsprojekten durchaus übliche – Laufzeit von zehn Jahren zugrunde, so ergibt sich ein rechnerischer Gesamtwert von ca. 3,4 Mio. Euro pro Region.<sup>92</sup> Regionen Aktiv wäre damit auch aus ökonomischer Sicht nicht nur auf kurze, sondern insbesondere auch auf längere Sicht als Erfolg zu bewerten.

#### 4.3.3 Die Umverteilungseffekte

Die Umverteilungseffekte können das positive rechnerische Ergebnis und die zweifelsfrei positive Aussage der Intangibles nicht schmälern. Zwar ist die Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung des Modellvorhabens auf allen beteiligten Ebenen mit zum Teil erheblichem Mehraufwand und damit mit Mehrkosten verbunden, doch stimmen alle Beteiligten darin überein, dass dies als Investition in die Zukunft gesehen werden muss.

Die Auslobung von Regionen Aktiv als Modellvorhaben bedeutete für das **Bundesministerium** – trotz der Delegation von Aufgaben und Verantwortung auf regionale Ebene – eine zusätzliche Arbeitsbelastung und einen Mehraufwand im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen. Sowohl die Vorbereitungs- als auch die Umsetzungsphase waren besonders arbeitsintensiv, da innerhalb kurzer Zeit zunächst die Rahmenbedingungen (z.B. Ausgestaltung, Notifizierung, Ausschreibung des Programms) geklärt werden mussten und danach eine Fülle von Fragen im Rahmen der Umsetzung (z.B. Qualifizierung der Akteure, Abwicklungsmodalitäten, Modifizierung des Programms) bearbeitet werden mussten. Darauf folgte eine vergleichsweise etwas weniger arbeitsintensive Phase zum Abschluss des Programms (z.B. Abwicklung, Bilanzierung und Evaluierung). Darüber hinaus wurde das Modellvorhaben von einer (externen) Geschäftsstelle begleitet. Die Arbeit der

---

91 Bei einer Inflationsrate von 2% (2005; vgl. [www.destatis.de](http://www.destatis.de)) entspricht dies somit einem angenommenen jährlichen Realwachstum von 2%. Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine Momentaufnahme handelt, die zwar den Status-quo zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt sehr detailliert erfasst, aber nur beschränkt Aussagen über die zukünftige Entwicklung zulässt, wird der Prognose lediglich die allgemeine Wachstumsrate zugrunde gelegt. Dabei handelt es sich lediglich um eine vorsichtige Grobabschätzung, die höchstwahrscheinlich hinter den überdurchschnittlich positiven Erwartungen der Regionen zurückbleibt.

92 Die Auswahl der Fallstudienregionen erfolgte, soweit bei einer kleinen Anzahl von betrachteten Fällen möglich, repräsentativ, so dass die anhand der Beispielregionen erhobenen Ergebnisse zumindest annähernd auch auf alle 18 Modellregionen hochgerechnet werden können.

Geschäftsstelle entlastete das Bundesministerium und wurde ebenfalls durch das BMELV finanziert.

Insgesamt ist damit keine Entlastung der zentralen Ebene zulasten der regionalen Ebene zu beobachten. Der Pilotcharakter von Regionen Aktiv rechtfertigt aber aus Sicht des Ministeriums einen solchen Mehraufwand, da damit ein Umdenkungs-, Diskussions- und Lernprozess angestoßen wurde, der als Investition in die Zukunft verstanden werden muss<sup>93</sup>.

Für die **Regionen**<sup>94</sup> bedeutete Regionen Aktiv ebenfalls eine zusätzliche Arbeitsbelastung – zum einen weil es sich um ein Modellvorhaben und damit um ein „Experiment“ handelte, zum anderen, weil die besondere Ausgestaltung des Modellvorhabens den Regionen mehr Eigenverantwortung und damit auch neue Aufgaben und Mehrarbeit übertragen hat. Der Zeit- und Personaleinsatz für die Übernahme dieser zusätzlichen Aufgaben (z.B. Abwicklung des regionalen Budgets) wurde zu Beginn von den regionalen Akteuren erheblich unterschätzt. Darüber hinaus wurde schnell ersichtlich, dass die Übernahme von mehr regionaler Eigenverantwortung Fachwissen voraussetzt, das z.T. erst durch spezifische Schulungen erworben werden musste<sup>95</sup>. Insgesamt ergab sich damit ein Mehraufwand pro Modellregion der ca. einer Personalstelle über einen Zeitraum von vier Jahren Projektlaufzeit entspricht. Diese Personalkosten mussten ebenso von den regionalen Abwicklungsstellen getragen werden wie die damit verbundenen sächlichen Verwaltungsausgaben.<sup>96</sup>

Alle befragten regionalen Akteure stimmen ebenfalls darin überein, dass mit Regionen Aktiv nicht nur ein hoher personeller und zeitlicher Einsatz verbunden war, sondern auch ein großer Lerneffekt. Selbst wenn ein neues Förderprogramm im Detail anders ist und somit wieder Einarbeitungszeit erfordert, so konnten im Rahmen von Regionen Aktiv Kontakte geknüpft und Erfahrungen gesammelt werden, die zukünftige Prozesse zwar nicht unbedingt kürzer aber in der Startphase einfacher und damit letztendlich insgesamt effizienter werden lassen. Zusammenfassend kann damit auch auf regionaler Ebene der Mehraufwand als Investition in die Zukunft verstanden werden, die sich aber nicht näher beziffern lässt.

---

93 vgl. Interviews mit Mitarbeitern des BMELV

94 vgl. Interviews mit regionalen Entwicklungspartnern

95 vgl. Abschlussberichte der Regionen

96 Der Aufwand für das Regionalmanagements bleibt hier unberücksichtigt, da dies förderfähig und damit keine regionale Eigenleistung war. Erst im Falle einer Ko- bzw. Vollfinanzierung des Regionalmanagements durch die Regionen müsste dieser Aspekt Berücksichtigung finden und in die Nutzen-Kosten-Berechnung einfließen.

Für die **Bundesländer**<sup>97</sup> ist durch Regionen Aktiv keine Mehrarbeit angefallen, da diese nicht (direkt) in den Abwicklungsprozess involviert waren. Einzelbeispiele belegen hier allerdings, dass (nach eigener Aussage) eine Abwicklung auf Länderebene keine nennenswerte Mehrbelastung bedeutet hätte, da die benötigten Strukturen bereits weitgehend existieren.

Sowohl die Mittel, die das Bundesministerium eingebracht hat (Personal- und Sachmittel zur Vorbereitung, Begleitung, Umsetzung und Evaluierung des Modellvorhabens) als auch die Aufwendungen der Regionen (z.B. zur Bewältigung zusätzlicher Verwaltungslasten und zur Abwicklung des regionalen Budgets) sind sinnvoll eingesetzt, wenn man unterstellt, dass daraus tatsächlich ein langfristiger Nutzen erwächst, z.B. in Form eines Lern- und Umdenkungsprozesses, der zukünftig zu mehr regionaler Eigenverantwortung und effizienterer regionaler Entwicklung führt. Erst wenn die durch Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse nicht wie erwartet weitergeführt würden, müssten die investierten Mittel als Kosten bzw. als „verlorene“ Investition betrachtet werden.

#### 4.4 Interpretation des Gesamtergebnisses

Die ökonomische Analyse erfasst die durch Regionen Aktiv hervorgerufenen Veränderungen (vgl. FACT-Analyse) und zieht die identifizierten Veränderungsgrößen als Basis für die Berechnung des Nettonutzens bzw. der Nutzen-Kosten-Relation heran. Die am Beispiel der drei Fallstudien berechnete durchschnittliche Nutzen-Kosten-Relation von Regionen Aktiv ist mit einem Wert von 1,55 größer als eins und belegt damit, dass Regionen Aktiv „sich gerechnet hat“ und die Mittel effizient eingesetzt wurden.<sup>98</sup>

Die Frage nach der Effizienz von Regionen Aktiv im Vergleich zur herkömmlichen Förderung kann aber nicht allein mit dem rechnerischen Ergebnis der ökonomischen Analyse beantwortet werden, sondern muss auch die nicht monetär erfassten Effekte einbeziehen, welche die Gesamtbilanz nochmals verbessern – wenn auch nicht rechnerisch, so doch argumentativ. Die Aussagekraft dieser Argumente sollte nicht unterschätzt werden, denn zum einen bedeutet die (dem Bewertungsschritt vorgeschaltete) FACT-Analyse, dass die Wirkungen tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz (charakterisiert durch die fünf Prinzipien und die Impulswirkung der Fördermittel siehe Kapitel 2) zugeschrieben werden können, zum anderen gewährleis-

---

<sup>97</sup> Die Akteure auf Landesebene wurden zwar –zu deren Missfallen – bei der Konzeption und Umsetzung des Modellvorhabens ausgeklammert, werden hier aber trotzdem einbezogen werden, um das Bild zu vervollständigen.

<sup>98</sup> Allerdings bleibt dieser Wert für sich genommen relativ aussageelos, wenn die Effizienz im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen bewertet werden soll, da für andere, vergleichbare Förderprogramme kein Vergleichsmaßstab existiert.

tet die Anwendung von Elementen der Nutzwertanalyse, dass die nicht sinnvoll monetarisierbaren, „weichen“ Wirkungen sehr detailliert qualitativ und quantitativ erfasst werden konnten.

Berücksichtigt man, dass sich die durch Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse und Projekte gerade erst am Beginn befinden, so scheint es realistisch anzunehmen, dass einige der momentan noch „weichen“ Wirkungen im zeitlichen Verlauf ebenfalls zu harten Effekten führen werden, die sich dann nicht nur (wie in der vorliegenden Untersuchung) qualitativ, bzw. quantitativ erfassen lassen, sondern auch in Geldeinheiten ausgedrückt werden können. Geht man weiterhin davon aus, dass die „harten“ Wirkungen (wie z.B. die Anzahl neu geschaffener bzw. gesicherter Arbeitsplätze) vergleichbar sind mit den Resultaten vergleichbarer Programme wie z.B. LEADER, so liegt der eigentliche Mehrwert von Regionen Aktiv in der Vielzahl der **zusätzlich** generierten weichen Wirkungen. Hierbei spielen v.a. partnerschaftliche Beziehungen, die im Rahmen der Begleitforschung intensiv analysiert wurden und zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor von Regionen Aktiv zählen, eine entscheidende Rolle.

