AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

THÜNEN

Koordination, Lernen und Innovation zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen

Phase II der Begleitforschung zum Modellvorhaben *LandZukunft*

Stefan Kundolf, Patrick Küpper, Anne Margarian und Christian Wandinger

Thünen Report 41

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliography; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – *Suggested source citation:*
Kundolf S, Küpper P, Margarian A, Wandinger C(2016) Koordination, Lernen und Innovation zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen : Phase II der Begleitforschung zum Modellvorhaben *LandZukunft*. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 574 p, Thünen Rep 41, DOI:10.3220/REP1468222254000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.

THÜNEN

Thünen Report 41

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-report@thuenen.de
www.thuenen.de

ISSN 2196-2324
ISBN 978-3-86576-159-0
DOI:10.3220/REP1468222254000
urn:nbn:de:gbv:253-201607-dn056919-0

Koordination, Lernen und Innovation zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen

Phase II der Begleitforschung zum Modellvorhaben *LandZukunft*

Stefan Kundolf, Patrick Küpper, Anne Margarian und Christian Wandinger

Thünen Report 41

Stefan Kundolf, M. A.
Dr. Patrick Küpper
Dr. Anne Margarian
Christian Wandinger, Dipl.-Geogr.

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Fon: +49 531 596-5511
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: anne.margarian@thuenen.de

Thünen Report 41

Braunschweig, im Juni 2016

Kurzzusammenfassung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft suchte mit seinem Modellvorhaben *LandZukunft* von 2012 bis 2014 nach neuen Wegen, um anhaltende sozioökonomische Probleme in peripheren ländlichen Regionen zu lösen. Dazu sollten das aus der Managementlehre bekannte Instrument des Steuerns über Ziele, neue Finanzierungsinstrumente wie Mikrokredite und die Beteiligung neuer „unternehmerischer Menschen“ in vier Modellregionen erprobt werden. Die Begleitforschung untersuchte in ihrer zweiten Phase von 2014 bis 2015, inwiefern das Modellvorhaben zum Lernen und Kapazitätsaufbau in den teilnehmenden Regionen beigetragen hat sowie neue und dauerhafte Lösungen für die Herausforderungen peripherer Regionen anstoßen konnte. Darüber hinaus wurde das Steuern über Ziele hinsichtlich seines Potentials zur Koordination der ländlichen Entwicklung im politischen Mehrebenensystem untersucht. Der thematische Fokus der Begleitforschung jenseits dieser Querschnittsthemen ergab sich aus den unterschiedlichen Aktivitäten der Modellregionen: die Stärkung lokaler Bildungslandschaften, die touristische Destinationsentwicklung, die Entwicklung neuer Finanzierungsangebote, Finanzierung und Strategien sozialen Unternehmen sowie die mögliche Rolle großer Bildungseinrichtungen für die ländliche Entwicklung. Neben der Auswertung des Forschungsstandes und von Dokumenten basieren die Ergebnisse insbesondere auf Befragungen von beteiligten Akteuren und teilnehmender Beobachtung in den vier Modellregionen.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass das Modellvorhaben in den Regionen auf großes Engagement gestoßen ist. Die schnelle Umsetzung des Vorhabens war aber mit großem Aufwand und hohen Kompetenzanforderungen verbunden, die nicht überall vorausgesetzt werden können. Das Steuern über Ziele birgt die Gefahr von Interessenkoalitionen zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten, um die Fördermittel auszugeben und Ergebnisse positiv nach außen darzustellen. Lernprozesse konzentrierten sich auf die Fähigkeiten, die nötig waren, um das Modellvorhaben finanziell abzuwickeln, während strategische Veränderungen und institutionelle Anpassungsprozesse wesentlich seltener zu beobachten waren. Nachhaltige Entwicklungen konnten vor allem dort angestoßen werden, wo an vorhandene Kompetenzen und Kapazitäten angeknüpft wurde. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen leitet die Begleitforschung Handlungsempfehlungen ab. So sollte beispielsweise das Steuern über Ziele nur dann für die ländliche Entwicklung in Betracht gezogen werden, wenn Innovationen nicht im Vordergrund stehen, sodass bereits Erfahrungswerte für mögliche Zielwerte und deren Verhandlung zwischen den Vertragspartnern vorliegen. Zudem sollte der thematische Fokus der Strategie möglichst eng gewählt werden, um die Definition und Kontrolle der Ziele sowie die Aneignung des nötigen Wissens zu erleichtern.

Schlagwörter: Ländlicher Raum; Peripherisierung; ländliche Entwicklung; Muli-level-Governance; regionales Lernen; Kapazitätsaufbau; New Public Management; Steuern über Ziele; Strategieentwicklung; Planungsmodelle; Institutionenwandel; regionale Partnerschaft; rurale und regionale Governance; Regionalbudgets; Implementation; Bottom-up-Prozesse; Destinationsentwicklung; regionale Bildungspolitik; Unternehmertum; Gemeinnützige Organisationen und öffentliche Unternehmen; Humankapital; Soziale Innovation; Regionalentwicklung; Regionalpolitik

JEL-Codes: H11, H70, L26, L30, M14, O15, O22, O35, R58

Abstract

The Federal Ministry of Food and Agriculture conducted the pilot program *LandZukunft* (2012-2014) in order to search for new solutions to persistent socio-economic problems in peripheral rural regions. The program aimed at testing management by objectives known from management studies, new financial instruments like microcredits, and the involvement of new "entrepreneurial people" in four regions. The accompanying research addressed in its second phase (2014-2015) the questions, how the pilot program contributed to learning and capacity building in the participating regions and to what extent it has initiated new and sustaining solutions to challenges in peripheral regions. Moreover, we evaluated the management by objectives as a tool to coordinate rural development processes in a multi-level system. Beyond these crosscutting topics, we derived thematic foci from the manifold activities implemented in the model regions: strengthening local educational landscapes, developing a tourist destination, introducing new financing instruments, funding and strategies of social enterprises, and potentials of large educational institutions for rural development. In addition to a literature review and document analysis, we particularly interviewed actors involved and used participatory observations in order to answer our research questions.

The results demonstrate the huge commitment of local actors in the regions. However, the immediate implementation of the program required large efforts and high skills which may lack at least in the beginning. Management by objectives runs the risk of interest coalitions between controlling and controlled actors in order to spend budgets provided and to demonstrate success stories. Regional partnerships learnt essentially to use the funding instrument of the pilot program. We observed in contrast only few strategy changes or institutional adaptations. Sustainable developments were particularly initiated if these activities were based on existing capabilities and capacities. In conclusion, we derived policy recommendations from our findings. Rural development policy should for instance refrain from using management by objectives if innovative actions are the predominant goal of the policy. Because management by objectives requires some experience to estimate and justify targets and the bargaining thereof between the contract partners, it is not suitable for innovative approaches. Furthermore, strategies pursued should be tightly focused in order to facilitate defining and controlling targets as well as acquiring the expertise needed.

Keywords: rural area; peripheralization; rural development; multi-level governance; regional learning; capacity building; New Public Management; management by objectives; strategy development; planning models; institutional change; area based partnership; rural and regional governance; regional budgets; policy implementation; bottom-up process; development of tourist destination; regional education policy; entrepreneurship; non-profit organizations and public enterprise; human capital; social innovation; regional development; regional policy

JEL-Codes: H11, H70, L26, L30, M14, O15, O22, O35, R58

Zusammenfassung

Charakteristika des Modellvorhabens

Das Modellvorhaben *LandZukunft* wurde im Sommer 2011 vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ins Leben gerufen. Es sollte neue Wege in der ländlichen Entwicklung erproben und entwickeln helfen. Zu diesem Zweck verfassten 17 vorausgewählte besonders periphere und strukturschwache Landkreise der alten und der neuen Bundesländer in einer Bewerbungsphase Konzepte für das Modellvorhaben, aus denen eine Jury vier für die weitere Förderung auswählte. Bei den ausgewählten Modellregionen handelte es sich um die Landkreise Dithmarschen in Schleswig-Holstein, Holzminden in Niedersachsen, Uckermark in Brandenburg und Birkenfeld in Rheinland-Pfalz.

Das Modellvorhaben war thematisch bewusst offen gehalten worden, es wies aber drei „innovative Elemente“[1] auf, die von den Regionen in ihren Konzepten berücksichtigt werden sollten. Zunächst sollte das aus der Managementlehre übernommene Steuerungsinstrument des „Steuerns über Ziele“ im Kontext der Förderung über Regionalbudgets erprobt werden. Zu diesem Zweck mussten die Regionen in ihren Konzepten Zielsysteme ausarbeiten, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen und gegebenenfalls Hinweise für notwendige Nachsteuerungen geben sollten. Diese Ziele wurden dann Bestandteil eines Vertrages, der zwischen den Modellregionen und dem BMEL abgeschlossen wurde. Das zweite „innovative Element“ bestand in der Forderung, neue Finanzierungsinstrumente zu erproben. Als Beispiele wurden in der Ausschreibung neben den allen Modellregionen zur Verfügung gestellten Regionalbudgets Mikrokredite genannt. Das letzte „innovative Element“ bestand darin, dass neue, sogenannte „unternehmerische Menschen“ für ein Engagement in der ländlichen Entwicklung gewonnen werden sollten.

Während die Entwicklung von Zielsystemen und die Unterzeichnung entsprechender Verträge eine Verpflichtung für jede Modellregion waren, griffen die Modellregionen die anderen „innovativen Elemente“ in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Form auf. Um der Forderung nachzukommen, „unternehmerische Menschen“ zu beteiligen, bemühte man sich in Birkenfeld und Dithmarschen vor allem um ein Engagement von Unternehmen in den neu geschaffenen Entscheidungsgremien. In der Uckermark und in Holzminden suchte man die neuen Akteure vor allem auf der Ebene der Projektträger, wobei in Holzminden mit der Modelldorfinitiative ein zusätzlicher Versuch zur Mobilisierung von Engagement auf lokaler Ebene gestartet wurde. Neue Finanzierungsinstrumente schließlich versuchte nur die Modellregion Holzminden zu entwickeln, doch auch dort erreichte das Thema nur geringe Bedeutung. Sehr unterschiedlich waren die Regionen wegen der thematischen Offenheit des Modellvorhabens inhaltlich aufgestellt, zudem die Regionen mehrere Themenschwerpunkte verfolgten.

---

[1] Der Begriff des „innovativen Elements“ wird hier und im Folgenden in Anführungszeichen gesetzt, weil es sich um eine Zuschreibung aus dem Modellvorhaben selbst handelt. Absolut neu ist keines der „innovativen Elemente“; welche neue Variation das Attribut „innovativ“ verdient, ist mit den existierenden Definitionen zu „Innovation“ nicht sicher abgrenzbar.

Themen der Begleitforschung

Angesichts der vielen Themen musste die Begleitforschung, die von Anfang 2012 bis Ende 2015 und damit ein Jahr über die Dauer des Modellvorhabens hinaus finanziert wurde, sich in ihrer Untersuchung thematisch fokussieren. In Bezug auf Themen und Projekte wurde in jeder der vier Regionen das Thema ausgewählt, auf das die meisten finanziellen Mittel und die meisten Humanressourcen verwendet worden waren. In Dithmarschen war dies das Thema der außerschulischen Bildung von Kindern und Jugendlichen, in Birkenfeld wurde die Bedeutung der örtlichen Bildungsträger und ihrer Projekte mit Bildungsfokus für Regionalentwicklung und Modellvorhaben untersucht, in der Uckermark lag der Fokus auf der Frage nach Finanzierung und Strategien sozialer Unternehmen und in Holzminden analysierte die Begleitforschung den Aufbau einer neuen professionellen Destinationsentwicklung im Tourismus und den Versuch der Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente.

Ein erstes großes Querschnittsthema, das in allen Regionen vor allem in der ersten Phase der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) untersucht wurde, war die Frage nach den Erfolgsbedingungen der Beteiligung neuer Menschen. Ein zweites Querschnittsthema betraf die Frage, unter welchen Umständen es gelingt, innovative neue Ansätze erfolgreich zu implementieren.

Ein großer Teil der Untersuchung beschäftigte sich direkt oder indirekt mit dem Thema der Steuerung von Regionalentwicklungsprozessen, speziell mit dem Instrument des „Steuerns über Ziele“, das sich in Verbindung mit dem Regionalbudget im Laufe der Zeit als wichtigstes der „innovativen Elemente“ des Modellvorhabens herausstellte. Ein zweites Thema aus dem Bereich der Steuerung bzw. “Governance“ war das Thema des Politiklernens, das fragte, wie Personen, Organisationen und Netzwerke im Laufe des Modellvorhabens gelernt haben und welche Qualität das Erlernte hatte. Die Steuerung von Regionalentwicklungsprozessen war zudem insgesamt und in allen seinen Teilen ein Querschnittsthema, das nicht nur alle Modellregionen, sondern auch alle anderen Untersuchungsbereiche berührte.

Der Auftrag an die Begleitforschung bestand auch darin, dass sie aus den Beobachtungen im Modellvorhaben *LandZukunft* Erkenntnisse gewinnen sollte, die bei der weiteren Ausgestaltung der Regelförderung ländlicher Räume helfen würden. Es wurden also verallgemeinerbare Aussagen erwartet.

Vorgehen der Begleitforschung

Die Begleitforschung nutzte unterschiedliche Methoden der empirischen Sozialforschung und kombinierte auch in der Untersuchung einzelner Themen quantitative und qualitative Ansätze, wenn es durch Fragestellung und Datenlage geboten erschien. So wurden 65 Akteure telefonisch, 139 schriftlich-postalisch und 178 schriftlich im Online-Verfahren befragt. Außerdem wurden 67 leitfadengestützte Interviews und zwei Gruppendiskussionen mit insgesamt 18 Akteuren verschiedener Entscheidungsebenen durchgeführt. Bei den Befragten handelte es sich um Antragsteller, Projektträger, regionale Entscheidungsträger und andere Stakeholder.

Das Modellvorhaben erzeugte aufgrund seiner großen Offenheit für unterschiedliche Themen und Umsetzungsstrukturen auf allen Ebenen sehr heterogene Phänomene. Die Auswertung des

Datenmaterials musste der großen Heterogenität der Befragten, ihrer Funktionen und ihrer Ziele Rechnung tragen. Im Hinblick auf die Querschnittsthemen wurden regionsübergreifende vergleichende Analysen durchgeführt, wobei die Forschungsfragen angesichts der beschriebenen Diversität allgemein gefasst werden mussten. Wo es darum ging, Phänomene genauer zu beschreiben und zu verstehen, oder Themen einzelner Regionen zu untersuchen, blieb aufgrund der geringen Vergleichbarkeit der Fälle und der geringen Fallzahl oft nur die genaue Fallanalyse. Diese ermöglichen es nicht nur, neue Themen zu sondieren und zu beschreiben, sondern auch, die beobachteten Phänomene zu erklären. Allerdings lassen sich die so gewonnenen Erkenntnisse über den Einzelfall hinaus nur bedingt verallgemeinern.

Daher war es besonders wichtig, die eigenen empirischen Ergebnisse in etablierte Theorien einzubetten. Der klare Bezug zu den genutzten Theorien schafft dann Transparenz im Hinblick auf die den Verallgemeinerungen zugrundeliegenden Annahmen. Insgesamt ging die Begleitforschung von rationalen Akteuren mit eingeschränkter Information und unterschiedlichen Zielen aus, deren Handlungsmöglichkeiten einerseits von den Ressourcen, über die sie verfügen, und andererseits von ihrem institutionellen Umfeld weitgehend bestimmt werden.

Steuern über Ziele (Teil I)

Während das Thema der Steuerung insgesamt von allen weiteren Themen tangiert wurde, war das spezielle Thema des „Steuerns über Ziele“ auf der Grundlage eines Regionalbudgets ein großer eigener Untersuchungsbereich. Über die gesamte Untersuchungszeit hinweg wurden mehrfach leitfadengestützte Interviews mit den verschiedenen Akteursgruppen sowie teilnehmende Beobachtungen des Steuerungsprozesses durchgeführt. Das Steuern über Ziele war auch Thema in einer standardisierten Online-Befragung aller an *LandZukunft* Beteiligten gegen Ende der Projektlaufzeit.

Das relativ flexibel einsetzbare Regionalbudget hat geholfen, regionale Akteure für das Modellvorhaben zu mobilisieren. Das Steuern über Ziele sollte dazu beitragen, die Mittel effektiv einzusetzen, regionale Aktivitäten zu koordinieren, die eigenen Aktivitäten zu überprüfen und den Erfolg der Maßnahmen gegenüber dem BMEL zu belegen. Eine erste Voraussetzung zur Erfüllung dieser Ansprüche ist die Formulierung eines konsistenten Zielsystems.

Ein möglichst enger thematischer Fokus erleichterte die Ableitung eines konsistenten Zielsystems, in dem die operativen Ziele in Bezug zu den strategischen stehen und gleichzeitig von den Projektträgern direkt beeinflussbar sind. Ein für die beteiligten Akteure neuer thematischer Fokus wie in Dithmarschen erfordert, sich in dieses Feld zunächst einzuarbeiten, bevor belastbare Ziele formuliert werden können. Aufgrund der relativ kurzen Start- und Qualifizierungsphase, in der diese konzeptionelle Arbeit nicht abgeschlossen werden konnte, standen die regionalen Akteure hier vor der Herausforderung, die Ziele während der Umsetzungsphase gleichzeitig weiter definieren und konkretisieren zu müssen. Die Wirksamkeit der Zielsteuerung hängt davon ab, innerhalb einer regionalen Partnerschaft einen Konsens hinsichtlich der Ziele zu erreichen, der, vertraglich festgeschrieben, eine Bindungswirkung entwickelt und auf den im Konfliktfall verwiesen werden kann. Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn die zentralen Verantwortlichen, wie das

Destinationsmanagement in Holzminden, ein Eigeninteresse mit der Erreichung der regionalen Ziele verbinden.

In der Wahrnehmung der befragten Akteure erfolgte die Auswahl der geförderten Projekte und deren Koordination anhand der operativen Ziele. Nachweisen lässt sich eine Selektionsfunktion aber allenfalls für Holzminden und die Uckermark, während die operativen Ziele in Birkenfeld und Dithmarschen, die aus Projektideen entstanden, nicht der Auswahl von Projekten dienten. Zudem spielten bei der Projektauswahl neben dem Zielbeitrag auch weitere Kriterien, wie ein regionaler Proporz oder die Verlässlichkeit des Antragstellers, eine zentrale Rolle. Einen Beitrag zur Koordination der regionalen Aktivitäten leisteten die Ziele am ehesten in Holzminden, wo die Projektträger mittels Zielvereinbarungen zu einem Beitrag zur regionalen Tourismusstrategie verpflichtet wurden. Der Nutzen der operationalisierten Ziele für die (Selbst-)Kontrolle blieb insgesamt gering, da die Ziele in erster Linie der Dokumentation der Erfolge nach außen dienten und weniger zum konkreten Nachsteuern der Aktivitäten. Die Funktion der Selbstkontrolle wurde auch dadurch eingeschränkt, dass die Ziele gleichzeitig der externen Kontrolle dienen sollten. Angesichts der Androhung von Rückzahlungen bei Zielverfehlung kam es zu wenig ambitionierten Zielsetzungen. Die Dokumentation einer Zielverfehlung wurde zudem durch die Ausnutzung vorhandener Handlungsspielräume bei der Messung der Indikatoren sowie durch die Ausnutzung der Informationsasymmetrie der regionalen Akteure gegenüber dem BMEL eingeschränkt.

Ebenfalls problematisch sowohl für die regionsinterne als auch für die -externe Steuerung war die relativ kurze Laufzeit des Modellvorhabens. Die gemeldeten Zielerreichungsgrade bestanden lange Zeit nur aus den Planzahlen der Projektanträge und dienten als Grundlage für die Nachverhandlung der Ziele zwischen BMEL und regionalen Vertretern. Diese fand zudem zu spät statt, um noch wirksame Änderungen am Zielsystem vornehmen zu können. Auch für grundlegende Änderungen, um Ziele dennoch zu erreichen, blieben am Ende kaum noch Zeit und Fördermittel übrig.

Schließlich führte das von allen Steuerungsebenen geteilte Ziel, die Mittel rechtzeitig zu verausgaben, zu Interessenkoalitionen zwischen Steuerungs- und Umsetzungsebenen, die die Effektivität des Steuerns über Ziele vor allem im Hinblick auf seine Kontrollfunktion einschränkte.

Lernen (Teil II)

Ein zweites Querschnittsthema der Begleitforschung neben dem Steuern über Ziele bestand in der Untersuchung von Lernprozessen in den Modellregionen. Die Forschungsfragen zielten darauf ab, wie die regionalen Akteure in welcher Qualität lernten und welches Wissen und welche Kapazitäten somit nach dem Ende des Modellvorhabens in den teilnehmenden Regionen verbleiben. Zur Bearbeitung der Forschungsfragen wurde dieselbe empirische Basis aus standardisierter Befragung, Interviews, Dokumentenanalyse und Beobachtungen wie für die Bearbeitung des Themas Steuern über Ziele genutzt. In der Analyse wurde zwischen verschiedenen Stufen des Lernens unterschieden: Erstens dem Erlernen operationalen Prozesswissens, zweitens dem Erwerb von Wissen zu neuen Themen und Strategien und drittens einem eher strukturellen Lernen, das zu Veränderungen von Regeln führen kann.

Dabei zeigte sich, dass sich insbesondere die zentralen Verantwortlichen in den Modellregionen relativ schnell die notwendigen Fähigkeiten erarbeiteten, um das Modellvorhaben umzusetzen. Dazu zählen insbesondere die Einwerbung und Abwicklung der Fördermittel, die Projektplanung und -umsetzung. Zudem sorgten die regelmäßigen Vernetzungstreffen für einen Wissensaustausch zwischen den regionalen Vertretern und mit dem BMEL und der Geschäftsstelle des Modellvorhabens. Dieser Erwerb von operationalem Prozesswissen konnte in allen vier Regionen von den drei verschiedenen Lernarten am häufigsten beobachtet werden.

Weitergehende Lernprozesse, die sich in der Bearbeitung von für die regionalen Akteure neuen Themen und Strategien äußerten, erfolgten wesentlich seltener. Der beschränkte Wettbewerb war zwar ein wichtiger Impuls für die regionalen Akteure, sich mit neuen Themen zu beschäftigen (vgl. Küpper et al., 2014), inwiefern diese aber verfolgt wurden, hing von der Unterstützung ab, die die Themen danach in den Regionen erfuhren. Themen wie Bildung in Dithmarschen oder Tourismus in Holzminden haben sich dabei eher als konsensfähig erwiesen und wurden eher auch durch einflussreiche Fürsprecher unterstützt als z. B. die Gestaltung eines deutsch-polnischen Lebensraums in der Uckermark. Dass vertieftes Lernen aber nicht unbedingt mit inhaltlicher Konkretisierung und Präzisierung verbunden sein muss, zeigt das Beispiel Holzminden. Hier lernten zentrale Akteure stattdessen, dass sie ihre Tourismusstrategie durch die Einführung einer Regionalmarke verbreitern können, um Unterstützung in der Region zu gewinnen.

Das Ausprobieren neuer Wege im Sinne von Versuch und Irrtum impliziert eine Überprüfung der Aktivitäten, um Probleme zu erkennen und wenig zielführende Maßnahmen zu beenden. Dafür fehlte jedoch das systematische Evaluationsinstrument, das auch die Zielerreichungskontrolle nicht bieten konnte. Eine strategische Auswahl der nach Ablauf des Modellvorhabens fortzuführenden Projekte fand mangels valider Informationen über Erfolg und Misserfolg des Handelns nicht statt. Projekte wurden vor allem dann weitergeführt, wenn sie sich in eine längerfristige Strategie einfügten oder eine hinreichende öffentliche Unterstützung erfuhren.

Neben dem Wandel von Strategien kann Lernen auch zu Veränderungen von Organisationen und Netzwerken sowie von formellen wie informellen Regeln führen, um die regionale Handlungsfähigkeit langfristig zu erhöhen. Dabei führte *LandZukunft* insbesondere dazu, Netzwerke aufzubauen. Diese Vernetzung ging aber nicht unbedingt mit größerer regionaler Selbsthilfekapazität einher, sondern konnte auch mit verstärkter Suche nach Fördermöglichkeiten verbunden sein. Die Fördermittelorientierung der Akteure auf allen Ebenen verfestigte sich durch das Modellvorhaben und institutionalisierte sich als informelle Regel in Birkenfeld, wo die Fördermitteleinwerbung auf regionaler Ebene bislang noch eine geringere Rolle gespielt hatte, indem die Kreisverwaltung im Rahmen von *LandZukunft* entsprechende Kapazitäten aufbaute. Der Impuls zur Veränderung von Institutionen entstand oftmals aus dem Wunsch heraus, Strukturen aufzubauen, die Projekte umsetzen oder nach dem Auslaufen der Förderung weiterfinanzieren könnten. Insgesamt ließen sich – abgesehen von kleineren Veränderungen in den LEADER-Strukturen und der Gründung des Regionalrats Wirtschaft im Landkreis Birkenfeld e.V. – keine grundlegenden Veränderungen regionaler Institutionen beobachten. Angesichts der relativ kurzen Laufzeit von *LandZukunft* waren tiefgreifende Wandlungsprozesse auch kaum zu erwarten gewesen. Die meisten beobachteten Lernprozesse hatten bereits vor dem Modellvorhaben eingesetzt. *LandZukunft*

wurde dann im Optimalfall als Katalysator genutzt, um den Prozess voranzutreiben und zu festigen.

Beteiligung neuer Akteure (Erster Bericht)

Das Thema der Beteiligung stand in der ersten Phase der Begleitforschung im Zentrum (Küpper et al., 2014). Das Engagement von Unternehmen in *LandZukunft* wurde anhand von Interviews in Birkenfeld und Dithmarschen analysiert. Beteiligung wurde auch anhand der Modelldorfinitiative der Region Holzminden mit einer qualitativen Netzwerkanalyse und anhand von Interviews mit allen zu Beginn des Modellvorhabens daran Beteiligten untersucht. Aufgrund der großen Anzahl der Interviews war es möglich, die zunächst qualitativen Aussagen nach einer entsprechenden Kategorisierung in einem zweiten Schritt auch quantitativ auszuwerten (ebd.). Das Ergebnis zeigte, dass die empfundenen Gestaltungsmöglichkeiten von den materiellen und immateriellen Ressourcen der Akteure abhing, es ließ sich aber auch zeigen, dass Akteure, die viel Zutrauen in die eigene Gestaltungsfähigkeit haben, mit dem *LandZukunft*-Prozess in den Regionen eher unzufrieden waren. Ähnliches galt auch besonders für viele der befragten Unternehmen, unter denen vor allem die kleineren ihre privaten Kosten der Beteiligung hoch gewichteten und im Hinblick auf den Nutzen eher skeptisch waren. Diese Ergebnisse bestätigen die Aussagen frühere Studien zur Unternehmensbeteiligung in Regionalentwicklungsprozessen (Langguth et al., 2011; Pollermann et al., 2012). Die Untersuchung der Modelldorfinitiative hat gezeigt, dass sich gemeinsames bürgerschaftliches Engagement vor allem dort entwickeln kann, wo es Kooperationsstrukturen wie Vereine oder Bürgerinitiativen gibt, deren thematischer Fokus zunächst unerheblich ist. Die hier Beteiligten hatten außer einigen Informationsbrokern mit guten Kontakten zu Politik und Verwaltung oft eher kleine, lokal begrenzte Netzwerke. Für die Mobilisierung auf der lokalen Ebene scheint ein koordinierendes Thema, das viele Personen mobilisiert und ihnen die Mitarbeit ermöglicht, wichtiger zu sein, als hohe Fördersummen mit entsprechend anspruchsvollen Fördermechanismen. Wichtig sind aber auch die genannten gut vernetzten Informationsbroker.

Innovationen und Modellcharakter (Teil III, Kapitel III-2)

Das Thema Innovation war ein Querschnittsthema, das in der Beurteilung aller Regionen und Projekte eine Rolle spielte. Völlig neu war das Wenigste von dem, was im Rahmen von *LandZukunft* getan wurde. Um zu untersuchen, was durch externe Beobachter als berichtenswert und eventuell auch als modellhaft angesehen wurde, wurde eine Medienresonanzanalyse durchgeführt. Dabei hat sich gezeigt, dass vor allem solche Projekte überregionale Aufmerksamkeit auf sich zogen, die bereits auf eine längere Geschichte vor *LandZukunft* zurückblickten und meist auch schon zuvor gefördert worden waren. In der Lokalpresse war die Berichterstattung stark durch die Pressearbeit der *LandZukunft*-Akteure beeinflusst. Insgesamt hat sich gezeigt, dass eine ganze Reihe von Eigenschaften der Projektförderung im Allgemeinen und des Steuerns über Ziele im Besonderen innovativen Projekten eher entgegen wirken. Ein innovationshemmender Faktor war der Zwang zur Mittelverausgabung, denn die innovativsten Ideen, die in der Anfangsphase des Modellvorhabens entwickelt wurden, kosteten nicht unbedingt viel Geld und wurden oft gerade deshalb nicht realisiert. Auch die Festlegung auf Zielwerte verhinderte Neuerungen, weil sie gerade bei unerfahrenen Akteuren zu einer erhöhten Angst vor einem dokumentierten Scheitern

und damit verbundenen möglichen Anlastungsrisiken führte. Schließlich wirkten die kurze Entwicklungszeit und das Fehlen von Experten in den Entscheidungsgremien zu spezifischen Themen des Modellvorhabens sowie langfristig gerade die Fixierung auf Innovativität als Hemmfaktoren. Diese Fixierung auf Innovationen in der kurzfristigen Projektförderung verkennt, dass Innovationen in der Regel das Ergebnis von langfristig aufgebauter Erfahrung sind. Innovationen erfordern relativ lange Entwicklungszeiten mit Phasen des Ausprobierens und der Freiheit, auch zu scheitern. Sie setzen außerdem das Know-how von Experten voraus, die in der Regel in Organisationen tätig sind, die genügend freie Ressourcen für den langfristigen Aufbau der notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten besitzen. Es war also wahrscheinlich kein Zufall, dass gerade nicht neue Projekte von Medien und weiterer Öffentlichkeit manchmal als modellhaft erkannt und herausgegriffen wurden.

Ausgewählte regionsspezifische Ergebnisse (Teil III)

Soziale Unternehmen (Uckermark, Kapitel III-3)

In der Uckermark ging es unter anderem darum, unternehmerische Ansätze für Daseinsvorsorge und die Begegnung anderer gesellschaftlicher Bedarfe zu mobilisieren. Unter diesen Zielen wurden knapp 70 sehr unterschiedliche Förderanträge von ebenso unterschiedlichen Antragstellern gestellt. Diese Antragsteller wurden in einer standardisierten Erhebung telefonisch zu ihrer Organisation, ihren Zielen, ihrer Strategie und ihrer Finanzierung, zu den Zielen und der Finanzierung des Antragsprojektes und zu ihren Kontakten befragt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die Finanzierungsstruktur in engem Zusammenhang zu den Zielen der Organisation und zu ihrer Marktausrichtung steht. Kleinere Organisationen orientieren sich oft am Markt, weil das die Finanzierung sehr erleichtert. Gerade größere gemeinnützige Organisationen sind oftmals auch zum Erhalt ihrer Kernkompetenzen stark auf staatliche Projektförderung angewiesen, die aber langfristig ineffizient ist. Diese Ineffizienz ergibt sich vor allem aus der Unberechenbarkeit der Förderung. Die Unberechenbarkeit der Förderung sozialer Projekte ihrerseits entsteht auch aus ihrer institutionellen Blindheit aufgrund der weitgehend fehlenden Berücksichtigung der Gesamtstrategie und der langfristigen Finanzierung des Trägers. Insgesamt spielt die staatliche Projektförderung eine große Rolle in der Finanzierung der befragten Organisationen, verschlingt aber viele Ressourcen. Größere soziale Organisationen wachsen eher dann, wenn sie zwar viel Finanzierungsaufwand betreiben, aber nicht überwiegend auf staatliche Projektförderung setzen. Diese Projektförderung befördert vor allem das Wachstum kleinerer privater Organisationen am Anfang ihrer Entwicklung. Die Ergebnisse sprechen gegen die faktisch vorhandene routinemäßige und langfristige Projektförderung. Einerseits sollten Träger und Projekte, deren öffentlicher Finanzierung strukturelle Bedeutung zukommt, nicht dauerhaft über Projektförderung finanziert werden. Andererseits sollten Projekte, deren öffentlicher Finanzierung keine solche strukturelle Bedeutung zuerkannt wird, nur dann über Projekte gefördert werden, wenn langfristig auch andere Finanzierungs- und Unterstützungswege erkennbar sind. Die Berücksichtigung der Finanzierungsstrategie der Träger in der Bewilligungspraxis könnte eine solche unerwünschte Förderabhängigkeit verhindern und gleichzeitig die Nachhaltigkeit der Förderung verbessern.

Tourismus und Mikrofinanzierung (Holzminden, Kapitel III-4)

Mit ihrem Fokus auf der Weiterentwicklung eines professionellen Destinationsmanagements hat Holzminden in seinem Konzept der Forderung nach Innovativität und Beteiligung relativ wenig Gewicht beigemessen. Dafür war Holzminden die einzige Region, die das Thema der neuen Finanzierungsinstrumente aufgegriffen hat. Das Thema Beteiligung wurde in der Modelldorfinitiative der Region aufgegriffen. Zur Untersuchung der Destinationsentwicklung wurden 14 Interviews mit den Beteiligten und vor allem mit den Zuständigen der Mitgliedskommunen geführt. Außerdem wurde eine standardisierte Befragung unter 65 beteiligten und nicht beteiligten Übernachtungsanbietern der Destination durchgeführt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass es mithilfe des Modellvorhabens gelungen ist, ausgewählte Anbieter im Sinne der Ziele der Destination in ihrer Entwicklung zu unterstützen und die Position des Destinationsmanagements zumindest in seiner Außenwirkung weiter zu stärken. Es scheint sich also für die Region ausgezahlt zu haben, mit dem Modellvorhaben auf die Fortsetzung ihrer eigenen Strategie zu setzen.

Die Anbietererhebung hat außerdem gezeigt, dass Finanzierung vor allem bei den kleineren Anbietern im Nebenerwerb mit geringen Investitionsvolumina kein großes Problem ist. Dementsprechend gab es für das in der Region im Rahmen von *LandZukunft* neu angebotene Mikrofinanzierungsprogramm im Tourismus keinen Bedarf. Die Interviews mit dem Mikrofinanzanbieter haben gezeigt, dass das der anfänglichen Einschätzung entsprach. Da weder von seiner Seite noch von Seiten der Politik oder der Anbieter ein Bedarf gesehen oder artikuliert worden war und sowohl bisherige praktische Erfahrungen als auch theoretische Erwägungen gegen die Notwendigkeit des neuen Finanzierungsinstruments im vorliegenden Kontext sprachen, wäre ohne zusätzliche politische Anreize auch kein Angebot entwickelt worden. An dieser Stelle kann von einer durch das Modellvorhaben und seine Wettbewerbsanreize induzierten Fehlallokation von Ressourcen ausgegangen werden. Anfängliche Versuche der Region, gemeinsam mit den regionalen Kreditinstituten eigene neue Finanzierungsangebote zu entwickeln, waren an den Restriktionen des Modellvorhabens, an der Rechtsunsicherheit auf Seiten der Verwaltung und an den notwendigen komplizierten Abstimmungsprozessen innerhalb und zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen gescheitert.

Bildungseinrichtungen in der Regionalentwicklung (Birkenfeld, Kapitel III-5)

Birkenfeld war die in der Förderung der ländlichen Entwicklung unerfahrenste Region und konnte kaum auf existierende Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen zurückgreifen. Nachdem der Landkreis aus förderrechtlichen Gründen nicht wie geplant selbst als Träger der großen ersten Projekte, der sogenannten „Starterprojekte“ auftreten konnte, hatte die Modellregion Birkenfeld große Schwierigkeiten, andere Träger zu finden. Als wichtig stellte sich in dieser Hinsicht vor allem die örtliche Hochschule heraus. Birkenfeld gelang es nur aufgrund der starken Beteiligung von Hochschulen und einer weiteren Bildungseinrichtung, das überall politisch wichtige Ziel der Mittelverausgabung zu erfüllen. Aus diesem Grund und weil ein klarer Themenfokus der Region, zumindest nachdem wichtige Starterprojekte nicht in der ursprünglich geplanten Form umgesetzt werden konnten, fehlte, konzentrierte sich die Begleitforschung auf die Rolle der Bildungseinrichtungen für *LandZukunft* und für die regionale Entwicklung.

Im Zentrum stand die Frage, ob die Bildungseinrichtungen vor allem deshalb eine so prominente Rolle im Modellvorhaben Birkenfelds erhalten haben, weil sie als Förderprofis in der Lage waren, schnell umsetzungsfähige Projekte zu entwickeln, oder ob sie darüber hinaus Bedeutung als Informations- und Wissensbroker in der Region hatten oder entwickeln konnten. Das Ergebnis der Auswertung der Interviews mit Projektleitern und Vertretern der Trägerorganisationen zeigt, dass die Einrichtungen zwar ein Potenzial dafür haben, eine solche Brokerposition zumindest für den Bereich der Aus- und Weiterbildung einzunehmen, dass aber Probleme in der Vernetzung der verschiedenen Akteursgruppen in der Region die volle Realisierung dieses Potenzials bisher verhindern. Die Ergebnisse zeigen auch, dass Hochschulen nur dann über ihre zunächst vor allem regionalwirtschaftliche Bedeutung hinaus zu wichtigen Partnern der Regionalentwicklung werden können, wenn ein gemeinsamer thematischer Fokus gefunden wird, an dem beide Partner, Hochschule und Region, ein strategisches Interesse haben. Sonst erschöpft sich die Zusammenarbeit in meist kurzfristigen Projekten ohne langfristige Wirkungen.

Außerschulisches Lernen von Kindern (Dithmarschen, Kapitel III-6)

In Dithmarschen hatte sich durch den erfolgreichen Versuch, Unternehmen zur Beteiligung aufzurufen, im anfänglichen Themenfindungsprozess schnell Bildung vor dem besonderen Hintergrund des befürchteten Fachkräftemangels als Thema herauskristallisiert. Weitere Unterstützung erfuhr das Thema trotz anfänglicher Skepsis der Koordinatoren des Prozesses durch die Begeisterung einiger „neuer Akteure“ für neue pädagogische Konzepte. Der Prozess der Konkretisierung des Bildungsthemas in den Gremien der Konzeptentwicklungsphase wurde in der ersten Phase der Begleitforschung diskursanalytisch untersucht (Küpper et al., 2014). Dabei hat sich gezeigt, dass die Beteiligten, unter denen zunächst keine Bildungsexperten waren, letztlich widerstreitenden Diskursen folgten, ohne dass dieser Widerspruch im Konzept aufgelöst werden konnte. Die Notwendigkeit, schnell Fördergelder zu verausgaben, war ein entscheidendes Moment in der Konkretisierung der ursprünglichen Ideen.

In der zweiten Phase der Begleitforschung wurden Interviews mit den Koordinatorinnen des kreisweiten Angebotes „Praxispool“ und der Projektkommunen, die den sogenannten „Talentekompass“ umsetzten, sowie mit weiteren Verantwortlichen geführt, um zu rekonstruieren, was in der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Steuerungsebenen und den konkreten Bedingungen vor Ort aus den ursprünglichen Ideen wurde. Es hat sich gezeigt, dass die ursprüngliche Idee, vor allem Unternehmen für mehr Engagement in der Bildung von Kindern und Jugendlichen zu begeistern, im geplanten Ausmaß nicht realisierbar war. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen haben in der Regel nicht die notwendigen freien Ressourcen, um sich in diesen Bereichen zu engagieren. Außerdem wurde die zentrale Bedeutung der Institutionen Kindergarten und Schule und vor allem der strukturellen und finanziellen Restriktionen, mit denen diese im Alltag umgehen müssen, deutlich. Vor allem Angebote, die sich gut in die Routinen der Bildungsinstitutionen einpassten und die kurzfristig halfen, diese Restriktionen zu überwinden, wurden von ihnen gerne angenommen. Eine Veränderung der Bildungslandschaft konnte sich aber so nicht erreichen lassen. Der Beitrag der Förderung zu den hoch gesteckten strategischen Zielen des Bildungsbereichs in Dithmarschen wird deshalb kaum messbar sein.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Teil IV)

LandZukunft hatte zum Ziel, die „innovativen Elemente“ des Steuerns über Ziele, der Beteiligung neuer Akteure („unternehmerische Menschen“) und der Einführung neuer Finanzierungsinstrumente zu erproben und darüber hinaus zur Entwicklung neuer, innovativer Förderansätze beizutragen. Die Offenheit, die innovative Ideen befördern sollte, führte zu einer großen Heterogenität in der Organisation und thematischen Ausrichtung der Modellregionen. Das hat der Begleitforschung eine systematische vergleichende Auswertung mit dem Ziel verallgemeinerbarer Ergebnisse erschwert. Um aus Modellvorhaben möglichst viel lernen und die Erkenntnisse verallgemeinern zu können, sollten zukünftige Modellvorhaben die wissenschaftliche Auswertbarkeit bei der inhaltlichen Ausrichtung des Modellvorhabens, der Auswahl der Regionen und bei den Vorgaben zur institutionellen Umsetzung stärker im Blick haben.

Das Modellvorhaben hat gezeigt, dass das Instrument „Steuern über Ziele“, das bereits im relativ überschaubaren Kontext von hierarchischen Organisationen häufig nicht funktioniert, sich nicht einfach auf komplexe Governance-Prozesse im Mehrebenensystem übertragen lässt. Dazu leitet die Begleitforschung aus den Erfahrungen mit *LandZukunft* Empfehlungen ab, die bei der Nutzung dieses Steuerungsinstrumentes in der ländlichen Regionalentwicklung zu berücksichtigen wären. Hierzu zählen ein enger thematischer Fokus zur Erleichterung der Zielfindung und der Einbindung von Expertise, die Beschränkung der Nutzung des Steuerns über Ziele für Konzepte, deren Wirkungen weitestgehend bekannt und deren Ergebnisse unmittelbar beeinflussbar sind, die Verhandlung der Ziele zwischen Fördermittelgeber und regionalen Vertretern, möglichst große Flexibilität bei der Mittelverausgabung und längere Laufzeiten, um die Zielkontrolle zur Nachsteuerung nutzen zu können und um nicht unter dem Druck der Mittelverausgabung den Zielbeitrag bei der Projektauswahl zu vernachlässigen.

Die Untersuchungen zur Akteursbeteiligung haben einmal mehr gezeigt, wie schwierig es ist, „neue Akteure“ zur Beteiligung zu gewinnen. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sehen meist einen geringen Nutzen in der Teilnahme an Prozessen der Regionalentwicklung. Beteiligungsprozesse werden vor allem von den Bürgern genutzt, die über die erforderlichen Netzwerke und Kontakte sowie finanzielle und immaterielle sonstige Ressourcen verfügen. *LandZukunft* hat auch gezeigt, dass sich bürgerschaftliches Engagement vor allem dort entwickeln kann, wo es bereits Kooperationsstrukturen (Vereine etc.) gibt, deren thematischer Fokus zunächst unerheblich ist. Durch diese Zusammenhänge neigen offene Beteiligungsansätze dazu, bestehende Unterschiede zwischen Orten oder Personen eher zu verstärken als zu verringern. Wenn das Ziel in einer Förderung der schwächeren Regionen oder Akteure besteht, sollte deshalb nur bei entsprechend intensiver institutioneller Begleitung ein Beteiligungsansatz gewählt werden. Um sicher zu stellen, dass Personen mit den relevanten Kenntnissen und Interessen beteiligt werden können, wird die Beschränkung des partizipativen Ansatzes auf Themenfelder mit überwiegend regionsspezifischem Bezug empfohlen. Personen und Organisationen, die in den entsprechenden Bereichen über Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, sollten direkt angesprochen und zur Mitgestaltung motiviert werden. In anderen Bereichen, wie Bildung oder grenzübergreifende Kooperation, ist es sinnvoll, von außen steuernd zu begleiten, um eine bewusste Koordination zwischen

den verschiedenen betroffenen politischen Ebenen, Regionen und Organisationen herbeizuführen und regionsexternes Wissen zu transportieren.

Neue Finanzierungsinstrumente wurden, wenn man die Regionalbudgets nicht hierunter fasst, in *LandZukunft* nur in einer Modellregion eingesetzt und waren für das Modellvorhaben insgesamt kaum von Bedeutung. Gründe hierfür können darin liegen, dass die Zeit im Modellvorhaben nicht zu Neuentwicklungen in diesem Bereich ausreichte, dass die Förderkonditionen viele denkbare Möglichkeiten wie die Einrichtung revolvierender Fonds weitgehend ausschlossen, oder dass kein Bedarf bestand. Im Hinblick auf die sogenannten „Regionalbudgets“ wurde deutlich, dass diese gerade bei den unerfahreneren Akteuren Erwartungen in Bezug auf die Flexibilität des Mitteleinsatzes wecken, die aufgrund des weiterhin geltenden Förderrechtes und der sich daraus ergebenden Restriktionen oft enttäuscht werden. Die Begleitforschung empfiehlt deshalb gerade wenn es um die Beteiligung neuer Akteure geht, den Abwicklungsaufwand z. B. durch Unterstützungsleistungen und ausführliche und leicht verständliche Anleitungen und Vordrucke möglichst gering zu halten. Der Mittelgeber sollte die Fördermöglichkeiten und -bedingungen in einer Richtlinie klar definieren und deutlich kommunizieren. Mögliche alternative Finanzierungsinstrumente sollten schon vor einer möglichen Erprobung kritisch in Hinblick auf die damit verbundenen Anforderungen an Fördermittelgeber und -nehmer geprüft werden.

Inhaltlich zeigte sich in *LandZukunft*, dass gerade die Themen und Projekte oft erfolgreich waren, die auf Vorerfahrungen aufgebaut und diese strategisch weiter entwickelt haben. Der Themenbereich „Bildung“ wird zwar von vielen Bürgern als wichtig beurteilt, stößt aber im Rahmen der ländlichen Entwicklung schnell an Grenzen, wenn es nicht gelingt, die Einrichtungen und Experten einzubeziehen und zu gewinnen, die über Entscheidungshoheit in den Bereichen schulische und berufliche Bildung verfügen. Erfolgreicher in Kompetenzaufbau und struktureller Weiterentwicklung war Holzminden mit seinem zunächst wenig innovativen Thema „Tourismus“. Auf der Ebene der Projekte waren, gemessen an der öffentlichen Unterstützung, die sie erfuhren, ebenfalls oft die bereits länger existierenden Aktivitäten die erfolgreichsten. Erschwerend kam im Hinblick auf die Entwicklung neuer Projekte hinzu, dass Projekte aufgrund förderrechtlicher Anforderungen auch in *LandZukunft* faktisch nur dann gefördert werden konnten, wenn der Nachweis erbracht wurde, dass Ähnliches zuvor bereits anderswo gefördert worden war. Insgesamt wird empfohlen, Innovativität in der Projektförderung nicht als Selbstzweck zu betrachten, sondern lieber konkrete inhaltlich ambitionierte Ziele vorzugeben und den Akteuren Freiheit in der Wahl ihres Weges zur Erfüllung dieser Ziele zu lassen. Wenn sich dann herausstellt, dass ein effizientes Angebot durch die Erweiterung oder graduelle Anpassung vorhandener Aktivitäten erstellt werden kann, sollte das als Erfolg gewürdigt werden.

Viele der geförderten Projekte werden mit dem Modellvorhaben auslaufen oder nur mit weiterer staatlicher Projektförderung weiter geführt werden können, weil sie kaum weitere Unterstützung von anderen, nicht beteiligten Akteuren mobilisieren konnten. Das kann auch ein Hinweis darauf sein, dass sie nicht die wichtigsten Bedarfe getroffen haben. Die Gefahr besteht, dass Förderabhängigkeiten geschaffen werden. Das ist vor allem deshalb problematisch, weil Projektförderung im Allgemeinen und Förderung über Regionalbudgets und Modellprojekte im Besonderen transaktionskostenintensiv sind. Die Projektförderung ist auch aufgrund ihrer Unvorhersagbarkeit für

die Träger auf Dauer ineffizient. Ein Grund für die geringe Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit der Förderung sozialer Projekte ist, dass sie sich, anders als etwa die Investitionsförderung rein gewinnorientierter Unternehmen, überwiegend an wechselnden projektbezogenen Auswahlkriterien und weniger an allgemeingültigen Kriterien zum Beispiel in Bezug auf Finanzierung, Personalstruktur und Langfriststrategie der Träger orientiert. Projektförderung sollte deshalb so konzipiert sein, dass sie nur ein ergänzendes Finanzierungsinstrument von Regionen und Organisationen bleibt. Das kann zum Beispiel erreicht werden, indem in der Bewilligung auch die Finanzierungsstruktur der Träger berücksichtigt oder zumindest die Vorlage einer entsprechend längerfristigen Finanzierungsstrategie eingefordert wird. Das Modellvorhaben hat bestätigt, dass Projektförderung eine langfristig angelegte und verlässlich finanzierte Politik nicht ersetzen, sondern nur punktuell ergänzen kann. Die Begleitforschung empfiehlt deshalb, dass die Projektförderung nicht an die Stelle einer verlässlicheren staatlichen Finanzierung treten, sondern diese nur ergänzen sollte. Das setzt umfassende Finanzierungskonzepte auf allen Ebenen, vom Projektträger über die Kommune und den Kreis bis hin zu Land und Bund sowie die Abstimmung dieser Konzepte zwischen allen relevanten Beteiligten voraus.

Summary

Characteristics of the Pilot Program

The pilot program *LandZukunft* was launched by the German Ministry for Food and Agriculture in the summer of 2011. It was to test new approaches to rural development and aid in development. For this purpose a selection of 17 particularly peripheral and structurally weak counties in the former and new German federal states participated in an application phase with concepts for pilot program. Of these, a jury selected four model regions for further support. The counties selected are Dithmarschen in Schleswig Holstein, Holzminden in Lower Saxony, Uckermark in Brandenburg and Birkenfeld in Rhineland Palatinate.

The topic of the pilot program was intentionally left open, but named three “innovative elements” to be considered in the concepts drafted by the regions. First, the instrument “management by objectives”, adopted from business administration was to be tested in the context of regional budgets. For this reason, the regions were required to design systems of strategic goals and annual targets that permit a testing of their effectiveness and transfer possible information for necessary follow-up monitoring. These goals then became part of a contract between the model region and the German Ministry of Food and Agriculture. The second “innovative element” was the claim to test new financing instruments. As an example, in addition to the regional budgets provided to all model regions in the tender, micro credits were also noted. The last “innovative element” was that new, so-called “entrepreneurial people” should be brought on board for rural development efforts.

While the development of target systems and the signing of appropriate contracts were obligatory for each model region, the model regions applied the other “innovative” elements to different extents and in different ways. In order to follow the goal of drawing in “entrepreneurial people”, in Birkenfeld and Dithmarschen, efforts were made to draw firms into the newly created decision- making bodies. In the Uckermark and in Holzminden, the new “entrepreneurial” agents were above all found among applicants for project support, whereby Holzminden additionally tried to mobilize involvement at the community level in a model village initiative. Only the model region Holzminden tried to develop new financing instruments and even here the topic was of low significance. Due to the thematic openness of the model projects in terms of content, the regions’ strategies in *LandZukunft*were very different, also because some regions followed more than one thematic focus.

Topics of the accompanying research

In light of the many topics addressed, the accompanying research, which was financed from the beginning of 2012 to the end of 2015, and thus for one year more than the model project period, must focus its research on selected topics. With regard to the topics and projects in each of the four regions, the topic was selected which had received the most financing and the most personnel. In Dithmarschen this was extracurricular education for children and young people, in Birkenfeld the significance of large local education providers and projects with an educational focus on regional development and on the pilot program were studied. In the Uckermark, the

focus was on the question of funding and strategies for social businesses, and in Holzminden, the accompanying research analyzed the development of a new professional destination development for tourism and the attempt to develop new financing instruments.

A first large cross-cutting topic which was studied in all regions primarily in the first phase of the accompanying research (Küpper et al., 2014) was the question about the conditions for success on the participation of new people. A second crosscutting topic dealt with the question of under which conditions innovative new approaches can be implemented successfully.

A large portion of the study dealt directly or indirectly with the governance of regional development processes, especially with the instrument “management by objectives”, which together with the regional budget, proved to be the most important “innovative element” in *LandZukunft* over the course of time. A second theme from the area of governance was the topic of policy learning, which questioned how people, organizations and networks have learned in the course of the pilot program and which quality the learning had. The governance of regional development processes was also a cross-cutting topic that not only referred to all model regions but also related to almost all other research areas.

The purpose of the accompanying research was to gain information from the pilot program *LandZukunft* which would be helpful in future routine support programs of rural areas. Therefore, generalizable statements were expected.

Approach of the accompanying research

The accompanying research comprised different empirical social research methods and combined quantitative and qualitative approaches when required by questions and the data situation. In total, 65 actors were questioned by telephone, 139 by mail and 178 on-line. Additionally, 67 directed interviews and two group discussions with a total of 18 actors at different levels of decision-making authority were held. Those surveyed included funding applicants, project organizers, regional decision-makers and other stakeholders.

Due to the great openness for various topics and implementation structures at all levels, *LandZukunft* incited very heterogeneous phenomena. The assessment of the data material had to be fair to the wider heterogeneity of those surveyed, their circumstances and their objectives. Supra-regional comparative analyses were carried out with regard to the cross-cutting topics, whereby with regard to the described general diversity, the research questions had to be framed on abstract levels in these cases. In order to describe and to understand phenomena more exactly or study topics of individual regions, case studies were the only real possibility due to the low comparability between the cases and the small number of cases. Case study approaches make it not only possible to find new topics and describe them, but also, to explain the observed phenomena. However, the information learned in this manner can only be generalized to a limited extent beyond the individual cases.

Management by objectives (Part I)

While the general topic of governance is related to all other topics, the special topic “management by objectives” in the context of a regional budget made up a large own study area.

Through the entire study period interviews with the various actor groups based on clear thematic guidelines and participating observations of the governance process were carried out. The management by objectives was also the focus of a standardized online survey among all *LandZukunft* participants towards the end of the project period.

The relatively flexible regional budget helped to mobilize regional actors for the pilot program. The management by objectives was expected to support the effective use of funds, to coordinate regional activities, to check own activities and to document the success of the projects for the BMEL. A first prerequisite to fulfill these demands is the formulation of a consistent system of strategic goals and annual targets.

A narrow thematic focus makes the derivation of a consistent target system easier in that the targets directly relate to the strategic goals while they can be influenced directly by those responsible for project success. An entirely new thematic focus as in Dithmarschen requires the participating actors to be worked into the topic before stable objectives could be formulated. Due to the relatively short start-up and qualification phase, this conceptual work could not be completed during the conception period. Here the regional actors were confronted with the challenge of simultaneously defining and concretizing the objectives during the implementation phase. The effectiveness of monitoring within a regional partnership is always dependent on reaching a consensus with regard to the objectives. This consensus is contractually agreed upon, binds the participants and can be cited in the case of a conflict. In addition it is advantageous when the key players have an own interest in the success of meeting regional objectives as in the case of the destination management in Holzminden.

The actors questioned believe that the supported projects were selected and coordinated according to the annual targets. But this selection function of the operative goals could only be approved for Holzminden and the Uckermark, while the annual targetsin Birkenfeld und Dithmarschen, which were derived from project ideas, did not serve the selection of supported projects. In addition to objectives, other criteria including the informally required balanced participation of specific groups or the reliability of the applicants also played a central role. A contribution of the target agreement to the coordination of regional activities was most clearly seen in Holzminden, where the project leaders were obligated to make a contribution to the regional tourism strategy with their goal agreements. The use of the annual targets for the (self) control were overall low, since the targets primarily served the external documentation of successes and less the concrete adjustment of activities. The function of self-monitoring was further limited by the fact that the targets were simultaneously expected to serve external control. The goal setting was often characterized by low ambition because of the threat of repayment obligations in case goals should not be met. The documentation of missed targets could also be minimized through the use of available elbow room in the measurement of indicators as well as through the exploitation of the informational asymmetry of the regional actors vs. the BMEL.

Also problematic for both internal and external governance was the relatively short run-time of the pilot program. The reported target achievement level for a long time only consisted from target figures of the project applicants and as such served as the basis for the subsequent negotiations of objectives between the BMEL and regional representative. These also took place

too late to make effective changes in the goal system. At the end of *LandZukunft* there was hardly any time to make basic changes in order to still reach the targets.

Ultimately, the common objective of all governance levels to punctually spend all funds, explains an observed coalition of interests among all governance and implementation levels, which limited the effectiveness of management by objectives specifically in its control functions.

Learning in regional partnerships (Part II)

In addition to the controlling via goals, a second cross-cutting topic of the accompanying research was the analysis of learning processes in the model regions. The research questions were targeted to assess how the actors in a participating region learn, the quality of the learning experience, and the level of knowledge and type of capacities remaining after the end of the pilot program. For this purpose, the same empirical basis drawing on a standardized questionnaire, interviews, document analysis and observation as used to processing the theme “management by objectives” was applied. In the analysis, a differentiation is made between the various stages of learning: first the learning of **incremental learning**, second the **in depth learning**, and **institutional learning** that can lead to changes in the rules.

Here it was found that in particular the key players in the model regions were relatively quickly able to develop the necessary abilities to implement the model project. Among these abilities count, in particular, the application for and obtaining of funding, as well as the project planning and implementation. Regular networking meetings provided a significant forum for exchange between the regional representatives, the BMEL and the pilotprogram office. Incremental learning was observed most frequently in all four regions among the three types of learning.

Further learning processes as expressed through the development of new topics and strategies occurred much less frequently. The limited competition was an important impulse for the regional actors to address new topics (see Küpper et al., 2014), but whether these new topics were pursued further depended strongly on the support they experienced in the regions. Topics such as education in Dithmarschen or tourism in Holzminden proved to be more consensus-building, and were more likely to be supported by influential partners than, for example, the shaping of a German-Polish residential area in the Uckermark. The example of Holzminden shows that deeper learning is not necessarily linked to the concretion of contents. Here, key players learned instead that they could expand their tourism strategy with the introduction of a regional brand in order to obtain support in the regions.

Using a trial and error approach to find new ways implies a checking of the activities to find problems and to conclude measures which are not successful in terms of the objectives. For this purpose, a systematic evaluation instrument was lacking and could also not be found in the target control process. A strategical selection of projects to be continued following the conclusion of the pilot program did not take place due to a lack of valid information on success and failure of activities. Instead, projects are continued if they fit into given long term strategies or have experienced sufficient public support.

In addition to a shift in strategy, learning can also lead to changes in organizations and networks as well as in formal and informal rules in order to increase the region’s long-term capacity to act.

In this perspective, *LandZukunft* especially promoted the development of networks. Nevertheless, this networking did not always contribute to greater self-help ability on the part of the region, but could rather be tied to the development of stronger search skills for funding possibilities. The funding orientation of the actors at all levels of the pilot program solidified. In Birkenfeld, where funding orientation was low initially, this orientation has institutionalized itself as an informal norm because the county government built according capacities in the context of *LandZukunft*. The impulses for change in the institutions often emerged from the desire to build structures, implement projects, or to further finance projects after the end of pilot program. Overall, no basic changes in regional institutions could be found apart from small changes in the LEADER structures, and the development of a regional business council in Birkenfeld. With regard to the relatively short project period of *LandZukunft*, deep reaching change processes could hardly be expected. Most observed learning processes had already begun before the pilot program. In the best case, *LandZukunft* was then used as a catalyzer in order to drive and establish the process.

Participation of new Actors (first report)

The topic "participation" was the core of the first phase of the accompanying research (Küpper et al., 2014). Interviews in Birkenfeld and Dithmarschen were analyzed to assess the involvement of businesses in *LandZukunft*. A qualitative network analysis and interviews with all original participants in the model village initiative in Holzminden were used to study participation. Due to the large number of interviews it was possible to use the qualitative statements, after appropriate categorizing, into quantitative evaluation in a second step. The results showed that the self-efficacy of observed actors depended on their material and immaterial resources, but it could also be shown that actors with high self-efficacy were more likely to be dissatisfied with the *LandZukunft* process in the regions. Similarly many of the surveyed firms felt the same way; especially smaller firms placed great value on their private costs for participation and were more likely to be skeptical about the returns for their participation. These results confirm the conclusions of earlier studied on business participation in regional development processes (Langguth et al., 2011; Pollermann et al., 2012) The study of the model village initiative showed that common civic involvement can develop there where cooperational structures like clubs, associations of civic initiatives exist, the thematic focus of which is initially unimportant. Participants here had, except for a few information brokers with good contacts to politics and administration, more likely smaller, locally limited networks. For mobilization at the local level, a coordinating theme that mobilizes many people and makes their cooperation possible seems to be more important than high levels of financial support with accordingly demanding funding mechanisms. The well-networked information brokers mentioned above are also important.

Innovation and Model Character (Part III, Chapter III-2)

Innovation was a cross-cutting topic that played a role in the evaluation of all regions and projects. Almost nothing absolutely new was introduced into the *LandZukunft* projects. A media resonance analysis was carried out to establish what external observers perceive as worth reporting and possibly as exemplary. Here it was found, that projects which attracted above regional attention usually had a history that traced back well before *LandZukunft,* and had mostly

already been publicly supported before. Reporting in local media was strongly influenced by the public relations of the local *LandZukunft* actors. Overall it was seen that many characteristics of project based support measures in general and management by objectives in particular tend to counteract innovative projects. One factor limiting innovation was the pressure to spend funding, since the most innovative ideas, developed at the opening of the pilot program, do not necessarily cost a great deal of money and are often not realized for exactly this reason. The required commitment to target scores also hindered innovations because particularly in the case of inexperienced actors, it raised the fear of documented failure and the possible penalties tied to this. Finally, the short time available for concept development, and the lack of experts on specific topics of the model projects in the decision making circles, as well as in the long term particularly the fixation on innovation functioned as restricting factors. The fixation on innovation in the short term project promotion ignores that innovations are as a rule the result of long term experience. Innovation requires relative long development periods with phases of trial and error and the freedom to fail. In addition it relies on the know-how of experts, who as a rule are active in organizations with adequate free resources for the long-term development of necessary competences and capacities. Thus, it was probably not just a coincidence that the media and other public observers tended to highlight and recognize older projects.

Selected region-specific results (Part III)

Social businesses (Uckermark, Chapter III-3)

One purpose of the project in the Uckermark was to mobilize business approaches for the provision of daily services and other offers that counter socio-cultural demands. Towards these objectives, nearly 100 very different applications for support were submitted by equally different applicants. The applicants were questioned about their organization, their goals, their strategies and their financing as well as on the goals and financing of the applicant project and their network contacts in a standardized telephone survey. The results showed that financial structures are closely related to the goals of the organization and to its market orientation. Smaller organizations are often oriented to the market, because that makes financing much easier. Particularly larger common organizations are often very dependent of government project support to maintain their main functions, which in the long term is inefficient. This inefficiency results above all from the non-calculability of the project based support. The incalculability of this kind of support of social projects develops also from their institutional blindness due to the largely lacking consideration of an overall strategy and the long term financial support by the responsible organization. On the whole, government funding played a very large role in the financing of the surveyed organizations for project funding, but swallows great amounts of resources. Larger social agencies tend to grow more when they make large financing efforts but do not rely mainly on government project support. This project support advances above all the growth of smaller private organization at the outset of their development. The results speak against the actual existing practice of routine and long term project support. On the one hand, organizations and projects for which public financing is of structural significance should not be permanently financed by project based support. On the other hand, projects for which public funding does not have the same structural importance, should only be financed via project

support measures if in the long term other financing and support paths are recognizable. The recognition of the financing strategies of organizations in the project approval practice could prevent such undesired dependence on public short-term support and simultaneously improve its sustainability.

Tourism and Microfinancing (Holzminden, Chapter III -4)

With a focus on the further development of professional destination management, Holzminden placed relatively small importance on innovation and participation in its promotional concept. However, Holzminden was the only region to tackle the topic of new financing instruments. The topic "participation" was included into the model village initiative. A total of 14 interviews were held with participants and the responsible member communities to study the development of the tourism destination. Additionally, a standardized questionnaire on 65 participating and non-participating overnight accommodation providers of the destination was carried out. The results have shown that it was possible to help selected providers in their development with the help of the pilot program, and to strengthen at least the external legitimation of destination management with the funding. Thus it appears that it paid off for the region to continue its own strategies in the pilot program.

In addition, the survey of providers also showed that financing is not a problem for small part-time providers with a low investment volume. Accordingly there was no demand for micro financing programs for tourism in the region within the framework of *LandZukunft*. The interviews with the microfinancing provider have shown that this experience was in accordance with his original impression. Since neither he nor the policymakers or tourism-provider saw or articulated a need for microfinancing, and both practical experience as well as theoretical considerations spoke against the need for new financing instruments in the existing context no offering would have been developed without political incentives. At this point one can assume that the pilot program and its incentives for competition induced a misallocation of resources. Initial attempts to develop new financing products by the region in cooperation with regional banks and credit institutes failed due to the restrictions of the pilot program, the legal uncertainty by the administration and the necessarily complicated coordination processes within and between the various participating institutes.

Educational institutions in regional development (Birkenfeld, Chapter III -5)

Birkenfeld was the least experienced region in terms of the promotion of rural development and could hardly draw upon existing decision making and implementation structures. After the country was unable to serve as carrier for the first large projects – so called starter projects – for legal reasons – Birkenfeld had great problems finding new project carriers. In this regard, the local university of applied sciences proved to be important. Birkenfeld was only able to fulfill its politically important goal to spend all available funds due to the strong participation by the university and another educational institution. For this reason, and because the region lacked a clear thematic focus after the important starter projects could not be implemented as planned, the accompanying research concentrated on the role of the educational institutions for the pilot program and for regional development.

At the heart of the research was the question whether the educational institutions above all played such a prominent role in the Birkenfeld model project because they, as experts in the mobilization and management of project funds, were able to develop quickly implemented projects, or whether they in addition had significance as information and knowledge brokers in the region.

The results of the evaluation of the interviews with project leaders and representatives of the carrying bodies showed that the institutions have the potential to fulfill the role of brokers at least for training and continuing education, but that problems in the linkage of various actors groups in the region have hampered the full realization of this potential. The results also show that universities can only then become important partners in regional development beyond their direct economic relevance, if a common thematic focus can be found, in which both partners, university and region, have a strategic interest. Otherwise the cooperation is used up mostly in short term projects without a long-term impact.

Extracurricular learning for Children (Dithmarschen, Chapter III-6)

Dithmarschen was successful in initial efforts to draw firm representatives to participate in the project. As a consequence and due to the feared lack of professional workers in the region, education soon crystalized as a theme in the early theme seeking process. Despite initial skepticism by the coordinators of the process, further support was found for the theme through the enthusiasm of new actors for new educational concepts. The process of identifying concrete educational topics in the forums of the concept development phase was studied in a discourse-analytical approach in the first phase of the accompanying research (Küpper et al., 2014). Here it was found that the participants, among whom were not educational experts, ultimately followed conflicting discourses without finding a solution to this contradiction in the concept. The need to spend the subsidies quickly was a decisive driver in substantiating the original ideas.

In the second phase of the accompanying research, interviews were conducted with the coordinators of the county-wide “practice pool” and the project communities, which implemented the so-called “Talent compass”, as well as with other responsible. Based on the interviews, the analysis reconstructed what was left of the original ideas after its confrontation with demands from different decision making levels and with concrete local circumstances. It was shown that the original idea, above all to encourage enthusiasm and activity of local firms for the education of local children and young people, was not realizable to the planned extent. Above all small and mid-sized businesses do not have the necessary free resources to become engaged in this area. Also, the central position of the institutions kindergarten and school and above all the structural and financial restrictions these institutions face every day became apparent. Particularly offerings, which fit well into the routines of the education institutions and helped in the short term to overcome their resource restrictions, were gladly accepted. It was however not possible to cause a change in the educational landscape. The contribution of the project to the high strategic goals of the educational field in Dithmarschen will, therefore, hardly be measurable.

Conclusions and recommendations (Part IV)

LandZukunft intended to test the "innovative elements", i.e., management by objectives, participation of new actors ("entrepreneurial people") and the introduction of new financing instruments, and then to contribute to the development of new, innovative approaches for public support. The openness, which should propel innovative ideas, led to heterogeneity in organizations and the thematic direction of the model regions. That made the establishment of a systematic comparative evaluation with the target of drawing general conclusions difficult for the accompany research. In order to learn as much as possible from the pilot program and to make the results generally available, future pilot programs should pay more attention to the evaluation possibilities in defining their thematic focus, in the selection of regions, and in the design of the institutional implementation.

The pilot program has shown that the instrument "management by objectives" that already failed to function in the relatively overseeable context of hierarchical organizations cannot simply be transferred to complex governance processes in multi-level systems. The accompanying research developed recommendations from the *LandZukunft* experiences that could support decisions concerning possible future applications of this governance instrument in rural regional development. Among these are a narrower thematic focus to facilitate the definition of objectives and the inclusion of expertise; the limit of the use of target agreements for concepts, whose impacts are largely known and can be influenced; the negotiations of objective between subsidy providers and regional representatives; the greatest possible flexibility in the distribution of funds, and longtime project periods in order to enable the use of monitoring the target achievement to adjust the next projects and not to ignore the contribution to goals in project selection under the pressure of spending time limits.

The studies on participation have shown once again how difficult it is to motivate new actors to participate. Above all, small and medium-sized firms see low use in the participation in regional development processes. Participation processes are used mostly by citizens, who have the required networks and contact as well as financial and immaterial resources available. *LandZukunft* has also shown that civic involvement can above all develop where cooperation structures inevitably of a specific thematic focus already exist. Due to these determinants, open participatory processes often tend to strengthen rather than to reduce differences between locations or persons. If the goal is to promote weaker regions or actors, a participatory approach should only be chosen with intensive institutional accompaniment. In order to ascertain that people with relevant knowledge and interests can participate, a limitation on participative approaches is recommended to topics of primarily regionally specific relevance. People and organizations with relevant capacities and competencies should be addressed directly and motivated to cooperation. In other areas such as education or cross-border cooperation, external coordination is valuable in order to add a conscious coordination between the different political levels, regions and organizations and to communicate knowledge from outside the region.

New financing instruments were only implemented in one model region and were hardly of importance for the pilot programs. Reason for this were that the pilot program was too short for new developments in this area, that legal conditions largely excluded the possibility of many thinkable possibilities such as the introduction of revolving funds, or that there was no need for

the funding. With regard to the so-called regional budgets, it became clear that these awaken hopes with regard to the flexibility in the use of funding, especially in the case of inexperienced actors. They are, however, often disappointed due to other legal conditions and the resulting restrictions. The accompanying research thus recommends that project forms and implementation rules be kept as simple as possible, and that support systems be implemented particularly when dealing with new actors. The funders should clearly define and communicate the support possibilities and conditions in a guideline. Possible alternative financing instruments should be viewed critically before the possible testing in terms of the existing requirements on the subsidy provider and recipient.

In terms of content, in the pilot program exactly those topics and projects were often successful, which built upon previous experiences and continued them strategically. The topic “education” is rated by many citizens as important, but quickly reaches its limits within rural development if it is not possible to include the institutions and experts with the decision making capacity in schools and occupational training. More successful in the building of competencies and structural further development was Holzminden with its less innovative topic “tourism.” At the project level, too, the most successful activities, if measured by the public support they experienced, were usually those, which existed longer. Difficulties were presented by the development of new projects, since projects can actually only be promoted in *LandZukunft* if proof was provided that similar projects were already supported elsewhere. The development of new and innovative projects was further hindered by the factual restriction of support to ideas that had similarly been supported before in other regions or contexts. On the whole it is recommended, not to consider innovation as self-purpose in project support, but rather to set concrete ambitious goals and give the actors a free hand in their choice of process to fulfill this goal. If it is then found that an efficient offering can be created through the extension or adaptation of existing activities, this should be considered a success.

Many of the support projects will expire with the *LandZukunft* or only be continued with additional public project funding, because they were not able to mobilize support of other, non-participating actors. This can also be a sign that they have not met the most important needs. Emergence of undesired dependence on public short-term support is a true danger. This is above all problematic, because project support in general and specifically support via regional budgets and pilot programs is extremely transaction cost intensive. Due to its unpredictability project support is inefficient in the long term for the organizations in charge. One reason for the unpredictability is that different from investment support for for-profit organizations, support of socio-cultural projects mainly relies on ad-hoc project-related criteria and rarely considers general characteristics of responsible organizations like financing structure, work organization and long-term strategies. Project support shall thus be conceived as a supplementary financing instrument for regions and organizations. This can, for example be achieved, in that in the approval of the project, the financing structures of the project holders be considered or at least proof of an according long-term financing strategy be demanded. The pilot program has proven that project support does not replace long term reliable financial policy, but can only supplement it at certain points. The accompanying research thus recommends that the project support not replace reliable state financing, but rather supplement it. This requires comprehensive financing concepts at all levels, from project initiator to the community to the county, state and nation, as well as the agreement on these concepts between all relevant participants.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung

Abstract

Zusammenfassung **i**

Summary **xiii**

1 Das Modellvorhaben *LandZukunft* und die Begleitforschung **1**

2 Das Modellvorhaben in den vier Modellregionen **7**

2.1 Die Uckermark 9

2.2 Birkenfeld 12

2.3 Dithmarschen 15

2.4 Holzminden 18

3 Die Begleitforschung: Untersuchungsschritte und Untersuchungsdesign **23**

3.1 Erhebungen zur Projekt- und Prozessebene, Teil III 28

3.2 Erhebungen zu Steuerung und Lernen (Teile I und II) 34

Teil I Koordination im Mehrebenensystem: Steuerung über Ziele als „innovatives Element“ von *LandZukunft* **39**

1 Stand der Forschung zur ländlichen Governance und zum Steuern über Ziele **43**

1.1 Ländliche Entwicklungspartnerschaften 43

1.2 Partnerschaften im Mehrebenensystem 45

1.3 Das Steuern über Ziele von regionalen Partnerschaften 48

1.4 Bewertung des Governance-Ansatzes von Partnerschaften im Mehrebenensystem: Effektivität sowie Aufwand und Legitimität 50

2 Standardisierte Befragung zur Wahrnehmung der Steuerungsprozesse in allen Modellregionen **55**

2.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen 55

2.2 Beschreibung der Befragten 57

2.3 Bewertung des Steuerns über Ziele 60

2.4 Bewertung des Modellvorhabens *LandZukunft* 65

2.5 Zusammenhänge zwischen den Bewertungen des Steuerns über Ziele und der Ergebnisse von *LandZukunft* 72

2.6 Schlussfolgerungen 74

3 Beobachtungen aus den Regionen 77

3.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen 77

3.2 Birkenfeld 79
3.2.1 Regionale Rahmenbedingungen 79
3.2.2 Gewählte Organisationsstruktur 83
3.2.3 Strategischer Ansatz 85
3.2.4 Zielsystem und dessen Anwendung 86
3.2.5 Projektentwicklung und -umsetzung 93
3.2.6 Anreizsystem und Controlling 97
3.2.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität 100

3.3 Dithmarschen 102
3.3.1 Regionale Rahmenbedingungen 102
3.3.2 Gewählte Organisationsstruktur 103
3.3.3 Strategischer Ansatz 105
3.3.4 Zielsystem und dessen Anwendung 106
3.3.5 Projektentwicklung und -umsetzung 110
3.3.6 Anreizsystem und Controlling 114
3.3.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität 119

3.4 Holzminden 122
3.4.1 Regionale Rahmenbedingungen 122
3.4.2 Gewählte Organisationsstruktur 123
3.4.3 Strategischer Ansatz der Region 127
3.4.4 Zielsystem und dessen Anwendung 128
3.4.5 Projektentwicklung und -umsetzung 134
3.4.6 Anreizsystem und Controlling 138
3.4.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität 141

3.5 Uckermark 143
3.5.1 Regionale Rahmenbedingungen 143
3.5.2 Gewählte Organisationsstruktur 144
3.5.3 Strategischer Ansatz 147
3.5.4 Zielsystem und dessen Anwendung 148
3.5.5 Projektentwicklung und Umsetzung 153
3.5.6 Anreizsystem und Controlling 156
3.5.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität 160

3.6 Vergleich der regionalen Fallstudien 163

4 Fazit Teil I 169

Literaturverzeichnis Teil I (Kapitel 1 bis 4) 177

Teil II Lernen in regionalen Partnerschaften 181

1 Stand der Forschung zu Lernprozessen in Regionen 185

1.1 Die Bedeutung von Lernen in regionalen Entwicklungsprozessen 185

1.2 Definitionen aus unterschiedlichen Perspektiven: Was ist Lernen? 186

1.3 Lernobjekte: Reichweite von Lernprozessen 188

1.4 Lernsubjekte: Akteure des Lernens und relevante Ebenen 189

1.5 Lernimpulse zwischen externer Steuerung und endogenen Prozessen 191

1.6 Fazit: Auf dem Weg zu einem Analysemodell zum Lernen in regionalen Partnerschaften 194

2 Standardisierte Befragung zur Wahrnehmung der Lernprozesse in allen Modellregionen 197

2.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen 197

2.2 Beschreibung von Lernprozessen 199

2.3 Einflussfaktoren auf Lernprozesse 205

2.4 Zusammenhänge zwischen Lernen, Steuern über Ziele und der Bewertung des Modellvorhabens insgesamt 211

2.5 Schlussfolgerungen 215

3 Fallstudien zu Lernprozessen in den regionalen Partnerschaften 219

3.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen 219

3.2 Lernfälle aus Birkenfeld 227
3.2.1 Inkrementelles Lernen 227
3.2.2 Vertieftes Lernen 229
3.2.3 Institutionelles Lernen 233
3.2.4 Fazit 235

3.3 Dithmarschen 238
3.3.1 Inkrementelles Lernen 238
3.3.2 Vertieftes Lernen 240
3.3.3 Institutionelles Lernen 244
3.3.4 Fazit 247

3.4 Lernfälle aus Holzminden 249
3.4.1 Inkrementelles Lernen 249
3.4.2 Vertieftes Lernen 252
3.4.3 Institutionelles Lernen 254
3.4.4 Fazit 256

3.5 Lernfälle aus der Uckermark 258
3.5.1 Inkrementelles Lernen 258
3.5.2 Vertieftes Lernen 260
3.5.3 Institutionelles Lernen 264
3.5.4 Fazit 264
3.6 Synthese der Lernfälle aus den vier Regionen 266

4 Fazit Teil II 271

Literaturverzeichnis Teil II (Kapitel 1 bis 4) 279

Teil III Projektförderung im Spannungsfeld aus Innovation und Kontinuität 283

1 Einleitung: Die Bedingungen von Innovation und Förderdynamik 285
1.1 Grundlagen: Unternehmerische Menschen, Innovation und Kontinuität 286
1.2 Strukturelle Bedingungen innovativer Projekte 289
1.3 Entwicklungsdynamik und Förderung 291
1.4 Operationalisierung des Konzeptes 294

2 *LandZukunft* und seine Projekte im Spiegel der Medien 299
2.1 Mediale Resonanz auf das Modellvorhaben insgesamt 300
2.2 Lokale mediale Resonanz auf die geförderten Projekte 302
2.3 Fazit: Medienresonanz als Indikator für Neuigkeitswert 306

3 Förderung sozialer Organisationen (Uckermark) 309
3.1 Die Erhebung sowie Beschreibung und Klassifizierung der Antragsteller 312
3.2 Kontakte 323
3.3 Finanzierung und Förderung der Träger 329
3.4 Zusammenhang zwischen Strategien und Ressourcen 337
3.5 Konsequenzen für die Entwicklung von Organisationen 345
3.6 *LandZukunft*-Förderung im Kontext 354
3.7 Zwischenfazit zur Förderung sozialer Organisationen 368

4 Tourismusmanagement und Mikrofinanzierung (Holzminden) 373

4.1 Hintergrund: Bedeutung von Destination, Anbietern und Destinationsmanagement 374

4.2 Perspektive der Kommunen der Solling-Vogler-Region 380

4.3 Befragung der Beherbergungsanbieter der Solling-Vogler-Region 385
4.3.1 Bedeutung des SVR und seiner Unterstützung durch *LandZukunft* 392
4.3.2 Finanzierung und Förderung über *LandZukunft* 400
4.3.3 Strategie und Entwicklung, Mitgliedschaft und Förderung 403