Zusammenfassen kann festgehalten werden, dass die Ergebnisse und Wirkungsweise von Regionen Aktiv im großen und ganzen vergleichbar mit denen ähnlich strukturierter Initiativen gebietsbezogener, partnerschaftsbasierter und beteiligungsorientierter ländlichen Entwicklung, vor allem des mittlerweile gut analysierten LEADER-Ansatzes der EU sind. Gleichzeitig knüpfen die Ergebnisse der ökonomischen Analysen an die Ergebnisse der anderen Module der Begleitforschung an und stützen diese im Wesentlichen.

Der Steuerungs- und Förderansatz Regionen Aktiv wird sowohl von den Modellregionen als auch aus Sicht des auslobenden Bundesministeriums insgesamt positiv bewertet. Die ökonomische Analyse – als ein Baustein der Begleitforschung – zeigt, dass mit dem Regionen Aktiv-Ansatz zum einen öffentliche Gelder sinnvoll eingesetzt wurden, zum anderen wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die Ausrichtung zukünftiger Förderstrategien gezogen werden konnten. Das Modellvorhaben Regionen Aktiv erfüllt dabei eine Doppelfunktion für das BMELV. Einerseits entwickelten die Modellregionen Leuchtturmprojekte für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume; andererseits setzt Regionen Aktiv als Pilotprojekt im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung deutliche Akzente. Es gilt nun, aus den gewonnenen Erkenntnissen Lehren zu ziehen, indem z.B. erfolgreiche Aspekte wie partnerschaftliche Zusammenarbeit und Steuerung über Zielvorgaben zukünftig in die Regelförderung übernommen werden.





## 5. Fazit

Ziel des untersuchten Modellvorhabens Regionen Aktiv war die Initiierung und Verstetigung regionaler Partnerschaften für eine integrierte ländliche Entwicklung in den ausgewählten Modellregionen. Die Erreichung dieser Ziele sollte mit Hilfe der fünf Prinzipien Regionalität, Partnerschaft, Reflexivität, Integration und Wettbewerb und deren Umsetzungsinstrumente erreicht werden. Dieser Steuerungsansatz hat sich in mindestens dreierlei Hinsicht als erfolgreich herausgestellt:

- Trotz des höheren zeitlichen Aufwandes, der aufgrund des integrierten Ansatzes notwendigen Abstimmung und Koordination besonders innerhalb der Modellregionen, genießt er eine hohe Akzeptanz bei den Modellregionen und bei der Programmebene.
- Es konnte auch gezeigt werden, dass die Förderung weicher Maßnahmen zu harten Effekten führen kann, indem Wirkungsketten durch den Förderimpuls initiiert wurden.
- Die ökonomischen Analysen zum Steuerungsansatz von Regionen Aktiv haben ebenfalls nachgewiesen, dass sich der Ansatz insgesamt „rechnet“.

Die Grundlage hierfür – und das wirklich Neue im Vergleich zur EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+ – **war die konsequente Verlagerung der „vier Anker“ der Verantwortung und der damit verbundenen Pflichten in die Modellregionen:**

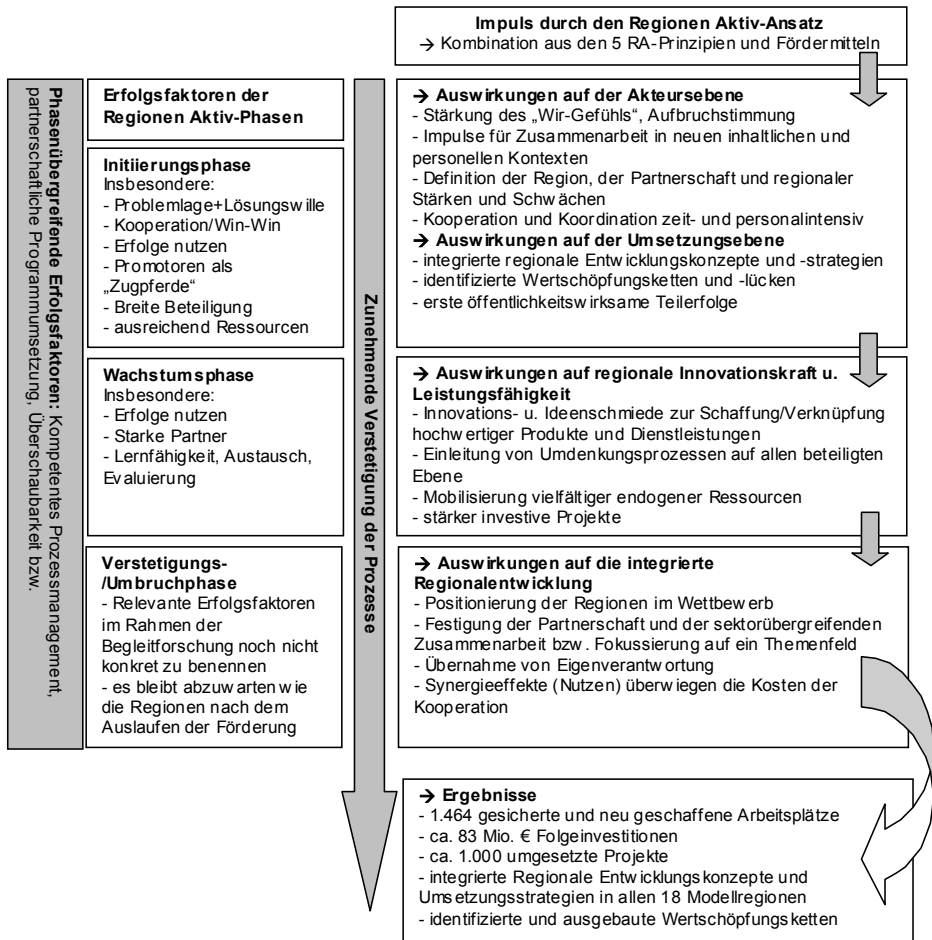
- **prozessual** mit der Regionalen Partnerschaft als zentralem Entscheidungsorgan und dem hauptamtlichen Regionalmanagement als zentralem Dienstleister der Region;
- **inhaltlich** durch die Steuerung über Ziele und Evaluation sowie mit der Projektauswahl durch die Regionale Partnerschaft;

- **finanziell** mit dem Regionalen Budget zur Förderung von integrierten Projekten und
- **administrativ** mit dem Abwicklungspartner vor Ort, zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen.

Aus diesem Grund sollte in Zukunft dieser Weg weiter gegangen werden – auch außerhalb von Modellvorhaben. Die Kombination aus Förderphilosophie und Finanzen hat positive weiche Wirkungen und harte Effekte in den Modellregionen ausgelöst. Die Übersicht 23 fasst die Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes und der Erfolgsfaktoren in Entwicklungsphasen der regionalen Partnerschaften noch einmal zusammen.

Nimmt man diese Erfahrungen ernst, müsste aus heutiger Sicht die Gewichtung der Förderansätze zu Gunsten der integrierten Ansätze verschoben werden. Der entscheidende Schritt in diese Richtung wäre eine Regionalisierung der Förderung.

Übersicht 23: Auswirkungen des Regionalen Aktiv-Ansatzes und der Erfolgsfaktoren in Entwicklungsphasen der regionalen Partnerschaften



Quelle: Tränkner/Weiß 2006

### **Netzwerkanalyse, Fokusgruppen und Erfolgsfaktoren als Evaluierungsinstrumente**

Die Begleitforschung hat bei der empirischen Untersuchung in einer in der Forschung selten praktizierten Weise unterschiedliche methodische Instrumente kombiniert und auf einen Forschungsgegenstand angewendet. Diese erlaubten die wechselseitige Kontrolle der Ergebnisse. Dadurch konnte die Validität der Aussagen erheblich gesteigert werden.

Darüber hinaus zeigte die Begleitforschung aber auch, dass die methodischen Instrumente geeignet sind für eine kontinuierliche Evaluierung der regionalen Entwicklung. Da im Rahmen des gewählten Steuerungsansatzes die Evaluierung der Zielerreichung eine notwendige Rahmenbedingung darstellt, bietet es sich an, die hier vorgestellten Methoden auf die Bedürfnisse des Regionenwettbewerbs anzupassen.

Dass sich dabei die **Selbstevaluierung nach den Erfolgsfaktoren** bewährt hat, ergibt sich aus den Ausführungen im Kapitel 2. Unsere Interviews und die Auswertung der Berichte der Modellregionen zeigten, dass – trotz allem Arbeitsaufwand mit der Erfolgsfaktorenmethode – die angewandten Bewertungsverfahren zutreffende und hilfreiche Bestandsaufnahmen der aktuellen Situation erlaubt und zudem die in der täglichen Arbeit der Praxis wichtigsten Faktoren umfasst. Zwar besteht die Gefahr, dass regionale Selbsteinschätzungen grundsätzlich zu positiv ausfallen. Allerdings zeigte die Auswertung der Selbstevaluierungen einzelner Regionen, dass hier mitunter unerwartet kritisch die eigene Entwicklung analysiert wurde.<sup>99</sup> Zudem decken sich die empirischen Untersuchungen mittels der verschiedenen Methoden durchaus mit den Einschätzungen der Selbstevaluierungen. Der besondere Vorteil der Selbstevaluierung nach den Erfolgsfaktoren liegt in der relativ leichten Anwendbarkeit. Sie kann daher zur kontinuierlichen Bewertung eingesetzt werden.

**Fokusgruppen** bewähren sich als methodisches Element transdisziplinärer, lösungsorientierter Forschung. Wenn wir der Annahme folgen können, dass regionale Entwicklung im Wesentlichen auf kommunikativen Prozessen beruht, erwiese es sich auch als sinnvoll, begleitende Bewertungen regionaler Entwicklung auf miteinander horizontal und vertikal verknüpfte Fokusgruppen zu stützen, um Mehr-Ebenen-Lernen zu ermöglichen. Das bedeutet, dass sie als Standard-Instrument für Evaluierungen gebietsbezogener Regionalentwicklung in den diesbezüglichen Ausschreibungen berücksichtigt werden sollten.

Mehrebenen-Lernen sei hier definiert als die besondere Beachtung und Inszenierung von drei Verknüpfungsprozessen:

---

<sup>99</sup> Weil die Bewertungen der Erfolgsfaktoren, wie auch die weiteren inhaltlichen Vorgaben der Evaluationsberichte nicht mit der Förderfähigkeit verbunden war, gab es seitens der Partnerschaften nur geringen Rechtfertigungsgrund und wenig Anlass zu beschönigenden Darstellungen.