4.4 Solling-Vogler-Kredit und Mikrofinanzierung 410

4.5 Fazit Tourismusmanagement und Mikrofinanzierung Holzminden 418

5 Bildungsträger als Akteure und Impulsgeber (Birkenfeld) 421

5.1 Hochschulen in peripheren Regionen und in Birkenfeld 423

5.2 Ziele und Ressourcen von Umwelt-Campus und Berufsförderungswerk 425

5.3 Die Rollen von UCB und BFW in der Region 428

5.4 Rollen von UCB und BFW in *LandZukunft* 434

5.5 Wirkung der Beteiligung an *LandZukunft* auf UCB und BFW 438

5.6 Wirkung der Projekte auf die Region 442

5.7 Schlussfolgerung 445

6 Bildung als Herausforderung in einem komplexen Umfeld (Dithmarschen) 449

6.1 Steuerung durch das Konzept 454

6.2 Übergreifende Steuerung 456

6.3 Steuerung in den Projektkommunen 458

6.4 Umsetzungsstrategien 460

6.5 Vernetzung und Mobilisierung 462

6.6 Politisch angestrebte Verstetigung 465

6.7 Fortführung durch die AktivRegion 467

6.8 Fazit: Strukturelle Probleme und kurzfristige Erfolge 470

7 Fazit Teil III: Bedingungen nachhaltiger sozialer Neuerungen 473

Literaturverzeichnis Teil III (Kapitel 1 bis 7) 481

Teil IV Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen 485

Literaturverzeichnis Teil IV 503

Gesamtliteraturverzeichnis 505

Anhang A1 – A18

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 3.1:	Thematische Fokussierung und Konzeptstruktur der Begleitforschung	23
Abbildung 3.2:	Fragebogen in Excel-Sheets für die Telefonbefragung der Antragsteller in der Uckermark (Auszug)	29
Abbildung 3.3:	Ansicht des Fragebogens für die Tourismusanbieter (Ausschnitt)	31
Abbildung 3.4:	Screen-Shot von der Online-Befragungsmaske für alle Beteiligten zum Thema „Lernen“ und Steuern über Ziele	35
Abbildung I-1.1:	Vier Governance-Typen im Mehrebenensystem	46
Abbildung I-2.1:	Funktion der Befragten im Rahmen von *LandZukunft* in den Modellregionen („In welcher Funktion waren Sie an *LandZukunft* beteiligt?“)	58
Abbildung I-2.2:	Zugehörigkeit der Befragten zu Akteursgruppen	59
Abbildung I-2.3:	Kenntnis der strategischen und operativen Ziele („Kennen Sie die strategischen/operativen Ziele, die im Rahmen von *LandZukunft* in Ihrer Region verfolgt werden?“)	60
Abbildung I-2.4:	Effektivität des Steuerns über Ziele („Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die strategischen/operativen Ziele von *LandZukunft* in Ihrer Region zu.“)	61
Abbildung I-2.5:	Aufwand für die Zielerreichungskontrolle („Mein Aufwand zur Messung der Zielerreichung ist hoch.“)	62
Abbildung I-2.6:	Legitimität des Steuerns über Ziele („Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die strategischen/operativen Ziele von *LandZukunft* in Ihrer Region zu.“)	63
Abbildung I-2.7:	Wichtigkeit der Ziele zur Teilnahme an *LandZukunft* („Wie wichtig waren Ihnen die folgenden Ziele für Ihre Beteiligung an *LandZukunft*?“)	66
Abbildung I-2.8:	Zufriedenheit mit der Zielerreichung („Jetzt möchten wir von Ihnen wissen, wie zufrieden oder unzufrieden Sie mit dem Erreichen dieser Ziele durch *LandZukunft* sind.“)	67
Abbildung I-2.9:	Einschätzung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen („Inwiefern treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Beziehungen zu anderen Beteiligten im Rahmen von *LandZukunft* zu?“)	68

Abbildung I-3.1:	Modellhafte Darstellung des Steuerns über Ziele in Organisationen und im Mehrebenensystem von *LandZukunft* (LZ)	78
Abbildung I-3.2:	Analytischer Rahmen zur Untersuchung der regionalen Governance-Systeme in den Modellregionen	79
Abbildung I-3.3:	Organisationsstruktur in der Modellregion Birkenfeld	85
Abbildung I-3.4:	Fördervolumen nach Projektträgertypen ohne Entwicklungsagentur	97
Abbildung I-3.5:	Strategischer Ansatz von Dithmarschen anhand der Schwerpunkte, strategischen und operativen Ziele sowie der Projekte	106
Abbildung I-3.6:	Zielerreichungsgrade in Dithmarschen	110
Abbildung I-3.7:	Schematische Darstellung der Entscheidungswege beim Kommunalbudget im Regionalbudget	112
Abbildung I-3.8:	Verteilung des Regionalbudgets auf die Schwerpunkte	113
Abbildung I-3.9:	Verteilung der *LandZukunft*-Mittel nach Projektträgertyp	114
Abbildung I-3.10:	Überblick über die Organisationsstruktur in der Solling-Vogler-Region	127
Abbildung I-3.11:	Zielhierarchie in der Modellregion Holzminden	128
Abbildung I-3.12:	Zielerreichung in Holzminden	133
Abbildung I-3.13:	Anzahl geförderter Projekte nach Art des Projektträgers	135
Abbildung I-3.14:	Verteilung der *LandZukunft*-Mittel auf die Starterprojekte	136
Abbildung I-3.15:	Projektkosten und Fördermittel nach Art des Projektträgers	137
Abbildung I-3.16:	Zielerreichung der operativen Ziele in der Region Uckermark	153
Abbildung I-3.17:	Begonnene Projekte pro Halbjahr	154
Abbildung I-3.18:	Anteil der verwendeten Fördermittel von *LandZukunft* nach Projektträgertyp	154
Abbildung I-3.19:	Länge der Projekte nach Projektträgertyp (ohne Entwicklungsagentur)	155
Abbildung II-1.1:	Analytisches Modell zum Lernen in regionalen Partnerschaften	194
Abbildung II-2.1:	Ergebnisse individuellen Lernens (Inwieweit hat Ihre Beteiligung an *LandZukunft* zu folgenden Veränderungen geführt?)	201
Abbildung II-2.2:	Ergebnisse des Lernens auf der Organisationsebene (Bitte geben Sie für jedes der folgenden Vorhaben an, ob es in Ihrer Organisation nicht vorgesehen, angedacht, beschlossen oder bereits umgesetzt ist.)	203

Abbildung II-2.3:	Ergebnisse des Netzwerklernens (Inwieweit hat Ihre Beteiligung an *LandZukunft* zu folgenden Veränderungen geführt?)	204
Abbildung II-2.4:	Potentiale fürs Lernen in Netzwerken (Inwieweit treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Beziehungen zu anderen Beteiligten im Rahmen von *LandZukunft* zu?)	206
Abbildung II-2.5:	Potentiale für das Lernen in Organisationen (Bitte geben Sie für jedes der folgenden Vorhaben an, ob es in Ihrer Organisation nicht vorgesehen, angedacht, beschlossen oder bereits umgesetzt ist.)	208
Abbildung II-3.1:	Vergleich der nötigen Rahmenbedingungen zur Bearbeitung des Bildungsthemas aus den Erfahrungen von nelecom (links) mit den Bedingungen im Rahmen von *LandZukunft* (rechts)	243
Abbildung III-1.1:	Mögliche Wirkungsweisen der Projektförderung	292
Abbildung III-1.2:	Zusammenhang zwischen Erfolg, Unterstützung und Nachhaltigkeit	294
Abbildung III-3.1:	Binnenressourcen, Ausrichtung und externe Ressourcen bedingen sich	311
Abbildung III-3.2:	Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie und Kontakten zu Wissensbrokern	326
Abbildung III-3.3:	Zusammenhang zwischen Institutionstyp und Finanzierungskontakten	327
Abbildung III-3.4:	Zusammenhang zwischen Marktorientierung und Kontakten zu Wissensbrokern	328
Abbildung III-3.5:	Antworten auf die Frage, ob sich Antragsteller schon einmal vergeblich um eine bestimmte Finanzierungsquelle bemüht haben, differenziert nach Finanzierungsstrategie	331
Abbildung III-3.6:	Finanzierungsstrategie und Erfahrung in der Antragstellung	334
Abbildung III-3.7:	Zusammenhang zwischen Binnenressourcen bzw. Marktorientierung und Finanzierungsstrategie	338
Abbildung III-3.8:	Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie und Trend in der Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter der letzten Jahre	347
Abbildung III-3.9:	Zusammenfassung der Zusammenhänge aus der Regression	351
Abbildung III-3.10:	Externe Ressourcen bedingen Binnenressourcen und Ausrichtung der Organisation	354
Abbildung III-3.11:	Auswirkung der Ablehnung auf Fortführung oder Aufgabe der Projekte nach Finanzierungsstrategie	358

Abbildung III-4.1:	Entwicklung der Gästeübernachtungen im Landkreis Holzminden	376
Abbildung III-4.2:	Beteiligte Akteure in der Destinationsentwicklung	379
Abbildung III-4.3:	Analyserahmen der Auswertung	385
Abbildung III-4.4:	Auslastung der Betriebe in Haupt- und Nebensaison nach eigener Definition	388
Abbildung III-4.5:	Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Anbietern	389
Abbildung III-4.6:	Professionalitätsgrad nach Anbietergruppen	391
Abbildung III-4.7:	Zusatzangebote nach Anbietergruppen	393
Abbildung III-4.8:	Wettbewerbsvorteile der Anbieter nach Professionalität	394
Abbildung III-4.9:	Weiterbildungsinhalte nach Anbietergruppen	394
Abbildung III-4.10:	Häufigkeit und Qualität der Zusammenarbeit	395
Abbildung III-4.11:	Argumente für eine Mitgliedschaft im SVR	396
Abbildung III-4.12:	Argumente gegen eine Mitgliedschaft im SVR	397
Abbildung III-4.13:	Spürbare Änderungen im Betrieb durch die Unterstützung des SVR	397
Abbildung III-4.14:	Änderungen im Angebot der Betriebe durch den SVR nach Wertschätzung der Angebote des SVR	398
Abbildung III-4.15:	Zustimmung zu Statements, die die Strategie des SVR beschreiben	399
Abbildung III-4.16:	Bedeutung unterschiedlicher Tourismusorganisationen	400
Abbildung III-4.17:	Investitionsverhalten der Betriebe	400
Abbildung III-4.18:	Finanzierungsart nach Investitionshöhe	401
Abbildung III-4.19:	Anbieter nach Investitionshöhe, die einen Bankkredit nicht erhalten haben	401
Abbildung III-4.20:	Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewilligung nach Professionalität	402
Abbildung III-5.1:	Verteilung der *LandZukunft*-Mittel an Bildungsinstitutionen und andere	421
Abbildung III-5.2:	Kontakte des BFW und des UCB in der Region und darüber hinaus	434
Abbildung III-5.3:	Koordination und fehlende Koordination der Institutionen	437
Abbildung III-6.1:	Mittelverteilung nach Themenbereichen in Dithmarschen	449
Abbildung III-6.2:	Netzwerktypen und Vernetzungsanforderungen der verschiedenen Innovationsphasen	452
Abbildung III-6.3:	Steuerung, Umsetzung und Verstetigung als Themen der Analyse	454
Abbildung III-6.4:	Hilfe zur Selbsthilfe oder spontane Entlastung	461

Verzeichnis der Karten

Karte 2.1:	Karte der Wettbewerbs- und Siegerregionen	8
Karte III-4.1:	Übersichtskarte Solling-Vogler-Region	375
Karte III-4.2:	Geographische Verteilung der Anbietergruppen	392

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Anzahl geförderter Projekte der Uckermark nach Projektträger und Tätigkeitsfeld	10
Tabelle 2.2:	Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen der Uckermark	11
Tabelle 2.3:	Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in der Uckermark	11
Tabelle 2.4:	Anzahl geförderter Projekte in Birkenfeld nach Projektträger und Tätigkeitsfeld	13
Tabelle 2.5:	Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen Birkenfelds	14
Tabelle 2.6:	Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Birkenfeld	15
Tabelle 2.7:	Anzahl geförderter Projekte in Dithmarschen nach Projektträger und Förderschwerpunkt	17
Tabelle 2.8:	Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Dithmarschen	18
Tabelle 2.9:	Anzahl geförderter Projekte in Holzminden nach Projektträger und Tätigkeitsfeld	20
Tabelle 2.10:	Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen Holzmindens (n=38)	21
Tabelle 2.11:	Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Holzminden	21
Tabelle 3.1:	Teilnehmende Beobachtungen der Begleitforschung der Jahre 2014 und 2015	25
Tabelle 3.2:	Erhebungen der Begleitforschung in den Jahren 2014 und 2015	26
Tabelle I-2.1:	In welcher Funktion sind Sie an *LandZukunft* beteiligt? (Mehrfachantworten möglich)	57
Tabelle I-2.2:	Vorerfahrung in der Regionalentwicklung und der Fördermittelnutzung	59
Tabelle I-2.3:	Ergebnisse des Mann-Whitney-Tests zwischen den Akteuren der Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens sowie allen anderen Befragten	65
Tabelle I-2.4:	Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Effektivität des Steuerns über Ziele und der Ergebnisse von *LandZukunft* (Kendalls Tau)	73

Tabelle I-2.5:	Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Legitimität des Steuerns über Ziele und von *LandZukunft* (Kendalls Tau)	74
Tabelle I-3.1:	Die strategischen Ziele der *LandZukunft* Region Birkenfeld	87
Tabelle I-3.2:	Zielstruktur der Region Birkenfeld basierend auf den Starterprojekten und die Prozessgestaltung in der Region laut dreiseitigem Vertrag 2012	87
Tabelle I-3.3:	Neue operative Ziele der Region Birkenfeld nach dem Halbzeitbericht des Modellvorhabens	89
Tabelle I-3.4:	Zielerreichung für Jahr 2012 in Birkenfeld	91
Tabelle I-3.5:	Zielerreichung in Birkenfeld anhand der neuen operativen Ziele	93
Tabelle I-3.6:	Übersicht über die Umsetzung der Starterprojekte und der umdefinierten Starterprojekte	94
Tabelle I-3.7:	Projektentwicklung und -umsetzung in der Region Birkenfeld	96
Tabelle I-3.8:	Zielsystem der Region Dithmarschen	107
Tabelle I-3.9:	Die strategischen Ziele der Region und ihr Bezug zu den Bestandteilen des strategischen Ansatzes bzw. zu definierten Starterprojekten	129
Tabelle I-3.10:	Operative Ziele der Region Holzminden	131
Tabelle I-3.11:	Übersicht über die stark übererfüllten Ziele und deren Besonderheiten	134
Tabelle I-3.12:	Das Zielsystem der Uckermark im Modellvorhaben *LandZukunft*	148
Tabelle I-3.13:	Vergleichende Übersicht über die Besonderheiten regionaler Governance mit dem Steuern über Ziele	164
Tabelle I-3.13:	Vergleichende Übersicht über die Besonderheiten regionaler Governance mit dem Steuern über Ziele – Fortsetzung –	165
Tabelle II-2.1:	Korrelation verschiedener Lernarten mit potentiellen Ursachen (Kendalls Tau)	207
Tabelle II-2.2:	Einfluss bereits umgesetzter Lernbedingungen auf die verschiedenen Lernarten auf der Organisationsebene (Mann-Whitney-Test)	210
Tabelle II-2.3:	Korrelation verschiedener Lernarten mit der Effektivität des Steuerns über Ziele (Kendalls Tau)	212
Tabelle II-2.4:	Korrelation verschiedener Lernarten mit der Bewertung des Modellvorhabens insgesamt (Kendalls Tau)	214

Tabelle II-3.1:	Untersuchungsmodell zum Lernen in regionalen Partnerschaften	221
Tabelle II-3.2:	Zusammenfassung der Lernprozesse in Birkenfeld	237
Tabelle II-3.3:	Zusammenfassung der Lernprozesse in Dithmarschen	248
Tabelle II-3.4:	Zusammenfassung der Lernprozesse in Holzminden	257
Tabelle II-3.5:	Zusammenfassung der Lernprozesse in der Uckermark	265
Tabelle II-3.6:	Synthese der Lernprozesse in den vier Modellregionen	267
Tabelle III-2.1:	Regionale Tagespresse	300
Tabelle III-2.2:	Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Uckermark)	303
Tabelle III-2.3:	Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Holzminden)	304
Tabelle III-2.4:	Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Dithmarschen)	305
Tabelle III-2.5:	Berichterstattung in Birkenfeld, Anzahl identifizierter Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien	306
Tabelle III-2.6:	Die fünf am häufigsten zitierten Projekte je Modellregion	307
Tabelle III-3.1:	Indikatoren zur Erfassung der Binnenressourcen der Antragsteller	314
Tabelle III-3.2:	Latente Klassen zur Charakterisierung der Organisationen der Antragsteller	316
Tabelle III-3.3:	Indikatoren zur Charakterisierung der Marktorientierung der Antragsteller	317
Tabelle III-3.4:	Latente Klassen zur Marktorientierung	319
Tabelle III-3.5:	Kriterien der Finanzierungsstrategie	320
Tabelle III-3.6:	Latente Klassen zur Finanzierungsstrategie	321
Tabelle III-3.7:	Latente Klassen zur Inanspruchnahme von Beratung	323
Tabelle III-3.8:	Zusammenhang zwischen der Anzahl verschiedener Kontakte	324
Tabelle III-3.9:	Logistisches Modell zur Erklärung der Erfahrung vergeblichen Bemühens um eine Finanzierungsquelle	332
Tabelle III-3.10:	Liste der Finanzquellen, die vergeblich bemüht wurden	333
Tabelle III-3.11:	Antragserfahrung, Bewilligungserfahrung und Beurteilung des Aufwandes	335
Tabelle III-3.12:	Genannte Gründe für den höheren Aufwand staatlicher Förderung	336

Tabelle III-3.13:	Angegebene Gründe für die Änderungen in der Finanzierung	340
Tabelle III-3.14:	Beschreibungen früherer inhaltlicher Änderungen der Organisationen	341
Tabelle III-3.15:	Latente Klassen zur Abbildung der Anpassungsneigung der Antragsteller	342
Tabelle III-3.16:	Logistisches Modell zur Erklärung von Änderungen in der Ausrichtung durch Änderungen in der Finanzierung (n=47)	344
Tabelle III-3.17:	Zusammenhang zwischen Entwicklung, staatlicher Förderung, Partnerleistungen und Partnerinstitutionen	346
Tabelle III-3.18:	Logistisches Modell zur Erklärung der Erfolgsindikatoren	349
Tabelle III-3.19:	Erklärungen der Antragsteller für die Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter	353
Tabelle III-3.20:	Latente Klassen zur Finanzierung der *LandZukunft*-Projekte	355
Tabelle III-3.21:	Bedeutung des *LandZukunft*-Projektes für die Antragsteller	356
Tabelle III-3.22:	Latente Klassen zu den Zielsetzungen der *LandZukunft*-Projekte	356
Tabelle III-3.23:	Änderungsimpulse durch das *LandZukunft*-Projekt	357
Tabelle III-3.24:	Abgelehnte Projekte und die Folgen	358
Tabelle III-3.25:	Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie, allgemeinem Anpassungsverhalten und Anpassungen an *LandZukunft*	360
Tabelle III-3.26:	Erläuterungen der Schwierigkeiten im Förderprozess *LandZukunft*	361
Tabelle III-3.27:	Regressionsmodell zur Erklärung der Beurteilung der Förderunterstützung	362
Tabelle III-3.28:	Antragserfahrung und Urteil zu Aufwand und Unterstützung in *LandZukunft*	363
Tabelle III-3.29:	Begründung der Antragsteller für ihre (Un-)Zufriedenheit mit der Betreuung	364
Tabelle III-3.30:	Latente Klassen zur Zufriedenheit mit der *LandZukunft*-Förderung	365
Tabelle III-3.31:	Zusammenhang zwischen erfahrener Unterstützung, Finanzierungsvielfalt und Zufriedenheit mit *LandZukunft*	366
Tabelle III-3.32:	Gründe für eine gestiegene/gesunkene Wahrscheinlichkeit neuer Antragstellung	367
Tabelle III-4.1:	Gästeübernachtungen 2013 der Mitgliedsgemeinden des SVR sowie von Hardegsen und Moringen	377
Tabelle III-4.2:	Die Beherbergungstypen der Stichprobe	386

Tabelle III-4.3:	Ausgewählte erhobene Merkmale der Anbieter	387
Tabelle III-4.4:	Zugehörigkeitswahrscheinlichkeit für das Konstrukt „Professionalität“	390
Tabelle III-4.5:	Zusammenhang zwischen Bewilligung und Zufriedenheit mit der Betreuung	403
Tabelle III-4.6:	Betriebsgruppen nach Kooperationsneigung	404
Tabelle III-4.7:	Betriebsgruppen nach Zustimmung zur Strategie des SVR	405
Tabelle III-4.8:	Betriebsgruppen nach Zusatzangeboten	406
Tabelle III-4.9:	Betriebsgruppen nach Wachstumsorientierung	407
Tabelle III-4.10:	Beschreibung der zu erklärenden Variablen der Regressionen	408
Tabelle III-4.11:	Regressionsergebnisse zur Erklärung von Strategien und Förderung	409
Tabelle III-4.12:	Unterstützung der Selbständigkeit durch die Arbeitsagentur	416

1 Das Modellvorhaben *LandZukunft* und die Begleitforschung

Das Modellvorhaben *LandZukunft* wurde im Sommer 2011 vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) initiiert. Für das Vorhaben standen insgesamt 9 Mio. € zur Verfügung, um zum Entstehen neuer, möglichst übertragbarer Förderansätze für periphere, ländliche Regionen beizutragen. Ein weiteres Ziel des Ministeriums bestand darin, durch das Modellvorhaben Prozesse zur ländlichen Entwicklung besser verstehen zu lernen und in den Regionen den Wissensaustausch mit regionsinternen und -externen Partnern zu fördern. Dazu gehörte auch die Erprobung neuer Wege zur Beteiligung von Unternehmen und unternehmerischen Menschen in ländlichen Entwicklungsprozessen.[1]

Das Ministerium hat hierzu die Entscheidung darüber, was im Rahmen des Modellvorhabens die sinnvollsten Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung der Regionen sein könnten, bewusst auf die regionale Ebene verlagert. Dabei sollten drei sogenannte „Innovative Elemente“ das Modellvorhaben auszeichnen. Dazu gehörten das Austesten neuer Finanzierungsinstrumente und die Gewinnung neuer Zielgruppen, der sogenannten unternehmerischen Menschen, für den Entwicklungsprozess. Beide Elemente hatten zum Ziel, in einem sogenannten „Bottom-up“-Prozess regionale Akteure und deren regionsspezifisches Wissen bei der Entwicklung neuer Förderansätze einzubeziehen. Die Steuerung über Ziele sollte einen kontrollierten Einsatz von Regionalbudgets ermöglichen und ist das dritte „innovative Element“ des Modellvorhabens. Das Instrument stammt aus der Steuerung innerhalb von Organisationen und sollte im Modellvorhaben für die Steuerung von regionalen Partnerschaften im politischen Mehrebenensystem erprobt werden. Das Steuern über Ziele sollte als effektiver und effizienter Steuerungsansatz zu einer besseren Legitimierung von Entscheidungen beitragen. Zudem sollten die regionalen Akteure das Instrument zur Selbstevaluation nutzen, um kontinuierliches Lernen zu unterstützen.

Nach einer halbjährigen Phase zur Konzeptentwicklung wurden im März 2012 auf der Grundlage von 17 Bewerbungen die Landkreise Birkenfeld (Rheinland-Pfalz), Dithmarschen (Schleswig-Holstein), Holzminden (Niedersachsen) und Uckermark (Brandenburg) als Modellregionen ausgewählt. Die genannten Landkreise mussten sofort mit der Umsetzung der Konzepte und der Starterprojekte beginnen. Für die Umsetzung hatten sie Zeit bis zum Ende des Modellvorhabens im Dezember 2014.

Mit der Durchführung der bis Ende 2015 laufenden Begleitforschung für *LandZukunft* beauftragte das BMEL das Thünen-Institut für Ländliche Räume. Die Begleitforschung dauerte damit ein Jahr länger als das Modellvorhaben selbst, damit mögliche längerfristige Veränderungen, Prozesse und Wirkungen beobachtet und ausgewertet werden konnten. Die Erfahrungen der Wettbewerbs- und Initialisierungsphase bis zum Herbst 2013 wurden im ersten Bericht der Begleitforschung ausgewertet (Küpper et al., 2014).

[1] Eine ausführlichere Beschreibung des Modellvorhabens inklusive der Wettbewerbsphase findet sich im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014).

Die Begleitforschung umfasst zwei Fragenbereiche: Die Frage nach der Form der Umsetzung des Modellvorhabens, also seiner Prozessgestaltung, Organisations- und Steuerungsstruktur (Governance) und die nach den Impulsen der angestoßenen Projekte für die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung in den Regionen. Beide Bereiche hängen zusammen, da die Prozessorganisation die Bestimmung von Zielen und Projekten und auch die Effizienz und Effektivität von deren Umsetzung mit beeinflusst.

Herausforderungen des Modellvorhabens

Das Modellvorhaben *LandZukunft* stellte den Versuch dar, den Akteuren einer Region zusätzliche Handlungsspielräume zur effektiven Selbsthilfe zu verschaffen, indem ihnen zusätzliche finanzielle Ressourcen im Kontext eines vertragsbasierten Steuerungsansatzes zur Verfügung gestellt wurden. Die Menschen in den Regionen sollten dabei unterstützt werden, ihre Ideen zu verwirklichen und sich dabei zu koordinieren. Dabei fiel der jeweiligen Landkreisverwaltung und ihrer politischen Vertretung die zentrale Steuerungsfunktion zu, weil sie Ansprechpartner des BMEL für das Modellvorhaben und Vertragspartner waren und weil eine öffentliche Organisation aus der Region die finanzielle Abwicklung übernehmen sollte. Auch die Kommunen nahmen als zentrale Akteure in Regionalentwicklungsprozessen zum Teil eine wichtige Rolle bei *LandZukunft* ein. Angesichts der hohen Bedeutung öffentlicher Akteure und den nicht einfach zu verstehenden institutionellen Zusammenhängen war es nicht einfach, weitere Personen zur Beteiligung zu motivieren und sie dabei zu befähigen, ihre eigenen Ideen zu realisieren. Neue Ideen gehen zudem unausweichlich mit Unsicherheit einher, und die Mittel zu ihrer Realisierung sind immer knapp. Die Entscheidung, welche Ideen zu realisieren sind, kann deshalb selten ganz objektiv nach Faktenlage entschieden werden und bedeutet immer auch eine Entscheidung gegen andere Optionen der Mittelverwendung. Weil die Entscheidung gerade in einem sehr offenen Rahmen wie dem von *LandZukunft* eine Einigung zwischen verschiedenen Akteuren voraussetzt, wird sie stark von spezifischen lokalen Zwängen und Erwartungen, von der Organisation der Prozesse und von der Beteiligung oder Nicht-Beteiligung verschiedener Gruppen beeinflusst.

Im Optimalfall schafft eine Intervention wie *LandZukunft* nicht nur Freiräume, sondern begünstigt auch Perspektivwechsel und die Entwicklung neuer Lösungen. Um das zu erreichen, muss die Vergabe der Fördermittel an Bedingungen geknüpft sein, die den Begrenzungen der lokalen Akteure angemessen Rechnung tragen und sie gleichzeitig dazu befähigen, sich neuen Lösungen und Perspektiven zu öffnen. Eine allzu leichte Aneignung der Fördermittel zur Unterstützung des „Business as usual“ kann nicht Zweck eines Modellvorhabens sein. Erwünscht ist dagegen eine strategische Verwendung der zeitlich befristeten Mittel, die über längerfristige Veränderungsprozesse zu nachhaltigen Ergebnissen führen. Idealerweise wirkt die Förderung einer Erstarrung in alten Routinen entgegen und begünstigt gleichzeitig den langfristigen Aufbau von Kompetenzen und Kapazitäten vor Ort.

Anforderungen an die Begleitforschung

Das BMEL wollte durch Modellvorhaben und Begleitforschung auch Erkenntnisse für die zukünftige (Regel-)Förderung ländlicher Regionen gewinnen. Hierzu sollten sowohl die mit *LandZukunft* bereitgestellten Förderinstrumentarien als auch die erhofften neuen Ideen aus den Regionen bewertet werden. Dabei war das BMEL als Vertragspartner selbst ein wichtiger Akteur in der Implementierung des zu erprobenden Steuerungsinstruments „Steuern über Ziele". Das „Steuern über Ziele" sollte den Akteuren vor Ort Autonomie im Hinblick auf die Wege zur Zielerreichung einräumen. Die erhofften innovativen Lösungen könnten dann im Idealfall später in die Regelförderung übernommen werden. Dabei konnte es ebenso gut um neue Ansätze der lokalen Steuerung gehen wie um neue Inhalte und Formen der Projektgestaltung. Untersucht werden mussten also die übergeordneten „innovativen" Governance-Ansätze, die Steuerungsprozesse vor Ort und die verschiedenen thematischen Schwerpunkte auf Regions- und Projektebene. Die Bewertungen und Empfehlungen der Begleitforschung richten sich in erster Linie an die politischen Ebenen, die das Modellvorhaben und vergleichbare Fördermaßnahmen gestalten, denn – so die Annahme – die zentralen Verantwortlichen und die einzelnen Projektträger auf Regionsebene reagieren aus ihrer Sicht rational auf die bereitgestellten Förderbedingungen und passen ihre Aktivitäten an die Gegebenheiten ihrer weiteren Umwelt an.

Die Begleitforschung bewertet also nicht das Handeln der einzelnen Projektträger vor Ort, die keinen Einfluss auf die Gestaltung der Förderbedingungen haben. Vielmehr war es das Ziel der Begleitforschung, die Bedingungen zu identifizieren, die die Beteiligten dazu befähigten oder sie daran hinderten, die gewährte Handlungsautonomie zur effektiven Zielerreichung einzusetzen. Vor diesem Hintergrund untersuchte die Begleitforschung, was auf der Ebene der lokalen Akteure passierte. Im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) ging es vor allem um die Beteiligung neuer „unternehmerischer Menschen" und darum, wie die institutionelle Ausgangslage in den Regionen und wie individuelle Voraussetzungen der Akteure die Handlungsstrategien und die Auswahl von Ideen und Projekten beeinflussten. Im vorliegenden zweiten Bericht der Begleitforschung werden in stärkerem Maße die Bedeutung der Koordination zwischen den Akteuren in der Umsetzung und ihre Auswirkung auf Nachhaltigkeit und Innovativität der geförderten Projekte ins Zentrum gerückt.

Die große Offenheit des Modellvorhabens stellte dabei auch besondere Herausforderungen an die Begleitforschung. In den verschiedenen Regionen wurden inhaltlich und strukturell sehr unterschiedliche Projekte unter unterschiedlichen Zielsetzungen und in verschiedenen Kontexten realisiert. Vergleichende Analysen waren angesichts der resultierenden großen Varianz in allen relevanten inhaltlichen Dimensionen und auf allen denkbaren Betrachtungsebenen nur eingeschränkt durchführbar. Die Begleitforschung stand vor der Herausforderung, von verschiedenen Einzelbeobachtungen zu allgemeinen Schlussfolgerungen zu gelangen, die der weiteren Politikgestaltung helfen. Das geht nur durch die Einordnung der Einzelbeobachtungen in einen klaren theoretischen Bezugsrahmen. Bei angemessener Einbettung in anerkannte Wissensbestände eröffnete gerade die hohe Vielfalt der Akteure, Prozesse und Strukturen, die die Begleitforschung beobachten durfte, ein reiches Anschauungsmaterial.

Theorie und Konzeption der Begleitforschung

Ein wichtiger theoretischer Ausgangspunkt der Begleitforschung ist die Annahme, dass die Beteiligten unter den gegebenen Umständen, zu denen auch unvollkommene Information gehört, gemessen an ihren eigenen Zielen optimale Entscheidungen treffen. Die individuellen Ziele der Beteiligten sind nicht allgemein bekannt. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die von *LandZukunft* in erster Linie angesprochenen „unternehmerischen Menschen“ um ihre eigenen Ziele zu erreichen zunächst ihre Handlungsautonomie maximieren. Das stellt eine Erweiterung gegenüber der ökonomischen Annahme des Ziels der Gewinnmaximierung dar, denn Handlungsautonomie ist nicht nur eine Funktion der Ressourcenverfügbarkeit, sondern auch des institutionellen Rahmens und der Akteurskonstellation. Diese Handlungssituation sowie die eigenen Ideen und Abwägungen der Beteiligten bestimmen, was sie aus den Möglichkeiten, die das Modellvorhaben eröffnet, machen. Die Begleitforschung geht also von der Prämisse aus, dass das, was die Akteure vor Ort tun und entscheiden, nur aus den Gelegenheiten und Restriktionen des Modellvorhabens im Zusammenspiel mit der spezifischen Situation der Beteiligten vor Ort verstanden werden kann.

Dabei müssen insbesondere die Projektträger das Modellvorhaben *LandZukunft* in seiner konkreten lokalen Ausgestaltung als gegeben hinnehmen; die Gestaltungsfähigkeit der Entscheider auf Ebene der Projektregionen hängt von ihrer Erfahrung mit derartigen Prozessen und der resultierenden Fähigkeit, den vorhandenen Spielraum richtig einzuschätzen, ab. Läuft etwas nicht so, wie von den Gestaltern des Modellvorhabens beabsichtigt, so lässt sich in der Regel nicht schlussfolgern, dass vor Ort etwas „falsch“ gemacht wurde. Vielmehr haben die regionalen Akteure vermutlich den Einsatz der *LandZukunft*-Mittel vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Handlungssituation optimiert. Die Schlussfolgerung aus unerwünschten Entwicklungen wäre also, dass das Förderinstrumentarium die Bedingungen vor Ort nicht hinreichend berücksichtigt hat.

Aus der Notwendigkeit, den sehr unterschiedlichen beteiligten Personen, Organisationen und Regionen insgesamt gerecht zu werden, ergab sich eine Perspektive, die versuchte, das Handeln von Akteuren aus ihren Ressourcen und ihrem institutionellen Umfeld heraus zu verstehen. Dieser Fokus auf Akteure in ihrer institutionellen Umwelt schuf eine gewisse Klammer, die die teilweise sehr unterschiedlichen Untersuchungsthemen zusammenhält. Darüber hinaus wurde, um von den vielen Einzelbeobachtungen aus zu verallgemeinerbaren Aussagen zu kommen, auf anerkannte Theorien und Wissensbestände Bezug genommen. Für die Untersuchung der Steuerung waren neben den wissenschaftlichen Diskussionen zur Governance ländlicher und regionaler Entwicklungsprozesse Konzepte und empirische Erkenntnisse aus Verwaltungs- und Politikwissenschaft, vor allem aus dem New Public Management und aus dem Ansatz des „policy learning“ von Bedeutung. Für die Untersuchung auf Ebene der häufig privaten und privatwirtschaftlichen Projektträger wurden Theorien aus Ökonomie, Soziologie und Organisationstheorie, speziell aus der Innovations-, Netzwerk- und Entrepreneurship-Forschung, herangezogen. Besondere Beachtung wurde dem Aspekt der Transaktionskosten geschenkt, die einen hohen Einfluss auf die Effizienz von staatlicher Projektförderung haben können (Fährmann et al., 2016). Je nach regionalem Themenschwerpunkt wurde außerdem ein Bezug zur entsprechenden wissenschaftlichen Litera-

tur, z. B. zu sozialen Unternehmen, Tourismusförderung, kommunalen Bildungsinitiativen und zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung von Hochschulen gesucht.

Die größte Herausforderung ergab sich für die Begleitforschung aus einer zugleich wichtigen Erkenntnis: Steuerung und inhaltliche Entwicklung in den Regionen ließen sich nicht getrennt verstehen. Dass sich z.B. die Modellregion Dithmarschen auf das Thema Bildung festgelegt hat, lässt sich nur aus dem offenen Beteiligungsprozess, mit dem man dort gestartet ist, heraus verstehen und dass in Holzminden der Bereich Tourismus so strategisch und mit klarer inhaltlicher Fokussierung entwickelt wurde, erklärt sich aus der dortigen Kontinuität im Aufbau eines professionell geleiteten Destinationsmanagements. Letztlich erklären die regionalen Entscheidungsstrukturen und die entsprechenden Kompetenzen und Kapazitäten der Beteiligten oft auch Form und Qualität der Auswahl und Begleitung von Projekten sowie die resultierende Effektivität von Maßnahmen. Die Begleitforschung konnte die sich daraus ergebenden Herausforderungen nur bedingt berücksichtigen, da entsprechende Konzepte erst im Zuge des Forschungsprozesses gefunden und adaptiert werden mussten. Deutlich wurde, dass auch in künftigen Untersuchungen der Organisation von Projekten und Maßnahmen ihrer Einbettung in größere Entscheidungszusammenhänge und ihrer Abhängigkeit von den weiteren Rahmenbedingungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, wenn man die unterschiedliche Wirkung ähnlicher Projekte in verschiedenen Regionen verstehen lernen möchte.

Struktur des Berichtes

Die ursprüngliche Annahme, dass Steuerungsprozesse und inhaltliche Aspekte zur Wirkung der Maßnahmen sich getrennt würden abhandeln lassen, spiegelt sich in der Struktur des vorliegenden Berichts wider, dessen Kern aus drei Teilen besteht. Gemeinsame Einleitungs- und Schlusskapitel bilden darum eine Klammer. Im Einleitungsteil folgt Kapitel 2, das die Umsetzung des Modellvorhabens in den vier Modellregionen überblickartig anhand der Projektkennzahlen und Fördermittelverteilungen beschreibt.[2] Im letzten einleitenden Kapitel werden die Untersuchungsschritte der Begleitforschung zusammenfassend und im Überblick dargestellt (Kapitel 3).

Die darauf folgenden Teile I und II des Berichts analysieren die Steuerungsprozesse und -strukturen im Modellvorhaben. Teil I des Berichtes beschreibt die Steuerungsstrukturen der verschiedenen Regionen und präsentiert Analysen und Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Instrument des Steuerns über Ziele. In Teil II geht es um die Frage, was in den vier Modellregionen auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Kontexten aus dem Modellvorhaben gelernt wurde und welche Qualität dieses Lernen hatte. Teil III beschreibt und erklärt die thematische Ausrichtung von Regionen und Projekten und untersucht die Wirkungen der Maßnahmen auf die wirtschaftliche oder soziale Entwicklung von Projektträgern und Regionen. In allen drei Teilen gibt es jeweils ein einleitendes Kapitel, das die theoretischen Grundlagen der Untersuchung beschreibt, ein eigenes Kapitel zu jeder Modellregion, in dem die spezifischen Strukturen, Prozesse

[2] Eine genauere Beschreibung der vier Regionen findet sich im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014).

oder Themen der Region analysiert werden, und ein gemeinsames zusammenfassendes Kapitel, das die Erkenntnisse im Hinblick auf Steuerung, Lernprozesse oder Wirksamkeit zusammenführt und ein Fazit zieht. Die Empfehlungen an die Politik finden sich im letzten übergreifenden Kapitel des Berichtes.

2 Das Modellvorhaben in den vier Modellregionen

Aufgrund der bewusst offenen Gestaltung des Modellvorhabens unterscheiden sich sowohl die Beteiligungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen als auch die geförderten Projekte in Größe, Trägerschaft und Zielsetzung deutlich zwischen den vier geförderten Landkreisen (Karte 2.1).[1] Eine umfassende Darstellung der Bedingungen vor Beginn des Modellvorhabens, insbesondere der Wirtschaftsstruktur und sozio-ökonomischen Rahmendaten sowie des institutionellen Umfeldes ist im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) nachzulesen. Im Verlauf des Modellvorhabens *LandZukunft* haben sich Schwerpunkte verlagert und Organisationsstrukturen verändert – es hat sich herausgestellt, dass die bewusst offene Förderung nur selten einfach planbare und voraussagbare Prozesse anstößt. Das vorliegende Kapitel gibt einen Überblick über die Förderschwerpunkte der vier Modellregionen wie sie sich am Ende des Modellvorhabens darstellen. Um eine gewisse Vergleichbarkeit zu gewährleisten wurde angesichts der sehr unterschiedlichen organisatorischen und inhaltlichen Ausrichtung der vier Modellregionen zur Beschreibung der Projektstruktur ein eigenes Schema genutzt, das an die Klassifizierung von Organisationen des Dritten Sektors nach Salamon und Anheier (1996) angelehnt ist.

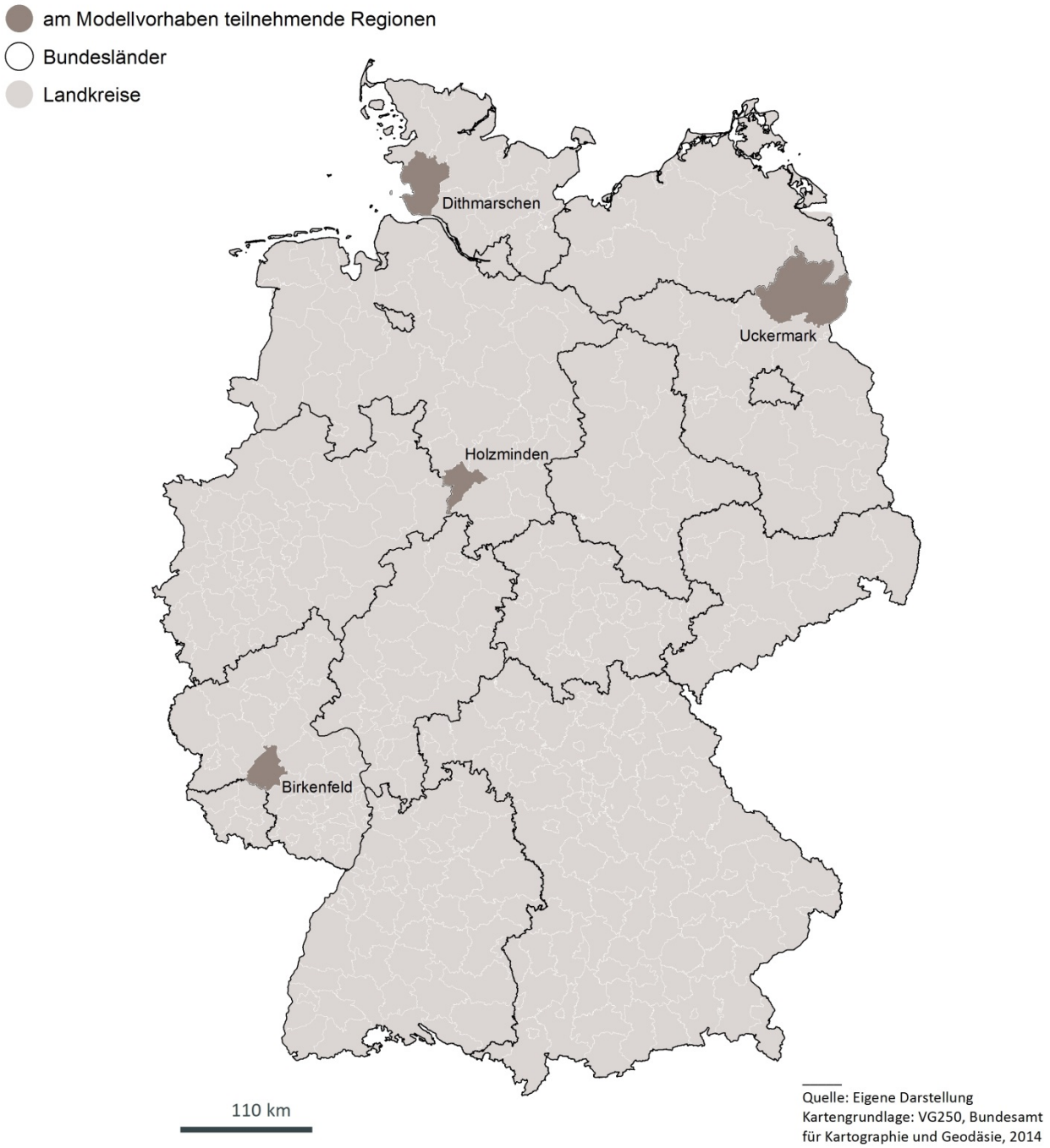
Differenziert wird nach Art der beteiligten Organisationen und nach inhaltlich abgegrenzten Tätigkeitsfeldern sowie nach den strategischen Zielen der Regionen, zu denen die Projekte einen Beitrag leisten wollen. Ein wichtiger Indikator ist neben der Anzahl der Projekte nach Träger und inhaltlichem Schwerpunkt auch die Verteilung der Mittel nach Mittelherkunft. Jede Modellregion hat 1,8 Millionen Euro an Fördergeldern verteilt auf drei Jahre zugewiesen bekommen. In der Projektfinanzierung müssen diese Mittel durch Eigenmittel der Träger oder weitere Drittmittel wie z. B. Darlehen oder Sponsorengelder kofinanziert werden. Der geforderte Kofinanzierungsanteil variierte zwischen den Modellregionen in Abhängigkeit von der gewählten Fördergrundlage und ist bei privaten Trägern höher als bei öffentlichen Trägern. Der Anteil der *LandZukunft*-Fördergelder an den Gesamtmitteln bewegte sich im Durchschnitt der geförderten Projekte zwischen 44 Prozent in der Uckermark, wo es viele private Träger gab, und 66 Prozent in Dithmarschen, wo auch viele öffentliche Bildungseinrichtungen unter den Trägern waren.

Neben der Beschreibung des Geschehens im Modellvorhaben anhand der Projektkennzahlen wird außerdem kurz auf die Fördererfahrung der Regionen und auf konzeptionelle Veränderungen im Verlauf des Modellvorhabens eingegangen. Die Fördererfahrung ist wichtig, um zu verstehen, mit welch unterschiedlichen Voraussetzungen im Hinblick auf Förderkompetenzen und Förderstrukturen die Modellregionen gestartet sind. Die Beschreibung der Änderungen im Verlauf des Modellvorhabens soll dem Eindruck entgegenwirken, es habe sich um gradlinige und von Anfang an planbare Prozesse gehandelt. Das Gegenteil war der Fall: Gerade da, wo Regionen versucht haben, sich neuen Feldern zu nähern, kam es notwendigerweise auch zu nachträglichen

[1] Hier und im Folgenden wird der Einfachheit halber der Landkreisname alleine zur Benennung der Modellregion verwendet, auch wenn, wie in Holzminden, die Modellregion über die Kreisgrenze hinausgeht oder, wie in Birkenfeld und Holzminden, der Name des Kreises zugleich ein Ortsname ist.

Korrekturen. Diese Veränderungen und Brüche geben erste Hinweise auf bestimmte Problemlagen und kritische Erfolgsbedingungen.

Karte 2.1: Karte der Wettbewerbs- und Siegerregionen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.1 Die Uckermark

Die Uckermark liegt als einziger der vier geförderten Landkreise in den neuen Ländern. Sie hat eine gewisse touristische Anziehungskraft. Abgesehen davon schneidet sie in ihren sozioökonomischen Fundamentaldaten verschiedener sozioökonomischer Bereiche im Vergleich zu anderen Kreisregionen unterdurchschnittlich ab (vgl. Küpper et al., 2014: 8). In der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur zeigt sich, dass eine strukturelle Schwäche auch im Vergleich zu den anderen drei Regionen vor allem in den Bereichen der einfachen Produktion, der wirtschaftsnahen Dienstleistung und von Handel und Ernährung besteht.

Fördererfahrung

In der Uckermark ist die Erfahrung mit Projektfinanzierungen auf Verwaltungsseite relativ groß. Besonders hervorzuheben sind die Erfahrungen aus der Implementierung des brandenburgischen Regionalbudgets in der europäischen ESF-Förderung, da hier bereits mit dem Ansatz „Steuern über Ziele“ gearbeitet wird. Die Uckermark hat außerdem eine eigene Lokale Aktionsgruppe, die im Rahmen des LEADER-Ansatzes der ländlichen Entwicklung über Projekte entscheidet und verfügt somit über etablierte Entscheidungsstrukturen außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Weitere Erfahrungen bestehen aus der Verwaltung und Finanzierung des Naturparks „Uckermärkische Seen“ und des Nationalparks „Unteres Odertal“ sowie aus der INTERREG-Förderung des europäischen EFRE-Fonds.

Umsetzung

Der Arbeitsschwerpunkt bei der Umsetzung des Modellvorhabens vor Ort lag in der Uckermark auf der Begleitung und Kontrolle der zahlreichen externen Projekte. Die offene und freie Projektakquise brachte eine Vielzahl von kleinen und sehr unterschiedlichen Projekten hervor. Die besondere Herausforderung dieses Einzelprojekt-Ansatzes bestand für die regionale Steuerungsebene darin, die einzelnen Zielbeiträge mit den Projektträgern zunächst zu verhandeln und dann zu prüfen. Aufgrund der beihilferechtlichen Relevanz der eingereichten Projekte musste der Abwicklungspartner die Antragsteller diesbezüglich bewerten und beraten. Dieser Ansatz hat die Notwendigkeit einer thematischen Ausarbeitung von Projekten und ihrer inhaltlichen Betreuung vermieden, vergab aber auch die Chance, die in einer solchen Koordinierung und Konzentration auf wenige klar definierte Ziele aus regionaler Perspektive besteht.

Projektträger

Insgesamt existierten in der Uckermark wenige Vorgaben, die die Bewerbung um Projektmittel inhaltlich eingeschränkt hätten, weshalb die Vielfalt an Projektinhalten, Projektstrukturen und an Projektträgern groß war. Bei dem Großteil der vierzig geförderten Projekte handelte es sich bei den Fördermittelempfängern entweder um Vereine (40 %) oder Einzelpersonen (35 %). Darüber hinaus gab es öffentliche/gemeinnützige Unternehmen, Kommunen bzw. kommunale Verwaltungen, Unternehmen und die Entwicklungsagentur der Modellregion (Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1: Anzahl geförderter Projekte der Uckermark nach Projektträger und Tätigkeitsfeld

Organisation	Tätigkeitsfeld							Total
	Entwicklung und Wohnbau	Kultur und Erholung	Gesund-heit	Erziehung und Forschung	Soziale Dienst-leistung	Umwelt	Nicht klassifiziert	
Öffentliche/gemeinnützige Unternehmen	1	1	1	0	0	0	0	**3**
%								*7,5*
Kommunen/kommunale Verwaltung	0	0	1	0	1	0	0	**2**
%								*5,0*
Vereine	8	4	1	1	2	0	0	**16**
%								*40,0*
Einzelpersonen	0	5	5	0	2	1	1	**14**
%								*35,0*
Unternehmen	1	1	1	0	0	0	1	**4**
%								*10,0*
Entwicklungsagentur	1	0	0	0	0	0	0	**1**
%								*2,5*
Total	**11**	**11**	**9**	**1**	**5**	**1**	**2**	**40**
%	*27,5*	*27,5*	*22,5*	*2,5*	*12,5*	*2,5*	*5,0*	*100,0*

Anmerkung: Tätigkeitsfelder nach der internationalen Klassifizierung von Organisationen des Dritten Sektors (Salamon und Anheier, 1996).

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Die Organisationen waren in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern aktiv. Der überwiegende Teil der Projektträger war in den Bereichen Entwicklung und Wohnbau, Kultur und Erholung sowie Gesundheit tätig. Vereine und Einzelpersonen operierten darüber hinaus in sozialen Dienstleistungen. In den Bereichen Erziehung und Forschung sowie Umwelt waren dagegen nur vereinzelt Projektträger aktiv. Zwei Organisationen ließen sich anhand des Klassifizierungsschemas nicht einordnen.

Projekte

Voraussetzung der Förderung war, dass ein Mehrwert für die Region entlang der drei durch die Region vorgegebenen Zieldimensionen begründet werden konnte (Tabelle 2.2). Etwa zwei Drittel der Projekte verfolgten nach Angaben ihrer Träger das Ziel „Stärkung der Unternehmensentwicklung“ und damit eine wirtschaftliche Zielsetzung. Zudem hatte die Hälfte aller Projekte zum Ziel, die Daseinsvorsorge zu sichern. Nur vier Projekte haben die Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschaftsraums beabsichtigt.

Tabelle 2.2: Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen der Uckermark

	Summe (n = 40)
Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschaftsraums	4
%	*10,0*
Sicherung der Daseinsvorsorge	20
%	*50,0*
Stärkung der Unternehmensentwicklung	27
%	*67,5*

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Inhaltlich reichten die Projekte von der Ausweitung gastronomischer und touristischer Angebote über die Bereitstellung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und die kulturelle Entwicklung der Region und ihrer Menschen bis hin zu Produktion und Vermarktung regionaler Produkte. Die Projektgrößen, gemessen an den Gesamtkosten der Projekte, variieren zwischen 800 € und 727.000 €. Insgesamt wurden bei den Projekten über 4 Mio. € verausgabt (Tabelle 2.3). Der Anteil der Fördermittel an der geplanten Finanzierung lag im Schnitt bei 44,2 %, wobei die maximale Förderquote bei gewinnorientierten Projekten 50 % und bei gemeinnützigen Projekten 75 % betragen konnte. Neben insgesamt 1,4 Mio. € Eigenmitteln wurden 870.000 € weitere Drittmittel zur Finanzierung eingesetzt. Allerdings lässt sich nicht feststellen, ob es sich dabei um Bankmittel oder Finanzierungen anderer Geldgeber handelt. In der Uckermark wurden bis auf 144 € nahezu die gesamten 1,8 Mio. € zur Verfügung gestellten *LandZukunft*-Fördermittel ausgenutzt. Das zeigt wie groß bei entsprechenden Erfahrungen und Managementfähigkeiten die Möglichkeiten sind, sich in Auswahl und Definition von Projekten an die Förderbedingungen anzupassen.

Tabelle 2.3: Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in der Uckermark

Variable		**Gesamt-mittel**	**Förder-mittel**	**Dritt-mittel**	**Eigen-mittel**	**Durchschnittliche Fördermittel**
		in Euro				
Öffentliche/gemeinnützige Unternehmen	(n = 3)	324.138	137.593	47.950	138.595	45.864
Kommunen/kommunale Verwaltung	(n = 2)	294.243	190.950	0	103.293	95.475
Vereine	(n = 16)	1.202.126	741.716	67.516	392.894	46.357
Einzelpersonen	(n = 14)	1.256.660	275.644	622.940	358.075	19.689
Unternehmen	(n = 4)	834.247	294.200	131.051	408.996	73.550
Entwicklungsagentur	(n = 1)	159.752	159.752	0	0	159.752
Gesamt	**(n = 40)**	**4.071.166**	**1.799.856**	**869.456**	**1.401.854**	**44.996**
Durchschnittlicher Anteil an allen Projektmitteln %		*100,0*	*44,2*	*21,9*	*34,4*	

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Konzeptionelle Änderungen im Verlauf des Modellvorhabens

In der Uckermark bestand ein strategisches Ziel in der Gestaltung eines „attraktiven Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums in der deutsch-polnischen Grenzregion“. Ein solches Ziel erfordert allerdings weitergehende politische Unterstützung und größere Anstrengungen eines weiteren Akteurskreises als allein durch die Beteiligten auf Landkreisebene im Rahmen eines Modellvorhabens sichergestellt werden kann. Als klar wurde, dass die erforderliche Unterstützung kaum zu mobilisieren war, verlor auch das Ziel weitgehend an Bedeutung. Bestehen blieb das Ziel, private Initiativen in der Sicherung von Daseinsvorsorge und wirtschaftlicher Entwicklung zu unterstützen.

2.2 Birkenfeld

Birkenfeld liegt zu Beginn des Modellvorhabens in allen sozioökonomischen Fundamentaldaten unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts (vgl. Küpper et al., 2014: 8), was sich auch mit den Folgen des Strukturwandels in der Edelsteinverarbeitung und der Schließung eines Standorts der US-Armee begründen lässt (Küpper et al., 2014). Ein wichtiger Schritt der Regionalentwicklung der letzten Jahre bestand in der Gründung des Umweltcampus Birkenfeld als Standort der Fachhochschule Trier unter Nutzung der ehemals militärisch genutzten Konversionsflächen.

Fördererfahrung

Vielleicht aufgrund seiner spezifischen Probleme mit dem Strukturwandel hat Birkenfeld keine ausgeprägte Förderhistorie im Bereich der ländlichen Entwicklung. Die entsprechenden Strukturen und Kompetenzen in der Akquise, Verwaltung und Verteilung von Projektfördermitteln fehlen deshalb weitgehend. Darüber hinaus gibt es in Rheinland-Pfalz weder das Modell der regionalisierten Teilbudgets wie in Niedersachsen, noch nimmt das Land an dem Modell des Regionalbudgets des ESF teil, wie Brandenburg. Birkenfeld hat auch keine eigene Lokale Aktionsgruppe, sondern die Gemeinden beteiligen sich an verschiedenen LEADER-Regionen.

Umsetzung

Aufgrund des Fehlens einschlägiger Fördererfahrungen und Strukturen lag ein Aufgabenschwerpunkt der regionalen Steuerung zunächst im Kompetenzaufbau im Bereich der Förderregularien und im Aufbau eigener Institutionen. Angesichts der fehlenden Erfahrungen und Ressourcen im Landkreis erwies sich die späte Erkenntnis, dass der Landkreis selbst nicht als Projektträger fungieren kann, als großes Hindernis in der anfänglichen Projektumsetzung. Birkenfeld hat als strategischen Ansatz die Förderung „unternehmerischer Menschen“ gewählt. Da gerade von Seiten der als „neue Akteure“ beteiligten Unternehmen der Anspruch bestand, ein inhaltlich tragfähiges Konzept und eine effektive Konzentration von Mitteln auf ausgewählte Ziele zu erreichen, machte dieser breite thematische Fokus weitere Definitionsleistungen im Vorfeld der Projektakquise erforderlich.

Projektträger

In Birkenfeld gab es wie in der Uckermark relativ wenig inhaltliche Vorgaben für die Bewerbung um Projektmittel. Der Andrang auf die Förderung war trotzdem zunächst nicht sehr groß, woraus man schließen kann, dass viele gerade private potenzielle Projektträger in Birkenfeld nicht auf Projektförderung ausgerichtet sind.

Im Gegensatz zur Uckermark ist das Feld der Projektträger in Birkenfeld homogener (Tabelle 2.4). Die meisten Projekte wurden von Hochschulen (37 %) oder Kommunen (26 %) durchgeführt. Vor allem die Hochschule Trier mit dem angegliederten Umweltcampus Birkenfeld dominierte das Projektgeschehen, auch wenn nicht alle Projektanträge der Hochschule bewilligt wurden. Die hohe Bedeutung der Hochschule Trier ergab sich wahrscheinlich auch aus ihren Fähigkeiten und Erfahrungen im Bereich der Projektakquise und -umsetzung; sie war so als eine der wenigen Institutionen der Region in der Lage, schnell die geforderten Bedingungen eines erfolgreichen Antrags zu erfüllen. Darüber hinaus fällt auf, dass insgesamt dreizehn Projekte, die im Zwischenbericht noch als geplante Projekte aufgeführt wurden, nicht umgesetzt wurden, was einen vergleichsweisen hohen Anteil nicht realisierter Projekte darstellt.

Tabelle 2.4: Anzahl geförderter Projekte in Birkenfeld nach Projektträger und Tätigkeitsfeld

Organisation	**Tätigkeitsfeld**					**Total**
	Entwicklung und Wohnbau	Kultur und Erholung	Erziehung und Forschung	Soziale Dienstleistung	Umwelt	
Hochschulen	2	0	3	0	2	**7**
%						*36,8*
Kommunen	2	1	0	2	0	**5**
%						*26,3*
Vereine	2	0	1	0	0	**3**
%						*15,8*
Einzelpersonen	0	1	0	0	0	**1**
%						*5,3*
Unternehmen	0	2	0	0	0	**2**
%						*10,5*
Entwicklungsagentur	1	0	0	0	0	**1**
%						*5,3*
Total	**7**	**4**	**4**	**2**	**2**	**19**
%	*36,8*	*21,1*	*21,1*	*10,5*	*10,5*	*100,0*
Nicht umgesetzt*	7	4	0	2	0	13

* Im Zwischenbericht noch als geplantes Projekt aufgeführt.

Anmerkung: Nach der internationalen Klassifizierung von Organisationen des Dritten Sektors (Salamon und Anheier, 1996).

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Die 19 umgesetzten Projekte waren überwiegend in den Bereichen Entwicklung und Wohnbau, Kultur und Erholung sowie Erziehung und Forschung angesiedelt. Jeweils zwei Organisationen waren zudem im Bereich soziale Dienstleistungen und Umwelt tätig. Eine etwas andere Klassifizierung zeigt, dass das Thema „Bildung“ insgesamt eine hohe Bedeutung bekam, ohne dass die Strategie der Region von Anfang an darauf ausgerichtet gewesen wäre (s. Kapitel III-6).

Projekte

In Birkenfeld ordneten sich die Projektträger in ihren Anträgen ähnlich wie in der Uckermark in ihrem erwarteten Beitrag zu den strategischen Zielen der Region in *LandZukunft* ein (Tabelle 2.5). Da fast alle Projektträger angaben, zu fast allen der fünf strategischen Ziele zumindest einen gewissen Beitrag zu leisten, werden hier nur die Beiträge gezählt, die im Antrag unter der Kategorie „Hoch“ vermerkt wurden. Die Tatsache, dass fast jedes Projekt einen Beitrag zu fast jedem Ziel leisten sollte, ist ein Indikator dafür, dass die strategischen Ziele zu allgemein waren, um für sich genommen eine stringente Projektauswahl zu ermöglichen. Insbesondere das am häufigsten genannte Ziel der „Aktivierung und Nutzung des kreativen Potenzials“ ist so allgemein, dass 15 von 19 Projektträgern angaben, hierzu einen hohen Beitrag leisten zu wollen.

Tabelle 2.5: Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen Birkenfelds

	Beitrag hoch
Ziel 1: Aktivierung und Nutzung des kreativen Potenzials der (unternehmerischen) Menschen im Landkreis Birkenfeld über den Aufbau geeigneter Vernetzungsstrukturen und Kooperations-/Kommunikationsplattformen (Prozessansatz)	15
Ziel 2: Förderung der Entwicklung bzw. „Entstehung“ unternehmerischer Menschen im Landkreis Birkenfeld	8
Ziel 3: Förderung der Aus- und Weiterbildung der Persönlichkeiten, insbesondere unter Einbindung regionsexternen Wissens	8
Ziel 4: Bindung junger, qualifizierter Menschen an den Landkreis Birkenfeld	7
Ziel 5: Gewinnung entsprechender Personen für die Region von außerhalb	6
Ziel 6: Stärkung der regionalen Identität bei Unternehmerinnen/Unternehmern/ unternehmerischen Menschen im Landkreis	9

n = 19 (ohne nicht umgesetzte Projekte)

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Insgesamt beliefen sich die verausgabten Mittel der umgesetzten Projekte auf 2,8 Mio. €. Die insgesamt eingesetzten Mittel sind damit deutlich geringer als in der Uckermark, was vor allem an dem deutlich geringeren Niveau eingesetzter weiterer Drittmittel in Birkenfeld liegt (s. Tabelle 2.3). Von den 2,7 Mio. € entfielen alleine 1,2 Mio. € auf Hochschulprojekte (Tabelle 2.6), die auch die bei weitem teuersten Projekte durchführte. Das Gesamtvolumen der Kommunen, die nach den Hochschulen die meisten Projekte durchführten, beträgt dagegen nur 400.000 €. Die För-

dermittel für die Entwicklungsagentur beliefen sich auf insgesamt 270.000 €, was deutlich mehr ist als in der Uckermark. Diese höheren Kosten für Begleitung und Beratung sind aber angesichts der geringeren Erfahrung in Birkenfeld nachvollziehbar. Die durchschnittliche Förderquote belief sich auf 61 %. Damit haben die Fördermittel im Vergleich zu den Eigenmitteln (34 %) und insbesondere den Drittmitteln, die nur 5,4 % ausmachen, einen hohen Anteil an der Gesamtsumme.

Tabelle 2.6: Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Birkenfeld

Variable		Gesamt-mittel	Förder-mittel	Dritt-mittel	Eigen-mittel	Durchschnittliche Fördermittel
		in Euro				
Hochschule	(n=7)	1.203.355	846.877	0	356.478	120.982
Kommunen/kommunale Verwaltung	(n=5)	411.533	178.130	124.355	109.048	35.626
Vereine	(n=3)	539.505	249.806	0	289.699	83.269
Einzelpersonen	(n=1)	125.211	16.902	20.658	87.651	16.902
Unternehmen	(n=2)	205.411	114.936	0	90.475	57.468
Entwicklungsagentur	(n=1)	270.000	270.000	0	0	270.000
Gesamt	**(n=19)***	**2.755.015**	**1.676.651**	**145.013**	**933.351**	**88.245**
Durchschnittlicher Anteil an allen Projektmitteln %		*100,0*	*60,9*	*5,3*	*33,9*	

* Ohne nicht umgesetzte Projekte.

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Konzeptionelle Änderungen im Verlauf des Modellvorhabens

In Birkenfeld zeigte sich deutlich, dass für die Mobilisierung engagierter Menschen mehr erforderlich ist als ein Impuls von außen und freie finanzielle Ressourcen. Dadurch, dass hier sowohl ein klarer thematischer Fokus wie in Dithmarschen oder Holzminden als auch die Routine in der Organisation und Abwicklung von Fördermaßnahmen fehlte, die etwa die Uckermark mitbrachte, stellten die Rahmenbedingungen des Modellvorhabens eine Überforderung für die Region dar. Wegen unzureichender Einbindung regionaler Schlüsselakteure und externer Beratungsleistungen konnte auch kein schneller Kapazitätsaufbau stattfinden. Ein Teil der Starterprojekte konnte gar nicht oder nicht wie geplant umgesetzt werden, weil sich keine Projektträger fanden, und ein gewisser Fokus im Bereich der Bildung und Ausbildung ergab sich schließlich vor allem daraus, dass Bildungsträger der Region zu den wichtigsten Projektträgern wurden.

2.3 Dithmarschen

Dithmarschen steht gemessen an seinen sozioökonomischen Fundamentaldaten im Vergleich mit den anderen drei Regionen in einigen Bereichen etwas weniger unterdurchschnittlich da (vgl. Küpper et al., 2014: 8). Anders als Birkenfeld und der Uckermark, die beide von massivem Struk-

turwandel betroffen sind, aber ähnlich wie Holzminden, hat Dithmarschen eine relativ diversifizierte Wirtschaftsstruktur. Dabei spielen Tourismus, Handel und Verkehr eine gewisse Rolle.

Fördererfahrung

Tourismus gehört neben der Landwirtschaft zu den Branchen, die in der Förderung ländlicher Räume üblicherweise die meisten Zuwendungen erfahren. Dithmarschen bringt dementsprechend die üblichen Fördererfahrungen ländlicher Regionen mit. Hinzu kommt, dass Schleswig-Holstein mit der Einrichtung sogenannter „AktivRegionen“ einen Sonderweg in der Förderung geht (vgl. Fengler und Pollermann, 2010), der zusätzliche Verantwortung auf die sogenannten „Lokalen Aktionsgruppen“ (LAGs bei LEADER) überträgt. Das Entscheidungsgremium bei *LandZukunft* ist formal eine Arbeitsgruppe der LAG und die Funktion der Entwicklungsagentur ist beim Regionalmanagement der LAG angesiedelt, sodass hier wie in der Uckermark vorhandene Förderstrukturen genutzt werden konnten.

Umsetzung

Die Region legte in dem Modellvorhaben ihren Schwerpunkt auf das Themenfeld Bildung. Die etablierten Strukturen der Projektförderung und der Regionalentwicklung mussten zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen in der Region mobilisieren, um das Bildungsthema erfolgreich umzusetzen. Das führte zu einigen Problemen, da relevante Akteure des thematischen Schwerpunktes Bildung und Träger zentraler Projekte nicht an der Entwicklungsphase beteiligt waren und nachträglich gewonnen werden mussten.

Bildung war auch vor *LandZukunft* an verschiedenen Stellen schon ein Thema in Dithmarschen. Neu war vor allem der Anspruch, in der sogenannten „Jungen Küste“ existierende Angebote verschiedener Anbieter auf regionaler Ebene über den Praxispool und auf individueller Ebene über den Talentekompass zu koordinieren. Das Bildungsbudget sollte die Koordinierung der im Landkreis zum Thema Bildung vorhandenen Mittel vorbereiten. Der Innovationspreis „Plietsche Lüüd“ aus dem Schwerpunkt „Innovationsküste“, der auch nach Ablauf des Modellvorhabens regelmäßig an Engagierte mit guten Ideen vergeben werden soll und die Ortsinnenentwicklung im sogenannten Schwerpunkt „Küstenleben“, der mit dem Bildungsthema nichts zu tun hatte, waren weitere Schwerpunkte. Neben diesen großen „Starterprojekten“ gab es in Dithmarschen anders als in den anderen Regionen nur wenige weitere Projekte, eine Ausnahme waren die sogenannten „Sonderprojekte Junge Küste“. Diese Fördermöglichkeit wurde auch geschaffen, um einen weiteren Mittelabfluss zu ermöglichen; mit ihr wurden kleinere Investitionen im Bildungsbereich unterstützt.

Projektträger

In Dithmarschen fußte fast das ganze Konzept auf der Umsetzung der zentralen Starterprojekte. Es wurden insgesamt 25 Projekte realisiert, wobei die 14 Schulen und Kitas sowie Vereine/Verbände/Genossenschaften auf die nachträglich initiierten Sonderprojekte der Jungen Küste entfallen (Tabelle 2.7.). Kommunen haben vor allem im Schwerpunkt Junge Küste und Küstenle-

ben Projekte realisiert. Nicht gesondert erfasst wurden in dieser Aufführung die Teilnehmer am Wettbewerb „Plietsche Lüüd“ sowie die mit den Mitteln der Talentekompasse im Schwerpunkt Junge Küste unterstützten Anbieter und Einrichtungen.

Tabelle 2.7: Anzahl geförderter Projekte in Dithmarschen nach Projektträger und Förderschwerpunkt

Organisation	**Schwerpunkte**					**Total**
	Junge Küste	Innovations-küste	Küsten-leben	Entwicklungs-agentur	Sonderprojekte Junge Küste	
Kommunen	3	0	3	0	0	**6**
%						*24,0*
Gemeinnütziges/öffentliches Unternehmen	2	0	0	0	2	**4**
%						*16,0*
Verein/Verband/Genossenschaft	0	0	1	0	3	**4**
%						*16,0*
Schule/Kita	0	0	0	0	8	**8**
%						*32,0*
Anstalt öffentlichen Rechts	0	1	0	0	1	**2**
%						*8,0*
Entwicklungsagentur	0	0	0	1	0	**1**
%						*4,0*
Total	**5**	**1**	**4**	**1**	**14**	**25**
%	*20,0*	*4,0*	*16,0*	*4,0*	*56,0*	*100,0*

Anmerkung: Nach der internationalen Klassifizierung von Organisationen des Dritten Sektors (Salamon und Anheier, 1996).

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Projekte

Die Gesamtkosten lagen in Dithmarschen mit 2,7 Mio. € so hoch wie in Birkenfeld (Tabelle 2.8.). Auch in Dithmarschen wurden deutlich weniger Eigenmittel aber vor allem weniger Drittmittel mobilisiert als in der Uckermark. Die Projekte der Schulen bzw. Kitas hatten mit einem Gesamtvolumen von 86.000 € den geringsten Anteil an den Gesamtmitteln. Es handelte sich dabei ausschließlich um Sonderprojekte, weshalb die niedrige durchschnittliche Fördersumme von 5.000 € nicht weiter überrascht. Neben der Entwicklungsagentur, die 200.000 € erhielt, profitierten vor allem die Kommunen mit einer durchschnittlichen Fördersumme von 140.000 € von dem Modellvorhaben. Das liegt daran, dass die Kommunen (genauer eine Gemeinde, ein Amt und eine amtsfreie Stadt) Träger der drei Talentekompasse waren und zwei Kommunen an der Ortsinnenentwicklung partizipierten. Auch Dithmarschen gelang es, fast alle durch das Modellvorhaben zur Verfügung gestellten Fördermittel zu verausgaben. Mit einer Fördermittelquote von 66 % hatten die *LandZukunft*-Mittel gemessen am Gesamtvolumen der Projekte einen ähnlich großen Anteil wie in Birkenfeld. Drittmittel wurden mit nur 2,5 % fast gar nicht eingesetzt.

Tabelle 2.8: Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Dithmarschen

Variable		Gesamt-mittel	Förder-mittel	Dritt-mittel	Eigen-mittel	Durchschnittliche Fördermittel
		in Euro				
Kommune	(n=6)	1.194.662	859.688	0	334.974	143.281
Gemeinnütziges/öffentliches Unternehmen	(n=4)	496.920	368.083	38.800	90.037	92.021
Verein/Verband/Genossenschaft	(n=4)	567.160	218.580	0	348.580	54.645
Schule/Kita	(n=8)	86.781	43.391	5.474	37.917	5.424
Anstalt öfftlichen Rechts	(n=2)	140.070	103.200	25.500	11.370	51.600
Entwicklungsagentur	(n=1)	252.775	202.220	0	50.555	202.220
Gesamt	(n=25)	**2.738.369**	**1.795.162**	**69.774**	**873.433**	**71.806**
Durchschnittlicher Anteil an allen Projektmitteln %		*100,0*	*65,6*	*2,5*	*31,9*	

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Konzeptionelle Änderungen im Verlauf des Modellvorhabens

In Dithmarschen wollte man mit dem Modellvorhaben zunächst „kommunale Bildungslandschaften“ entwickeln helfen, die es Kindern und Jugendlichen ermöglichen würden, neben der institutionalisierten Bildung in den Kindergärten und Schulen stärker auch in ganz anderen gesellschaftlichen Zusammenhängen Lernerfahrungen zu machen. Als sich das vor Ort als schwierig herausstellte, wurde die verstärkte Zusammenarbeit mit den Kindergärten und Schulen gesucht, um vor allem diese Institutionen bei einer Öffnung nach außen zu unterstützen. Dabei wurde stärker auf etablierte Bildungsangebote zurückgegriffen als auf neue Akteure wie Unternehmen, weil es sich als sehr schwer herausstellte, die Bedürfnisse der Schulen und der neuen Angebote zu koordinieren.

2.4 Holzminden

Holzminden ähnelt in seiner strukturellen Situation Dithmarschen (vgl. Küpper et al., 2014: 8). Seine strukturellen Probleme im Bereich kleiner Unternehmen, das insgesamt schwache Beschäftigungsangebot für Geringqualifizierte bei gleichzeitig negativer Bevölkerungsentwicklung und die relativ schwache Ausprägung des Tourismussektors trotz attraktivem landschaftlichen Umfeld können auch die Konzentration der Region ihrer *LandZukunft*-Strategie auf den Tourismussektor teilweise erklären.

Fördererfahrung

Da in Holzminden, wie auch in Birkenfeld, die Wirtschaftsförderung im *LandZukunft*-Prozess eine große Rolle spielt, konnte auf die gewonnene Erfahrung im Umgang mit dem regionalisierten Teilbudget Niedersachsens zurückgegriffen werden. Der Landkreis selbst hatte überdies einige

Erfahrung in der Zusammenarbeit mit verschiedenen anderen Landkreisen, die für die Reorganisation der Tourismusförderung von großer Bedeutung war. Darüber hinaus ist Holzminden auch Teil der LEADER-Region „Voglerregion“. Die LAG nahm als Kern des Entscheidungsgremiums für *LandZukunft* eine wichtige Funktion ein, sodass in der Umsetzung des Modellprojektes von ihrer Erfahrung profitiert werden konnte.

Umsetzung

Mit dem Ziel, ein relativ neues Tourismuskonzept für die Solling-Vogler Region weiter umzusetzen, baute das *LandZukunft*-Konzept von Holzminden auf bestehenden Strategien und Plänen der Regionalentwicklung auf. Die kurz vor dem Modellvorhaben für die Umsetzung des Tourismuskonzeptes gegründete Destinationsmanagementorganisation „Solling-Vogler im Weserbergland e. V.“ (SVR) hatte dabei die Funktion, als Entwicklungsagentur die inhaltliche Qualität bzw. die touristische Relevanz der Projektanträge zu prüfen. Gleichzeitig war der SVR selbst Projektträger und *LandZukunft* sollte zur Erfüllung der Ziele des SVR beitragen und somit seine Position in der regionalen Tourismusförderung stärken. Der Landkreis Holzminden übernahm alle weiteren förderrechtlichen Prüfungen und die Abwicklung der Projekte.

Holzminden griff auf die bestehende Lokale Aktionsgruppe als Entscheidungsgremium zurück. Der Landkreis erfüllte dabei die Funktion der Geschäftsstelle. Der Austausch zwischen Landkreis und LAG war eng, was gemeinsam mit der Nutzung der Kompetenzen der Wirtschaftsförderung eine schnelle Umsetzung von förderrechtlichen Regelungen und die strategische Adaption an die Anforderungen von *LandZukunft* ermöglichte. Ein Hauptschwerpunkt der Arbeit der entsprechenden Gremien bestand in der Kommunikation der Ziele und im Aufbau von Akzeptanz für den gewählten strategischen Ansatz bei den touristischen Leistungserbringern der Region und anderen notwendigen Partnern wie den Gemeinden.

Projektträger

In Holzminden konzentrierten sich die Projekte, aufgrund der klaren thematischen Ausrichtung auf die Tourismusförderung, nach dem hier angewendeten Schema auf die Bereiche Kultur und Erholung und Entwicklung sowie Wohnbau (Tabelle 2.9). Unter den Bereich Kultur und Erholung fallen vor allem geförderte Investitionen von Beherbergungsbetrieben. Unter den Bereich Entwicklung und Wohnbau fallen die Modelldorf-Projekte und weitere Projekte von Kommunen bzw. Vereinen, welche die Bereitstellung touristischer Infrastruktur, wie z. B. die Info-Terminals, zum Ziel hatten.

Tabelle 2.9: Anzahl geförderter Projekte in Holzminden nach Projektträger und Tätigkeitsfeld

Organisation	Tätigkeitsfeld				Total
	Entwicklung und Wohnbau	Kultur und Erholung	Erziehung und Forschung	Soziale Dienstleistung	
Einrichtung in öffentlicher Trägerschaft	1	1	0	0	2
%					*5,3*
Kommunen	10	2	0	0	12
%					*31,6*
Vereine	4	3	1	0	8
%					*21,1*
Einzelpersonen	0	6	0	0	6
%					*15,8*
Unternehmen	1	5	1	1	8
%					*21,1*
Entwicklungsagentur	2	0	0	0	2
%					*5,3*
Total	**18**	**17**	**2**	**1**	**38**
%	*47,4*	*44,7*	*5,3*	*2,6*	*100,0*

Anmerkung: Nach der internationalen Klassifizierung von Organisationen des Dritten Sektors (Salamon und Anheier, 1996).

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Projekte

Wie in den anderen Regionen außer Dithmarschen mussten die Projektträger ihren Beitrag zu den vier strategischen Zielen in der Region angeben (Tabelle 2.10). Und wie in Birkenfeld gaben fast alle Projektträger an, zu fast allen Zielen einen Beitrag zu leisten, am wenigsten noch zum Ziel Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements. Anders als in Birkenfeld ist die Nennung fast aller Ziele durch beinahe alle Projektträger weniger als Indikator für eine mangelnde Schwerpunktsetzung zu werten; vielmehr hingen die Ziele inhaltlich eng zusammen, da der Fokus auf Tourismus streng durchgehalten wurde. Die Verpflichtung auf die gemeinsamen Ziele ging in Holzminden auch über das relativ unverbindliche, weil schwer überprüfbare, Ankreuzen von Zielen hinaus, da die Träger geförderter Projekte sich über den SVR vermarkten lassen mussten und schon in der Auswahl durch das professionelle Management des SVR strenge Selektionskriterien angelegt wurden.

Tabelle 2.10: Anzahl der Projekte nach den strategischen Zielen Holzmindens (n=38)

Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Region (z. B. Beitrag zur Steigerung der Medienpräsenz, Ausbau des Internetangebots, Erhöhung der Online-Buchbarkeit, Erhöhung der Zugriffe auf das Onlineangebot)	30
Erhöhung der Qualität und Quantität des touristischen Angebots/Steigerung der unternehmerischen Kompetenz (z. B. durch Existenzgründung, neues Produkt/Dienstleistung, Qualifizierungs-/Schulungsmaßnahme, Zertifizierung/Qualitätssiegel, Aufwertung von touristischer Infrastruktur)	35
Steigerung der regionalen Wertschöpfungs-/Einkommensbasis (z. B. durch Erhöhung der Transparenz bzgl. vorhandener Angebote, Vernetzung von Angeboten, nachhaltige Nutzung des regionalen Angebots; Erprobung Finanzierung über alternative Finanzierungsinstrumente, Schaffung von Arbeitsplätzen)	33
Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements (z. B. durch bürgerschaftliche Aufwertung von Dörfern, aktive Umsetzung von Vorhaben durch Bürger, Steigerung des bürgerlichen Interesses an lokaler Politik)	22

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

Die Spannbreite der Projektgröße war, gemessen an den Gesamtkosten zwischen 3.900 und 400.000 €, auch in Holzminden sehr groß. Fördermittel aus *LandZukunft* machten, ähnlich wie in Birkenfeld und Dithmarschen, im Mittel 61 % der Gesamtsumme aus (Tabelle 2.11.). Die Kofinanzierung lag demnach bei durchschnittlich 39 %, wobei aufgrund der Datenlage nicht zwischen Eigen- und Drittmittel differenziert werden kann. Die mit Abstand meisten Fördermittel gingen mit 710.000 € an Kommunen, gefolgt von Vereinen mit 340.000 € und Unternehmen mit 200.000 €. Die Entwicklungsagentur erhielt eine den anderen Regionen vergleichbare Fördersumme von 194.000 €.

Tabelle 2.11: Verausgabte Projektmittel nach Projektträger und Mittelherkunft in Holzminden

Variable		**Gesamtmittel**	**Fördermittel**	**Kofinanzierung**	**Durchschnittliche Fördermittel**
		in Euro			
Einrichtung in öffentlicher Trägerschaft	(n=2)	91.703	71.752	19.950	35.876
Kommunen	(n=12)	1.127.946	709.848	418.098	59.154
Vereine	(n=8)	453.467	339.533	113.934	42.442
Einzelpersonen	(n=6)	288.783	130.142	158.641	21.690
Unternehmen	(n=8)	437.721	199.388	238.332	24.924
Entwicklungsagentur	(n=2)	257.275	194.168	63.108	97.084
Gesamt	**(n=38)**	**2.656.895**	**1.644.831**	**1.012.064**	**43.285**
Durchschnittlicher Anteil an allen Projektmitteln %		*100,0*	*61,9*	*38,1*	

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten der Modellregionen.