- *Die Verknüpfung von Expertenwissen mit Handlungswissen:* Die Verschränkung von Lernprozessen - der indikatorbasierten externen Beobachtung (Monitoring) auf der einen Seite und der dialogorientierten Selbstreflexion in Fokusgruppen der Praktiker auf der anderen Seite – leistet einen Beitrag für die kontinuierliche Verbesserung der Kompetenzen der regionalen Partnerschaft und der programmverantwortlichen Institutionen.
- *Die Verschränkung der Programm- mit der Aktionsebene:* Regionale Entwicklungspartnerschaften lernen von den Verhaltensweisen und Anregungen der regionalen Akteure und Projektträger, während programmverantwortliche Verwaltungen von den regionalen Entwicklungspartnerschaften und ihrer Reaktionsweise auf die politisch-administrativen Rahmenbedingungen lernen. Diese beiden, einander überlagernden Lernfelder sollten analog gestaltet und miteinander verknüpft werden. In der Begleitforschung wurden die beiden Ebenen beteiligungsorientierten Lernens durch die neun regionalen und die Bundesfokusgruppe repräsentiert.
- *Lernen innerhalb und zwischen Regionen:* Die Begleitforschung von „Regionen Aktiv“, aber auch die Evaluierungen der Europäischen Gemeinschaftsinitiative LEADER haben gezeigt, dass es sich als sinnvoll erweist, Zwischen- und Abschlussbewertungen der Umsetzung gebietsbezogener und partnerschaftsbasierter Förderprogramme sowohl regionspezifisch als auch regionsübergreifend vorzunehmen, und zwar unter aktiver Mitwirkung der Regionen und mit einer entsprechenden Rückkoppelung der Ergebnisse. Lernen zwischen den Regionen (innerhalb und zwischen Bundesländern) soll durch geeignete Mechanismen wechselseitiger Abstimmung ermöglicht und durch gesonderte Fördertatbestände unterstützt werden.

**Netzwerkanalysen** sind geeignet, aus einer Aggregation der Bewertungen der Akteure in den Regionen ein gleichsam „quantitatives“ Bild der Interaktionsstrukturen in einer Region zu liefern. Dabei besteht die Möglichkeit, Veränderungen zu erfassen. Während wir in der Begleitforschung die von den Akteuren wahrgenommenen Veränderungen erfasst haben, könnte man durch Analysen, die in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, zu einer deutlich präziseren Darstellung von Entwicklungen in Netzwerken gelangen. Eine solche Verlaufsanalyse erscheint besonders relevant angesichts der Erkenntnis, dass Netzwerke durch den Steuerungsansatz von Regionen Aktiv nicht völlig neu gestalten werden können, sondern nur eine Beeinflussung von Entwicklungspfaden möglich ist. Damit wird die Frage bedeutsam, ob positive Pfadentwicklungen verstärkt und negative gebremst werden können. Die Netzwerkanalyse kann dazu beitragen, diese Frage zu beantworten.

In einem idealen Evaluierungssystem würden alle drei Methoden kombiniert. Die Selbstbewertung nach Erfolgsfaktoren liefert unmittelbare Selbsteinschätzungen der regionalen Akteure über den Erfolg ihrer Arbeit nach vorgegebenen Indikatoren. Die Fokusgruppen tragen zur Reflexion über Selbsteinschätzungen und zu deren Kontrolle in kommunikativen Prozessen bei, die professionell angeleitet und moderiert sind. Die Netzwerkanalysen transformieren subjektive Einschätzungen in quantitative Zusammenhänge über die Bedeutung und Macht der Akteure, über Kommunikationsbeziehungen und Kooperation sowie über die Entwicklung von regionalen Partnerschaften und regionaler Integration.

Jede der Methoden befasst sich damit mit spezifischen Aspekten der regionalen Entwicklung. Insofern sind sie geeignet, kombiniert zu werden, sei es simultan oder in einer Sequenz der Evaluierungsverfahren. Der Aufwand der Methoden für die regionalen Akteure ist wie für die bewertende Institution nicht unerheblich. Wenn das Instrumentarium allerdings erarbeitet ist, dürften sie nicht über dem Aufwand anderer Evaluierungsmethoden liegen.







## Literaturverzeichnis

Adam, B (Hrsg.), 2001: Bilanz des Wettbewerbs – Fachliche Perspektiven Herausgeber: BBR Projektgruppe „Regionen der Zukunft“. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Regionen im Wettbewerb. Fit durch Kooperation?, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/2001

Adam, B.; Wiechmann, T. (Hrsg.) (1999): Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung – diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbes „Regionen der Zukunft“. Dresden.

Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung. Baden-Baden.

Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: DISP 157 (2); S. 4-10; (<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/875/>).

Benz, A. (2006): New Modes of Multilevel Governance in German Regional Policy. In: Mydske, K; Peters, I. (Hrsg.): The Transformation of the European Nation State, Berlin; S. 157-172.

Benz, A.; Dietrich, F. (2002): Policy Learning in Regional Networks. In: European Urban and Regional Studies 9; Scheff (1999): Lernende Regionen. Regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen. Wien: Linde.

Benz, A.; Dietrich, F. (2003): Region – „Regional Governance“- Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh; S. 11-66.

Benz, A.; Meincke, A. (2007): Analyse der Governance Strukturen. Abschlussbericht der Module 3 und 4 zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Bergmann, E.; Hardt, U. (1999): Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.1999. Bonn; S. 629-644.

Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2007a): Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. Abschlussbericht des Moduls 5 zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2007b): Regional Governance und Integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Bundesmodell- und Demonstrationsvorhaben "Regionen Aktiv", Wiesbaden.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2001): „Regionen Aktiv“ – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Bonn.

Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Opladen.

Elbe, S. (2005): Zwischenbericht des Moduls 2 – Einordnung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv. Darmstadt.

Elbe, S.; Langguth, F.; Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J.; Tränkner, S.; Böcher, M. (2006): Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen. Begleitforschung 2004 bis 2006 Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Eser, T. (1996): Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik. Ableitung eines Beurteilungskonzeptes und dessen Anwendung auf die institutionellen Strukturen Englands und Deutschlands von der EU bis zur kommunalen Ebene. Baden-Baden.

EU-KOM (1988): Die Zukunft des ländlichen Raums. KOM (88)501, vom 28.7.1988, Brüssel.

EU-KOM (2005): Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013. KOM(2005) 299; vom 05.07.2005, Brüssel.

Fürst, D. (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft. In: Katenhusen, I.; Lamping, W. (Hrsg.): Demokratien in Europa. Opladen; S. 251-267.

Fürst, D. (2007): Regional Governance. In: Benz, A. et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden. S. 49 – 71.

Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2006): Nachhaltigkeit. Frankfurt a.M. New York.

Gothe, S., Hahne, U. (2006): Und regionale Wertschöpfung lohnt sich doch. Arbeitsplätze und Einkommen durch regionale Wertschöpfungsketten im Holzbereich. In: Der kritische Agrarbericht 2006. München. S. 165-170.

Harriss, J.; de Renzio, P. (1997): „Missing link“ or Analytically Missing? The Concept of Social Capital. In: Journal of International Development 9; S. 919-937.

Jansen, D. (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3., überarb. Aufl., Wiesbaden.

Kroës, G.; Middelman, U.; Weiß, K. (2006): Die ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes. Abschlussbericht des Moduls 6 zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. (2006a): Ländliche Entwicklung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems. Abschlussbericht Modul 1 zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. (2006b): Beispielhafte Lösungsansätze in ländlichen Regionen. Zentrale Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen für Politiken und Programme. Abschlussbericht des Moduls 7 zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. (2006c): Fokusgruppen. Abschlussbericht des Moduls Wissenstransfer zur Begleitforschung Regionen Aktiv 2004-2006. Als Download verfügbar unter: [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. (2006d): Skizze zu einem imaginären Förderprogramm. Aus den Fokusgruppen der Begleitforschung zu Regionen Aktiv. Als Download verfügbar unter [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de).

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

ÖIR (2003): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II, Final Report. Commissioned by the EK-GD AGRI, Bruxelles.

ÖIR (2004): Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Commissioned by the EC-DG AGRI, Bruxelles.

ÖIR (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, Final Report. Commissioned by the EC-DG AGRI, Bruxelles.

Scharpf F. W.; Reissert, B. ; Schnabel, F (1976): Politikverflechtung. Bd. 1 Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.

Wiechmann, T.; von Löwis, S.; Kaether, J. (Hrsg.) (2004): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland, Dresden: Institut für Ökologische Raumentwicklung.

## **Anhang**



## **Anhang I: Zentrale Handlungsempfehlungen der Begleitforschung**

## **BEGLEITFORSCHUNG 2004 bis 2006**



### **STANDPUNKTE-PAPIER**

## Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung (EU, Bund, Länder)

#### **Redaktion**

**Das Team der zweiten Phase der Begleitforschung zum Modellvorhaben**

**„Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“**

[www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de)



## Herleitung und Zweck des Standpunkte-Papiers

„Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ ist ein Modellvorhaben des Bundes zur Erprobung eines neuen Steuerungsansatzes für die integrierte ländliche Entwicklung. Im Zeitraum von 2002 bis 2007 wird dieser Entwicklungsansatz in 18 Modellregionen umgesetzt, die in einem offenen Wettbewerb von einer unabhängigen Jury ausgewählt wurden.

Die zweite Phase der Begleitforschung zu diesem Modellvorhaben, die sich im Zeitraum von 2004 bis 2006 vollzog, hat die Strukturen, Prozesse und Umfeldbedingungen dieses Entwicklungsansatzes untersucht und daraus Schlussfolgerungen gezogen, aus denen sich direkte Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung ableiten lassen.

Diese Handlungsempfehlungen entstanden

- aus den Beratungen, die in neun regionalen Fokusgruppen (davon fünf Regionen Aktiv-Regionen, drei LEADER+ Regionen und ein regionales Netzwerk, das in der Endauswahl des Wettbewerbs nicht zum Zuge kam), und in zwei Sitzungen der Bundesfokusgruppe geführt wurden;
- aus den Schlussfolgerungen, die sich aus den Forschungsergebnissen insbesondere in Bezug auf den Steuerungsansatz, Regional Governance, die regionsinterne Vernetzung, auf institutionelle und prozessuale Erfolgsfaktoren sowie ökonomische Analysen der harten und weichen Wirkungen, ergaben.

Auf dieser Grundlage wurden 21 Handlungsempfehlungen entwickelt, mit denen wir die Entscheidungsträger in Ländern, Bund und EU zu entsprechenden Schritten anregen wollen. Auch wenn die Weichen für die meisten EU-Programme der ländlichen Entwicklung für die Periode 2007-13 bereits gestellt sind, können viele unserer Handlungsempfehlungen kurzfristig in Form technischer Regelungen oder einer entsprechend angepassten Vollzugspraxis umgesetzt werden. Einige bedürfen allerdings einer Verankerung in den ländlichen Entwicklungsprogrammen und brauchen daher zur Umsetzung etwas länger.