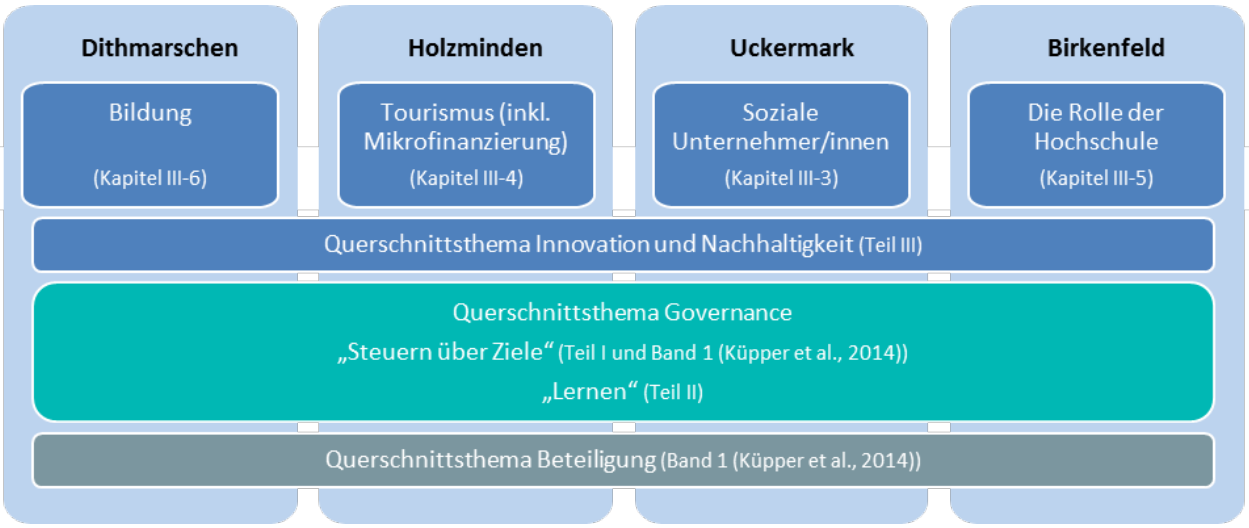
Konzeptionelle Änderungen im Verlauf des Modellvorhabens

Schwierigkeiten, die ursprünglichen Ziele zu erreichen hatte man in Holzminden bei der angestrebten Entwicklung alternativer Finanzierungsinstrumente, das letztlich immerhin noch in der Kooperation mit einem Mikrofinanzinstitut mündete, das Sprechtage in der Region abhielt. Das Problem lag hier weniger an der mangelnden Unterstützung vor Ort –in den lokalen Finanzeinrichtungen hatte man starke und engagierte Partner –, sondern an der großen Rechtsunsicherheit im Förderkontext aus Perspektive des Landkreises. Schwierigkeiten bereiteten auch die komplizierten erforderlichen Abstimmungsprozesse innerhalb und zwischen den beteiligten Institutionen in der gemeinsamen Entwicklung neuer Finanzierungsangebote.

3 Die Begleitforschung: Untersuchungsschritte und Untersuchungsdesign

Die Untersuchungen der Begleitforschung fanden in den Jahren 2012 bis 2015 statt. Die Erhebungs- und Analyseschritte der Jahre 2012 und 2013 wurden im ersten Bericht der Begleitforschung dargestellt (Küpper et al., 2014), in dem auch die Wettbewerbsphase des Modellvorhabens von der Konzepterstellung bis zur Regionsauswahl diskutiert wird. Der vorliegende zweite Bericht beschränkt sich in der Darstellung der Untersuchungen auf die Jahre 2014 und 2015. Aufgrund der großen Vielfalt der in den Regionen mit *LandZukunft* adressierten Themen musste sich die Begleitforschung auf ausgewählte Themenbereiche konzentrieren (Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Thematische Fokussierung und Konzeptstruktur der Begleitforschung



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Fokus lag in Dithmarschen auf dem Bildungsthema mit Talentekompass und Praxispool, die zusammen darauf abzielten, integrierte Bildungslandschaften auf lokaler Ebene zu installieren (Kapitel III-6). In Holzminden stand der Tourismus mit dem Aufbau eines gemeinsamen professionellen Destinationsmanagements im Fokus; untersucht wurde auch der Versuch, neue Finanzierungsinstrumente anzubieten (Kapitel III-4). In der Uckermark wurde auf Projektträgerebene untersucht, wie Finanzierung und sonstige Strategien bei „sozialen Unternehmen“, also solchen Organisationen, die auch gesellschaftliche Ziele verfolgen, zusammenhängen (Kapitel III-3), und in Birkenfeld stand die Rolle der Hochschule im Zentrum, weil Hochschulen dort die wichtigsten Projektträger waren (Kapitel III-5). Im Rahmen dieser thematischen Schwerpunkte in Teil III des Berichtes wurde immer auch untersucht, unter welchen Umständen es gelang, Finanzierungswege zu diversifizieren, langfristig tragbare Organisationsstrukturen zu schaffen und weitere Unterstützung zu mobilisieren, um eine langfristig wirksame Dynamik anzustoßen und Nachhaltigkeit zu erreichen. Ebenfalls auf der Basis dieser Beobachtungen in den Regionen und einer ergänzenden Medienresonanzanalyse (Kapitel III-2) wurde auch der modellhafte Charakter bzw. die Innovativität von Themen und Projekten bewertet.

Über alle Regionen hinweg wurde auch untersucht, wie Prozesse gesteuert und gestaltet wurden und wie speziell das Instrument „Steuern über Ziele“ dabei wirkte (Teil I). Ein zweites wichtiges Querschnittsthema im Bereich „Governance“ ergab sich aus der Frage danach, was in den Regionen aus dem Modellvorhaben gelernt wurde und welche Qualität das Erlernte hat (Teil II). Das Steuern über Ziele war auch schon im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014). Die dort beschriebenen Analysen werden im vorliegenden zweiten Bericht für die Modellregionen Holzminden und Birkenfeld in erweiterter Form durchgeführt und für die Modellregionen Dithmarschen und Uckermark entsprechend ergänzt und fortgeführt.

Das letzte Querschnittsthema „Beteiligung“ wurde ebenfalls im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) behandelt. Das Engagement von Unternehmen in *LandZukunft* wurde anhand von Interviews in Birkenfeld und Dithmarschen analysiert (s. a. Margarian, 2014). Beteiligung wurde auch anhand der Modelldorfinitiative der Region Holzminden mit einer qualitativen Netzwerkanalyse und anhand von Interviews mit allen zu Beginn des Modellvorhabens daran Beteiligten untersucht. Aufgrund der großen Anzahl der Interviews war es möglich, die zunächst qualitativen Aussagen nach einer entsprechenden Kategorisierung in einem zweiten Schritt auch quantitativ auszuwerten (vgl. Küpper et al., 2014). Im vorliegenden Bericht wird auf die entsprechenden Untersuchungen nur im Schlusskapitel noch einmal Bezug genommen.

Auch 2014 und 2015 war die Begleitforschung wieder „teilnehmende Beobachterin“ bei einer Reihe verschiedener regionaler und regionsübergreifender Veranstaltungen (Tabelle 3.1) und führte eine Reihe unterschiedlicher Erhebungen mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden, Befragtengruppen und regionalen Zuschnitten durch (Tabelle 3.2).

Tabelle 3.1: Teilnehmende Beobachtungen der Begleitforschung der Jahre 2014 und 2015

Teilnehmende Beobachtungen	
Holzminden	
LEADER-Abschlussveranstaltung	13.02.2014
Infoveranstaltung für Projektträger	10.04.2014
LAG-Sitzung	19.06.2014
Birkenfeld	
Regionalrat Wirtschaft	14.05.2014
Vor-Ort-Prüfung	15.05.2014
Steuerungsgruppensitzung	08.05.2014
	05.06.2014
Dithmarschen	
Arbeitskreis Junge Küste	20.02.2014
Treffen der Koordinatorinnen	10.03.2014
Startegieworkshop AktivRegion	16.05.2014
Zukunftswerkstatt Talentekompass Praxispool	27.06.2014
Nelecom-Abschlusskonferenz	03.07.2014
Uckermark	
Auftaktworkshop Gesundheitspark Angermünde	24.04.2014
Zweiter Workshop Gesundheitspark Angermünde	03.07.2014
Sitzung Entscheidungsgremium	17.07.2014
Abschlussveranstaltung LandZukunft	10.02.2015
Übergeordnet	
Vernetzungstreffen	26.03.2014
	04.05.2015
Workshop Schlussverwendung	02.06.2014
Telefonkonferenz Nr. 16 bis 27	monatlich

Quelle: Eigene Darstellung.

Die teilnehmenden Beobachtungen dienen dazu, einen Eindruck von der Art der Entscheidungsfindungsprozesse vor Ort zu erhalten. Die Beobachtungen wurden in schriftlichen Protokollen und ergänzenden Memos festgehalten. Während die Begleitforschung meist nur Beobachterin war, hatte sie bei den Vernetzungstreffen auch immer einen aktiven Part, indem erste Ergebnisse vorgestellt und diskutiert wurden.

Tabelle 3.2: Erhebungen der Begleitforschung in den Jahren 2014 und 2015

Zeitpunkt	Erhebung	Birkenfeld	Dithmarschen	Holzminden	Uckermark	Gesamt	Kapitel
Juni/Juli 2014	**Telefonische Befragung Projektträger**				35 Antragsteller, bewilligt 30 Antragsteller, nicht bewilligt	**35** **30**	III-3
November/ Dezember 2014	**Interviews Tourismus-verantwortliche**			11 Kommunalvertreter 2 Landkreisvertreter 1 Destinationsmanager		**11** **2** **1**	III-4.2
März 2015	**Schriftliche Befragung Tourismusanbieter**			139 Übernachtungsanbieter		**139**	III-4.3
Januar 2013 /Mai 2015	**Interviews Mikrofinanzen**			2 Mikrokreditinstitut 2 Bankinstitute		**2** **2**	III-4.4
Mai 2015	**Interviews Projekt-träger "Bildung"**	5 Vertreter bildungs-relevanter Projekt-träger				**5**	III-5
Juli 2014 Nov. 2015	**Interviews Talente-kompass/Praxispool**		5 Koordinatorinnen 3 Vertreter der Träger			**5** **3**	III-6
November/ Dezember 2014	**Online-Befragung zu Lern- und Steuerungsprozessen**	30 Alle Beteiligte an LandZukunft	48 Alle Beteiligte an LandZukunft	65 Alle Beteiligte an LandZukunft	35 Alle Beteiligte an LandZukunft	**178**	I-2 und II-2
März 2015	**Interviews zum Thema Lernen und Steuern über Ziele**	10 Regionale Schlüsselakteure	11 Regionale Schlüsselakteure	8 Regionale Schlüsselakteure	7 Regionale Schlüsselakteure	**36**	I-3 und II-3
September 2015	**Gruppendiskussion zu Kapazitätsaufbau und Automomie vs. Kontrolle**	12 Schlüsselakteure von LandZukunft	6 Schlüsselakteure von LandZukunft			**18**	I-3 und II-3
	Gesamt	**57**	**73**	**230**	**107**	**467**	

Quelle: Eigene Auswertung.

Die unterschiedlichen Datenquellen wurden meist nicht isoliert voneinander ausgewertet, sondern dienten kombiniert der Rekonstruktion von Beziehungen und Prozessen. Unabhängig davon, ob qualitativ oder quantitativ vorgegangen wurde, handelte es sich bei den allermeisten Untersuchungen letztlich um Fallstudien, die dem Verständnis der Beobachtungen in bestimmten Regionen, Entscheidungssituationen und Projekten dienten. Die Fallstudienforschung bietet sich in der prozessbegleitenden Forschung mit starkem Kontextbezug an. Sie kann drei miteinander verbundenen Untersuchungszwecken dienen. In der explorativen Fallstudienforschung (1) werden anhand der Beobachtungen neue Fragestellungen entwickelt und Hypothesen generiert. Im deskriptiven Ansatz (2) werden die beobachteten Phänomene geordnet und nachvollziehbar beschrieben, um die weitere Argumentation der Analyse zu untermauern. Daran kann die erklärende Untersuchung (3) des „Wie“ und „Warum“ anschließen (Neuman, 2003). Die Begleitforschung führte alle drei Schritte durch, denn sie hatte das Ziel, Beobachtungen nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu erklären.

Von der Begleitforschung wurde zudem gefordert, zu verallgemeinerbaren Ergebnissen zu gelangen, auf Basis derer Empfehlungen für die Förderung abgeleitet werden könnten. Angesichts der hohen Kontextabhängigkeit des beobachteten Fördergeschehens ist es aber unmöglich, allein auf der Basis der Fallstudien zu verallgemeinerbaren Ergebnissen zu kommen. Die geforderten allgemeineren Bewertungen und Empfehlungen der Begleitforschung fußen deshalb auch auf ergänzenden Annahmen, die durch einen bestimmten theoretischen Zugang gerechtfertigt sind.

In den Erhebungen wurden Daten zu spezifischen Fragestellungen gesammelt. Die Erhebungen werden im Folgenden kurz nacheinander zusammenfassend beschrieben, genauere Informationen finden sich in den betreffenden Kapiteln und im Anhang.

3.1 Erhebungen zur Projekt- und Prozessebene, Teil III

Telefonische standardisierte Befragung der Antragsteller der Uckermark (Kapitel III-3)

Die Uckermark hatte keinen starken inhaltlichen Fokus entwickelt, dementsprechend heterogen waren die Projektanträge und Antragsteller. Die Begleitforschung interessierte insbesondere, wie sich die meist nicht gewinnorientierten Organisationen finanzieren, welche Rolle die staatliche Förderung dabei spielt und welcher Einfluss der Finanzierung auf die sonstige Strategie der Organisationen besteht. Zur Beantwortung dieser Fragen wurde eine standardisierte Befragung entwickelt, die allerdings aufgrund der sehr unterschiedlichen Antragsteller nicht auf etliche Filterfragen verzichten konnte. Deshalb wurde eine telefonische Befragung durchgeführt, bei der die Interviewer den in Excel erstellten Fragebogen (Abbildung 3.2) selber am Bildschirm ausfüllten.

Zum Zeitpunkt der Planung der Erhebung lagen der Begleitforschung Namen und Kontaktdaten von 94 Antragstellern vor, darunter 37, deren Anträge bewilligt, und 57, deren Anträge nicht bewilligt oder gar nicht zur Umsetzungsreife gebracht worden waren. Von den Antragstellern mit bewilligten Anträgen konnten 35, also 95 %, durch die Erhebung erreicht werden, von den nicht bewilligten wurden 30 Antragsteller, also 53 %, erreicht. Insgesamt wurden somit 65 Personen bzw. 69 % aller Antragsteller telefonisch mit dem standardisierten Fragebogen befragt.

Die Befragung dauerte trotz der Standardisierung jeweils etwa 30 Minuten. Zum einen wurden oft ergänzende Bemerkungen gemacht, die von den Befragern nach Möglichkeit in den vorgesehenen offenen Feldern erfasst wurden, zum anderen gab es ein ausführliches Datenblatt zu den Kontakten der Antragsteller und deren Rolle im Projekt und für die Organisation der Antragsteller.

Die Daten wurden quantitativ statistisch ausgewertet, wobei besonders der Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung, der Finanzierungsstrategie und der sonstigen Strategie der Antragsteller oder ihrer Organisationen interessierte. Die Befragung und ihre Ergebnisse werden in Kapitel III-3 beschrieben.

Abbildung 3.2: Fragebogen in Excel-Sheets für die Telefonbefragung der Antragsteller in der Uckermark (Auszug)

32	Welche der folgenden **Finanz**quellen spielten in den letzten 2 Jahren eine Rolle in der Finanzierung Ihrer Organisation und bisheriger Projekte (ohne LandZukunft!)? *[Einzeln vorlesen und ankreuzen wenn zutreffend]* 2. Bitte bringen Sie sie in die Reihenfolge ihrer Wichtigkeit! /die Kreuze mit mit Wichtigkeit überschreiben; 1 am Wichtigsten]	
a	**andere Fördermittel oder öfftl. Zuschüsse**	
b	**Querfinanzierung durch beteiligte Organisation**	
c	**Spenden und Sponsoring**	
d	**Private Kredite**	
e	**Bankkredite**	
f	**bare Eigenmittel** (aus der eigenen Organisation oder privat)	
g	**Sonstiges:**	
h	weiß nicht	
i	Trifft nicht zu	
32a	*Wenn Private bzw. Netzwerk/ Verein o.ä.:* Welche Rolle spielten in den letzten 2 Jahren unbare Eigenleistungen für Ihr Projekt bzw. für Ihre Organisation/ Ihr Netzwerk? *[Alle vorlesen]*	
a	Sehr wichtig	
b	Wichtig	
c	weniger wichtig	
d	Keine	
e	Trifft nicht zu	
f	Weiß nicht	
33	Wie viele zeitlichen Kapazitäten werden aktuell in Ihrer Organisation/ ihrem Netzwerk bzw. im Bereich Ihres persönlichen Engagements durch die Notwendigkeit, Mittel einzuwerben, gebunden? *[Alle vorlesen]*	
a	Der überwiegende Teil (>=50%)	
b	Ein größerer Teil (>=20%)	
c	Ein kleinerer Teil (<20%)	
d	Ein vernachlässigbarer Teil (<5%)	
e	weiß nicht	
34	Gab es in den vergangenen Jahren und Monaten größere Änderungen in den Finanzierungsquellen oder in ihrer relativen Bedeutung?	
a	Ja	
b	Nein	
c	Weiß nicht	
34a	*Wenn ja:* Welche Finanzierungsquelle hat am stärksten an relativer Bedeutung gewonnen?	
	weiß nicht	
34b	*Wenn ja:* Warum hat diese Mittelquelle an Bedeutung gewonnen?	
	=> Weiter zu "FinOpt"	

Einleitung | Person | ErfahrungPrivat | Organisation | PersonOrg | HumanResources | Markt | **FinanzAllg** | Finopt | LZProjektOrg | LZProjekt | Zusage | Abgelehnt | ProjektPrivat | BeratungKONTAKT | Kontakte | PartnerKONTAKT | FoerdInst_KONTAKT | Abschluss

Quelle: Eigener Fragebogen.

Interviews mit den Tourismusverantwortlichen der Region Holzminden (Kapitel III-4.2)

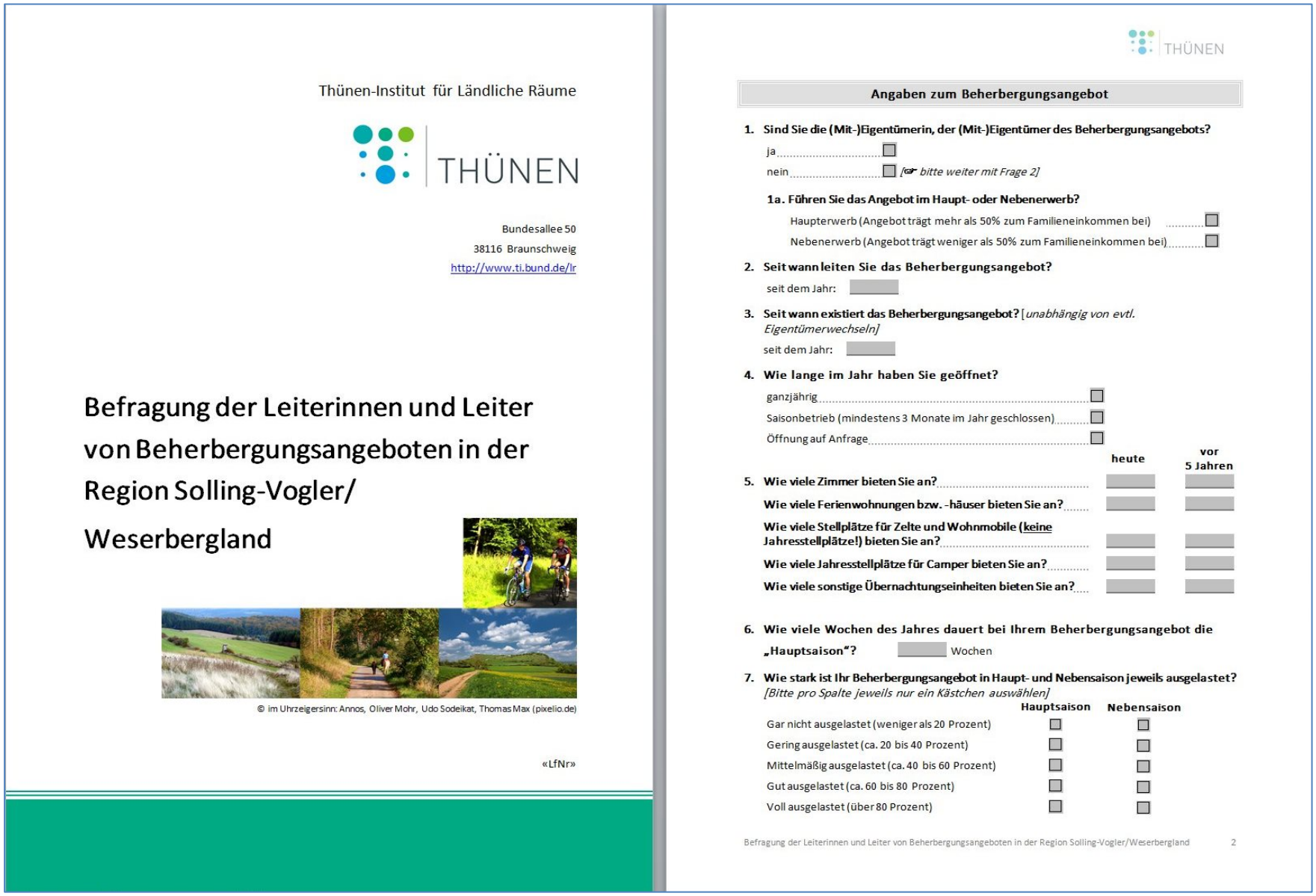
Auch in Holzminden wurden Interviews zum Fokusthema, hier der Tourismus und vor allem die Destinationsentwicklung, geführt. Die Ansprechpartner waren dieses Mal neben dem Vertreter der Destinationsmanagementorganisation und zwei Vertretern der Landkreisverwaltung elf Vertreter von Kommunen der Destination Solling-Vogler-Region und zweier ihrer Nachbargemeinden. Als Gesprächspartner wurden in den Kommunen die jeweiligen Zuständigen für den Tourismusbereich angesprochen, wobei es sich manchmal um Mitarbeiter der Verwaltung, oft aber auch um die Bürgermeister handelte. Die insgesamt 14 Interviews dauerten durchschnittlich eineinhalb Stunden. Sie wurden aufgezeichnet und transkribiert und anschließend für die Auswertung codiert. Die Interviews ergänzen die Ergebnisse der Erhebung bei den Übernachtungsanbietern der Region (s. nächster Abschnitt). Sie werden im Kapitel III-4.2 beschrieben.

Schriftliche standardisierte Befragung der Tourismusanbieter der Region Holzminden (Kapitel III-4.3)

Neben den Interviews mit den Tourismusverantwortlichen der Region wurden in Holzminden die Übernachtungsanbieter zu ihrer Situation, ihrer Strategie und zu ihrer Perspektive auf die Region und das Destinationsmanagement befragt. Die schriftliche standardisierte Befragung (Abbildung 3.3) richtete sich an Leiterinnen und Leiter von Beherbergungsangeboten der elf Mitgliedskommunen der Destination Solling-Vogler und zweier benachbarter Kommunen. Mithilfe einer umfassenden Recherche in lokalen Unterkunftsverzeichnissen, Webseiten der Gemeinden und weiteren Internetquellen wie fewo-direct.de oder mein-monteurzimmer.de wurden 338 Beherbergungsanbieter identifiziert und angeschrieben. Zwei Wochen später erfolgte in einer Nachfassaktion eine schriftliche Erinnerung an die Anbieter, die auch das Angebot enthielt, ihnen den Fragebogen bei Bedarf erneut zuzuschicken. Schließlich schickten 139 der angeschriebenen Anbieter einen ausgefüllten und auswertbaren Fragebogen zurück, was einer Rücklaufquote von 41 % entspricht.

Die Daten wurden statistisch ausgewertet, wobei wie in der Uckermark ein besonderes Interesse auf dem Zusammenhang zwischen den Ressourcen der Anbietern, ihrer Finanzierungsstrategie und sonstigen Ausrichtung sowie ihrer allgemeinen Entwicklung lag. Zudem wurde untersucht, wie sich diese Aspekte auf den Blick der Anbieter auf die Destination und ihr Management auswirkten. Diese Befragung und ihre Ergebnisse werden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Interviews in den Gemeinden der Anbieter (s. vorheriger Abschnitt) in Kapitel III-4.3 dargestellt.

Abbildung 3.3: Ansicht des Fragebogens für die Tourismusanbieter (Ausschnitt)



Thünen-Institut für Ländliche Räume

THÜNEN

Bundesallee 50
38116 Braunschweig
http://www.ti.bund.de/lr

Befragung der Leiterinnen und Leiter von Beherbergungsangeboten in der Region Solling-Vogler/ Weserbergland

© im Uhrzeigersinn: Annos, Oliver Mohr, Udo Sodeikat, Thomas Max (pixelio.de)

«LfNr»

THÜNEN

Angaben zum Beherbergungsangebot

1. **Sind Sie die (Mit-)Eigentümerin, der (Mit-)Eigentümer des Beherbergungsangebots?**
   ja ☐
   nein ☐ *[☞ bitte weiter mit Frage 2]*

   1a. Führen Sie das Angebot im Haupt- oder Nebenerwerb?
   Haupterwerb (Angebot trägt mehr als 50% zum Familieneinkommen bei) ☐
   Nebenerwerb (Angebot trägt weniger als 50% zum Familieneinkommen bei) ☐

2. **Seit wann leiten Sie das Beherbergungsangebot?**
   seit dem Jahr: ____

3. **Seit wann existiert das Beherbergungsangebot?** [*unabhängig von evtl. Eigentümerwechseln]*
   seit dem Jahr: ____

4. **Wie lange im Jahr haben Sie geöffnet?**
   ganzjährig ☐
   Saisonbetrieb (mindestens 3 Monate im Jahr geschlossen) ☐
   Öffnung auf Anfrage ☐

	heute	vor 5 Jahren
5. **Wie viele Zimmer bieten Sie an?**		
Wie viele Ferienwohnungen bzw. -häuser bieten Sie an?		
Wie viele Stellplätze für Zelte und Wohnmobile (keine Jahresstellplätze!) bieten Sie an?		
Wie viele Jahresstellplätze für Camper bieten Sie an?		
Wie viele sonstige Übernachtungseinheiten bieten Sie an?		

6. **Wie viele Wochen des Jahres dauert bei Ihrem Beherbergungsangebot die „Hauptsaison"?** ____ Wochen

7. **Wie stark ist Ihr Beherbergungsangebot in Haupt- und Nebensaison jeweils ausgelastet?**
   [Bitte pro Spalte jeweils nur ein Kästchen auswählen]

	Hauptsaison	Nebensaison
Gar nicht ausgelastet (weniger als 20 Prozent)	☐	☐
Gering ausgelastet (ca. 20 bis 40 Prozent)	☐	☐
Mittelmäßig ausgelastet (ca. 40 bis 60 Prozent)	☐	☐
Gut ausgelastet (ca. 60 bis 80 Prozent)	☐	☐
Voll ausgelastet (über 80 Prozent)	☐	☐

Interviews zum Mikrofinanzinstrument in Holzminden (Kapitel III-4.4)

In Ergänzung zur direkten Förderung der touristischen Entwicklung wurde in Holzminden mit *LandZukunft* auch der Versuch unternommen, alternative Finanzierungsinstrumente zu entwickeln, die der ursprünglichen Planung nach ihrerseits von touristischen Anbietern genutzt werden sollten. Um diese Strategie und das letztlich implementierte Angebot einer Mikrofinanzierung zu bewerten, wurden jeweils ein Interview mit Vertretern zweier regionaler Kreditinstitute und zwei Interviews mit einem Vertreter des involvierten Mikrofinanzinstitutes geführt. Von diesen zwei Interviews fand eines zu Beginn des Modellvorhabens *LandZukunft* und eines, dann telefonisch, am Ende des Modellvorhabens statt. Die Interviews dauerten jeweils etwa 45 Minuten, basierten auf einem strukturierten Leitfaden und hatten den Charakter von Experteninterviews, in denen auch viel allgemeines Wissen zur Finanzierung von Unternehmen und Einzelpersonen in der Region, zu Angeboten der Institute, zur Finanzierungssituation im Tourismus und zu Bedarf und Ausgestaltung alternativer Finanzierungsinstrumente erfragt wurde. Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert und gemäß der Struktur des Leitfadens codiert. In die Auswertung flossen auch die Ergebnisse der Befragung der Beherbergungsanbieter (s. vorheriger Abschnitt) zu ihrer Finanzierungsstrategie ein. Die Beschreibung der Interviews und Ergebnisse finden sich in Kapitel III-4.4.

Interviews mit Projektträgern zum Thema „Bildung“ in Birkenfeld (Kapitel III-5)

Auch in Birkenfeld wurde das Thema „Bildung“ im Zeitablauf zunehmend wichtig, obwohl es nicht von Anfang an so sehr im Fokus gestanden hatte wie in Dithmarschen. Bildungsthemen wurden vor allem vom Berufsförderungswerk (BFW) in Birkenfeld und vom Umweltcampus Birkenfeld (UCB) eingebracht und der UCB wurde zum wichtigsten Projektträger in Birkenfelds *LandZukunft*-Projekten. Für die Untersuchung wurden deshalb fünf Verantwortliche der Projekte mit Bildungsfokus aus dem UCB und dem BFW ausgewählt und interviewt.

In diesen etwa einstündigen Face-to-Face-Interviews nach strukturierten Leitfäden wurde nach der Situation des Trägers und der Projektverantwortlichen und der Bedeutung des Projektes ebenso gefragt wie danach, wie sich das Projekt in die sonstigen Aktivitäten einfügte und inwiefern es dazu geführt haben könnte, dass die Organisationen und Personen vor Ort sich stärker vernetzten. Ein wichtiger Aspekt war außerdem die Frage nach der Weiterführung der Projekte nach dem Auslaufen der *LandZukunft*-Förderung.

Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert, den theoretisch abgeleiteten Oberkategorien zugeordnet und vergleichend, aber auch im jeweiligen Projektkontext ausgewertet. Bei der Rekonstruktion der Fälle anhand des Interviewmaterials und ergänzender Dokumente ging es zum einen darum, den Prozessverlauf und die Rollen der einzelnen Beteiligten darin nachzuvollziehen, zum anderen aber auch darum, die Beziehungen wichtiger beteiligter und potenziell wichtiger nicht beteiligter Akteure zueinander verstehen zu lernen. Die Beschreibung der Interviews und ihrer Ergebnisse findet sich in Kapitel III-5.

Interviews zu Talentekompass und Praxispool in Dithmarschen (Kapitel III-6)

In Dithmarschen wurde die Umsetzung der drei Talentekompasse in die Hände der jeweiligen Gebietskörperschaften (einer Gemeinde, einem Amt und einer amtsfreien Gemeinde) gelegt, die ihrerseits vor Ort Träger für die Implementierung auswählten. Jeder dieser Träger stellte eine, in einem Fall mehrere, Koordinatorinnen ein, die ihrerseits maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung der Talentekompasse hatten. Für ganz Dithmarschen war der Praxispool tätig, der außerschulische Lernorte auswählte und in eine Datenbank aufnahm, die jedem Interessierten helfen sollte, das jeweils geeignete Bildungsangebot zu finden. Auch der Praxispool wurde maßgeblich von zwei Koordinatorinnen umgesetzt.

Die Begleitforschung führte mit fünf Koordinatorinnen aus den drei Projektkommunen und dem Praxispool und mit drei weiteren Verantwortlichen aus den Projektkommunen leitfadengestützte strukturierte telefonische Interviews. Inhaltlich ging es in den Gesprächen mit den Koordinatorinnen darum, wie die Entscheidungsprozesse vor Ort aussahen, wie die Entscheidungen verschiedener Beteiligter und Gremien untereinander abgestimmt wurden, welche Freiheitsgrade die Koordinatorinnen besaßen und wie sie sie nutzten, welche Ziele sie selber für wichtig hielten und welche Strategie sie verfolgten, um allen Anforderungen gerecht zu werden. In den Interviews mit den anderen Verantwortlichen ging es vor allem um die Frage, wie und wo es gelungen war, das Erreichte nach Ablauf des Modellvorhabens fortzuführen und welche Unterstützung es dafür gab.

Die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und den theoretisch abgeleiteten Oberkategorien zugeordnet, um eine vergleichende vor allem aber rekonstruierende Auswertung zu ermöglichen. Während in der vergleichenden Perspektive Unterschiede der verschiedenen Projektkommunen und mögliche Konsequenzen identifiziert wurden, wurde in der rekonstruierenden Perspektive nachvollzogen, wie der Prozess von der Konzeptauslegung zu Beginn, über die Implementierung und Umsetzung vor Ort bis hin zur angestrebten Fortsetzung nach Ablauf des Modellvorhabens verlief. Der rekonstruierte Fall bildete dann das Material für die Analyse. Ergänzend nahm die Begleitforschung an Abstimmungs- und Koordinationsgesprächen im Zusammenhang mit dem Talentekompass und dem Bildungspool teil (s. Tabelle 3.1). Die Beschreibung dieses Teils der Begleitforschung und seiner Ergebnisse findet sich in Kapitel III-6.

3.2 Erhebungen zu Steuerung und Lernen (Teile I und II)

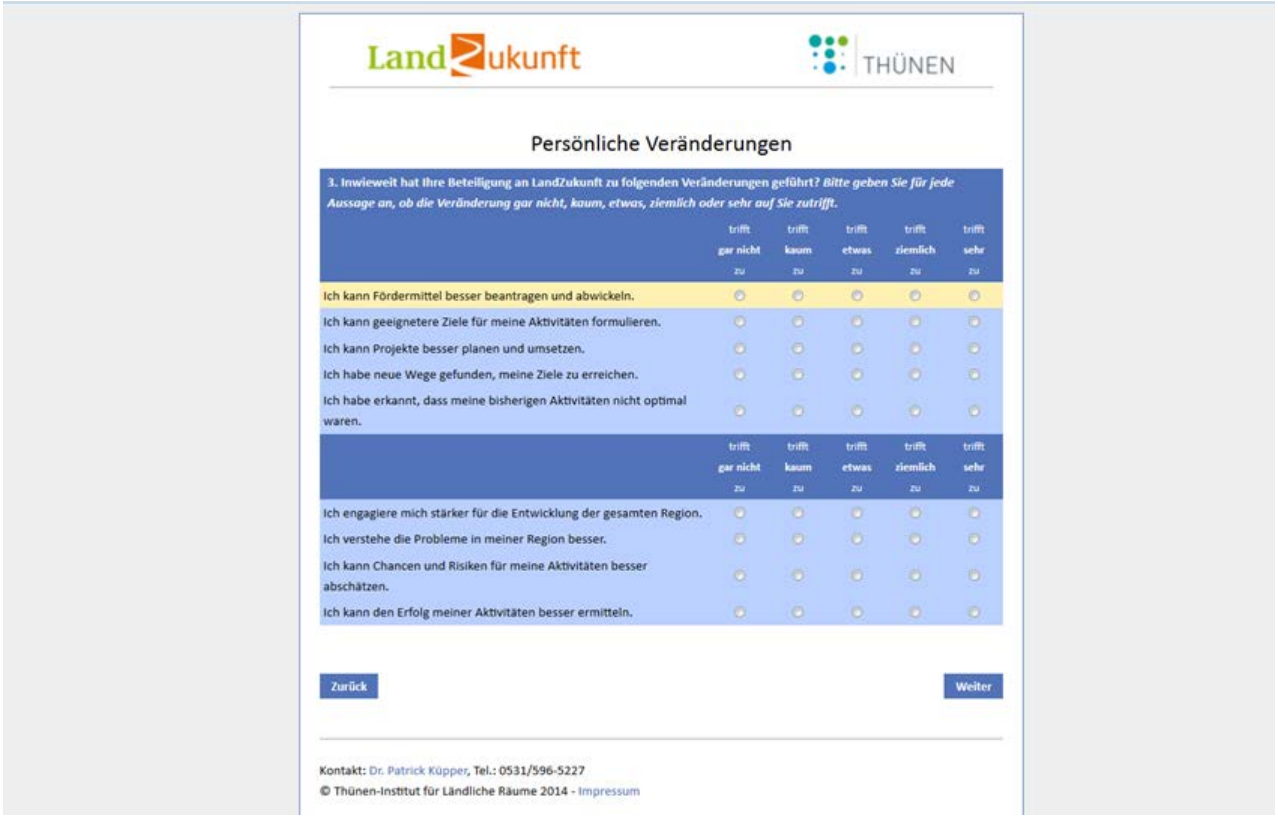
Online-Befragung aller Beteiligten zu Lern- und Steuerungsprozessen in regionalen Entwicklungspartnerschaften (Kapitel I-2 und II-2)

Lern- und Steuerungsprozesse in der Regionalentwicklung sind angesichts der Vielzahl an Beteiligten und regionaler Besonderheiten überaus komplex und lassen sich demzufolge nur schwer empirisch fassen. In der Regel basieren entsprechende Untersuchungen auf qualitativen Fallstudien, die sich auf Einschätzungen weniger Schlüsselakteure im Rahmen von leitfadengestützten Interviews stützen. In der Begleitforschung von *LandZukunft* wird dieses Vorgehen (s. folgenden Abschnitt) durch eine standardisierte Querschnittsanalyse ergänzt. Neben dem inhaltlichen Interesse besteht auch ein Ziel der Erhebung darin, ein entsprechendes empirisches Instrument zu entwickeln und anhand der Befragung der beteiligten Akteure in den vier Modellregionen zu erproben.

Zur standardisierten schriftlichen Befragung wurde ein Online-Fragebogen erstellt (Abbildung 3.4). Diese Befragungsart ist abgesehen von den üblichen Vor- und Nachteilen schriftlicher Befragungen schnell und kostengünstig. Zudem können auch komplexere Filterführungen vorgenommen werden, die der Befragte selbst nicht nachvollziehen muss. Eine solche Befragung war in der Begleitforschung von *LandZukunft* möglich, da die E-Mail-Adressen der beteiligten Personen über die Entwicklungsagenturen verfügbar waren oder Dokumenten wie Projektanträgen entnommen werden konnten. Da die Befragten oftmals größere Organisationen vertraten und die Kommunikation zum Modellvorhaben meist über E-Mail stattfand, ist davon auszugehen, dass sich durch die Befragungsart kaum negative Auswirkungen auf den Rücklauf ergeben.

Der Online-Fragebogen (siehe Abbildung 3.4 und Anhang) wurde mit der Software von SoSci Survey erstellt und auf deren Server gehostet. Das Fragebogendesign orientiert sich dabei an den Prinzipien der *Tailored Design Method* (Dillman, 1978; Dillman, Smyth, Christian, 2014). Neben dem Layout und der Frageformulierung ist demnach auch die Begrenzung des Aufwandes zur Beantwortung des Fragebogens von zentraler Bedeutung. Deshalb wurde der Fragebogen auf 15 Fragen mit zum Teil weiteren Unterfragen begrenzt, sodass das Ausfüllen in 15 Minuten möglich war.

Abbildung 3.4: Screen-Shot von der Online-Befragungsmaske für alle Beteiligten zum Thema „Lernen“ und Steuern über Ziele



Die zu Befragenden wurden danach ausgewählt, ob sie an der Umsetzung von *LandZukunft* aktiv mitwirkten. Dazu zählten die Vertreter der Entwicklungsagentur und des Abwicklungspartners, die Mitglieder in den *LandZukunft*-Entscheidungsgremien der Modellregionen, die Ansprechpartner der geförderten Projekte sowie beratend tätige Akteure. Die Recherche der Namen ergab eine Grundgesamtheit von 278. Diese zu Befragenden wurden am 06./07.11.2014 per Brief über die Online-Befragung informiert und ihnen wurde eine E-Mail mit dem entsprechenden Link am 11.11.2014 zugesandt. Es folgten Erinnerungsschreiben per Mail am 17.11., 27.11. und 11.12.2014. Die zu Befragenden hatten die Möglichkeit, den Fragebogen bis zum Jahresende 2014 auszufüllen. Die Bereinigung der zu Befragenden um solche Personen, die nicht zur Grundgesamtheit gehörten, z. B. wenn ihre Projekte doch nicht über *LandZukunft* gefördert wurden, oder die über die recherchierten Kontaktdaten nicht mehr erreichbar waren, ergab eine bereinigte Grundgesamtheit von 264 Personen.

Zusätzlich zu den unmittelbar an *LandZukunft* Beteiligten sollten zunächst auch die Kreistagsmitglieder, die in den regelmäßig informierten Ausschüssen saßen, befragt werden. In zwei Modellregionen wurde jedoch dringend von einer solchen Befragung abgeraten, da die Kreistagsmitglieder aufgrund ihrer ohnehin hohen Arbeitsbelastung keine Zeit hätten, um den Fragebogen auszufüllen, und da sie zu wenig beteiligt gewesen seien, um die konkreten Fragen beantworten zu können. Zur Erprobung wurde der Fragebogen an die 27 nicht an *LandZukunft* beteiligten Aus-

schussmitglieder in den beiden verbliebenen Regionen verschickt. Der Rücklauf blieb allerdings mit vier auswertbaren Fragebögen gering und auch die später durchgeführten Interviews mit Ausschussmitgliedern bestätigten, dass deren Wissen zu *LandZukunft* als eines von unzähligen Vorhaben äußerst begrenzt war. Daher wurden diese Fragebögen nicht ausgewertet, sodass nur solche Kreistagsmitglieder erfasst sind, die über ihre Mitgliedschaft hinaus am Modellvorhaben unmittelbar beteiligt waren.

Insgesamt konnten 178 Fragebögen der 264 angeschriebenen Beteiligten ausgewertet werden, was einem Rücklauf von 67 % entspricht. 53 weitere Fragebögen mussten aussortiert werden, da die zu Befragenden sich lediglich durch den Fragebogen im Internet durchgeklickt hatten, ohne substanziell Fragen zu beantworten. Die Auswertung der Befragungsergebnisse, die auf deskriptiven Verfahren sowie nicht-parametrischen Tests und Korrelationsanalysen beruhen, ist jeweils in Kapitel 2 der Berichtsteile I und II dargestellt.

Untersuchungen zum Thema Lernen in regionalen Partnerschaften und Steuern über Ziele (Kapitel I-3 und II-3)

Die Herausforderung im Bereich Governance bestand darin, die Entwicklungen bei der Organisation des Modellvorhabens in den Regionen möglichst genau abbilden zu können. Entsprechend wurde hier ein Mix aus verschiedenen Methoden verwendet, um unterschiedliche Daten generieren und auswerten zu können. Die unterschiedlichen Quellen ermöglichten es darüber hinaus eine Validierung der zentralen Aussagen.

Die Untersuchung der Governance bei *LandZukunft* basiert auf drei verschiedenen Datenquellen: Erstens auf der theoriegeleiteten qualitativen Expertenbefragung, zweitens auf teilnehmenden Beobachtungen von Sitzungen der Entscheidungsgremien und anderen für das Modellvorhaben relevanten Arbeitstreffen, wie bspw. Sitzungen von lokalen Aktionsgruppen, Vernetzungstreffen oder Telefonkonferenzen der *LandZukunft*-Regionen und drittens auf Dokumenten, wie z. B. Jahresberichten und Internetpräsenzen, die bezüglich der Forschungsfragen kontinuierlich ausgewertet wurden.

Zu Beginn und am Ende des Modellvorhabens wurden leitfadengestützte Interviews zur Verwendung von Steuerungsinstrumenten, speziell zum Einsatz des Steuerns über Ziele, und zum Thema Lernen mit den zentralen Funktionsträgern in allen vier Regionen durchgeführt. Die Leitfäden wurden je nach Funktion und organisatorischer Zugehörigkeit des Interviewten angepasst (siehe Anhang). Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte anhand der Funktion, die die Akteure in der regionalen Partnerschaft ausübten. Die Anzahl der befragten Akteure variierte aufgrund der Größe der regionalen Partnerschaft und der jeweiligen Besonderheiten. Für die zweite Erhebungsphase zum Ende des Modellvorhabens wurden in den vier Regionen insgesamt 36 Interviews durchgeführt, die je nach Rolle und Funktion der interviewten Person zwischen 60 und 120 Minuten dauerten. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert.

Für die Auswertung der Interviews wurden ein Kategoriensystem und ein Codierhandbuch deduktiv entwickelt (siehe Teil II). Zur Validierung einzelner Fakten und Analyseergebnisse wurden darüber hinaus weitere Recherchen angestellt. So wurden die regionalen Entwicklungskonzepte der lokalen Aktionsgruppen (LEADER), Dokumente von Landesbehörden, Satzungen und Internetpräsenzen ebenso genutzt wie Presseberichte aus Online- und Tageszeitungen. Die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse finden sich in Kapitel 3 der Berichtsteile I und II.

Gruppendiskussion zum Kapazitätsaufbau sowie zum Spannungsverhältnis von Autonomie und Steuerung (Kapitel I-3 und II-3)

Für den Herbst 2015 hatte die Begleitforschung den Vertretern der vier Modellregionen angeboten, ihre Forschungsergebnisse dort zu präsentieren und zu diskutieren. Allerdings nahmen nur die beiden Modellregionen Birkenfeld und Dithmarschen dieses Angebot an, während die Vertreter aus den anderen beiden Regionen aus terminlichen Gründen ablehnen mussten. Nach der Ergebnisvorstellung und Diskussion wurde in jeder der beiden Regionen eine strukturierte Gruppendiskussion mit ausgewählten Vertretern der Region durchgeführt. Das Ziel dieses letzten Erhebungsschrittes der Begleitforschung bestand darin, die Gruppenmeinungen zum Modellvorhaben zu ermitteln sowie ergänzende Informationen zur Kontrolle bestehender Ergebnisse im Sinne einer Methodentriangulation zu erheben. Das Modellvorhaben und seine Folgen sollte aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und unterschiedliche Sichtweisen direkt miteinander konfrontiert werden, sodass sich ein Gesamtbild herausbilden bzw. das Für und Wider verschiedener Positionen diskutiert werden kann (Lamnek, 2005: 69-78).

Da für die strukturierte Gruppendiskussion in der zweiten Hälfte des Workshops nur ca. eine Stunde zur Verfügung stand, musste sich der Leitfaden auf zwei Themen beschränken. Im ersten Themenfeld (Lernen in regionalen Partnerschaften) ging es um die Frage, welche Effekte zum Kapazitätsaufbau das Modellvorhaben in den Regionen bewirkt hat und welche externen Maßnahmen notwendig waren, um diesen Prozess anzustoßen bzw. zu verfestigen. Im zweiten Themenfeld (Steuern über Ziele) wurde die Frage diskutiert, wie die regionale Partnerschaft mit dem Spannungsverhältnis von Autonomie und Kontrolle bzw. Steuerung umgegangen ist und wie künftig damit umgegangen werden sollte. Beide Themenfelder wurden in einem Leitfaden operationalisiert (siehe Anhang).

Die Diskussion in Birkenfeld fand am 23.09.2015 mit zwölf Schlüsselakteuren statt und dauerte etwa 75 Minuten. Am 28.09.2015 diskutierten in Dithmarschen sechs Schlüsselakteure die beiden Themenfelder etwas länger als eine Stunde. Bei der Auswahl der Teilnehmer wurde darauf geachtet, möglichst unterschiedliche Perspektiven, wie z. B. des organisatorischen Kerns, der Projektträger, der Kommunen und der Wirtschaft, repräsentiert zu haben. Das Gespräch wurde von einem Begleitforscher geleitet sowie von einem weiteren protokolliert und zusätzlich aufgenommen. Anhand der Tonbandaufnahmen wurde das Protokoll schließlich ergänzt und als Zusatzmaterial im Rahmen der Fallstudien im jeweiligen Kapitel 3 der Berichtsteile I und II einbezogen.

Teil I

Koordination im Mehrebenensystem: Steuerung über Ziele als „innovatives Element“ von *LandZukunft*

Patrick Küpper und Stefan Kundolf

Der Begriff „Governance“ beschreibt einen Prozess durch den öffentliche und private Handlungen und Ressourcen koordiniert werden und diese eine gemeinsame Richtung und Bedeutung erhalten (Peters und Pierre, 2004: 78-81). Dabei werden der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren betont. Bei der Mehrebenensteuerung *(multilevel governance*) kommen neben den horizontalen noch vertikale Verbindungen zwischen den Ebenen hinzu, die nicht hierarchisch sind, sondern komplex, netzwerkartig und eher informell. Die untere Ebene ist zwar eingebettet in die übergeordneten Institutionen, sie hat aber gewisse Handlungsspielräume, eigene Interessen zu verfolgen. Die traditionelle Steuerung durch Befehl und Kontrolle (*command and control*) ist hingegen kaum möglich. Die Akteure können dieses diffuse institutionelle Arrangement strategisch nutzen, um ihre Positionen zu festigen oder ihre Macht zu vergrößern.

Die Steuerungsprozesse im Modellvorhaben *LandZukunft* finden in einem solchen Mehrebenenkontext statt. Dabei lassen sich mindestens drei Ebenen unterscheiden: die staatliche Ebene mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und ggf. dem jeweiligen Land, die Ebene der regionalen Partnerschaft mit dem Entscheidungsgremium, der Entwicklungsagentur und dem Abwicklungspartner sowie die Ebene der Projektträger und -umsetzenden. Als zentrales Steuerungsinstrument kommt dabei das Steuern über Ziele, das als „innovatives Element“ von *LandZukunft* mit diesem Modellvorhaben für die ländliche Entwicklung erprobt werden soll, zum Einsatz. Das bedeutet, dass das BMEL den regionalen Partnerschaften ein Regionalbudget zur selbstständigen Bewirtschaftung zur Verfügung stellt, um die in einem Vertrag vereinbarten Ziele zu erreichen. Die Projektträger können dann von der Partnerschaft darauf verpflichtet werden, einen Beitrag zur Erreichung dieser regionalen Ziele zu leisten.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Begleitforschung die folgenden Forschungsfragen: (1) Inwiefern ist das Steuern über Ziele in Verbindung mit dem Regionalbudget ein effektives Steuerungsinstrument und welche Faktoren beeinflussen diese Effektivität im Rahmen von *LandZukunft*? (2) Wie aufwändig ist dieses Steuerungsinstrument und für wie legitim halten die regionalen Akteure diese Steuerung? Hierbei sind ebenfalls die Einflussfaktoren für den Aufwand und die Legitimität von Interesse. (3) Welchen Bedingungen sind zu beachten, sollte das Steuern über Ziele in die Regelförderung übernommen werden? Im Vordergrund der Untersuchung steht die Effektivität des Steuerungsinstrumentes, die sich daran festmachen lässt, inwiefern die regionalen Ziele Akteure zum Engagement motivierten (Motivationsfunktion), die Projektauswahl bestimmten (Selektionsfunktion), die Aktivitäten der regionalen Akteure koordinierten (Koordinationsfunktion) und zum Controlling genutzt wurden (Kontrollfunktion), sodass die regionalen Ziele im Rahmen von *LandZukunft* erreicht wurden. Bei dieser Steuerung entsteht ein Aufwand, der sich insbesondere in zeitlichen Ressourcen der beteiligten Akteure und finanzielle Ressourcen zur Beauftragung entsprechender Prozesskoordinatoren bemisst. Schließlich stellt sich die Frage nach der Legitimität des Steuerungsansatzes, wobei in der wissenschaftlichen Diskussion häufig davon ausgegangen wird, dass ein Zielkonflikt zwischen Legitimität und Aufwand besteht. Um Entscheidungsverfahren für möglichst viele Akteure akzeptabel zu gestalten und ihnen die Gelegenheit zu bieten, sich angemessen daran zu beteiligen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit über die Ent-

scheidungen herzustellen und möglichst breit anerkannte Ergebnisse zu produzieren, ist nämlich ein erheblicher Aufwand erforderlich. Die dritte Forschungsfrage ist stark anwendungsorientiert und führt zu Überlegungen hinsichtlich der Übertragbarkeit auf die Regelförderung. Dabei kann die Frage, ob das Steuern über Ziele übernommen werden sollte, weil es effektiver, mit weniger Aufwand verbunden und legitimer als andere Steuerungsansätze ist, nur bedingt beantwortet werden. Einerseits konzentrierten sich die empirischen Untersuchungen aus ressourcenökonomischen Gründen auf die Steuerungsprozesse im Rahmen von *LandZukunft*. Andererseits bildeten Erfahrungen der befragten Akteure mit anderen Steuerungsansätzen aus der Regelförderung – und hierbei insbesondere die LEADER-Förderung – einen wichtigen Vergleichsmaßstab, vor dessen Hintergrund sie die Steuerung im Rahmen von LandZukuft interpretierten und bewerteten.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird zunächst der aktuelle Forschungsstand aufgearbeitet (Kapitel I-1). Dann werden Ergebnisse der standardisierten Befragung aller beteiligten Akteure in den vier Modellregionen vorgestellt (Kapitel I-2). Im folgenden Kapitel I-3 sind die Ergebnisse der vertiefenden Fallstudien in den Regionen dargestellt. Schließlich wird ein Fazit gezogen, in dem die Forschungsfragen beantwortet und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden (Kapitel I-4).

1 Stand der Forschung zur ländlichen Governance und zum Steuern über Ziele

Im Folgenden wird der Forschungsstand zur ländlichen Governance und zum Steuern über Ziele kurz dargestellt, um das theoretische Vorwissen, das die empirische Untersuchung geleitet hat, transparent zu machen. Mit Bezug zum Modellvorhaben *LandZukunft* liegt der Fokus auf den ländlichen Entwicklungspartnerschaften (Kapitel I-1.1) im Mehrebenensystem (Kapitel I-1.2) und dem Steuern über Ziele (Kapitel I-1.3). Abschließend wird diskutiert, wie solche Governance-Arrangements bewertet werden können (Kapitel I-1.4). Hierzu werden klassische Bewertungskriterien aus der Governance-Forschung hinsichtlich ihrer Effektivität genutzt. Zudem werden Ebenfalls Erkenntnisse zum Steuerungsaufwand und zur Legitimität beleuchtet.

Insgesamt liegen umfangreiche Forschungsarbeiten zu ähnlichen Governance-Arrangements wie in *LandZukunft* sowohl in der deutschen als auch der internationalen Diskussion vor. In den nachfolgenden Kapiteln wird dann empirisch überprüft, ob diese Erkenntnisse und Hypothesen auch auf das Modellvorhaben zutreffen. Denn *LandZukunft* weicht insofern von den in der Literatur untersuchten Governance-Formen ab, als dass hierbei stärker auf Dezentralisierung von Verantwortung gesetzt wird und das Steuern über Ziele zur Selbststeuerung und -kontrolle innerhalb der regionalen Partnerschaften verwendet werden soll. Zudem wirft der Literaturüberblick die Frage auf, wie in den Modellregionen mit dem Spannungsverhältnis von regionaler Selbststeuerung und Kapazitätsaufbau einerseits und den Elementen des New Public Managements (Wettbewerb, Steuern über Ziele, Regionalbudget) andererseits umgegangen wird.

1.1 Ländliche Entwicklungspartnerschaften

Partnerschaften sind formalisierte Kooperationen von öffentlichen Akteuren mit Wirtschaft, zivilgesellschaftlichem Sektor und Bürgerinitiativen. Durch eine Vereinbarung zwischen den Partnern entsteht eine formale Organisationsstruktur mit einem Partnerschaftsgremium (Lowndes und Skelcher, 1998: 314). Die Gründe für die Ausbreitung von Partnerschaften liegen in ihrem Potenzial für mehr Ressourceneffizienz durch die Reduktion von Dopplungen, das Teilen von Overheads, die Kombination ergänzender Fähigkeiten und Innovationen. Darüber hinaus sind Partnerschaften wichtig, um zusätzliche Ressourcen zu akquirieren, wenn Fördervoraussetzungen die Beteiligung weiterer Akteure voraussetzen oder wenn private Ressourcen öffentliche Finanzknappheiten überwinden sollen. Lowndes und Skelcher (1998) argumentieren, dass Partnerschaften keinem Koordinationsmechanismus entsprechen, sondern einer Organisationsform. Demnach müssen Partnerschaften nicht auf einem Netzwerk basieren, das durch gegenseitigen Nutzen, Vertrauen und Reziprozität gekennzeichnet ist. Stattdessen können informelle Abstimmungsprozesse im Netzwerk, hierarchische Prozeduren, die vom organisatorischen Kern bestimmt werden, und Wettbewerbsmechanismen zur Vergabe von Fördermitteln abwechselnd oder zeitgleich in Partnerschaften präsent sein.

Seit den 1980er Jahren wurden in vielen Ländern sogenannte *area-based partnerships* eingeführt, um benachteiligte ländliche Regionen oder Stadtviertel zu revitalisieren (Bruckmeier, 2000, Sabel, 1996; Jones und Little, 2000: 173; Edwards et al., 2001: 293 f.). Jessop (1997) interpretiert diese Ausbreitung von Experimenten mit neuen Koordinationsmechanismen als Ergebnis einer neuen Erzählung, dass Städte und Regionen selbst verantwortlich für ihre Entwicklung sind und endogene Strategien verfolgen sollen. Angesichts begrenzter lokaler Ressourcen wurden dabei lokale Verwaltungen zunehmend als Teil des Problems wahrgenommen, sodass neue Kooperationen und Partnerschaften angestoßen wurden. Allerdings zeige sich zunehmend, dass neben Staats- und Marktversagen auch Governance-Versagen bestehe: „Too often their main (if not sole) material existence takes such forms as consultants' reports, outline proposals, non-binding agreements, glossy brochures, more or less regular conferences, meetings, or seminars, cultural exchanges, databases, and information centres. In other cases there has been a proliferation of small-scale partnerships with limited co-ordination, insufficient resources, and, often conflicting goals" (Jessop, 1997: 40).

Im Jahr 1991 wurden z. B. relativ kohärent 38 Partnerschaften in Irland als Experiment eingeführt, um Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung durch Kombination von Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung auf der lokalen Ebene zu reduzieren (Sabel, 1996). Hier hatten die lokalen Partnerschaften große Entscheidungsfreiheiten bei der Projektauswahl und mussten dafür regelmäßig über die Zielerreichung berichten. Dies führe dazu, dass innovativere Projekt umgesetzt und Ergebnisse von allen Beteiligten positiv bewertet würden. Begünstigende Faktoren seien die hohe Aufmerksamkeit, die der Ansatz in Irland genoss, sowie die zusätzlichen Mittel von EU- und nationaler Ebene, auf die die Partnerschaft zurückgreifen konnte. Die Verstetigung dieses Ansatzes bleibe aber unsicher, weil er parallel zu den demokratischen Strukturen existiert und seine Legitimität allein vom anhaltenden Konsens abhängt, dass Aufwand und Ertrag für alle Partner akzeptabel verteilt sind. Mit der Parallelität der Strukturen sei auch verbunden, dass die Partnerschaft selbst nicht die übergeordneten Institutionen und Routinen ändern kann, um Innovationen zu sichern und in die Breite zu tragen.

In der deutschsprachigen Diskussion wird der Begriff der Entwicklungspartnerschaft bisher nicht so häufig verwendet wie in der internationalen. Stattdessen wird eher von regionaler Kooperation (Diller, 2002; Diller, Nischwitz und Kreutz, 2014) oder Governance (Fürst, 2006, Mose et al., 2014) gesprochen. Diese Begriffe werden hier jedoch nicht genutzt, da regionale Kooperation einerseits neben Entwicklungspartnerschaften von informellem Informationsaustausch bis hin zu rechtlich formalisierten Kooperationen z. B. in interkommunalen Zweckverbänden der Daseinsvorsorge beinhaltet. Andererseits suggeriert der Kooperationsbegriff, dass die Akteure zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Durch die Beteiligung von Gruppen, deren Interessen konfligieren, muss dies aber keinesfalls in Partnerschaften der Fall sein. Ähnliches gilt für den Begriff der regionalen Governance, der in der Regel ein funktionierendes Netzwerk unterstellt, das auf Vertrauen und Reziprozität basiert und das aber innerhalb einer Partnerschaft nicht notwendigerweise vorhanden sein muss. Der konsensuale Entscheidungsmodus führt zu hohen Transaktionskosten oder zum Ausschluss konfliktträchtiger Themen. Auch die Untersuchung von

regionalen Entwicklungsinitiativen in dünn besiedelten, peripheren Räumen zeigt diese Gleichzeitigkeit der Koordinationsformen Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in den organisierten Partnerschaften (Küpper, 2011).

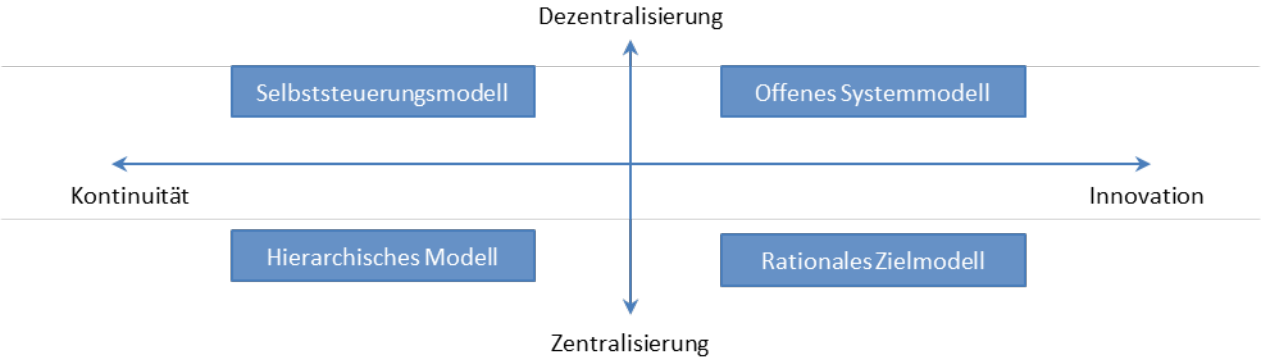
1.2 Partnerschaften im Mehrebenensystem

Die Partnerschaften entstehen in der Regel nicht spontan in den Regionen, sondern werden gezielt von übergeordneten Ebenen initiiert (Diller, 2002; Woods, 2006: 165; Scott, 2012: 12). Dies trifft sowohl auf die Regenerierungspartnerschaften in den Städten als auch auf die Entwicklungsinitiativen in ländlichen Räumen, wie z. B. LEADER zu. Darüber hinaus hat die New Labour Regierung im Vereinigten Königreich diesen Steuerungsansatz intensiv für andere Politikfelder genutzt und zu den dabei entstandenen Erfahrungen bestehen umfassende Forschungsarbeiten (Newman, 2001; Powell und Glendinning, 2002; Clarke und Glendinning, 2002). Staatliche Regierungen versprechen sich vom Einsatz der lokalen Partnerschaften einen ganzheitlicheren Politikansatz, die Überwindung ministerieller Grenzen, eine Reduktion der Transaktionskosten, die durch überlappende Politiken und Koordinationsnotwendigkeiten bestehen, bessere Politikergebnisse durch Beiträge vieler Akteure unterschiedlicher Sektoren und Ebenen, eine verbesserte Koordination zwischen den relevanten Leistungsanbietern, innovative Ansätze durch die Kombination des Wissens verschiedener Partner sowie eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen durch die Beteiligungen von privaten und Non-profit-Organisationen. Allerdings wurden die Spannungen innerhalb des Mehrebenensystems offensichtlich (Newman, 2001: 112). So beschränken Bürokratie und Finanzierungsmodalitäten lokale Entscheidungsspielräume. Sogenannte Best-Practice-Beispiele sollen oftmals von oben durchgesetzt werden. Probleme entstehen, wenn der Staat lokale Partnerschaften nutzen möchte, um die zentral formulierte Politik umzusetzen, und diese mit der Problemwahrnehmung und Prioritätensetzung vor Ort kollidiert.

Zur Analyse der verwendeten Steuerungsansätze im Mehrebenensystem entwickelte Newman (2001) eine Typologie entlang der beiden Dimensionen Zentralisierung/Dezentralisierung und Kontinuität/Innovation (Abbildung I-1.1). Das hierarchische Modell ist stark zentralisiert und bietet wenig Raum für Veränderungen. Dafür sind Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten klar geregelt und eine zentrale Kontrolle der Politikformulierung und -umsetzung ist gegeben. Das rationale Zielmodell orientiert sich am New Public Management mit Zielvorgaben durch die Zentrale und dezentralisierte Umsetzung, der Ressourcenverteilung im Wettbewerbsverfahren, und der Rechenschaftspflicht durch ein Monitoring der Outputs. Durch die Bestimmung der Rahmenbedingungen durch die übergeordnete Ebene ist dieses Modell zentralisiert und führt zu messbaren Veränderungen. Allerdings wird die Erreichung kurzfristiger Output-Ziele begünstigt. Damit geht die Gefahr eines Pragmatismus einher, der sich nur an den Anreizen ausrichtet und keine Kapazitäten, wie Vertrauen zwischen den Partnern und stabile Kooperationen, zur Erreichung langfristiger Outcomes aufbaut. Das offene Systemmodell entspricht am ehesten dem Ideal von regionaler Netzwerk-Governance. Informelle Netzwerke passen sich flexibel an Umweltveränderungen an. Koalitionen bilden sich kurzfristig je nach gemeinsamer Interessenlage heraus. Re-

chenschaftspflichten bestehen jedoch nicht. Schließlich gilt das Selbststeuerungsmodell als dezentralisiert und dafür aber wenig innovativ. Damit ist ein Prozess des *capacity building* verbunden, bei dem Zivilgesellschaft und Bürger einbezogen werden und sich Partnerschaften als dauerhafte Organisationsform unabhängig von staatlichen Ressourcen etablieren sollen. Das Selbststeuerungsmodell stößt einen langfristigen kulturellen Wandel hin zu Engagement und Selbsthilfe an und setzt weniger auf kurzfristige Veränderungen.

Abbildung I-1.1: Vier Governance-Typen im Mehrebenensystem



Quelle: Eigener Entwurf nach Newman (2001: 34).

In der Regel lassen sich mehrere Governance-Modelle gleichzeitig in einem Politikfeld beobachten. Allerdings entstehen dadurch Spannungen zwischen den Governance-Ansätzen, weil jedes Modell eine eigene Machtverteilung und eine eigene Logik von Angemessenheit aufweist, Probleme auf eine eigene Weise konstruiert und Effektivität selbst definiert. Diese Spannungen beeinflussen den institutionellen Wandel und die Spannungen – so die These von Newman (2001: 37) – ist zwischen den beiden diagonalen Modellen am größten. Diese Aussage verdeutlicht einen möglichen Zielkonflikt innerhalb des Modellvorhabens *LandZukunft*, das Elemente des Selbststeuerungsmodells und des rationalen Zielmodells miteinander verknüpfen möchte. So steht der langfristige Kapazitätsaufbau (Hilfe zur Selbsthilfe), die Dezentralisierung (Regionalbudget) und breite Beteiligung (Einbindung und Aktivierung unternehmerischer Menschen) dem Steuern über Ziele mit der Betonung kurzfristiger Ziele, zentraler Kontrolle und effektivem Management gegenüber.

Auch aus der Forschung zur ländlichen Entwicklung ist der Widerspruch zwischen rationalem Ziel- und Selbststeuerungsmodell bekannt. Jones und Little (2000) sprechen von den zwei unvereinbaren Zielen, die die Initiative Rural Challenge, die von 1994 bis 1997 durchgeführt wurde und dem Modellvorhaben *LandZukunft* ähnelt, verfolgte: die Beteiligung der lokalen *Community* und den Aufbau einer Partnerschaft einerseits und andererseits den aus der Privatwirtschaft stammenden Vorgaben Wettbewerb, Innovation, Flexibilität, Unternehmertum und marktliche Tragfähigkeit seitens des Fördermittelgebers. Erschwerend kam der Zeitdruck hinzu, der für ein solches Modellvorhaben charakteristisch ist. In den Vorgaben bei der Initiative Rural Challenge drückte sich der Glaube aus, dass dadurch Projekterfolg und innovative Vorhaben erzielt werden könnten. Da

der Privatsektor in den strukturschwachen ländlichen Räumen weitestgehend aus kleinen Unternehmen bestand, musste die politische Hoffnung auf privatwirtschaftliche Eigenmittel und die unternehmerische Kultur verworfen werden. Nur die lokalen Verwaltungen waren in der Lage, Anträge zu schreiben und dann auch solche Projekte finanziell abzuwickeln bzw. die nötigen Ausschreibungsverfahren korrekt durchzuführen. Viele Akteure wurden zur Teilnahme überredet, damit Gelder beantragt werden konnten. So führte der Antrag Partner auf, die eigentlich gar nicht involviert waren, oder Partnerschaften bildeten sich mit Akteuren, die lediglich das Geld im Blick hatten und die jeweils eigene, vom beantragten Projekt abweichende Ziele verfolgten. Probleme entstanden dann im Umsetzungsprozess, wenn jeder seinen Teil abhaben wollte. Jones und Little (2000: 181) bezeichnen diese Art der Partnerschaften als falsche oder Papierpartnerschaften.

Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht dahingehend, ob die staatliche Förderung von Partnerschaften tatsächlich zu einer Dezentralisierung staatlicher Macht führt oder ob dieser Steuerungsansatz nicht lediglich eine neue Technik zur Beeinflussung und Kontrolle lokaler Akteure darstellt (Bailey und Pill, 2015). So wird ein Wandel der Governementalität im Foucault'sche Sinne beobachtet, um die sozialen Akteure fern der politischen Institutionen, die als verantwortliche, autonome Subjekte wahrgenommen werden, einzubinden und deren Freiheit für staatliche Ziele zu nutzen (Edwards et al., 2001: 306; Swyngedouw, 2005). Ähnlich kritisch argumentiert Davies (2002), für den die überörtlichen Vorgaben die lokale Autonomie untergraben, die lokalen Akteure entmutigen und angesichts zu vieler Partnerschaftsinitiativen erschöpfen. Dadurch entstehen symbolische Partnerschaften, die nicht durch lokale Ressourcen unterstützt sind und überall ähnliche Strategien und Organisationsformen nutzen. Die Projektumsetzung basiert nicht auf Kooperation und Vertrauen, das sich in einem solchen hierarchischen Verhältnis zwischen Zentralregierung und Partnerschaft nicht herausbilden kann. Lokale Akteure sehen sich gezwungen, Gelder unabhängig von ihren lokalen Prioritäten zu beantragen, um Ressourcen in die Region zu holen.

Bernt (2009) spricht in diesem Zusammenhang von *grant coalitions*, die er in schrumpfenden deutschen Regionen identifiziert und die sich von den aus den USA bekannten *growth coalition*s insofern unterscheiden, als dass letztere einen Zusammenschluss lokaler politischer und wirtschaftlicher Eliten darstellt, um Wachstum zu erzeugen oder zu sichern, während erstere diese Hoffnung längst aufgegeben haben und sich darauf beschränken, gemeinsam staatliche Fördermittel einzuwerben. Andere Autoren sprechen anhand von empirischen Ergebnisse aus Deutschland auch von einer Subventionsmentalität, die durch die Abhängigkeit von regionsexternen Fördermitteln entsteht und eine Orientierung an den spezifisch regionalen Problemen und Potenzialen erschwert (Diller, 2002; Küpper, 2011). Diller (2002) verweist in diesem Zusammenhang auf das Selbststeuerungsdilemma, dass Fördermittelgeber zwar einerseits selbsttragende regionale Entwicklungsinitiativen anstoßen möchten. Andererseits schaffen sie ein Anreizsystem, das Inhalte vorgibt und Abhängigkeiten erzeugt.

Die lokalen Akteure nutzen in der Praxis zwar ihren Handlungsspielraum für ihre eigenen Ziele (Edwards et al., 2001; Bosworth et al,.2015). Die übergeordnete staatliche Ebene kann jedoch,

wenn er seine zentralen Interessen gefährdet sieht, seine Machtmechanismen nutzen, um die Partnerschaften einzufangen. Deshalb bestimmt die übergeordnete staatliche Ebene die Bedingungen, Arbeitsweisen und Finanzierung der Partnerschaften sowie die räumliche Ebene, auf der die lokalen Akteure zusammenarbeiten müssen. Das Instrument der Partnerschaft bindet somit die lokalen Interessen ein und nutzt privatwirtschaftliche Akteure und solche des 3. Sektors für die Interessen der übergeordneten staatlichen Ebene.

1.3 Das Steuern über Ziele von regionalen Partnerschaften

Der Ansatz des Steuerns über Ziele (management by objectives) stammt aus der Betriebswirtschaftslehre und sollte das Management innerhalb eines Unternehmens verbessern. Peter F. Drucker (1954) entwickelte den Ansatz in den 1950er-Jahren vor dem Hintergrund der empirischen Erkenntnis, dass sich Manager nicht automatisch auf ein gemeinsames Ziel ausrichten, sondern dass sie durch drei zentrale Faktoren vom Unternehmensziel abgelenkt werden: 1. durch spezialisierte Aufgaben der meisten Manager, sodass das Gesamtbild fehlt bzw. Überspezialisierung und Fachinteressen über die Unternehmensinteressen gestellt werden; 2. durch die hierarchische Struktur des Managements, womit die (unbewussten) Ausrichtung am Verhalten des Vorgesetzten verbunden ist und falsche Interpretationen von dessen tatsächlichen Wünschen wahrscheinlich sind; und 3. Durch die Trennung zwischen den verschiedenen Managementebenen, die einen hohen Aufwand für Kommunikation und Steuerung über die Ebenen hinweg erfordert.

Daraus ergibt sich, dass jeder Manager klare Ziele braucht, welche Leistungen er erbringen soll, welche Beiträge er leisten soll, damit andere Einheiten ihre Ziele erreichen können, und welche Beiträge er von anderen Einheiten erwarten darf, um die eigenen Ziele zu erreichen. Die Ziele für einen Manager sollen sich aus den Unternehmenszielen ableiten und dem einzelnen Manager seinen Beitrag zu diesen Zielen klar machen. Die Ziele sollen sowohl kurzfristige als auch langfristige Aspekte enthalten. Jeder Manager muss sich diesem Ansatz zu Folge seine eigenen Ziele setzen. Übergeordnete Ebenen müssen diesen Zielen jedoch zustimmen bzw. können diese ablehnen. Gleichzeitig soll jeder Manager an den Zielen seiner übergeordneten Einheit mitwirken, denn nur von unten kann demnach gegenseitiges Verständnis über die Ebenen hinweg hergestellt werden und nicht von oben herab.

Das Setzen von Zielen soll zur Selbstkontrolle im Sinne von Selbststeuerung führen und keinesfalls zur Kontrolle im Sinne von Dominanz durch jemand anderen, was den eigentlichen Zweck verhindern würde: "The greatest advantage of management by objectives is perhaps that it makes it possible for a manager to control his own performance. Self-control means stronger motivation: a desire to do the best rather than just enough to get by" (Drucker, 1954: 130). Jeder Manager muss seine Zielerreichung messen bzw. die Daten dazu kurzfristig erhalten können, um nachsteuern zu können. Die Zielerreichungsmessung darf demnach nicht an die übergeordnete Stelle weitergereicht werden, weil dann nur noch die Erreichung der Indikatoren im Vordergrund stünde.

Die Leistung des Managers sollte durch andere Indikatoren überwacht werden. Berichte an übergeordnete Ebenen und Controlling-Prozeduren halten von der eigentlichen Arbeit ab und die ausführenden Manager sehen oftmals keinen Sinn, weshalb diese Verfahren häufig nicht exakt ausgeführt werden. Das Steuern über Ziele soll so den Aufwand der Kontrolle minimieren, indem sich die Manager selbst kontrollieren. "It [management by objectives] makes the common weal the aim of every manager. It substitutes for control from outside the stricter, more exacting and more effective control from inside. It motivates the manager to action not because somebody tells him to do something or talks him into doing it, but because the objective needs of his task demand it" (Drucker, 1954: 136).

Auch wenn das Steuern über Ziele ursprünglich einen Bottom-up-Charakter aufwies, wurde es in der Praxis aber meist top-down verwendet, um Ziele der Geschäftsleitung nach unten durchzusetzen. Ein ähnliches Verständnis lässt sich in der Theorie zum New Public Management beobachten, die ursprünglich ebenfalls eher für netzwerkartige Organisationsstrukturen mit flachen Hierarchien argumentierte, dann in der Praxis aber in der Regel mit starkem hierarchischem Ansatz eingeführt wurde (Powell und Exworthy, 2002: 19; Osborne, 2006). Diese Entwicklung lässt sich durch die unterschiedliche Gewichtung der zu Grunde liegenden Theoriestränge begründen. Denn das New Public Management beruht nicht nur auf Managementtheorien, die für die Zusammenführung von Umsetzungs- und Budgetverantwortung auf dezentraler Ebene zur Vermeidung von Steuerungsproblemen und zur Motivation der Akteure argumentieren, sondern auch auf der neuen Institutionenökonomie – insbesondere die Prinzipal-Agenten- und Vertragstheorie (Hood, 1991). Die Institutionenökonomie betont die Eigeninteressen der umsetzenden Stellen (Agenten) und die Notwendigkeit, Anreizstrukturen und Sanktionsmechanismen zu schaffen, damit die Agenten ihre Interessen an die Ziele der Auftraggeber (Prinzipale) angleichen. Zudem gilt es demnach, die Informationsasymmetrie zugunsten der Agenten aufzulösen, indem das Kontraktmanagement klare operative Ziele, ein regelmäßiges Berichtswesen und Controlling-Mechanismen enthält (Deckert, 2006: 72).

Mit New Labour im Vereinigten Königreich ging mit der Einführung von Partnerschaften ein Wandel hin zur evidenzbasierten Politikgestaltung einher (Rummery, 2002: 203 f.; Pugalis, 2013: 619 f.). Das bedeutete, dass als erfolgreich galt, was zählbar und belegbar war. Die Leistungsmessung und Vergabe von Ressourcen anhand von SMARTen[1] Ziele entsprechen einer Top-down-Steuerung. Partnerschaften orientieren sich dadurch an der Vermeidung von Risiken zu scheitern und an den messbaren Outputs und Outcomes. Die von außen initiierte Evaluation unterminiert die notwendigen Schritte einer Selbstevaluation zur Reflexion und Anpassungen, die Grundlage des Erfolges sind (Bosworth et al., 2015). Diese Art der Zielsteuerung ist ein Zeichen fehlenden Vertrauens der Zentralregierung gegenüber den lokalen Partnerschaften. Die Zentralregierung bestimmt in der Regel die Ziele der Partnerschaft, sodass diese ihre Ziele nicht frei wählen kann (Rummery, 2002). Dies wäre aber erforderlich, damit die Partnerschaft erfolgreich arbeiten kann

[1] SMART steht für spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert. Diese Eigenschaften forderte das BMELV (2011: 10) auch von den Bewerberregionen für Ihre Zielvorschläge im Rahmen von *LandZukunft* ein.

und langfristig bestehen bleibt. Auf der anderen Seite kann die vertragliche Festlegung von Zielen das Arbeiten erleichtern, indem ein Vertrag unspezifische Ziele, Sanktionen und Vergütungen eindeutig spezifiziert und Schutz bietet, wenn ein Partner die erwarteten Ergebnisse nicht liefert und wenn das Vertrauen zerstört wird.

Mit dem Steuern über Ziele von Partnerschaften ist ebenfalls verbunden, dass sich die später hinzukommenden Akteure den vereinbarten Zielen unterordnen müssen. Dies betrifft in erster Linie die Akteure der Zivilgesellschaft, die geringe Machtressourcen einbringen und die die dominanten Akteure häufig gar nicht einbeziehen möchten (Diamond, 2004).

Pugalis (2013: 620) unterscheidet bei der Zielsteuerung zwischen Genauigkeit und Exaktheit. Ersteres meint die Erreichung der eigentlichen, strategischen Ziele und letztes das Erreichen der festgelegten Zielwerte bestimmter Indikatoren. Ungenaue Indikatoren führen demnach dazu, dass die Zielwerte erreicht werden können, ohne dass ein Beitrag zu den eigentlichen Zielen geleistet wird. Zielwerte dienen häufig dazu, Fördermittelgeber und Bürger zu beruhigen, sie von der Sinnhaftigkeit der Projekte zu überzeugen und Transparenz nachweisen. Dabei werden die methodischen Schwierigkeiten teils bewusst verschwiegen, um sozial konstruierte Probleme mit politisch opportunen Lösungen zu unterstützen. Hierbei spielen zudem "unabhängige" Berater eine zentrale Rolle, um Aktivitäten als notwendig und Ergebnisse als objektiv darzustellen.

Eine Fallstudie aus dem städtischen Kontext in England zeigt, dass sogenannte harte, überprüfbare Ziele insbesondere für die Öffentlichkeitsarbeit und das Lobbying wichtig sind (Pugalis, 2013). Gleichwohl können durch den Fokus auf Output-Kriterien strategische Ziele vernachlässigt werden. Die Vernachlässigung betrifft häufig soziale und ökologische Ziele, für die messbare Indikatoren anders als für ökonomische Ziele (z. B. Investitionen des Privatsektors) oftmals fehlen. Außerdem wird beobachtet, dass die Zielwerte so tief gesetzt sind, dass sie leicht zu erreichen sind. Dadurch soll Kritik abgewehrt und Diskussionen über die tatsächlichen Ziele und Strategien verhindert werden.

1.4 Bewertung des Governance-Ansatzes von Partnerschaften im Mehrebenensystem: Effektivität sowie Aufwand und Legitimität

In der Regel wird der Erfolg von Partnerschaftsansätzen anhand der Selbsteinschätzungen der Beteiligten bewertet und dabei werden insbesondere weiche Effekte wie Lernen, Kapazitätsaufbau, besseres gegenseitiges Verständnis, neue Kontakte beschrieben (z. B. Diller, 2002; Scott, 2012: 13; Moseley, 2003). Jessop (2000) betont allerdings, dass die Beteiligten meist die Erfolge hervorheben und Hinweise auf Governance-Versagen verdrängen. Er hält die **Effektivität** von Steuerungsversuchen – egal mit welchen Koordinationsmechanismen – in der komplexen Gesellschaft generell für schwierig und fordert eine genaue Prüfung des Kontextes, um abschätzen zu können, welcher Koordinationsmechanismus am wenigsten schlecht funktioniert. Eine systematische Evaluation findet jedoch nicht statt, um die vielen lokalen Experimente auszuwerten (Scott,

2012: 1): "What is missing, crucially, is a rigorous assessment of what has been learned of their [projects and partnerships] strengths and weaknesses in their original territory, and how these lessons might be made serviceable to others" (Sabel, 1996: 88). Demzufolge sollten Projekte und Partnerschaften anhand von vereinbarten Indikatoren verglichen werden, damit sich gute Ansätze ausbreiten können und schlechte sich verbessern können oder eingestellt werden. Darin äußert sich jedoch ein optimistischer Glaube an die objektive Messbarkeit und Vergleichbarkeit des Erfolges der Partnerschaften. Sabel (1996: 89) weist auch darauf hin, dass die Partnerschaften zu heterogen und komplex sind, um voneinander lernen zu können. Zudem bestehen häufig keine reliablen Indikatoren zur Erfolgsmessung und die Messung von Effektivität setzt klare Ziele einer Partnerschaft voraus, die aber in der Praxis häufig eher diffus oder gar konfligierend sind (Scott, 2012).