Darüber hinaus weisen viele der Handlungsempfehlungen über den engeren Rahmen der durch GAK/ILE und LEADER geprägten ländlichen Entwicklungsprogramme hinaus. Sie haben Gültigkeitswert für die Regionalentwicklung im Allgemeinen und sind selbst auf sektorale Programme anwendbar. Wenn dieses Standpunkte-Papier also in weiteren Kreisen als den unmittelbar adressierten gelesen und verwertet wird, ist dies durchaus beabsichtigt.

Da sich das Standpunkte-Papier mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung an alle drei Handlungsebenen – Länder, Bund und EU – richtet, haben wir zu jeder Empfehlung die Hauptadressaten angegeben.

Wir gliedern die Handlungsempfehlungen in vier Bereiche, deren Zusammenspiel und jeweilige Ausprägung die Variationsbreite gebietsbezogener Entwicklung in ländlichen Räumen aufzeigt:

- **Das Gebiet (1-2):** der sozioökonomische Kontext wie die Lage und Größe etc.
- **Steuerung (3-12):** Regional Governance, Planungsinstanzen und Umsetzungsinstrumente etc.
- **Strategie (13-18):** die Leitlinien, das Maßnahmenspektrum, die Zeitdauer etc.
- **Akteure (19-21):** die Konstellationen und Netzwerke, Kommunikation sowie Kommunikation und Wissensgenerierung etc.

Die Handlungsempfehlungen folgen dabei einem einheitlichen Aufbau:

- Zuerst steht die von 1 bis 21 durchnummerierte Empfehlung. Sie ist fettgedruckt.
- Darunter stehen etwaige Erläuterungen in Normalschrift.
- Zuletzt liefern wir Hinweise auf die Begründung und Herleitung dieser Empfehlung in Kursivschrift.

Wenn im folgenden Text von „Regionaler Partnerschaft“ die Rede ist, meinen wir damit alle Formen partnerschaftsbasierter regionaler Trägerstrukturen, worunter selbstverständlich auch lokale Aktionsgruppen (LAG) gemäß LEADER-Programm zählen.

# Die Handlungsempfehlungen

## Das Gebiet

1. Die Region, das heißt die in der Entwicklungspartnerschaft zusammen arbeitenden regionalen AkteurInnen, sollen ihre Abgrenzung hinsichtlich Gebietszuschnitt, Größe und Bevölkerungszahl selbst definieren und im Regionalentwicklungskonzept begründen (EU, Länder, Bund).

Die Verwaltungsstellen haben eine subsidiäre Rolle inne. In der Anfangsphase informieren sie breit über die Möglichkeiten, die das Förderprogramm bietet, sowie über die Modalitäten der Teilnahme. Sie laden regionale AkteurInnen dazu ein, sich zu formieren und ein Regionalentwicklungskonzept (REK) für ein von ihnen bestimmtes Gebiet einzureichen. Sie stehen in diesem Findungsprozess den regionalen AkteurInnen beratend und vermittelnd zur Verfügung.

Begrenzungen hinsichtlich der Bevölkerungszahl, wie sie auf EU-Ebene vorgegeben werden, sollen gänzlich ausbleiben, da die programmverantwortlichen Verwaltungsstellen im Rahmen eines offenen, qualitätsorientierten Ausschreibungs- und Auswahlverfahrens über genügend Handhabe verfügen, den gewählten Gebietszuschnitt in Bezug auf die Handlungsfelder, strategischen Orientierungen, Vernetzungen etc. mit den von den regionalen AkteurInnen mobilisierbaren Ressourcen in Bezug zu setzen und Anträge auszusondern, deren strategischer Ansatz mit dem gewählten Gebiet offensichtlich nicht zusammenpasst. Trotzdem können unter bestimmten Umständen auf Länderebene Vorgaben zur Bevölkerungsunter- bzw. -obergrenzen sinnvoll sein. Die Regionen sollten dabei ein Gebiet umfassen,

das auf einer Kombination aus naturräumlichen, historischen, administrativen, wirtschaftlichen oder kulturellen Identitätsmerkmalen basiert.

*Die Erfahrung mit Regionen Aktiv und der EU-weiten Evaluierung der LEADER-Programme zeigt, dass die aus eigener Kraft und freien Stücken zur Zusammenarbeit bereiten Regionen in der Regel mehr Kraft aufbringen und erfolgreicher, d.h. dauerhafter arbeiten, als von oben verordnete Programmregionen.*

*In europaweiten Untersuchungen zur Regionalen Partnerschaften wurde zudem festgestellt, dass selbst zunächst „künstliche“ Partnerschaften, die sich zwar freiwillig aber nur aufgrund eines Förderprogramms zusammengefunden haben, in der Regel trotzdem im Verlauf der Umsetzung zu echten Partnerschaften heranwachsen (vgl. Moseley, Malcom J. (Hrsg.) (2003): Local Partnerships for Rural Development – the European Experience. Wallingford). Ein Förderprogramm wirkt dabei als Impuls (für den ersten Versuch) zur Zusammenarbeit.*

*Bevölkerungsabhängige Obergrenzen können demgegenüber zur Ausgrenzung ländlicher Verdichtungsräume und Stadt-Land-Regionen führen. Zudem haben unterschiedliche Gebietsstrategien notwendigerweise unterschiedliche Reichweiten, denn der Bezugsraum soll sich aus der Strategie ergeben und nicht umgekehrt. Schwellenwerte begünstigen identitätsschwache Top-down-Gebietskulissen und eine Region definiert sich in dieser Hinsicht nicht mittels einer statistischen Zahl, sondern vielmehr durch die Dichte sozialer Beziehungen. Hier hat Regionen Aktiv gezeigt, dass durch die Freigabe der Regionsabgrenzung, in Abhängigkeit vom jeweiligen thematischen Schwerpunkt, wesentlich größere Regionen gebildet werden (die durchschnittliche Einwohnerzahl bei Regionen Aktiv liegt bei 390.000 Einwohner).*

2. Die Förderkriterien sollen sich nicht an einer starren Gebietskulisse orientieren, sondern auf die gewählte Strategie Bezug nehmen (EU, Bund, Länder).

Liegt der Standort eines Projekts außerhalb des definierten Fördergebiets, soll es gefördert werden können, wenn das Projekt den regionalen Zielsetzungen dient. Die Förderung von Projekten außerhalb der Gebietskulisse muss allerdings gut begründet und kommuniziert werden, so dass die innerhalb der Gebietskulisse befindlichen und beitragenden Gemeinden nicht davon abgehalten werden, sich weiter als aktive Mitglieder in die regionale Partnerschaft einzubringen.

*So manche Investition schafft ihren wesentlichen Nutzen nicht gerade an dem Ort, an dem sie getätigt wird. Man denke etwa an bäuerliche Vermarktungsinitiativen, die in ei-*

*ner nahe gelegenen Stadt ein Geschäft eröffnen wollen. Die Wertschöpfung bleibt dabei bei den Bauern und Bäuerinnen, so dass dieses Vorhaben auch förderbar sein sollte, wenn das Geschäft außerhalb der Gebietskulisse liegt.*

*Diese Forderung wurde in der Phase 1 von Regionen Aktiv von zahlreichen Regionen erhoben und wird nun in der in der Phase 2 (2006-2007) umgesetzt.*

## Steuerung

3. Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sollen grundsätzlich regionalisiert und auf die Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte (REK) gestellt werden (EU, Länder, Bund).

Die bisher übliche Förderung von Einzelprojekten soll in eine regionalisierte Programmförderung überführt werden.

*Eine regionalisierte Förderung ist bei immer komplexer werdenden Problemen und unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Regionen die effizienteste und effektivste Form der Lösung von Problemen und zur Stimulierung von Entwicklung. Die für eine zentrale Regulierung notwendigen homogenen Probleme, Ausgangsbedingungen und Lösungsstrategien sind im Themenbereich integrierte ländliche Entwicklung, wenn überhaupt, nur in Ausnahmefällen vorhanden.*

*Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Regionen Aktiv lassen dabei auch eine entsprechende Verlagerung der finanziellen und administrativen Steuerungsverantwortung in die Region auch für LEADER und GAK/ILE als empfehlenswert erscheinen. Die regionalen Abwicklungspartner haben gezeigt, dass sie bei entsprechender Qualifizierung und Vernetzung in der Lage sind, die Umsetzung finanz- und verwaltungstechnisch zu meistern und dabei zusätzliche Entwicklungspotenziale für die Regionen zu aktivieren.*

4. Transparent gestaltete Wettbewerbe bewähren sich als geeignetes Anreizsystem für eine gebietsbezogene ländliche Entwicklung und sollen verstärkt eingesetzt werden (Bund, Länder).

Förderprogramme sind kein leistungsfreier Raum. Wettbewerbe stimulieren nicht nur Innovationsgeist, sondern sie untermauern auch die Legitimation der Fördermittelvergabe in den Augen der SteuerzahlerInnen. Es geht also nicht um die Frage, ob Wettbewerbe sinnvoll sind, sondern wie sie sinnvoll zu gestalten sind.

Die Wettbewerbsbedingungen und Auswahlkriterien müssen stringent und klar dargelegt werden, um tatsächlichen Wettbewerb zu ermöglichen und die Teilnahme daran attraktiv zu gestalten. Die Auswahl der Regionen muss dabei transparent gestaltet werden.

Den Partnerschaften, die ein REK eingereicht haben, aber nicht ausgewählt wurden, haben ein Anrecht auf eine Rückmeldung über die Gründe, die zur Nichtauswahl führten. Sie sollen im Kommunikationsnetzwerk der Programmebene bleiben und die Möglichkeit haben, an diversen Qualifizierungs- und Kooperationsangeboten zu partizipieren, um beim nächsten Wettbewerb die Möglichkeit zu haben zu den Gewinnern zu gehören.