Im Rahmen der ländlichen Entwicklung sollen Partnerschaften einerseits Innovationen fördern und andererseits die Beteiligung an Entscheidungen verbessern. Bruckmeier (2000) kam aber bereits auf Grundlage von zwei deutschen Fallstudien zu LEADER in den 1990er-Jahren, als die Freiheiten der lokalen Entscheidungsträger noch relativ groß war, zu dem Schluss, dass kaum ein Politikwandel stattfindet und dass die lokalen Eliten den Prozess dominieren. Er argumentiert, dass das Fehlen von klaren Entscheidungsstrukturen und Beteiligungsregeln den dominanten Akteuren aufgrund ihres Wissens und ihrer Ressourcen ermöglicht, den Prozess zu übernehmen und neue oder schwach organisierte Gruppen von einer effektiven Beteiligung auszuschließen. Dies entspricht der generellen Beobachtung, dass Politiknetzwerke Wandel verhindern oder ihn allenfalls inkrementell zulassen (Peters und Pierre 2004; Rhodes 1999).

Den Wirkungen der Partnerschaftsansätze können die Kosten, d. h. der damit verbundene **Aufwand**, gegenübergestellt werden. Diese Bewertung wird aber kaum vorgenommen. Zum einen wird einfach angenommen, dass Partnerschaften zu Synergieeffekten führen und daher nicht nur effektiver, sondern auch Ressourcen einsparen (Diamond, 2004: 179; Lowndes und Sullivan, 2004: 54 f.). Zum anderen lassen sich die genauen Kosten ebenso wenig wie der konkrete Nutzen kaum messen. Gerade in Deutschland werden Partnerschaften zudem für Modellvorhaben genutzt, bei denen Effektivität bzw. das Ausprobieren neuer Lösungen im Vordergrund steht und weniger die Reduzierung des Aufwands (Gualini, 2004: 341).

Ein tangibler Nutzen der Partnerschaften lässt sich kaum belegen. Dominant ist eher eine skeptische Einschätzung, dass die Kosten der Partnerschaft den Nutzen übersteigen und sich Leistungen insgesamt verschlechtern (Rummery, 2002: 242; Davies, 2004; Hohn et al., 2014). Aufmerksamkeit und Ressourcen müssen für das Funktionieren der Partnerschaft eingesetzt werden, d. h. für das Management, die Gremientätigkeit etc. Dadurch besteht die Gefahr, dass weniger Ressourcen für die eigentliche Leistungsbereitstellung zur Verfügung stehen. Zudem erfordern die Verantwortlichkeiten gegenüber der zentralen Ebene einen so hohen Aufwand, dass die eigenen Ziele kaum noch verfolgt werden können. Zum diesem Problem tragen zudem falsche Grundannahmen der Governance-Theorie bei, auf die sich Partnerschaftsansätze stützen (Peters und Pierre, 2004: 86): So erschwert sich die Entscheidungsfindung sehr wohl, je mehr Akteure betei-

ligt sind; divergierende Interessen führen zu Konflikten, die nicht über Verhandlungen lösbar sind; schließlich führt dies dazu, dass sich die mächtigen Akteure durchsetzen und den übrigen Akteuren ihren Konsens, der nicht zum Wohle aller Betroffenen ausfallen muss, aufzwingen können. Für die ländlichen Entwicklungspartnerschaften bestätigt McAreavey (2009) diese Probleme, indem sie die Konflikte, die hohen notwendigen Ressourcen und den starken Einfluss lokaler Eliten betont.

Neben Effektivität und Effizienz lässt sich der Governance-Ansatz der Partnerschaften auch hinsichtlich ihrer **Legitimität** beurteilen. Hierbei lassen sich verschiedene Arten von Legitimation unterschieden (Glaser, 2013; Blatter, 2007). Die Input-Legitimation betrifft die Akzeptanz der Beteiligung von Interessen an der Entscheidungsfindung. Die Throughput-Legitimation entspricht der Akzeptanz der Verfahren und Prozesse zur Entscheidungsfindung selbst, wobei Transparenz und Nachvollziehbarkeit zentral sind. Schließlich besteht die Output-Legitimation aus der Akzeptanz der Ergebnisse der Entscheidungen. Das traditionelle Modell repräsentativer Demokratie basiert dabei auf der Repräsentation der Bürger durch gewählte Vertreter, die den Bürgern gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind. Den Partnerschaftsansätze in der ländlichen Entwicklung liegen aber deliberative Normen zu Grunde, deren Legitimation durch die Beteiligung von Personen, deren Wissen, Expertise und Urteil akzeptiert ist, um für andere zu sprechen, erfolgt (Scott, 2012: 1). Empirische Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass die Legitimation von Partnerschaften einfach als selbstevident gilt, da die kommunikative Konsensbildung positiv besetzt ist, oder die deliberativen Normen nur innerhalb des engen Zirkels der direkt beteiligten Stakeholder akzeptiert ist und hier auch nur teilweise (Connelly et al., 2006).

Peters und Pierre (2004) kritisieren darüber hinaus, dass mit den Partnerschaften als eine Governance-Form formelle demokratische Institutionen, die für demokratische Legitimation und eine gewisse Gleichbehandlung von Bürgern und Regionen sorgen, gegen vermeintliche Effektivitäts- und Effizienzgewinne eingetauscht werden. Lokale Aktionsgruppen sind keinesfalls repräsentative, transparente und demokratisch legitimierte Entscheidungsgremien (Bruckmeier, 2000: 222 f.). Auf das Problem der Stärkung der bestehenden Eliten und den Ausschluss benachteiligter Gruppen durch LEADER weist auch Shucksmith (2000) sowie Lowndes und Sullivan (2004) am Beispiel von Großbritannien hin. Moseley (2003: 126 f.) kommt aber zu dem empirischen Ergebnis, dass die beteiligten Akteure die Legitimität ländlicher Entwicklungspartnerschaften oft positiver bewerten als die der traditionellen Förderpolitik. Diese positive Sichtweise hängt jedoch stark von der Effektivität der Partnerschaft ab, sodass die Legitimität unter Druck gerät, wenn die Erfolge ausbleiben (Connelly et al., 2006: 275). Diese Art der Output-Legitimation ist aber aus demokratietheoretischer Sicht defizitär: "In a democracy, practical success can never substitute for electoral review" (Sabel, 1996: 86). Das Regionalmanagement hat eine zentrale Rolle bei der Throughput-Legitimation, transparente Information bereitzustellen, den engen Kontakt zu allen Akteuren zu halten und auf eine Gleichbehandlung aller zu achten (Moseley, 2003: 126 f.).

Eine Voraussetzung für eine Partnerschaft besteht darin, dass die Partner eine Abhängigkeit bei der Erreichung ihrer eigenen Ziele von den anderen wahrnehmen (Rummery, 2002). Unterschied-

liche Interdependenzen führen aber zu Machtungleichgewichten. Insbesondere der private Sektor kann seine Ziele häufig auch ohne Kooperation erreichen, während der öffentliche Sektor die Vorgabe von oben erhält, zu kooperieren. Manchmal ist der Privatsektor jedoch an Kooperationen mit dem öffentlichen interessiert, wenn z. B. dieser Geld bereitstellt oder langfristig sichere Verträge abschließt, die der Markt nicht bieten kann. Der dritte Sektor ist meist abhängig von den öffentlichen Mitteln und deshalb kooperationsbereit. Kosten und Erträge einer Partnerschaft sind entsprechend der Machtungleichgewichte unterschiedlich verteilt. Rummery (2002) geht davon aus, dass die Zentralregierung gegenüber den lokalen Akteuren profitiert, der Privatsektor gegenüber den öffentlichen Akteuren und die öffentlichen gegenüber den zivilgesellschaftlichen. Empirisch wird auch für Deutschland eine Dominanz öffentlicher Akteure in den Partnerschaften festgestellt (Diller, 2002; Fürst, 2006). Zumindest in dünn besiedelten, peripheren Entwicklungsinitiativen kommt hinzu, dass der Einfluss wirtschaftlicher Akteure besonders groß ist, wenn sie sich denn beteiligen (Küpper, 2011).

2 Standardisierte Befragung zur Wahrnehmung der Steuerungsprozesse in allen Modellregionen

In diesem Kapitel werden Ergebnisse der standardisierten Befragung aller in den vier Modellregionen Beteiligten vorgestellt. Darin wurde die Wahrnehmung des Steuerungsansatzes und das Modellvorhabens erhoben, sodass die Ergebnisse auf der subjektiven Selbsteinschätzung der Akteure beruhen. Dazu wird einleitend die Konzeption der Befragung vorgestellt (Kapitel I-2.1), gefolgt von der Beschreibung der Teilnehmer an der Befragung (Kapitel I-2.2). Anschließend stellt Kapitel I-2.3 die Bewertung des Steuerungsansatzes und Kapitel I-2.4 die des Modellvorhabens insgesamt vor. Dann wird der Zusammenhang zwischen Bewertung des Steuerns über Ziele und des Modellvorhabens untersucht (Kapitel I-2.5). Kapitel I-2.6 enthält die Schlussfolgerungen der Befragung.

2.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

Aufbauen auf dem in Kapitel I-1 dargestellten Forschungsstand und den theoretischen Diskussionen wird das Steuern über Ziele hinsichtlich seiner Effektivität sowie seines Steuerungsaufwandes und seiner Legitimität untersucht. Eine Voraussetzung, um überhaupt eine Wirkung entfalten zu können, ist, dass die strategischen und operativen Ziele den Akteuren bekannt sind. Das Steuerungsinstrument ist dann effektiv, wenn die Ziele Orientierung (Orientierungsfunktion) geben und zum Engagement motivieren (Motivationsfunktion), wenn sie als Grundlage der Projektauswahl dienen (Selektionsfunktion) und zum Controlling genutzt werden (Kontrollfunktion) (Küpper et al., 2014: 39 f.). Der Aufwand wird hier hinsichtlich der Messung der Ziele operationalisiert. Aufwand und Nutzen werden hier bewusst nicht im Sinne von Effizienz ins Verhältnis zueinander gesetzt, weil eine solche Frage zu komplex wäre, als dass die Befragten sie sinnvoll beantworten könnten. Schließlich bezieht sich die Legitimität des Steuerns über Ziele auf die Akzeptanz der vereinbarten Ziele und den Beitrag der Aktivitäten zur Zielerreichung (Output-Legitimität) sowie der Messbarkeit der Zielerreichung im Sinne der Transparenz (Throughput-Legitimität). Hinsichtlich der Effektivität, des Aufwandes und der Legitimität interessieren insbesondere signifikante Unterschiede zwischen den Modellregionen, deren Ursachen dann in den vertiefenden Fallstudien (Kapitel I-3) nachgegangen werden können.

Diese Bewertung des Steuerns über Ziele wird – so die zu prüfende Hypothese – beeinflusst von der Rolle des Befragten im Modellvorhaben und seiner Vorerfahrung in der Regionalentwicklung. Projektträger können eher Projekte so entwickeln, dass sie möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beitragen. Zudem können die Projektträger eher ihre Aktivitäten im Zuge der Kontrolle der operativen Ziele anpassen und der Aufwand bei der Messung der operativen Ziele ist für sie vermutlich besonders hoch. Die stimmberechtigten Mitglieder sollten die Effektivität und Legitimität, als zentrale Verantwortliche dafür, positiver als die übrigen Befragten beurteilen. Die Akteure, die mit der Verwaltung und Abwicklung von *LandZukunft* betraut waren, haben als organisatorischer Kern der Partnerschaft den größten Einfluss auf den Prozess und sollten daher

einerseits die Effektivität und Legitimation positiver einschätzen und andererseits einen größeren Aufwand mit der Überprüfung der operativen Ziele haben. Die Mitglieder im Kreistag, die an *LandZukunft* beteiligt waren, dürften die Legitimität des Steuerungsansatzes im Vergleich zur demokratisch legitimierten Kreistag negativer einschätzten als die übrigen Befragten. Neben der Rolle der Befragten im Prozess kann auch die Vorerfahrung die Bewertung des Steuerns über Ziele beeinflussen. So wird die Hypothese geprüft, ob die erfahrenen Akteure die Effektivität und Legitimität des Steuerungsinstrumentes positiver bewerten, weil davon ausgegangen wird, dass damit eine Verbesserung gegenüber den ansonsten in der Regionalentwicklung üblichen Ansätzen verbunden ist. Den Aufwand sollten sie stattdessen höher einschätzen, da die Zielerreichungskontrolle mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist als ansonsten aus der Regionalentwicklung bekannt.

Zur Bewertung des Modellvorhabens selbst, wurden Merkmale zur Effektivität, Effizienz und Legitimation erhoben. Zur Messung der Effektivität wurden zunächst aus der Literatur bekannte Ziele, die zum Engagement in der Regionalentwicklung motivieren, nach ihrer Wichtigkeit eingeschätzt. Anschließend sollte die Zufriedenheit mit der Zielerreichung bewertet werden. Die Gewichtung der Zufriedenheit mit der Wichtigkeit führt so zur Effektivität hinsichtlich der einzelnen Ziele, die zu einem Faktor der gewichteten Gesamteffektivität zusammengefasst werden können. Zur Einschätzung der Effektivität wurde nach der Zufriedenheit mit der Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen des Modellvorhabens gefragt. Bei der Legitimität wurde nach Input- (Zufriedenheit, eigenen Interesse und Ideen einzubringen) und Throughput-Legitimation (Information durch die Entwicklungsagentur und Nahvollziehbarkeit der Entscheidungen des Entscheidungsgremiums) unterschieden. Die Output-Legitimation entspricht der Effektivität des Modellvorhabens.

Neben den Unterschieden zwischen den Modellregionen werden die verschiedenen Funktionen im Prozess sowie die Vorerfahrung in der Regionalentwicklung als mögliche Einflussfaktoren auf die Bewertung des Modellvorhabens insgesamt geprüft. Für die Projektträger kann davon ausgegangen werden, dass ihnen die eigenen Projekte und Ideen besonders wichtig sind und ihnen das Steuern über Ziele relativ große Entscheidungsspielräume bot, diese zu realisieren. Gleichzeitig sollten die Projektträger den Beitrag zur Regionalentwicklung schlechter bewerten, da dieses Ziel den Projektträgern vermutlich weniger wichtig ist und sie mit ihren Projekten allenfalls einen kleinen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten können. Die Projektträger sollten das Modellvorhaben aber als besonders effizient beurteilen, weil die bei der Umsetzung durch das Steuern über Ziele relativ hohe Flexibilität genossen und ihr Budget mit geringen bürokratischen Hürden beantragen und abwickeln konnten. Allerdings war diese Akteursgruppe auch eher wenig in die Entscheidungsprozesse einbezogen, weshalb von einer negativeren Einschätzung der Legitimität ausgegangen wird. Den Mitglieder im Entscheidungsgremium dürfte das Knüpfen von Kontakten, die Vertretung der eigenen Interessen, das Ausprobieren von etwas Neuem, der Beitrag zur Regionalentwicklung und die Ausschöpfung der verfügbaren Mittel besonders wichtig gewesen sein, was sie relativ stark selbst beeinflussen konnten und weshalb sie damit auch zufriedener sein sollten als die anderen Akteure. Ebenfalls besser sollten sie die Legitimität der Entscheidungsprozesse einschätzen, weil das Entscheidungsgremium die zentrale Rolle dabei spielen sollte. Die

Befragten, die für Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens in ihrer Region zuständig waren, hatten als zentrale Akteure den größten Einfluss auf den Prozess und sollten daher auch am zufriedensten mit den Ergebnissen in Bezug auf Effektivität und Legitimität sein. Die Effizienz dürfte diese Gruppe aber geringer einschätzen, da sie durch die Dezentralisierung der Mittelbewirtschaftung zusätzlichen Aufwand hatten. Ähnlich wie bei der Legitimität des Steuerns über Ziele sollten die Mitglieder des Kreistages die Legitimität des Entscheidungsprozesses von *LandZukunft* niedriger Bewerten als die übrigen Akteure, weil das Entscheidungsgremium parallel zu ihren demokratisch legitimierten Institutionen besteht. Des Weiteren besteht eine Annahme darin, dass die Akteure *LandZukunft* vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung mit anderen regionalen Entwicklungsinitiativen bewerten und dass, wenn *LandZukunft* besser bewertet wird, ein signifikant positiver Unterschied zu den Akteuren ohne entsprechende Erfahrung bestehen sollte.

Nach der Einschätzung des Steuerns über Ziele und des Modellvorhabens insgesamt sollen beide Bewertungen in Beziehung gebracht werden. Die Hypothese besteht darin, dass sich das Steuern über Ziele auf die Ergebnisse des Modellvorhabens auswirken. Demnach sollten Befragte, die die Effektivität des Steuerns über Ziele hoch einschätzen, auch die Effektivität des Modellvorhabens hoch einschätzen und umgekehrt. Gleiches gilt für die Legitimität. Befragte, die einen hohen Aufwand mit der Messung der Ziele hatten, sollten die Effizienz des Modellvorhabens hingegen geringer einschätzen.

2.2 Beschreibung der Befragten

Die 178 befragten Akteure in den Modellregionen waren überwiegend als Projektträger an *LandZukunft* beteiligt (Tabelle I-2.1). Etwa ein Drittel der Befragten saß mit Stimmrecht im Entscheidungsgremium, 23 % der Fälle hatten eine beratende Funktion und ca. 13 % waren mit der Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens betraut. Relativ wenige Befragte waren gewählte Kreistagsmitglieder. Unter Sonstiges wurde meist die eigene Rolle weiter konkretisiert, wie z. B. Bürgermeister, Entwicklungsagentur, IHK oder Jobcenter, oder ergänzende Funktionen, wie Projektbeteiligte, Mitglied in einer Auswahljury.

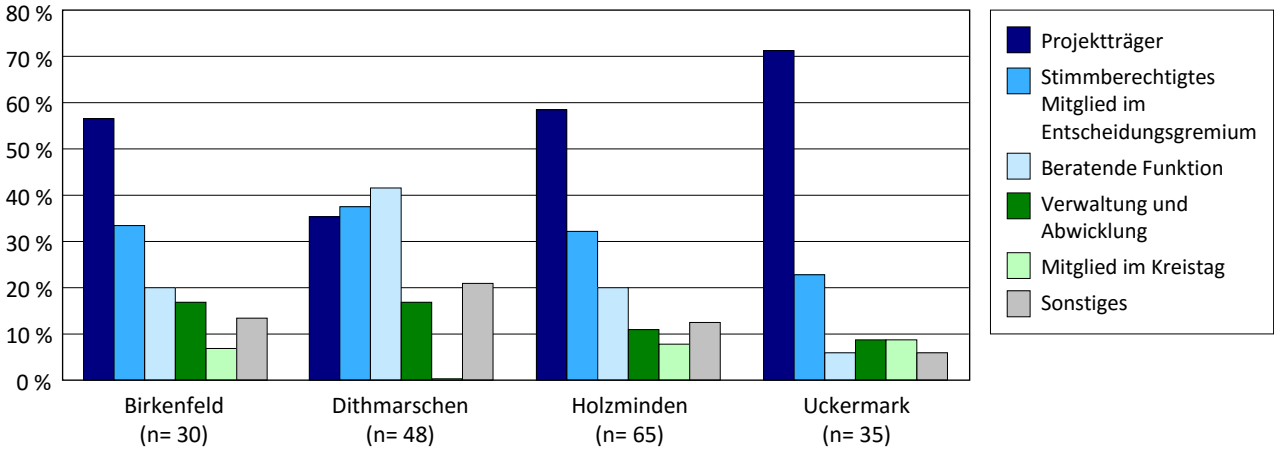
Tabelle I-2.1: In welcher Funktion sind Sie an *LandZukunft* beteiligt? (Mehrfachantworten möglich)

Funktion	Antworten		Prozent der Fälle
	n	Prozent	
Projektträger	97	*38,5*	*54,5*
Stimmberechtigtes Mitglied im Entscheidungsgremium	57	*22,6*	*32,0*
Beratende Funktion	41	*16,3*	*23,0*
Verwaltung und Abwicklung	23	*9,1*	*12,9*
Mitglied im Kreistag	10	*4,0*	*5,6*
Sonstiges	24	*9,5*	*13,5*
Gesamt	**252**	*100,0*	*141,6*

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zwischen den Modellregionen gibt es teils Unterschiede bezüglich der Funktion der Befragten (Abbildung I-2.1). Projektträger sind abgesehen von Dithmarschen in allen Regionen deutlich am stärksten vertreten. Der geringe Anteil in Dithmarschen lässt sich mit den relativ wenigen großen Projekten erklären. Gleichzeitig ist der Anteil der Befragten mit einer beratenden Funktion besonders groß, was der Organisationsstruktur mit Arbeitskreisen für die einzelnen Themenbereiche entspricht. Eine weitere Besonderheit der Region Dithmarschen ist, dass Kreistagsmitglieder gar nicht vertreten waren, während diese ansonsten zwischen 6 und 9 % der Fälle ausmachen. Die Mitglieder im Entscheidungsgremium machen in den Modellregionen ca. ein Drittel der Befragten aus. Einzige Ausnahme stellt die Uckermark dar, in der der Anteil der Projektträger auf grund der Vielzahl eher kleinteiliger Projekte besonders hoch ist. Schließlich fällt auf, dass der Anteil der Befragten, die mit der Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens beschäftigt waren in Birkenfeld und Dithmarschen deutlich höher lag als in Holzminden und der Uckermark. Der Grund hierfür dürfte in der wesentlich höheren Zahl der Beteiligten in den beiden letzten Regionen liegen, sodass eine ähnlich große Zahl im Bereich Verwaltung und Abwicklung ein geringeres Gewicht ausmacht.

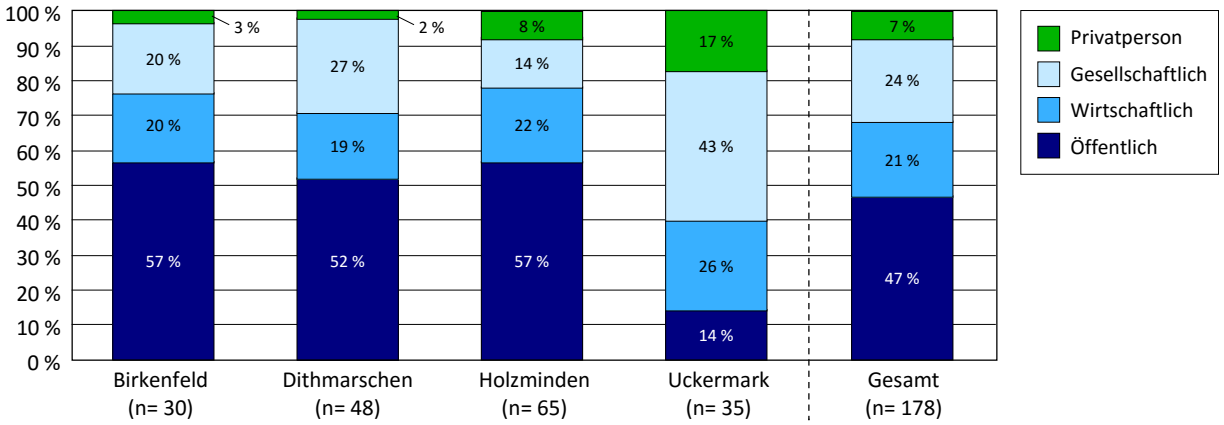
Abbildung I-2.1: Funktion der Befragten im Rahmen von *LandZukunft* in den Modellregionen („In welcher Funktion waren Sie an *LandZukunft* beteiligt?“)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragten wurden anhand der Antworten auf die Frage, ob Sie im Rahmen von *LandZukunft* eine Organisation vertreten und welche Organisation das ist, in die verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren eingeteilt. Dabei zeigt sich eine starke Konzentration auf den öffentlichen Sektor (Abbildung I-2.2). Etwa die Hälfte der Befragten lässt sich diesem Sektor zuordnen. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure sind in etwa gleich stark vertreten. Befragte, die lediglich als Privatperson an *LandZukunft* beteiligt waren, machen nur 7,3 % der Fälle aus. Unterschiede in der Verteilung zwischen den Regionen Birkenfeld, Dithmarschen und Holzminden sind relativ gering. Auffällig ist hingegen die Uckermark, in der relativ wenige öffentliche Akteure beteiligt waren und dafür der Anteil der privatwirtschaftlichen Akteure leicht erhöht und der der gesellschaftlichen Akteure deutlich höher ist.

Abbildung I-2.2: Zugehörigkeit der Befragten zu Akteursgruppen



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Bewertung und das Lernen im Rahmen des Modellvorhabens ist die Vorerfahrung der beteiligten Akteure von besonderer Bedeutung (Tabelle I-2.2). Dabei war es ein Ziel von *LandZukunft*, neue Akteure für die Regionalentwicklung zu gewinnen, sodass neues Wissen eingebracht werden kann, neue Aktivitäten und Kooperationen entstehen. Allerdings war der überwiegende Anteil der Befragten bereits vor dem Modellvorhaben in der Regionalentwicklung aktiv. Lediglich in den Regionen Birkenfeld und Dithmarschen hatten mehr als 50% der Befragten noch keine Erfahrung in der Regionalentwicklung.

Tabelle I-2.2: Vorerfahrung in der Regionalentwicklung und der Fördermittelnutzung

Fragen zur Vorerfahrung		Birkenfeld	Dithmarschen	Holzminden	Uckermark	Gesamt
Waren Sie bereits vor LandZukunft an Initiativen der regionalen Entwicklung (z.B. LEADER) beteiligt?	Ja	13 *(46,4 %)*	18 *(42,9 %)*	40 *(67,8 %)*	19 *(61,3 %)*	90 *(56,3 %)*
	Nein	15 *(53,6 %)*	24 *(57,1 %)*	19 *(32,2 %)*	12 *(38,7 %)*	70 *(43,8 %)*
Haben Sie bereits vor LandZukunft Fördermittel genutzt?	Ja	16 *(57,1 %)*	20 *(48,8 %)*	40 *(66,7 %)*	21 *(67,7 %)*	97 *(60,6 %)*
	Nein	12 *(42,9 %)*	21 *(51,2 %)*	20 *(33,3 %)*	10 *(32,3 %)*	63 *(39,4 %)*

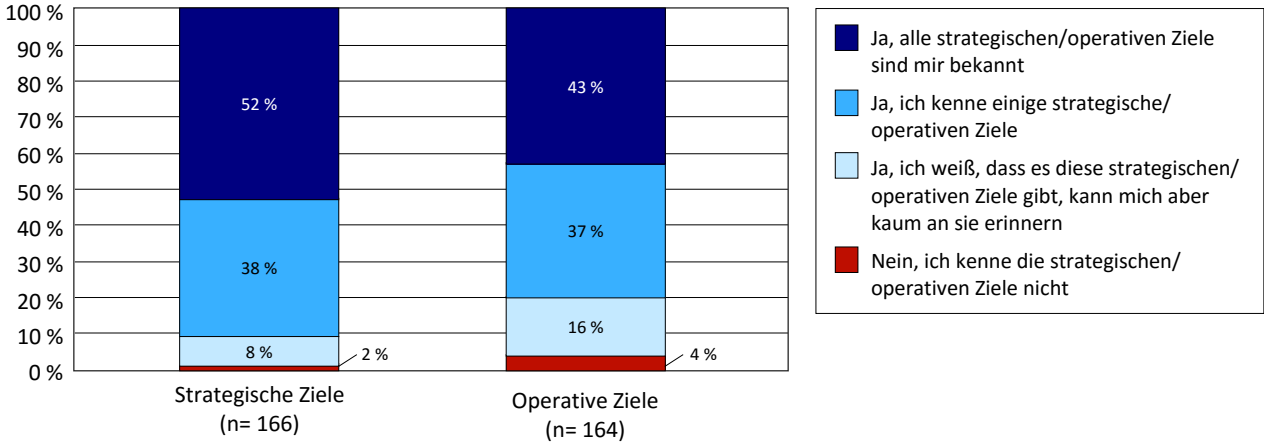
Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben der Beteiligung an regionalen Entwicklungsprozessen gibt die Erfahrung mit der Fördermittelnutzung einen Hinweis darauf, ob mit dem Modellvorhaben neue Zielgruppen gewonnen werden konnten. Auch auf diesem Gebiet besitzen die meisten Befragten bereits Erfahrung. In den Regionen Birkenfeld und Dithmarschen ist der Anteil der Befragten ohne Fördererfahrung ebenfalls am größten, während er in Holzminden und der Uckermark bei ca. einem Drittel liegt.

2.3 Bewertung des Steuerns über Ziele

*Da*mit das Instrument Steuern über Ziele eine Steuerungswirkung entfalten kann, müssen die vereinbarten Ziele den beteiligten Akteur bekannt sein. Abbildung I-2.3 zeigt, dass der Großteil der Befragten die strategischen und operativen Ziele alle oder zumindest teilweise kennen. Die operativen Ziele sind allerdings etwas weniger bekannt als die strategischen. Die Kenntnisse sowohl der strategischen als auch der operativen Ziele unterscheidet sich nicht signifikant zwischen den einzelnen Modellregionen (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0{,}05$).

Abbildung I-2.3: Kenntnis der strategischen und operativen Ziele („Kennen Sie die strategischen/operativen Ziele, die im Rahmen von *LandZukunft* in Ihrer Region verfolgt werden?“)

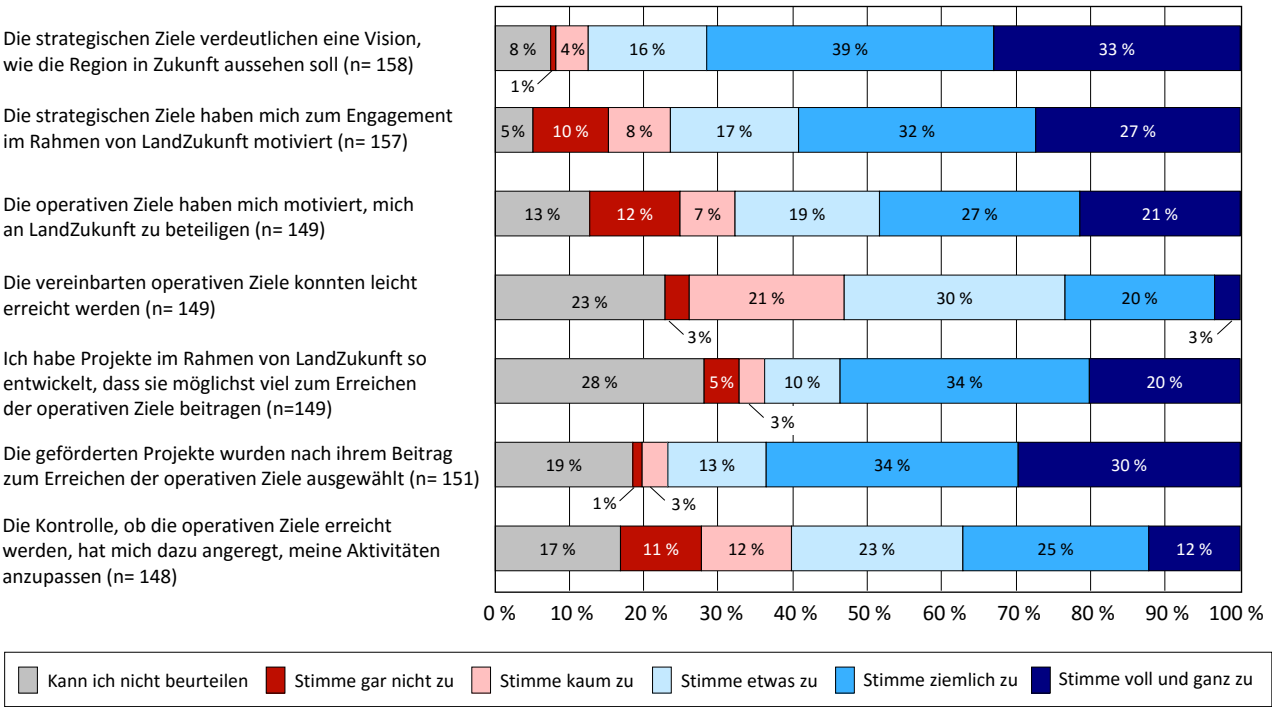


Quelle: Eigene Darstellung.

Effektivität

Die Effektivität des Steuerungsinstrumentes spiegelt sich in der Orientierungs-, Motivations-, Koordinations-, Selektions- und Kontrollfunktion der Ziele wieder. Mehr als zwei Drittel der Befragten stimmt der Aussage voll und ganz oder zumindest ziemlich zu, dass die strategischen Ziele eine Zukunftsvision für die Region ausdrücken (Abbildung I-2.4). Diese Zustimmung kann so interpretiert werden, dass die strategischen Ziele jeweils eine gewisse Orientierungsfunktion erfüllen. Die Fragen nach der Motivationsfunktion der strategischen (Item 2) und der operativen Ziele (Item 3) erhalten ebenfalls relativ viel Zustimmung. Allerdings scheinen die strategischen Ziele stärker motiviert zu haben als die operativen. Die Motivationsfunktion der Ziele hängt davon ab, ob die operativen Ziele einfach erreicht werden konnten. Denn relativ niedrig gesetzte Zielwerte spornen nicht unbedingt zu höherer Leistung an. Hierbei zeigt sich, dass relativ viele Befragte die Frage nach der Leichtigkeit der Zielerreichung nicht beurteilen konnten. Darüber hinaus stimmen nur ca. ein Viertel der Befragten dieser Aussage gar nicht oder kaum zu. Das weist darauf hin, dass die operativen Ziele doch oftmals weniger ambitioniert gesetzt wurden.

Abbildung I-2.4: Effektivität des Steuerns über Ziele („Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die strategischen/operativen Ziele von *LandZukunft* in Ihrer Region zu.“)



Quelle: Eigene Darstellung.

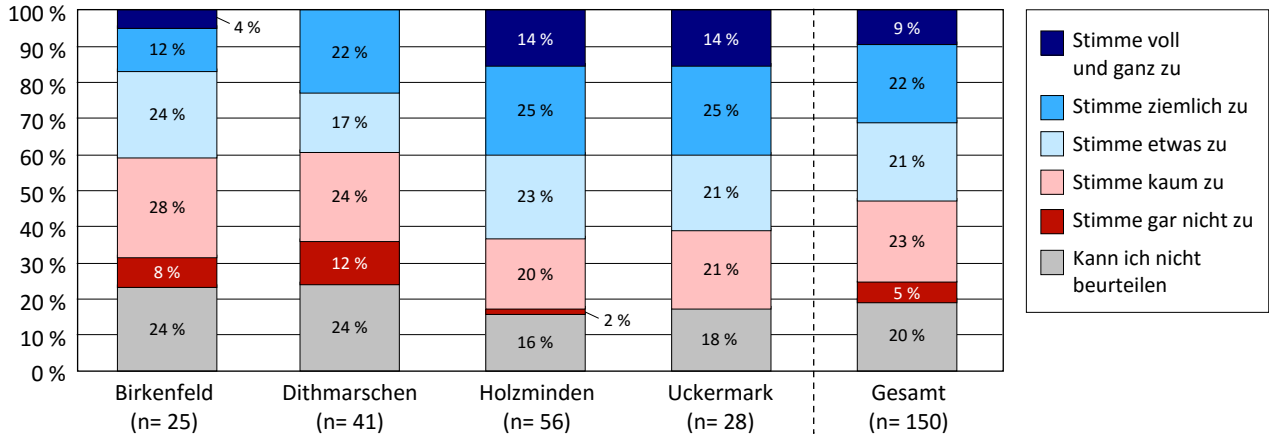
Die Koordinationsfunktion fragt danach, ob die Beteiligten Projekte hinsichtlich ihres Beitrages zum Erreichen der operativen Ziele entwickelt haben. Fast 30 % der Befragten können diese Frage nicht beantworten, weil sie nicht an der Projektentwicklung beteiligt waren. Für die übrigen Befragten spielten aber die operativen Ziele offenbar eine Rolle bei der Projektentwicklung. Dass die geförderten Projekte nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt wurden, davon ist ebenfalls ein Großteil der Befragten überzeugt. Dieses Ergebnis weist auf die Selektionsfunktion der Ziele hin. Dass aber die Zielerreichung zur Anpassung der eigenen Aktivitäten geführt habe, stimmen die Befragten deutlich weniger stark zu. Demzufolge wurden die operativen Ziele weniger zum Controlling genutzt.

Zwischen den vier Modellregionen gibt es hinsichtlich der Items zur Beschreibung der Effektivität abgesehen von einer Ausnahme keine signifikanten Unterschiede (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0{,}05$). Lediglich die Motivation zur Teilnahme durch die operativen Ziele unterscheidet sich. Die Zustimmung liegt in Holzminden (Median = 4 [stimme ziemlich zu]) signifikant höher als in den drei anderen Regionen (Median = 3 [stimme etwas zu]), Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}01$; $r = -0{,}24$.

Aufwand

Zur Einschätzung des Aufwands des Steuerns über Ziele wurde nach dem Aufwand zur Messung der Erreichung der operativen Ziele gefragt (Abbildung I-2.5). Über alle vier Modellregionen hinweg betrachtet, ist die Anzahl der Befragten, die der Aussage „Mein Aufwand zur Messung der Zielerreichung ist hoch“ eher zustimmten und eher nicht zustimmten relativ ausgeglichen. Zwischen den einzelnen Regionen gibt es diesbezüglich aber signifikante Unterschiede (Kruskal-Wallis-Test: $p < 0,05$). In Birkenfeld und Dithmarschen stimmten mehr Befragten eher nicht zu, während in Holzminden und der Uckermark eher der Aussage häufiger zugestimmt wurde. Dieser Unterschied zwischen den Regionen ist auch statistisch signifikant und gering bis mittel stark. Auch wenn der Median in allen Regionen bei 3 [stimme etwas zu] liegt, wird der Aufwand zur Zielmessung in Birkenfeld und Dithmarschen geringer als in Holzminden und der Uckermark eingeschätzt, Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,30$. Zudem konnten in den ersten beiden Regionen ca. ein Viertel der Befragten keine Einschätzung zu dieser Frage abgeben, während dies in Holzminden und der Uckermark lediglich auf 16 bzw. 18 % zutraf.

Abbildung I-2.5: Aufwand für die Zielerreichungskontrolle („Mein Aufwand zur Messung der Zielerreichung ist hoch.“)



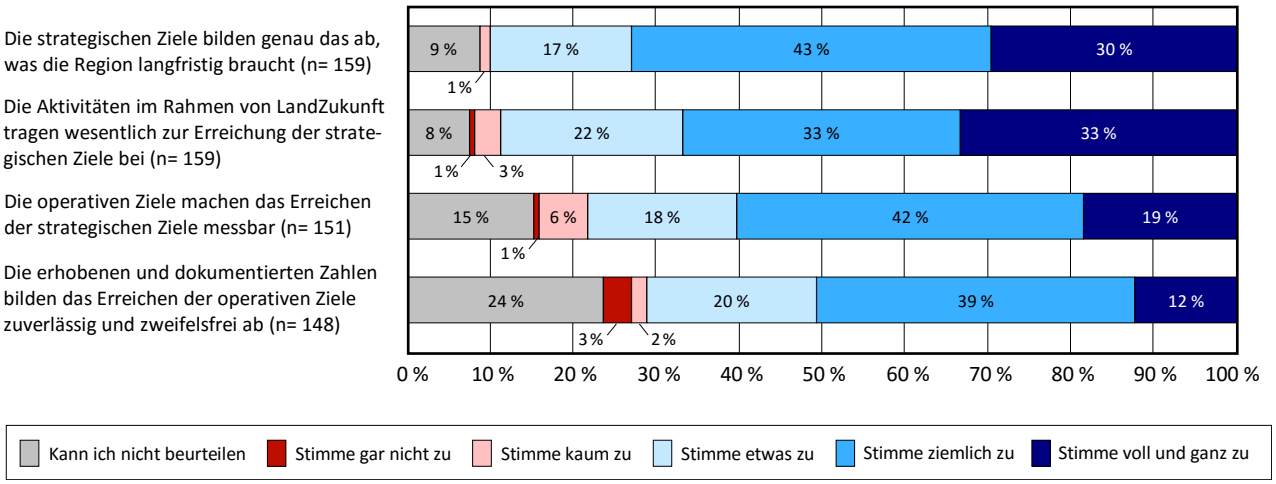
Quelle: Eigene Darstellung.

Legitimität

Zur Legitimität des Steuerns über Ziele ist wesentlich, dass die regionalen Akteure die strategischen Ziele unterstützen. Abbildung I-2.6 zeigt, dass fast drei Viertel der Befragten der Aussage ziemlich oder voll und ganz zustimmten, dass die strategischen Ziele genau das abbilden, was die Region langfristig braucht. Dass die Aktivitäten im Rahmen von *LandZukunft* einen wesentlichen Beitrag zu den strategischen Zielen leisten, erfuhr ebenfalls eine hohe, wenn auch etwas geringere, Zustimmung. Dieses Item bildet die Output-Legitimität des Steuerungsansatzes ab. Erneut etwas geringer fiel die Zustimmung aus, dass die operativen Ziele das Erreichen der strategischen messbar machten. Ca. 60 % der Befragten stimmten dieser Aussage ziemlich oder voll und ganz zu, was darauf hindeutet, dass die operativen Ziele nicht immer optimal gewählt waren, um die Zielerreichung transparent abzubilden. Schließlich glaubten ca. 50 % der Befragten, dass die er-

hobenen Daten tatsächlich die operativen Ziele eindeutig messen. Allerdings konnte ca. 23 % der befragten Akteure diese Frage nicht einschätzen.