*Wettbewerbsverfahren wie Regionen Aktiv oder die LEADER haben gezeigt, dass punktuelle Wettbewerbe der Gefahr unterliegen, lediglich symbolische Effekte auszulösen, immer die gleichen Regionen („Wettbewerbsprofis“) zu bevorzugen oder nicht nachhaltig wirkende Veränderungen zu erzeugen. Längerfristige oder auf Dauer angelegte Wettbewerbe wirken dabei wesentlich effektiver. Zu erreichen wäre dies bspw. durch mehrere Auswahlzeitpunkte, so dass Regionen, die zum ersten Auswahlzeitpunkt nicht ausgewählt wurden, die Möglichkeit zur Weiterqualifizierung haben oder durch die Bildung von unterschiedlichen Kategorien, bspw. für neue Partnerschaften/Regionen und für erfahrene Partnerschaften/Regionen (d.h. solche, die schon in laufenden/abgeschlossenen Programmen Erfahrungen sammeln konnten).*

*Regionen, die es bis zur Einreichung eines REK gebracht haben, sind in jedem Fall als Potenzial zu betrachten und entsprechend zu pflegen. Manchmal fallen Wettbewerbs-Entscheidungen denkbar knapp aus und manchmal fehlt nur ein bestimmter Qualifikationsimpuls oder mehr Zeit. In jedem Fall soll das soziale und intellektuelle Kapital, das für den Wettbewerb mobilisiert wurde, gewürdigt und weiter genutzt und ausgebaut werden können.*

5. Die Entscheidungskriterien und -abläufe, die im Zuge der Umsetzung eines Förderprogramms zu erwarten sind sowie die Mechanismen für mögliche Anpassungen, sollen von Beginn an offen gelegt und auch beibehalten werden (Länder, Bund, EU).

Hier ist nicht gemeint, dass das Korsett eines Förderprogramms für den Zeitraum von sieben Jahren starr und unverrückbar geschnürt werden soll. Strategische Anpassungen sollen im Gefolge begleitender Evaluierungen möglich sein. Allerdings sollen keine Beurteilungskriterien rückwirkend verändert werden, so dass die ursprünglich begründet getroffenen Annahmen für bestimmte Umsetzungsaktivitäten nicht mehr gelten. Auch sind Anpassungen (z.B. neue Förderkriterien) den regionalen AkteurInnen in einer Weise zu kommunizieren, die sie nachvollziehbar macht und den regionalen AkteurInnen ermöglicht, die Veränderungen in ihren Entscheidungen unmittelbar zu berücksichtigen.

Bei der Programmgestaltung ist dafür zu sorgen, dass das zur Anwendung kommende Set an Basisregeln für die gesamte Periode möglichst unveränderlich bleibt. Um die oben erwähnten unerwünschten Konsequenzen zu vermeiden, sollen in diesen Basisregeln möglichst wenige inhaltliche Festlegungen enthalten sein.

*Programme wie Regionen Aktiv und in Teilen auch LEADER+ basieren nicht auf einer Liste mit förderfähigen Maßnahmen. Über die Festlegung von zentralen Rahmenbedingungen wird vielmehr versucht, den Regionen möglichst viele regionspezifische Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Dies bedeutet eine hohe Verantwortung für die Regionen und bedarf besonderer Qualifikationen. Werden in dem hierfür notwendigen Lernprozess die regionalen AkteurInnen und programmverantwortlichen Stellen mit unsicheren Entscheidungsgrundlagen konfrontiert, führt dies zur Verlängerung der Bearbeitungsdauer, ja sogar zur Lähmung der Abläufe. Zu groß scheint das Risiko, wegen bisher nicht offiziell verkündeter oder gar neu eingeführter Prüfkriterien in eine Haftungsfalle zu laufen. Klare Regelungen und klare Kompetenzverteilungen sind eine wesentliche Grundlage.*

6. Durch die Förderung und Einrichtung von Regionalfonds wird die enge Kopplung der regionalen Budgets der Partnerschaften an die jährlichen öffentlichen Haushalte gelockert und die zeitweilige Austrocknung der Projekttöpfe vermieden (Länder, Bund).

Die Regionalfonds sollen sich mehrheitlich in regionaler Trägerschaft befinden und aus Finanzmitteln aller Ebenen (EU, Bund, Länder, Regionen, Kommunen) sowie privatwirtschaftlichen Quellen (regionale Banken, Sparkassen etc.) gespeist werden. Regionalfonds können auch Anreize zu alternativen Finanzierungsformen geben (Mikrokredite, lokale Rotationsfonds, Tauschsysteme etc.), die Rückflüsse generieren, die wiederum für regionale Projekte verwendet werden können.

Die Verwaltung eines solchen Regionalfonds kann nicht allein dem Regionalmanagement übertragen werden. Dafür ist ein Zusammenwirken aller wesentlicher Akteure, insbesondere auch der Wirtschaftsförderungsgesellschaften, erforderlich.

*Die Einrichtung von Regionalfonds aus ländlichen Entwicklungsprogrammen ist nach EU-Recht möglich und wird sowohl von vielen Regionen erwogen als auch bereits praktiziert (Informationen zu aktuellen Varianten von Regionalfonds sind zu finden unter <http://www.leaderplus.de/index.cfm/00036D54E5F415409F166521C0A8D816>). Regionalfonds stärken über die vielfältigen Möglichkeiten lokaler und regionaler Beteiligung hinaus auch die Selbstverantwortung der regionalen AkteurInnen für die Ent-*



*wicklungsaufgaben. Sie leisten zudem einen starken Beitrag zur Verstärkung der regionalen Träger- und Umsetzungsstrukturen.*

7. Die Struktur, Arbeitsweise und Weiterentwicklung der Regionalen oder Lokalen Partnerschaft soll stärker als Gegenstand von Evaluation und im Sinne einer Selbstreflexion berücksichtigt werden (Länder, Bund, EU).

Da in den Regionalen Partnerschaften AkteurInnen an wichtigen regionalen Entscheidungen beteiligt sind, die nicht formal-demokratisch legitimiert sind, sollte besonderer Wert auf ihre Auswahl gelegt werden. Die mechanische Respektierung beispielsweise der 50%-Obergrenze für öffentliche Akteure in den Entscheidungsgremien im Rahmen von LEADER ist noch kein hinreichendes Bewertungskriterium für die Qualität der Trägerstruktur der ländlichen Entwicklung.

Eine breite Beteiligung muss von Anfang an gewährleistet sein. Alle individuellen und kollektiven Akteure, die ein regionalpolitisches Interesse haben, sollen die gleiche Möglichkeit haben, sich und ihre Ideen in den Entwicklungsprozess einzubringen. Daneben können breit angelegte Partizipationsmöglichkeiten für BürgerInnen sowie transparente Verfahren und eine breite Öffentlichkeitsarbeit für eine Verbreiterung der Legitimationsbasis führen. Die Gewährleistung dieser Möglichkeiten in der Umsetzungspraxis muss im Zuge der Evaluierungen stärker überprüft werden.

Die periodischen und extern begleiteten Selbstevaluierungen bei Regionen Aktiv haben sich dabei als Steuerungsinstrument gut bewährt. Sie beruhen sowohl auf strategischen Fragen als auch auf der Qualität der Zusammenarbeit und Vernetzung.

In den Programmmaßnahmen und im Aufgabenprofil von Vernetzungsstellen (z.B. des nationalen Netzwerks für den ländlichen Raum) sollen dafür methodische Unterstützung und begleitende Qualifizierung berücksichtigt werden.

*Befragungen im Zusammenhang mit Programmbewertungen im Rahmen von Regionen Aktiv und LEADER haben ergeben, dass die Qualität und Effektivität der Zusammenarbeit von den regionalen AkteurInnen zumindest kurz- bis mittelfristig als die spürbarste positive Wirkung erlebt wird. Wohl wird dem sozialen Kapital zunehmend Aufmerksamkeit gezollt, es wird aber in der Selbstreflexion und Evaluierung von REK noch nicht angemessen berücksichtigt.*

*Die Untersuchung der Akteursnetzwerke von Regionen Aktiv hat gezeigt, dass der Aufbau von regionalen Netzwerken von der Steuerungsebene unterstützt werden muss, indem auf Fehlentwicklungen hingewiesen wird und durch entsprechende Instrumente (runde Tische, Fokusgruppen etc.) Veränderungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.*

*Regionale Partnerschaften müssen dabei über Machtzentren verfügen, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Dabei sind Netzwerke mit mehreren Zentren, die wiederum selbst miteinander verbunden sind, besonders günstig, da so eine Aufgabenteilung vorgenommen werden kann. Werden wichtige und zentrale regionale Akteure aufgrund von ideologischen Einstellungen bzw. Ausrichtungen nicht integriert, kann das Innovationspotential der Region nicht ausgeschöpft werden. Konkurrierende Netzwerke innerhalb einer Region sind die Folge. Ist die Politik, insbesondere der Landrat, in die regionale Partnerschaft eingebunden ohne diese hierarchisch zu führen, können unüberwindbare Konflikte oder Blockadehaltungen überwunden werden.*

#### 8. Die Kofinanzierung des Regionalmanagements bleibt zumindest teilweise eine Aufgabe der öffentlichen Hand (Länder, Bund, EU).

Gebietsbezogene Entwicklung bedeutet immer auch die gesellschaftliche Aufgabe des innerregionalen Ausgleichs, der Hebung impliziten Wissens, der Mobilisierung neuer AkteurInnen und anderer, auf kurze Sicht unlukrativer Tätigkeiten, die allerdings langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Region stärken. Diese Aufgaben müssen durch öffentliche Kofinanzierung gesichert sein, und zwar auch unter Beteiligung der Kommunen - sofern sie dazu finanziell in der Lage sind (bspw. nach Bevölkerungsklüssel festzusetzender Sockelbeitrag).

*Seit 2006 muss bei Regionen Aktiv eine Eigenfinanzierung des Regionalmanagements von 30% aus regionalen Mitteln erfolgen. Aufgrund des verfolgten integrierenden Ansatzes wurden in allen Regionen hierfür hauptsächlich öffentliche Mittel akquiriert. Auch bei anderen Initiativen wie bspw. LEADER hat sich gezeigt, dass nach dem Auslaufen des Förderprogramms in der Regel öffentliche Mittel aus der Region notwendig waren, um Brüche in den Regionen zu vermeiden.*

*Rein privatwirtschaftliche Finanzierungsstrukturen für Regionalmanagementfunktionen führen notgedrungen zu einer Verengung des Aufgabenspektrums und zu einer Bevorzugung kapitalkräftiger (öffentlicher wie privater) Projektträger. Zudem brauchen schwächere Regionen stärkere und länger wirksame Impulse, um aus eigener Kraft einen integrierten Ansatz zu entwickeln. In jedem Fall muss unabhängig von der öffentlichen oder privaten Finanzierung die unabhängige Arbeitsweise des Regionalmanagements für die Entwicklung der Region garantiert bleiben.*

9. Der Prüfungsaufwand soll an die zumeist kleine Dimension lokaler Projekte angepasst werden (Länder, Bund, EU).

Die Minimierung des Verwaltungsaufwandes kann etwa durch die Einführung von Bagatellgrenzen für Finanzprüfungen regionaler Entwicklungsprojekte geschehen. Diese Bagatellgrenzen sind in den Haushaltsordnungen der Länder zumindest als Möglichkeit vorgesehen. Es sollen auch Pauschalbeträge für Querschnittsbudgets zugelassen werden, wodurch sich die separate Abrechnung jedes einzelnen Briefportos erübrigt. Das Haftungsrisiko soll durch Vernetzung zwischen Abwicklungspartnern untereinander, zwischen Abwicklungspartnern und übergeordneten Behörden und vorbeugenden Konsultationen mit den prüfenden Stellen (zum Beispiel der bescheinigenden Stelle) minimiert werden.

*Oft drohen besonders bei kleinen Projekten die Kosten des Verwaltungsaufwandes die Projektkosten und -nutzen zu übersteigen. Die oftmals zu beobachtende Reaktion der Verwaltung hin zur Forderung nach größeren Projekten und die Abschreckung regionaler Akteure durch den hohen Verwaltungsaufwand sollte durch eine andere Form der Prüfung abgelöst werden: Der Vertrauensgrundsatz, der für den Zusammenschluss der regionalen AkteurInnen als wichtige Voraussetzung gilt, soll auch in der vertikalen Partnerschaft einen stärkeren Stellenwert einnehmen. Ergebnisorientierte Prüfungen sind überdies der zielorientierten Steuerung der Regionalentwicklung eher angemessen als die detailgenaue Prüfung kleinster Ausgabenposten.*

10. Auf europäischer Ebene soll ein klarer Rahmen für die Förderbarkeit von Eigenleistungen im Rahmen von Regelförderprogrammen gesetzt werden (Länder, Bund, EU).

Dazu zählen:

- Eigenarbeit des Projektwerbers
- Freiwillige Arbeit für gemeinnützige Zwecke
- Drittmittel aus Sponsoring
- Drittmittel aus eigenen Erlösen

Bislang sind die ersten beiden Punkte durch eine Kann-Bestimmung in der Durchführungsverordnung Art. 38, Punkt 2 zur ELER-Verordnung abgedeckt. Diese Bestimmung sollte für die gebietsbezogene ländliche Entwicklung nach dem LEADER-Ansatz zu einer Soll-Bestimmung werden, mit entsprechenden Vorgaben zur Errechnung des Gegenwerts und einer angemessenen Überprüfbarkeit der geleisteten Arbeit.

Der dritte und vierte Punkt sollte grundsätzlich neu überdacht werden. Wir empfehlen eine explizite Kann-Bestimmung zu Gunsten von Drittmitteln. Mischfi-

nanzierungen, insbesondere in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften sollen begünstigt statt ausgeschlossen werden.

*Unterschiedliche Handhabungen führen zu sachlich nicht begründbaren Unterschieden nicht nur zwischen Regionen, sondern auch zwischen unterschiedlichen Programmen. LEADER-Evaluierungen in verschiedenen europäischen Ländern (z.B. Schweden) haben gezeigt, dass gerade kapitalschwache UnternehmerInnen oder gemeinnützige Vereine durch eine großzügigere Auslegung des Eigenanteils bestens mobilisiert werden können und der regionale Nutzen des Förderprogramms dadurch entscheidend angehoben wird. Darüber hinaus konnte auch in Deutschland die Praxistauglichkeit solcher Verfahren bestätigt werden (z.B. die Anrechnung von Eigenarbeit des Projektnehmers bei LEADER+ in Nordrhein-Westfalen oder unterschiedliche Förderhöhen für gemeinnützige und gewinnorientierte Projektträger bei Regionen Aktiv).*

11. Beratung und Bewertung sind als integrale Bestandteile des Lernens auf zwei Ebenen, der Programm- und der Aktionsebene, zu verankern, wobei Beratung und Bewertung klar voneinander zu trennen sind (Länder, Bund, EU).

Die Qualifizierung aller beteiligten AkteurInnen ist von höchster Bedeutung. Lernen findet hier nicht nur auf der individuellen Ebene statt, sondern auch in und zwischen Organisationen, sowie im gesamten Netzwerk. Mehrebenen-Steuerung erfordert Mehr-Ebenen-Lernen. Mehrebenen-Lernen bedeutet die besondere Pflege dreier wichtiger Verknüpfungsprozesse:

- Expertenwissen und „Wissen von innen“: Die Verschränkung von Lernprozessen, die sowohl von indikatorbasierter Beobachtung als auch von dialogorientierten Reflexionen gespeist werden, bewirkt eine stete Verbesserung sowohl der Kompetenzen der Regionalen Partnerschaft als auch der programmverantwortlichen Institutionen. Die beiden Wissensquellen werden dabei als ebenbürtig angesehen.
- Programm- und Aktionsebene: Der Lernzyklus zwischen regionalen AkteurInnen und der Regionalen Partnerschaft ist ähnlich zu gestalten wie der Lernzyklus zwischen der Regionalen Partnerschaft und den programmverantwortlichen Stellen. Die Ergebnisse des einen werden in den anderen Zyklus eingespeist und vice-versa.
- Innerhalb und zwischen Regionen: Die Zwischen- und Abschlussbewertungen sollen regionsspezifisch und regionsübergreifend vorgenommen werden, unter aktiver Mitwirkung der Regionen und einer entsprechenden Rückkoppelung der Ergebnisse. Lernen zwischen den Regionen (innerhalb und zwischen Bundesländern) soll durch geeignete Mechanismen wechsel-

seitiger Abstimmung ermöglicht und durch gesonderte Fördertatbestände unterstützt werden.

Selbst gesteuerte Formen des Lernens, die sich in Vernetzung, Beratung, Erfahrungsaustausch, gemeinsamer Reflexion und formaler Fortbildung vollziehen, sind von extern geleiteten Evaluierungen und Bewertungen zu unterscheiden, die die Außenperspektive gewinnbringend in den Lernprozess einbringen. Die Offenheit der Auseinandersetzung und die Veränderungsbereitschaft können besser garantiert werden, wenn die selbst gesteuerten Formen des Lernens mittels extern geleiteten Evaluierungen zeitlich, institutionell und personell getrennt werden. Selbstevaluierungen nehmen hier eine Mittelstellung ein (siehe Empfehlung 7). Gerade deshalb ist der Umgang mit Selbstevaluierungen mit besonderem Bedacht zu gestalten, vor allem hinsichtlich der Verwendung der Ergebnisse.

*Das Modellvorhaben Regionen Aktiv hat das Prinzip der Reflexivität erfolgreich eingesetzt und damit neue Maßstäbe für regionales Lernen in der ländlichen Entwicklung geschaffen. Dies betrifft insbesondere die intensive Arbeit an der Steuerung über Ziele und über Evaluation: Die Befragungen im Rahmen der Abschlussberichte von Regionen Aktiv haben ergeben, dass gerade die immer wieder geforderte Diskussion über die selbstgesteckten und zu verantwortenden Ziele der eigenen Region zu einem gemeinsamen Verständnis und zur Fokussierung der Arbeiten beigetragen haben.*

*Bei der externen Bewertung der Regionen hat die mangelnde Trennung zwischen Beratung und Bewertung vor allem zur Halbzeitbewertung Irritationen bei den regionalen Trägern der Entwicklungsprozesse verursacht, die durch eine klarere Unterscheidung vermeidbar gewesen wären. Ausserdem hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, die Budgets für Qualifizierung und Vernetzung, Beratung, Begleitung und Bewertung in den Modellregionen getrennt von den eigentlichen Projektmitteln zu führen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese Bereiche gegen weitere Projekte ausgespielt werden und Qualifizierung etc. vernachlässigt wird.*

12. Das Berichtswesen soll nach außen hin der Legitimation der Sinnhaftigkeit öffentlicher Förderungen und nach innen primär dem gemeinsamen Lernen dienen (Länder, Bund).

Der voraussichtliche Berichtsaufwand soll von Anfang an bekannt sein, um entsprechende Ressourcen einplanen zu können. Bei Pilot- bzw. Modellvorhaben bedarf es zudem eines gewissen Spielraums, um neu entstehendem Informationsbedarf entsprechen zu können.

*Der Berichtsaufwand wurde von einigen Regionen Aktiv-Regionen als zum Teil unerwartet hoch empfunden. Dieser war größtenteils dessen Modellcharakter geschuldet. In der Regelförderung sollen die diesbezüglichen Pflichtenbefte von Beginn an vorliegen.*

## Strategie

13. Prioritäre Themen und Zielgruppen sollen aus der Gebietsdiagnose und der selbst gewählten Gebietsstrategie resultieren. Die gesamteuropäischen oder nationalen Vorgaben müssen sich dabei auf die notwendigen Rahmenvorgaben beschränken (Bund, EU).

LEADER als vierte Achse von ELER gibt zwar keine prioritären Themen mehr vor, wie sie noch in LEADER+ galten, wohl aber prioritäre Zielgruppen (Frauen, Jugend, Senioren). Wir glauben, dass diese Vorgaben ungeachtet der guten Absicht, die sie transportieren, auf europäischer Ebene überflüssig sind oder zumindest nur als Empfehlungen oder beispielshalber in EU-Programmverordnungen vorkommen sollten, um bestimmte Anforderungen zu illustrieren. Auch in diesem Fall hat die programmverantwortliche Verwaltung die Handhabe, die Berücksichtigung gewisser, im gegebenen politischen oder sozioökonomischen Kontext als bedeutsam erachteter, Aspekte oder Zielgruppen einzufordern.

Wesentlich sinnvoller und notwendig ist die Festlegung von prozessualen und inhaltlichen **Zielen auf der Programmebene** – möglichst unter Einbezug der (potenziellen) Adressaten; siehe Handlungsempfehlung Nr. 20): Es obliegt dann den Regionen zu definieren, welchen Zielbeitrag sie leisten und wie sie diesen erbringen wollen. Starre Rahmenvorgaben wie bspw. Positiv- oder Negativkataloge von Fördermaßnahmen sind dabei fehl am Platz.

*Eine mechanische Berücksichtigung bspw. prioritärer Zielgruppen stellt keine befriedigende Lösung dar und führt zumeist auch zu keinen überzeugenden Ergebnissen. Wenn die Regionale Partnerschaft die Bedarfsanalyse, Leitbildentwicklung und Maßnahmenplanung unter Beachtung eines gebietsbezogenen und beteiligungsorientierten Ansatzes vorgenommen hat (siehe Handlungsempfehlung Nr. 7), müssten die besonderen Bedürfnisse und Anforderungen aller relevanten Gruppen angemessen berücksichtigt sein.*

14. Die Programme sollen in eine längerfristige strategische Perspektive (10-15 Jahre) eingebettet sein (Länder, Bund).

Auch wenn die Planung sich nur auf einen vorgesehenen Zeitraum bezieht, soll eine strategische Perspektive gegeben sein, die eine über den Budgetzeitraum hinausgehende Verstetigung zumindest als Option darstellt.

Zusammen mit dem vorher Genannten weist das auf eine Zweiteilung der bisher als einheitliche Programme betrachteten Dokumente hin:

- a) Ein Programmdokument, das eine strategische Leitlinie und die prioritären Maßnahmen beinhaltet. Es bezieht sich auf den Zeitraum von 10 bis 15 Jahren, operationalisiert seine Ziele aber auf den budgetierten Planungszeitraum (5-7 Jahre). Dieses Dokument ist jährlich zu aktualisieren und anzupassen.
- b) Ein Regelwerk, das die Steuerungsinstrumente, Entscheidungsprozesse und –kriterien beschreibt. Dieses Regelwerk, ein „Organisationshandbuch der Programmumsetzung“, sollte möglichst so verfasst sein, dass es über den gesamten Zeitraum einer Förderperiode (5-7 Jahre) keiner wesentlichen Änderungen bedarf. Das heißt, es soll möglichst prozessorientiert, also inhaltsfrei, sein und sich auf einige wenige Festlegungen negativer Art beschränken: es benennt ausdrücklich, was nicht zulässig ist, lässt aber den Gestaltungsspielraum innerhalb dieser Grenzen offen.

*Mit der o.a. längerfristigen strategischen Perspektive ist nicht die Etablierung einer Dauerförderung gemeint. Durch die Verschiebung von Finanzierungsarten (weg von verlorenen Zuschüssen hin zu Mittelrückfluss) und Finanzierungsanteilen (steigender regionaler Eigenanteil) kann nach und nach eine höhere Verantwortung und Aneignung des Prozesses durch die Region erzielt werden. Die längerfristige Perspektive ist dabei die Grundlage: In zahlreichen Evaluierungen zu partnerschaftsbasierten und integrierten Entwicklungsprogrammen wird der Umstand beklagt, dass angestoßene Prozesse durch das Auslaufen eines Förderprogramms unterbrochen und somit stark gestört werden. In der einschlägigen Literatur wird auf Zeiträume der Wirksamkeit von Interventionen durch Förderprogramme verwiesen, die den Horizont der üblichen Förderperioden (5-7 Jahre) zumeist übersteigen. Die programmverantwortlichen Stellen sollten daher ihre Instrumente an unterschiedliche Zeitverläufe anpassen. Sie müssen damit zwei zum Teil widersprüchlich scheinende Ziele zugleich erreichen: einerseits der langfristigen Intention der angestoßenen Prozesse zu entsprechen und ihnen einen annähernd sicheren Rahmen zu bieten, andererseits Flexibilität in den Maßnahmen und Mitteln zur Erreichung der langfristigen Ziele zu bewahren. Mit der Unterscheidung in inhaltlich-strategische Dokumente und periodische Regelwerke könnte beiden Zielen entsprochen werden.*



15. Maßnahmen, die innovative und experimentelle Projekte fördern, sind von Maßnahmen, die strukturwirksam sind, das heißt bewährte Praxis in die Breite bringen, besser zu unterscheiden (Länder, Bund, EU).

Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Fördervoraussetzungen und -kriterien. Dabei sind unterschiedliche Lösungen denkbar. Zum Beispiel kann innerhalb eines gegebenen Programmrahmens ein eigenes Innovationsbudget geschaffen werden, für das spezielle Auswahlverfahren gelten. Auch kann ein verstärktes Wettbewerbselement („Innovationsprämie“) systematisch als separate Maßnahme angeboten werden. In jedem Fall sollen für die Bewilligung solcher Projekte nicht dieselben Voraussetzungen gelten wie für erprobte Maßnahmen.

*Beide Maßnahmentypen haben ihre eigene Berechtigung, doch wird zumeist dem innovativen Projekttypus, auch wenn dieser Begriff in Programmdokumenten gerne bemüht wird, nicht ausreichend Genüge getan. Innovation entspringt oft aus umstrittenen und unkonventionellen Ideen. Das Risiko des Scheiterns ist der Innovation inhärent. Man kann den Erfolg eines radikal innovativen Projekts nicht schlüssig vorausberechnen. Für die Prüfungen gilt dabei das gleiche wie in der Handlungsempfehlung Nr. 9: Das Prüfungssystem ist an das Projekt anzupassen – und nicht umgekehrt.*

16. Unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen sind durch differenzierte Kriterien zu würdigen (Länder, Bund, EU).

Unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen können sich aus der inneren sozioökonomischen Differenzierung im Programmgebiet oder aus dem unterschiedlichen Kompetenzniveau der regionalen AkteurInnen ergeben.

Wenn sich auf der Programmebene speziell benachteiligte Bevölkerungsgruppen oder Gebiete identifizieren lassen, sollen die Programme entsprechende Differenzierungen auf Maßnahmenebene in den REK ermöglichen. Das heißt, dass bereits auf Programmebene eine entsprechend differenzierte Gebietsdiagnose zu leisten ist, damit diese unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen identifiziert werden können.

Neulingen unter den Entwicklungsgruppen sollen Schulungs- und Wissenstransferprogramme angeboten werden, z.B. mittels Mentoring oder Coaching durch eine andere seit längerem erfolgreiche Region. Neue Regionen sollen ihr REK zunächst inhaltlich breiter anlegen dürfen, um die geeigneten Potenziale im weiteren Prozess zu identifizieren. Erfahrene Regionen sollen sich hingegen stärker fokussieren und nachvollziehbar beschreiben, wie sie ihre Potenziale in Wert zu setzen gedenken.

*Gleichbehandlung heißt auch Ungleiches ungleich zu behandeln. Die Synthese der Zwischenevaluierungen zu LEADER+ zeigt, wie stark sich die Vorerfahrungen Regionaler Partnerschaften auf die Qualität ihrer Umsetzungsarbeit auswirken. Lokale und regionale Steuerungsstrukturen müssen wachsen und reifen. Somit brauchen sie auch auf unterschiedlichen Erfahrungsstufen durchaus unterschiedliche externe Impulse. Gleiches kann für Regionen Aktiv festgestellt werden: Vor allem neue Partnerschaften benötigen Zeit, um ihre Strukturen aufzubauen. Erst wenn diese ausreichend gefestigt sind, kann eine Inwertsetzung der Zusammenarbeit erfolgen. Erfahrene Partnerschaften erreichen diese Phase früher.*

17. Die Integration zwischen Förderprogrammen muss auf der Programmebene beginnen und nicht erst bei den Fördermittelempfängern (Länder, Bund, EU).

Die Integration verschiedener Konzepte, die für verschiedene Fördertöpfe und in verschiedenen Zusammenhängen erstellt werden, sich jedoch auf die gleiche Region beziehen, ist anzustreben.

Das Zusammenspiel gebietsorientierter Förderprogramme und -maßnahmen in einer Region soll folgenden Maßstäben unterliegen:

- Maßnahmen der ILE in der GAK und der LEADER-Achse der ländlichen Entwicklungsprogramme sollen auf Programmebene (Bundesland) komplementär gestaltet werden (sofern beide Programmtypen eingesetzt werden). Die Komplementarität kann in zweierlei Form verwirklicht werden:
  - Im Prinzip gleiche Gestaltung der Instrumente und gebietsmäßigen Aufteilung.
  - Gebietsmäßige Überlappung und klare Abgrenzung der förderbaren Maßnahmen.
- In beiden Fällen muss die Feinabstimmung zwischen dem Management einzelner Programme wie ILE, LEADER und anderer Initiativen (Naturparks, EUREGIOs, GRW etc.) mittels programmunabhängigen Regionalmanagements vorgenommen werden. Das kann im Rahmen eines gemeinsamen Gebietsmanagements oder eines regionalen Runden Tisches erfolgen. Die Verwaltung hat hier eine wichtige Mittlerrolle inne. Sie ist aber vor allem dann in einer schwierigen Position, wenn das Gebiet sich nicht mit politisch-administrativen Grenzen (z.B. Landkreisen) deckt. Die Koordinationsfunktion kann dann am besten von entsprechend beauftragten Regionalmanagements erfüllt werden. Für das Regionalmanagement muss dabei komplementär zu der Laufzeit verschiedener Initiativen bzw. Programme ein langfristiger Auftrag entstehen. Zudem sollen Routinen entwickelt wer-

den, die den Überleitungsprozess bei einem personellen Wechsel des Regionalmanagements moderieren.

*Die Koordination und Integration raumbezogener Planungen und Verwaltungsstrukturen muss auf höchster Ebene praktiziert werden, um auf den nachgelagerten Ebenen und in der Region sinnvoll verwirklicht werden zu können. Wird dies unterlassen, so sind es die Regionen selbst, die die Koordination leisten müssen, bspw. wenn es um die Frage des Abgleichs von Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Programme bei der Finanzierung eines Projektes geht. Diese Arbeit hat bei Regionen Aktiv und LEADER zusätzliche Ressourcen gebunden und verlangte zusätzliches Know-How von den Akteuren in den Regionen. Eine Koordination und Abstimmung mindestens auf Programmebene senkt den Aufwand für die Regionen und hilft vor allem neuen Partnerschaften, sich im Programm zurecht zu finden.*

18. Ein Regionalentwicklungskonzept (die Gebietsstrategie) soll flexibel gestaltet sein und nicht zum beengenden Korsett erstarren (Länder, Bund).

Das REK soll in erster Linie als Instrument begleitender Planung und Reflexion darüber dienen, inwieweit die ursprünglich gefassten Leitbilder der regionalen AkteurInnen durch die Umsetzungsmaßnahmen erfüllt werden, aber auch darüber, inwieweit diese Leitbilder den Bedürfnissen der Menschen in der Region noch entsprechen und gegebenenfalls angepasst werden sollen.

Daher soll nicht der bloße Planvollzug, sondern die lebendige Weiterentwicklung des REK das eigentliche Kriterium für die Güte des Strategieprozesses in der Region sein. Die Treffen der Regionalen Partnerschaft zur Projektauswahl sollen auch dazu genutzt werden, demokratisch über die Fortentwicklung des REK zu beraten und abzustimmen sowie die Strategie und den bisherigen Verlauf kritisch zu hinterfragen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung darf nicht nach der Abgabe des REK enden.

Die strategische Reflexion des REK kann mit entsprechenden Instrumenten unterstützt werden. Im Rahmen eines prozessorientierten Wirkungs-Monitorings werden zu Beginn Annahmen getroffen, in welcher Weise die operationellen Ziele (Ergebnisse) zu den strategisch-normativen Zielen beitragen sollen. Dazu wird ein Set an Beobachtungsparametern (Indikatoren) festgelegt, die als Orientierungsrahmen für die periodische Selbstevaluierung der Regionalen Partnerschaft dienen.

In den periodischen Reflexionen beurteilen die regionalen AkteurInnen, ob die ursprünglich getroffenen Annahmen (zum Beispiel hinsichtlich von Verhaltensände-

rungen bei bestimmten Akteuren) tatsächlich zutreffen. Sollten sie sich als nicht richtig oder überzogen erweisen, werden sie dementsprechend neu formuliert. Das führt auch zu einer entsprechenden Anpassung des Zielrahmens.

Diese Anpassungen müssen transparent und nachvollziehbar sowohl für die regionalen AkteurInnen als auch für die Programmebene sein. Daher sind externe Begleitung und einfache Berichtsformate hilfreich (siehe Empfehlung 12).

*Bisber stellen Monitoring und Evaluierung vor allem qualitativ orientierter Entwicklungsprogramme die Programmbehörden vor große Probleme. Der notwendigen Flexibilität solcher Programme kann mit entsprechenden lernorientierten Monitoringinstrumenten entsprochen werden. Starre Prüf- und Bewertungsverfahren führen zu Handlungsweisen, die den Gestaltungsraum und damit die ursprüngliche Intention des Förderprogramms ungebührlich einschränken. Gute Erfahrungen wurden in diesem Zusammenhang bei Regionen Aktiv und LEADER mit der Methode der Erfolgsfaktoren gesammelt: Im Rahmen einer Selbstevaluierung wird der aktuelle Stand der Umsetzung eingeschätzt, um darauf aufbauend Strategien für das weitere Vorgehen zu entwickeln.*

## Akteure

19. Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung und die nationalen Netzwerke gemäß ELER-Verordnung sollen permanente Einrichtungen werden (Bund, EU).

Das Europäische Netzwerk soll als Speicher, Verarbeiter, Übersetzer und Vermittler allen Wissens fungieren, das in europäischen ländlichen Regionen erarbeitet und erworben wird.

Die europäische Netzwerkkoordination spielt, gemeinsam mit den nationalen Netzwerkstellen, nicht nur eine zentrale Rolle in der Anbahnung von Kooperationen, sondern vor allem im EU-weiten Lernprozess, der regionale AkteurInnen und Verwaltungsleute einbeziehen soll.

Das heißt nicht, dass dieses Netzwerk die Form einer festen Institution annehmen muss. Die Umsetzung kann im Laufe der Zeit unterschiedlichen Partnern oder Agenturen anvertraut werden, die Überleitungsphasen sollen jedoch durch Übergangsbestimmungen so geregelt werden, dass es zu keinen Brüchen in der Vernetzungsarbeit kommt, die Wissensverluste nach sich ziehen.

Der Wissensaustausch soll im Sinne des EU-Weißbuches „Governance“ demokratisch und verantwortungsfähig (accountable) organisiert werden. Dazu gehört, dass externe ExpertInnen und der regionale Erfahrungsschatz gleichermaßen als legitime Wissensquelle anerkannt werden. Außerdem soll das entstandene Wissen öffentlich zugänglich sein, um allen AkteurInnen der ländlichen Entwicklung für deren Arbeit nützlich zu sein.

*Programmbedingte Unterbrechungen der Netzwerkarbeit haben häufig zu großen Verlusten im gesamteuropäischen Wissensschatz und zu Unterbrechungen im Vernetzungszusammenhang geführt. Dies betrifft bspw. den Bruch beim Übergang zwischen LEADER II und LEADER+ bei der europäischen Vernetzungsstelle. Das ist kein verantwortungsvoller Umgang mit den Programmressourcen.*

20. Nicht erst die Programmumsetzung, sondern bereits die Programm-entwicklung soll unter aktiver Mitwirkung einer repräsentativen Anzahl an künftigen Programmnutzern erfolgen (Länder).

Die regionalen AkteurInnen sollen ungeachtet ihrer bisherigen programmgemäßen „Zuordnung“ im Rahmen von Konsultationen, Fokusgruppen oder anderer Beteiligungsinstrumenten zur Mitarbeit an der Ausarbeitung eines neuen Förderprogramms eingeladen werden.

In der Regel haben in den Bundesländern Informationsveranstaltungen zur Vorbereitung der anstehenden Programmperiode stattgefunden. Die beteiligten AkteurInnen wollen jedoch nicht nur informiert, sondern auch konsultiert werden, um so die Erfahrungen aus den Regionen in die Programmgestaltung einfließen zu lassen.

*Den Erfahrungsschatz der regionalen AkteurInnen zu nutzen, wird mehr und mehr zur unabdingbaren Voraussetzung eines erfolgswirksamen Förderprogramms. Weder externe PlanerInnen noch die Verwaltung können angesichts der Diversität ländlicher Räume die Komplexität der Umsetzung solcher Programme auch nur einigermaßen überblicken, ohne die „Kundensicht“ einzubeziehen. Der frühe Einbezug führt auch dazu, dass Problemquellen frühzeitig ausgeräumt werden können und umständliche und teilweise zur Verunsicherung der regionalen Akteure beitragende Änderungen an den Rahmenbedingungen im Verlauf der Umsetzung möglichst vermieden werden können.*

21. Die Zusammensetzung der Partnerschaft soll repräsentativ und funktional sein, wobei „echte“ und „professionelle“ Ehrenamtliche gleichberechtigt in der Regionalen Partnerschaft mitwirken sollen (Länder).

Repräsentativ heißt, dass sich die regionalen AkteurInnen in der Regionalen Partnerschaft angemessen (in Bezug auf die Entwicklungsthemen) am demokratischen Prozess beteiligen und die Partnerschaft im Prinzip immer offen für neue AkteurInnen bleibt. Entsprechende Schnittstellen zu den demokratisch gewählten Strukturen (z.B. Vorsitzfunktionen durch gewählte AmtsträgerInnen) sind vorzusehen und transparent zu gestalten.

Funktional heißt, dass die mitwirkenden AkteurInnen ihre spezifischen Zugänge zu (sozialen, Human- oder materiellen) Ressourcen in die Regionale Partnerschaft einbringen.

Die Zugangsvoraussetzungen von „echten“ und „professionellen“ Ehrenamtlichen sind unterschiedlich: „Echte“ Ehrenamtliche drohen mit der Zeit wegen zeitlicher und sachlicher Überforderung fernzubleiben. Die „professionellen“ Ehrenamtlichen, oft nur mehr RepräsentantInnen der öffentlichen Verwaltung und von Interessenverbänden, bleiben somit unter sich. Öffentliche Funktionsträger aus Politik und Verwaltung spielen zwar ohnehin vor allem auch als „amtlich legitimierte“ Vertreter eine wichtige Rolle in der Gestaltung lokaler und regionaler Entwicklung. Die Nähe zu den Menschen und Unternehmen, die die Entwicklung tragen sollen, ist jedoch eher dann gegeben, wenn sie selbst in angemessener Form auch in den Entscheidungsgremien repräsentiert sind. Dies garantiert auf Dauer mehr Realitätsnähe und selbst tragende Dynamik. Ohne also die Bedeutung der öffentlichen Partner zu schmälern, plädieren wir für eine kontinuierliche Pflege der „gemischten“ Zusammensetzung der Partnerschaft. Dafür sind immateriell ausgerichtete Anreizsysteme (z.B. (wo)man of the year, Regional-Ehrenbürgerschaften) zu entwickeln, die geeignet sind, die „echten“ Ehrenamtlichen länger „bei der Stange halten“, wie dies ein regionaler Fokusgruppenteilnehmer ausdrückte, und auch neue AkteurInnen zur Mitwirkung anregen.

Darüber hinaus haben ehrenamtlich in der Regionalentwicklung tätige Menschen speziellen Schulungsbedarf (z.B. in Bezug auf Programmvorgaben, Evaluierung etc.), dem im Rahmen des Regionalentwicklungskonzepts durch geeignete Angebote entsprochen werden soll.

*EU-weite LEADER-Evaluierungen haben gezeigt, dass heterogene Partnerschaften sich grundsätzlich als dynamischer und integrativer erweisen als homogene oder nur auf öffentliche AkteurInnen beschränkte Partnerschaften. Dabei sind insbesondere „echte“ Ehrenamtliche eine Chance für stete Erneuerung. Sie können als Stachel im Fleisch der institutionellen und verbändestaatlichen Routinen wirken. Sie können verhindern, dass solche Routinen innovative Ideen blockieren und dafür sorgen, dass neuen Ideen mehr Chancen eingeräumt werden.*





## Anhang II: Erklärung der Abkürzungen zur Netzwerkanalyse

AAF	Akteure anderer Förderprogramme
ABL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.
AP	Abwicklungspartner
Bild	Bildungseinrichtungen
BM	Bürgermeister
BMVEL	Bundesministerium für Landwirtschaft Ernährung und Verbraucherschutz
Consul	Berater
GM	Gemeinden
GS	Geschäftsstelle
IHK	Industrie- und Handelskammer
Klut	Kultureinrichtungen
KT	Kreistag
KV	Kreisverwaltung
KVB	Kreisbauernverband
Land	Bundesländer
Lbau	Landesbauernverband
LF	Landfrauenverband
LKam	Landwirtschaftskammer
LLF	Landeslandfrauenverband
LR	Landrat
LUM	Landesumweltverbände
LVerb	Landesverbraucherschutzverbände
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
PL	Projektleiter

---

PM	Projektmitarbeiter
PT	Projektträger
RM	Regionalmanagement
RP	Regionaler Planungsverband
Tour	Tourismusverbände
Umw	Regionale Umweltverbände
Unter	Unternehmer
Ver	Regionale Verbraucherschutzverbände
Verm	Vereinsmitglieder
Vors	Vorstand des Vereins
Wirt	Wirtschaftsförderung
Wiss	Wissenschaftliche Einrichtungen



Das Modell- und Demonstrationsvorhaben "Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft" wurde im Jahr 2001 durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als bundesweiter Wettbewerb initiiert. Gesucht wurden Regionen, die die Ziele "Verbraucherorientierung", "natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung", "Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen" sowie "Stärkung der Stadt-Land Beziehungen" modellhaft in ihrer Region umsetzen. Begleitet wurde das Modellvorhaben von einem interdisziplinären Forschungsteam. Aufgeteilt in mehreren Modulen wurde das Modellvorhaben aus verschiedenen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Methoden analysiert und bewertet. Der vorliegende Synthesebericht fügt die Ergebnisse dieser einzelnen Module zusammen und präsentiert die zentralen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung.