Abbildung I-2.6: Legitimität des Steuerns über Ziele („Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die strategischen/operativen Ziele von *Land-Zukunft* in Ihrer Region zu.“)



Quelle: Eigene Darstellung.

Signifikante Unterschiede zwischen den Regionen bestehen lediglich beim dritten Item zur Messbarkeit der Erreichung der strategischen Ziele durch die operativen, Kruskal-Wallis-Test: $p < 0,05$. Auch wenn der Median in allen vier Regionen bei 4 [stimme ziemlich zu] liegt, so ist die Zustimmung in Birkenfeld doch signifikant geringer als in den übrigen Regionen, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,20$. Im Gegensatz dazu sind in Holzminden mehr Befragte als in den übrigen Regionen davon überzeugt, dass die operativen Ziele die strategischen messbar machen, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,18$.

Bewertung des Steuerungsansatzes nach Akteursgruppen

Zunächst soll geprüft werden, inwiefern die Rolle der Befragten im Entwicklungsprozess einen Einfluss auf die Bewertung des Steuerns über Ziele hat. Im Vergleich zu den anderen Beteiligten haben die Projektträger (s. Tabelle I-2.1) eine nicht so zentrale Funktion bei der Steuerung des Modellvorhabens, daher kann davon ausgegangen werden, dass sie die vereinbarten Ziele mit dem BMEL nicht so gut kennen. Der Mann-Whitney-Test zeigt, dass diese Vermutung nicht auf die strategischen Ziele ($p > 0,05$), wohl aber auf die operativen Ziele zutrifft. Die Projektträger kennen die operativen Ziele weniger gut (Median = 2 [Ja, ich kenne einige strategische Ziele]) als die übrigen Befragten (Median = 1 [Ja, alle strategischen Ziele sind mir bekannt.]), Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,17$. Zudem wäre zu erwarten, dass die Projektträger stärker als andere Beteiligte Projekte daraufhin entwickelt haben, möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beizutragen und dass sie ihre Aktivitäten im Zuge der Kontrolle der operativen Ziele stärker als andere angepasst hätten. Für beide Hypothesen zur Effektivität des Steuerns über Ziele gibt es

aber keine signifikanten Hinweise ($p > 0,05$). Außerdem war anzunehmen, dass die Projektträger eher über einen hohen Aufwand bei der Messung der operativen Ziele klagen würden. Diese Hypothese zur Effektivität des Steuerungsinstrumentes muss jedoch ebenfalls verworfen werden.

Die stimmberechtigten Mitglieder im Entscheidungsgremium sollten die Ziele besser kennen als die übrigen Beteiligten, um diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen zu können. Der Unterschied zu den übrigen Befragten ist lediglich bei operativen und nicht bei den strategischen Zielen signifikant. Die Mitglieder im Entscheidungsgremium kennen die operativen Ziele (Median = 1 [Ja, alle operativen Ziele sind mir bekannt]) besser als die anderen (Median = 2 [Ja, ich kenne einige operative Ziele]), Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,18$. Außerdem sollten die Mitglieder des Entscheidungsgremiums die Effektivität und Legitimität, für die sie selbst weitestgehend verantwortlich sind, positiver als die übrigen Befragten beurteilen. Hierbei bestehen aber bis auf eine Ausnahme keine signifikanten Unterschiede. Lediglich der Aussage, dass die strategischen Ziele genau das abbilden, was die Region langfristig braucht, stimmten diese Akteure etwas stärker zu (Median = 4 [stimme ziemlich zu]) als die übrigen Befragten mit dem gleichen Median, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,17$.

Die Akteure, die mit der Verwaltung und Abwicklung von *LandZukunft* betraut waren, waren als organisatorischer Kern am stärksten in den Prozess involviert, sollten daher auch die Ziele am besten kennen, die Effektivität und Legitimation positiver einschätzen und einen größeren Aufwand mit der Überprüfung der operativen Ziele haben. Tatsächlich lassen sich die vermuteten Zusammenhänge gering bis mittel stark nachweisen. Lediglich drei Items unterscheiden sich nicht signifikant hinsichtlich dieser Gruppe (Tabelle I-2.3).

Für die Mitglieder im Kreistag, die an *LandZukunft* beteiligt waren, lässt sich vermuten, dass sie angesichts der demokratisch nicht legitimierten Entscheidungsstrukturen die Legitimität negativer einschätzten als die übrigen Befragten. Hierzu konnte jedoch der Mann-Whitney-Test keine signifikanten Belege finden ($p > 0,05$).

Schließlich kann vermutet werden, dass die Befragten, die bereits Erfahrung in der Regionalentwicklung aufweisen, die Effektivität und Legitimität des Steuerungsinstrumentes positiver bewerten, wenn damit eine Verbesserung zu den bekannten Ansätzen verbunden ist. Gleichzeitig könnten sie den Aufwand schlechter bewerten, weil der Aufwand zur Zielerreichungskontrolle höher ist als sonst üblich. Der Test dieser Hypothesen führt jedoch zur Ablehnung dieser Hypothesen ($p < 0,05$) mit einer Ausnahme hinsichtlich der Legitimität. So stimmen die Befragten mit Erfahrung in der Regionalentwicklung eher als die anderen Befragten der Aussage zu, dass die operativen Ziele das Erreichen der strategischen Ziele messbar mache, auch wenn der Median in beiden Gruppen gleich ist (stimme ziemlich zu), Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = 0,25$.

Tabelle I-2.3: Ergebnisse des Mann-Whitney-Tests zwischen den Akteuren der Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens sowie allen anderen Befragten

	n	Mann-Whitney-U	Z	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	r
Kenntnis der Ziele					
Kenntnis strategischer Ziele	166	865,0	-3,83	,000	-0,30
Kenntnis operativer Ziele	164	768,0	-4,11	,000	-0,32
Effektivität					
Die strategischen Ziele verdeutlichen eine Vision, wie die Region in Zukunft aussehen soll	146	834,0	-2,85	,004	-0,24
Die strategischen Ziele haben mich zum Engagement im Rahmen von LandZukunft motiviert	149	852,0	-1,97	,048	-0,16
Die geförderten Projekte wurden nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt	123	538,0	-3,60	,000	-0,32
Die operativen Ziele haben mich motiviert, mich an LandZukunft zu beteiligen	130	854,0	-0,76	,449	Nicht signifikant
Die Kontrolle, ob die operativen Ziele erreicht werden, hat mich dazu angeregt, meine Aktivitäten anzupassen	123	573,0	-2,47	,013	-0,22
Die vereinbarten operativen Ziele konnten leicht erreicht werden	115	899,0	-0,10	,918	Nicht signifikant
Ich habe Projekte im Rahmen von LandZukunft so entwickelt, dass sie möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beitragen	107	350,5	-2,32	,020	-0,22
Aufwand					
Mein Aufwand zur Messung der Zielerreichung ist hoch	120	688,0	-2,02	,044	-0,18
Legitimität					
Die strategischen Ziele bilden genau das ab, was die Region langfristig braucht	145	797,0	-3,32	,001	-0,28
Die Aktivitäten im Rahmen von LandZukunft tragen wesentlich zur Erreichung der strategischen Ziele bei	147	910,0	-2,42	,016	-0,20
Die operativen Ziele machen das Erreichen der strategischen Ziele messbar	128	867,5	-1,78	,076	Nicht signifikant
Die erhobenen und dokumentierten Zahlen bilden das Erreichen der operativen Ziele zuverlässig und zweifelsfrei ab	113	565,0	-2,73	,006	-0,26

Quelle: Eigene Berechnungen.

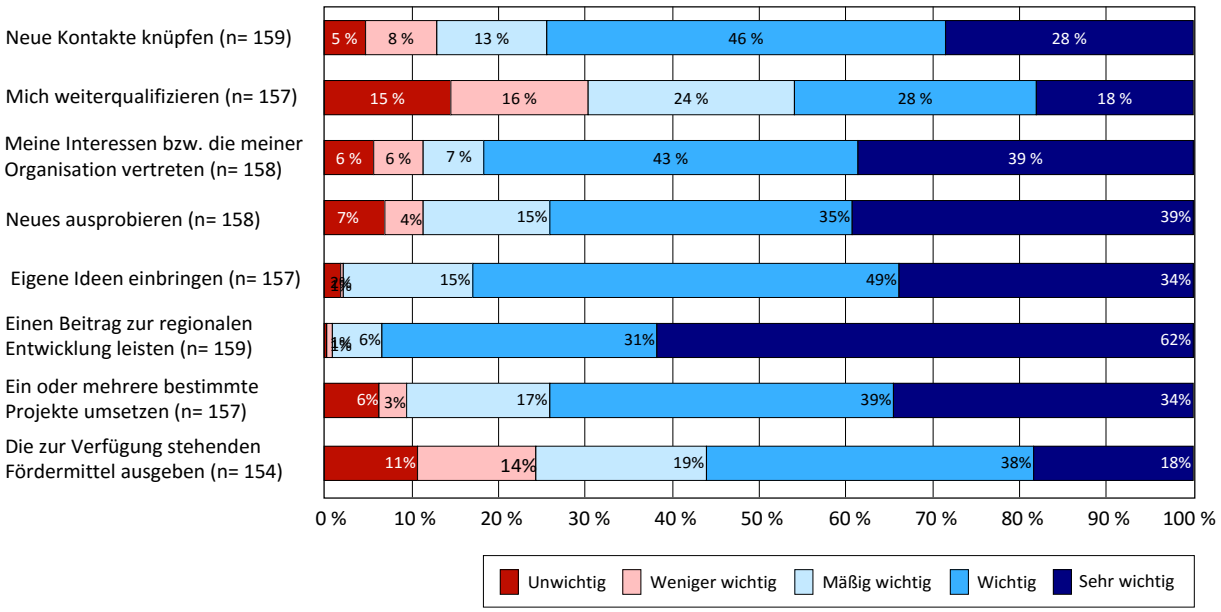
2.4 Bewertung des Modellvorhabens *LandZukunft*

Effektivität

Um die Bewertung der Effektivität von *LandZukunft* einschätzen zu können, wurde zunächst danach gefragt, wie wichtig den Beteiligten bestimmte Ziele waren, um ihre Erwartungen an *Land-*

Zukunft abzufragen. Die Befragten schätzten die vorgeschlagenen Ziele in der Regel als wichtig oder sehr wichtig ein (Abbildung I-2.7). Die Weiterqualifizierung war den Beteiligten aber etwas wenige wichtig. Im Gegensatz dazu war der Beitrag zur Regionalentwicklung besonders vielen Befragten sehr wichtig. Daran zeigt sich, dass dieses regionale Ziel zumindest etwas wichtiger für die Beteiligung an *LandZukunft* war, als die abgefragten individuellen Ziele, wie z. B. das Vertreten von Einzelinteressen oder die Umsetzung spezifischer Projekte. Signifikante Unterschiede zwischen den vier Modellregionen ließen sich insgesamt nicht feststellen (Kruskal-Wallis-Test mit $p > 0{,}05$).

Abbildung I-2.7: Wichtigkeit der Ziele zur Teilnahme an *LandZukunft* („Wie wichtig waren Ihnen die folgenden Ziele für Ihre Beteiligung an *LandZukunft*?“)

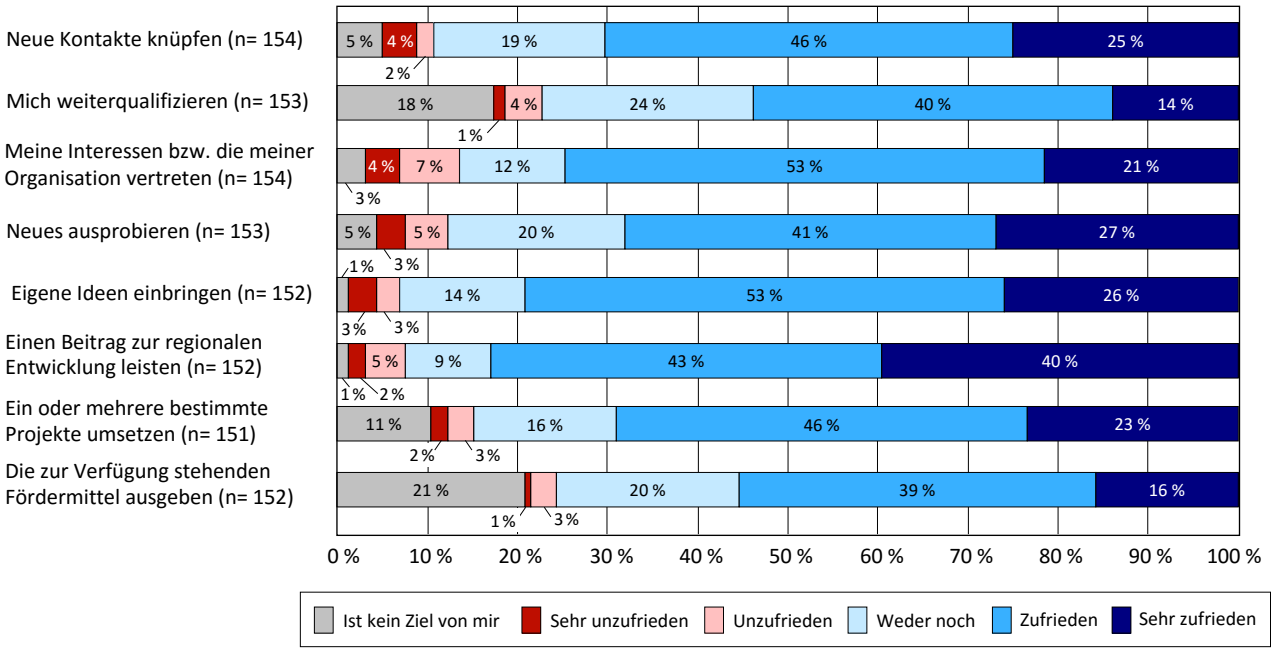


Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der Einschätzung zu den vorgeschlagenen Zielen hatten die Befragten auch die Möglichkeit, eigene Ziele offen einzutragen. 17 der 35 zusätzlichen Ziele konkretisieren das Ziel, einen Beitrag zur regionalen Entwicklung zu leisten. Hierunter fallen einerseits sehr allgemeine Nennungen, wie die Steigerung der Attraktivität, Lebensqualität und Wirtschaft sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen oder von Perspektiven. Andererseits sprechen die Befragten konkrete Handlungsfelder an, die gefördert werden sollten, wie den Tourismus, die Schmuckindustrie oder die Teilhabe Benachteiligter. Fünf weitere Nennungen konkretisieren bzw. erweitern das Ziel, neue Kontakte zu knüpfen, indem sie den Aufbau eines Netzwerkes oder in einem Fall eines Gemeinschaftsgefühl als Ziel formulieren. Außerdem sprechen die Befragten die Förderung in sechs Zielen selbst an. Dies betrifft den sinnvollen Einsatz der Mittel, die Vermeidung von Bürokratie bzw. die flexible Nutzung der Gelder sowie die Beschaffung zusätzlicher Mittel. Schließlich zielen sieben Nennungen auf den Entwicklungsprozess. Dazu zählt, neue Aktive durch gute Vorbilder zu gewinnen, vorhandene Strukturen zu stärken, die Probleme der Region besser zu verstehen sowie strategische Ziele zu entwickeln und umzusetzen.

Abbildung I-2.8 zeigt, wie zufrieden die Befragten mit dem Erreichen der vorgeschlagenen Ziele waren. Insgesamt sind die meisten Teilnehmer zufrieden oder sehr zufrieden. Besonders zufrieden sind die Befragten mit dem Beitrag von *LandZukunft* zur Regionalentwicklung. Darüber hinaus fällt auf, dass die Verausgabung der verfügbaren Fördermittel sowie die Weiterqualifizierung für relativ viele Akteure kein Ziel war. Auch bei der Einschätzung der Zielerreichung lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den vier Modellregionen feststellen (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0,05$). Bei einer Gewichtung[1] der Zielerreichung nach der Wichtigkeit der Ziele, zeigten sich jedoch signifikante Unterschiede bezüglich der Einschätzung des Beitrags zur Regionalentwicklung sowie der Umsetzung eines oder mehrerer Projekte. Die Befragten in den Regionen Birkenfeld und Dithmarschen (Median = 3) schätzten den gewichteten Beitrag zur Regionalentwicklung signifikant etwas schlechter ein als in Holzminden und der Uckermark (Median = 4, Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,23$. Auch bei der Umsetzung der Projekte ist die gewichtete Zufriedenheit für Birkenfeld und Dithmarschen (Median = 0) geringer als für Holzminden und die Uckermark (Median = 3), Mann-Whitney-Test: $p < 0,001$; $r = -0,40$. Dieser Zusammenhang ist nicht nur hoch signifikant, sondern auch von mittlerer Stärke.

Abbildung I-2.8: Zufriedenheit mit der Zielerreichung („Jetzt möchten wir von Ihnen wissen, wie zufrieden oder unzufrieden Sie mit dem Erreichen dieser Ziele durch *LandZukunft* sind.“)



Quelle: Eigene Darstellung.

[1] Zur Gewichtung wurde die Wichtigkeit der Ziele von 0 (unwichtig) bis 4 (sehr wichtig) mit der Zufriedenheit mit der Zielerreichung von -2 (sehr unzufrieden) bis +2 (sehr zufrieden) multipliziert. Falls ein Item kein Ziel des Befragten war, erhielt es den Wert 0.

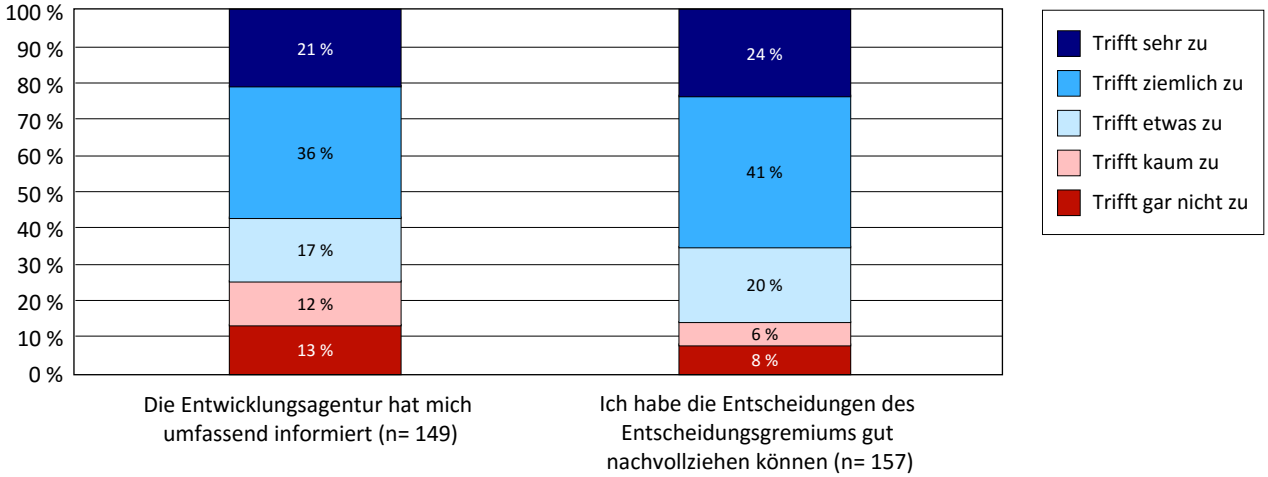
Effizienz

Um die Bewertung der Effizienz von *LandZukunft* abzufragen, sollten die Befragten ihren für *LandZukunft* aufgebrachten Aufwand ins Verhältnis zum erzielten Nutzen setzen. Von den 157 Akteuren, die diese Frage beantworteten, gaben 21,7 % an, dass sie sehr zufrieden waren und 54,1 % waren zufrieden. Neben den ca. drei Vierteln zufriedenen oder sehr zufriedenen Teilnehmern, waren 12,1 % weder zufrieden noch unzufrieden, 8,3 % unzufrieden und 3,8 % sehr unzufrieden. Auch bei der Einschätzung der Effizienz konnten keine signifikanten Unterschiede zwischen den vier Modellregionen festgestellt werden (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0{,}05$).

Legitimität

Um die Legitimität des Vorhabens zu bewerten, wurden die Befragten nicht direkt nach ihrer Einschätzung gefragt, sondern es wurden spezifische Elemente von Legitimität abgefragt. Unter dem Aspekt der Effektivität wurde bereits die Zufriedenheit damit, eigene Interesse bzw. die der Organisation zu vertreten sowie eigene Ideen einzubringen, dargestellt. Beide Items zielen gleichfalls auf die Zufriedenheit mit der Input-Legitimität, d. h. mit der Beteiligung am Entscheidungsprozess; während die übrigen Items dieser Batterie als Output-Legitimität verstanden werden können. Mit beiden Aspekten waren die Befragten überwiegend zufrieden oder sehr zufrieden. Dabei wurde das Einbringen eigener Ideen noch etwas positiver bewertet als das Vertreten der Interessen.

Abbildung I-2.9: Einschätzung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen („Inwiefern treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Beziehungen zu anderen Beteiligten im Rahmen von *LandZukunft* zu?“)



Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus wurde nach der Transparenz des Verfahrens und der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen gefragt, was eher der Throughput-Legitimität entspricht. Abbildung I-2.9 stellt diese Ergebnisse vor. Zur Transparenz wurde danach gefragt, ob die Entwicklungsagentur umfassend informiert hat. Für mehr als die Hälfte der Befragten trifft diese Aussagen ziemlich oder sehr zu. Noch etwas positiver wird die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen des Entscheidungsgremiums bewertet. Unterschiede zwischen den Modellregionen lassen sich auch für diese beiden Items nicht nachweisen (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0,05$).

Bewertung der Ergebnisse von *LandZukunft* nach Akteursgruppen

Auch bei der Bewertung der Ergebnisse wird geprüft, ob die Funktion der Befragten Akteure einen Einfluss auf die Bewertung von Effektivität, Effizienz und Legitimität hat. Darüber hinaus wurde die Hypothese geprüft, dass Akteure mit Erfahrung in der Regionalentwicklung *LandZukunft* effektiver, effizienter und legitimer einschätzen, als Akteure ohne vorherige Teilnahme an solchen Initiativen.

Hinsichtlich der **Effektivität** kann für die Projektträger davon ausgegangen werden, dass ihnen die eigenen Projekte und Ideen besonders wichtig sind und sie durch das Steuern über Ziele relativ große Entscheidungsspielräume hatten, diese zu realisieren. Im Gegensatz dazu dürfte der Beitrag von *LandZukunft* zur Regionalentwicklung schlechter bewertet werden, da dieses Ziel den Projektträgern weniger wichtig ist und sie mit ihren Projekten nur einen kleinen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten können. Der Mann-Whitney-Test zeigt tatsächlich signifikante Unterschiede für diese gewichtete Zufriedenheit mit diesen Merkmalen. Die Projektträger sind zufriedener mit der Umsetzung eines oder mehrerer Projekte als die übrigen Befragten, Mann-Whitney-Test: $p < 0,001$; $r = -0,38$. Ebenso sind sie zufriedener mit der Einbringung eigener Ideen, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,18$. Dieser Zusammenhang ist allerdings wesentlich schwächer als der zur Projektumsetzung. Den Beitrag zur Regionalentwicklung bewerten die Projektträger allerdings ebenfalls positiver als die übrigen Beteiligten, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = 0,17$. Dieser Zusammenhang widerspricht der ursprünglichen Hypothese und geht sogar, wenn auch nur geringfügig, in die entgegengesetzte Richtung. Darüber hinaus bewertet diese Akteursgruppe den Faktor Effektivität (s. Kapitel I-2.5) insgesamt etwas positiver als die übrigen Gruppen, Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,20$.

Für die Mitglieder des Entscheidungsgremiums kann angenommen werden, dass ihnen das Knüpfen von Kontakten, die Vertretung der eigenen Interessen, das Ausprobieren von etwas Neuem, der Beitrag zur Regionalentwicklung oder die Ausschöpfung der verfügbaren Mittel besonders wichtig für ihre Teilnahme waren und sie einen relativ großen Einfluss darauf hatten. Der Mann-Whitney-Test zeigt aber, dass sich diese Gruppe hinsichtlich dieser Items nicht signifikant von den übrigen unterscheidet ($p > 0,05$).

Die Befragten, die für die Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens in ihrer Region zuständig waren, waren am stärksten eingebunden und hatten große Handlungsspielräume, die Ergebnisse des Vorhabens zu beeinflussen. Die Akteure der Verwaltung und Abwicklung sind tatsächlich zufriedener mit der gewichteten Zielerreichung hinsichtlich der Knüpfung neuer Kontakte (Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}001$; $r = -0{,}26$), der eigenen Weiterqualifizierung (Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}01$; $r = -0{,}25$), der Vertretung der eigenen Interessen (Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}05$; $r = -0{,}18$) sowie dem Ausprobieren von etwas Neuem (Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}001$; $r = -0{,}30$). Des Weiteren bewerten diese Akteure den Faktor Effektivität auch insgesamt positiver als die übrigen Gruppen, Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}01$; $r = -0{,}23$).

Vorerfahrungen mit anderen regionalen Entwicklungsinitiativen wirken sich nicht positiv auf die Bewertung der Effektivität des Modellvorhabens aus, sodass diese Hypothese zu verwerfen ist. Zwischen den Akteuren mit Erfahrung in der Regionalentwicklung und solchen ohne lassen sich keine signifikanten Unterschiede feststellen. Lediglich ein einseitig signifikanter Unterschied hinsichtlich der gewichteten Zufriedenheit mit der Ausschöpfung der verfügbaren Mittel besteht (Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}05$; $r = -0{,}13$). Allerdings sind die erfahrenen Akteure weniger zufrieden als die Akteure, die bislang noch nicht an regionalen Entwicklungsinitiativen teilgenommen hatten, was der Hypothese widerspricht und eher ein Hinweis darauf ist, dass die Verausgabung der Mittel im Rahmen von *LandZukunft* nicht so einfach war, wie ansonsten gewohnt.

In Bezug auf die **Effizienz** kann vermutet werden, dass die Projektträger die Effizienz besonders positiv einschätzen, weil das Steuern über Ziele und das Regionalbudget ihnen mehr Flexibilität einräumt und von administrativem Aufwand befreit. Umgekehrt liegt ein zusätzlicher Aufwand der Prüfung und Berichterstattung bei den Akteuren, die für die Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens zuständig sind, sodass hier von einer schlechteren Bewertung der Effizienz ausgegangen werden kann. Die Ergebnisse zeigen jedoch jeweils keine signifikanten Unterschiede für diese Akteursgruppen im Vergleich zu allen anderen Akteuren (Mann-Whitney-Test: $p > 0{,}05$). Gleiches gilt für die Erfahrung in der Regionalentwicklung. In Bezug auf die Bewertung der Effizienz bestehen demnach keine signifikanten Unterschiede zwischen den Akteuren, die bereits an Initiativen zur regionalen Entwicklung teilgenommen hatten, und den Akteuren ohne diese Erfahrung.

Die Projektträger dürften relativ wenig involviert sein in die Entscheidungsprozesse des Modellvorhabens. Deshalb wird davon ausgegangen, dass die Projektträger die **Legitimität** geringer einschätzen als die übrigen Akteure. Die Ergebnisse des Mann-Whitney-Tests liefern jedoch kaum Hinweise für diese Hypothese. Die vier Items zur Input- und Throughput-Legitimität (s. Tabelle I-2.5) weisen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Projektträgern und den übrigen Befragten auf (Mann-Whitney-Test: $p > 0{,}05$). Wenn jedoch die einseitige Signifikanz betrachtet wird, können die Projektträger die Entscheidungen des Entscheidungsgremiums etwas schlechter nachvollziehen als die übrigen Akteure, Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}05$; $r = -0{,}15$. Gleichzeitig ist diese Gruppe bei Betrachtung der einseitigen Signifikanz leicht zufriedener damit, eigene Ideen einzubringen, als die anderen, Mann-Whitney-Test: $p < 0{,}05$; $r = -0{,}15$.

Die stimmberechtigten Mitglieder im Entscheidungsgremium sollen die zentralen Entscheidungen treffen, sodass davon ausgegangen wird, dass ihnen die Entscheidungen besonders transparent und nachvollziehbar sind und dass sie besonders gute Möglichkeiten haben, ihre Interessen und Ideen einzubringen. Der Test dieser Hypothese zeigt jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen dieser Gruppe hinsichtlich der Items zur Input-Legitimität ($p > 0,05$). Allerdings bewerten sie die Throughput-Legitimität signifikant positiver als die übrigen Akteursgruppen. So fühlen sich die Mitglieder des Entscheidungsgremiums umfassender von der Entwicklungsagentur informiert (Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,23$) und können die Entscheidungen des Gremiums besser nachvollziehen (Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,25$).

Die Befragten, die für die Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens verantwortlich waren, haben aufgrund ihrer zentralen Rolle einen starken Einblick in den Prozess und viel Einfluss auf die Prozessgestaltung. Deshalb kann die Hypothese formuliert werden, dass diese Gruppe den Entscheidungsprozess für legitimer hält als die anderen Akteure. Diese Hypothese muss für die beiden Items zur Throughput-Legitimität verworfen werden, da sich für die Information durch die Entwicklungsagentur[2] und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen keine signifikanten Unterschiede nachweisen ließen (Mann-Whitney-Test: $p > 0,05$). Diese Gruppe ist jedoch leicht zufriedener mit der Vertretung der eigenen Interessen (Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,22$) und dem Einbringen eigner Ideen (Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,17$).

Die Mitglieder des Kreistages sollten die Legitimität des Entscheidungsprozesses von *LandZukunft* niedriger Bewerten als die übrigen Akteure, weil das Entscheidungsgremium parallel zu den demokratisch legitimierten Institutionen besteht. Diese Hypothese ist zu verwerfen, weil keine signifikanten Unterschiede bestehen (Mann-Whitney-Test: $p > 0,05$).

Hinsichtlich der Erfahrung mit Initiativen regionaler Entwicklung lassen sich signifikante Unterschiede für die Throughput-Legitimität nicht aber für die Input-Legitimität feststellen. So bewerten erfahrene Akteure die Informationen der Entwicklungsagentur als umfassender (Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,23$) und können die Entscheidungen besser nachvollziehen als die Akteure, die bisher noch nicht an regionalen Entwicklungsinitiativen beteiligt waren (Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,18$). Diese Ergebnisse könnten darauf hinweisen, dass Entscheidungsprozesse im Rahmen von *LandZukunft* etwas transparenter und nachvollziehbarer waren, als dies ansonsten in regionalen Initiativen der Fall ist.

[2] Im Zuge der Datenaufbereitung wurden die Antworten der Mitglieder der Entwicklungsagentur zu diesem Item ausgeschlossen.

2.5 Zusammenhänge zwischen den Bewertungen des Steuerns über Ziele und der Ergebnisse von *LandZukunft*

Die Ausgangshypothese besteht darin, dass die Effektivität sowie der Aufwand und die Legitimität des Steuerns über Ziele auch die Bewertungen zum Gesamtvorhaben beeinflussen. Tabelle I-2.4 zeigt die Korrelation zwischen den Items zur **Effektivität** des Steuerns über Ziele und der Einschätzung der Effektivität von *LandZukunft* in der jeweiligen Region. Letzteres wurde aus der gewichteten Bewertung der Zielerreichung für die acht vorgegebenen Ziele (Abbildung I-2.8) mittels Faktorenanalyse[3] berechnet. Neben der Korrelation mit dem Faktor Effektivität werden auch noch die Korrelationen zu der Zufriedenheit mit dem Beitrag zur Regionalentwicklung und mit dem Ausprobieren von neuem dargestellt. Ersteres stellt die Zufriedenheit mit der Wirkung für die regionale Entwicklung dar, während letzteres für die Zufriedenheit mit dem Innovationscharakter des Vorhabens steht, was zum Wesen eines Modellvorhabens gehört. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass ein geringer bis mittlerer Zusammenhang zwischen der Bewertung der Effektivität des Steuerungsansatzes und des Vorhabens insgesamt besteht, der häufig hochsignifikant ist. Das bedeutet, dass eine subjektiv als hoch empfundene Effektivität des Steuerns über Ziele mit einer hoch bewerteten Effektivität des Vorhabens insgesamt einhergeht. Lediglich das Item „Die operativen Ziele, konnten leicht erreicht werden, weist keinen oder einen geringen signifikante Zusammenhang auf. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es umgekehrt kodiert ist. So spricht eine hohe Zustimmung zu diesem Item eher für eine geringe Effektivität der Ziele, weil sie wenig ambitioniert formuliert waren. Somit lässt sich die niedrige Korrelation zwischen diesem Item und der Zufriedenheit, Neues auszuprobieren, so deuten, dass erst nach dem Erreichen der Ziele Raum für Experimente bestand.

Bezüglich der **Effizienz** lautet die Hypothese, dass ein hoher Aufwand zur Messung der operativen Ziele zu einer geringeren Effizienz von *LandZukunft* führt. Der Korrelationskoeffizient Tau zwischen diesen beiden Items ist jedoch nicht signifikant ($p > 0,05$). Damit muss die Hypothese verworfen werden und es lassen sich keine Hinweise finden, dass sich ein hoher Aufwand beim Steuern über Ziele, zumindest gemessen am Aufwand für die Messung der operativen Ziele, negativ auf die Bewertung der Effizienz von *LandZukunft* auswirkt.

[3] Die acht Items, die die gewichtete Zielerreichung abbilden, werden durch eine Hauptkomponentenanalyse zu einem Faktor zusammengefasst (N= 146). Das Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium (KMO-Kriterium) beträgt 0,856, was einem sehr guten Wert entspricht, und die KMO-Werte für die einzelnen Items lag über 0,77 und damit deutlich über dem akzeptablen Niveau von 0,5. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (28) = 617,9 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse ist. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der 57,2 % der Varianz erklärt. Die Reliabilität der Skala ist relativ hoch, Cronbachs Alpha = 0,89. Außerdem reduziert sich Alpha, wenn ein Item gelöscht wird, sodass alle 8 Items für die Skala wichtig sind.

Tabelle I-2.4: Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Effektivität des Steuerns über Ziele und der Ergebnisse von *LandZukunft* (Kendalls Tau)

Effektivitätsbewertung des Steuerns über Ziele	Effektivitätsbewertung von LandZukunft	Faktor Bewertung der Effektivität	Zufriedenheit mit Zielerreichung:	
			Einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten	Neues ausprobieren
Die strategischen Ziele verdeutlichen eine Vision, wie die Region in Zukunft aussehen soll	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,311 0,000 130	0,294 0,000 133	0,349 0,000 131
Die strategischen Ziele haben mich zum Engagement im Rahmen von LandZukunft motiviert	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,306 0,000 135	0,316 0,000 138	0,305 0,000 136
Die geförderten Projekte wurden nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,235 0,001 112	0,279 0,001 114	0,383 0,000 113
Die operativen Ziele haben mich motiviert, mich an LandZukunft zu beteiligen	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,216 0,001 120	0,243 0,002 122	0,199 0,011 119
Die Kontrolle, ob die operativen Ziele erreicht werden, hat mich dazu angeregt, meine Aktivitäten anzupassen	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,313 0,000 113	0,261 0,001 116	0,329 0,000 115
Die vereinbarten operativen Ziele konnten leicht erreicht werden	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,139 0,058 107	0,072 0,395 110	0,181 0,029 110
Ich habe Projekte im Rahmen von LandZukunft so entwickelt, dass sie möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beitragen	Korrelationskoeffizient Tau Signifikanzniveau (2-seitig) n	0,358 0,000 98	0,367 0,000 101	0,315 0,000 101

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Items zur Messung der **Legitimität** des Steuerns über Ziele einerseits und der des Modellvorhabens insgesamt andererseits korrelieren fast alle gering bis mittelstark (Tabelle I-2.5). Je stärker die Zustimmung zum Steuern über Ziele, desto größer ist auch die generelle Akzeptanz des Entscheidungsprozesses im Rahmen von *LandZukunft*. Besonders hoch ist die Korrelation zwischen der Überzeugen, dass die Aktivitäten im Rahmen von *LandZukunft* wesentlich zur Erreichung der strategischen Ziele beitrugen, mit der guten Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des zuständigen Gremiums. Nicht signifikant ist hingegen der Zusammenhang zwischen der Einschätzung, dass die erhobenen Daten das Erreichen der operativen Ziele zuverlässig und zweifelsfrei abbilden, und der Zustimmung zu der Aussage, dass die Entwicklungsagentur die Befragten umfassend informiert hat.

Tabelle I-2.5: Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Legitimität des Steuerns über Ziele und von *LandZukunft* (Kendalls Tau)

Legitimität des Steuern über Ziele	Legitimität von LandZukunft	Die Entwicklungsagentur hat mich umfassend informiert	Ich habe die Entscheidungen des Entscheidungsgremiums gut nachvollziehen können	Zufriedenheit mit Zielerreichung:	
				Meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten	Eigene Ideen einbringen
Die strategischen Ziele bilden genau das ab, was die Region langfristig braucht	Korrelationskoeffizient Tau	0,243	0,295	0,300	0,326
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,000	0,000	0,000
	n	130	138	130	131
Die Aktivitäten im Rahmen von LandZukunft tragen wesentlich zur Erreichung der strategischen Ziele bei	Korrelationskoeffizient Tau	0,344	0,429	0,334	0,251
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,000	0,001
	n	132	140	134	135
Bewertung operativer Ziele: Die operativen Ziele machen das Erreichen der strategischen Ziele messbar	Korrelationskoeffizient Tau	0,249	0,293	0,353	0,286
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,002	0,000	0,000	0,000
	n	114	121	118	120
Die erhobenen und dokumentierten Zahlen bilden das Erreichen der operativen Ziele zuverlässig und zweifelsfrei ab	Korrelationskoeffizient Tau	0,148	0,323	0,206	0,327
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,083	0,000	0,017	0,000
	n	101	109	107	110

Quelle: Eigene Berechnungen.

2.6 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wurde der Partnerschaftsansatz von *LandZukunft* aus der Sicht aller Beteiligten untersucht. Dabei bestätigt die Analyse der Befragten die aus der Literatur bekannte Dominanz öffentlicher Akteure in solchen Arrangements. Eine Ausnahme stellt die Uckermark dar, wo viele gesellschaftliche Akteure vertreten waren. Wirtschaftsvertreter, die als Unternehmen und unternehmerische Menschen besonders von *LandZukunft* angesprochen werden sollten, machten jedoch nur ca. 20 % der Fälle aus. Insbesondere in Birkenfeld und Dithmarschen ist es gelungen, neue Akteure für die Regionalentwicklung zu gewinnen, die bisher noch nicht beteiligt waren oder die noch keine Förderung erhalten hatten. Während diese Gruppen dort etwa die Hälfte der Befragten ausmachten, waren es in Holzminden und der Uckermark nur etwa ein Drittel, was eher der Erwartung aus der Literatur in Bezug auf die Beteiligung der „üblichen Verdächtigen“ entspricht.

Zum Steuern über Ziele fällt auf, dass die Ziele weitestgehend bekannt sind und dass insbesondere die strategischen Ziele – nach Angabe der Befragten – Orientierung und Motivation geben. Die operativen Zielwerte können hingegen teilweise als wenig ambitioniert gelten. Viele der Befragten fanden, dass Projekte hinsichtlich ihres Beitrages zum Erreichen der operativen Ziele entwickelt wurden (Koordinationsfunktion) und dass die geförderten Projekte nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt wurden (Selektionsfunktion), die Nachsteuerung infolge der Zielerreichungskontrolle (Kontrollfunktion) scheint aber eine geringere Rolle gespielt zu

haben. Insbesondere die Befragten aus Birkenfeld und Dithmarschen schätzten den Aufwand für die Zielerreichungskontrolle relativ gering ein, insgesamt war er eher mittelmäßig. Die Legitimität des Zielsystems wird relativ positiv bewertet. In Birkenfeld glauben etwas weniger Befragte als in den anderen Regionen, dass die operativen Ziele die strategischen messbar machen; in Holzminden ist es umgekehrt. Die relativ positive Bewertung des Steuerns über Ziele könnte daran liegen, dass, anders als in der wissenschaftlichen Literatur untersuchten Fälle, die regionalen Akteure eine relativ große Autonomie bei der Setzung ihrer Ziele hatten und relativ hohe Entscheidungsspielräume bei der Anwendung und Kontrolle der Ziele.

Projektträger kennen in der Regel nur ausgewählte Ziele, die vermutlich für ihre Projekte relevant sind. Das hat sich aber nicht besonders auf die Projektentwicklung ausgewirkt, sodass die Projekte nicht unbedingt mit Blick auf die Zielerreichung konzipiert wurden. Vertreter der Verwaltung und Abwicklung schätzen ihren eigenen Aufwand bei der Messung der Ziele höher ein als andere Akteure. Kreistagsmitglieder finden das Steuern über Ziele nicht weniger legitim als andere Akteure. Diese wenig kritische Einschätzung gilt auch für die Entscheidungsprozesse des gesamten Modellvorhabens. Das könnte daran liegen, dass nur Kreistagsmitglieder, die unmittelbar an *LandZukunft* beteiligt waren, befragt wurden. Dass das Steuern über Ziele als effektiver, weniger aufwendig und legitimier als sonstige Regionalentwicklungsprozesse wahrgenommen wurde, ließ sich aus dem Vergleich der erfahrenen mit den unerfahrenen regionalen Akteuren kaum herauslesen. Lediglich die Messbarkeit der strategischen Ziele durch die operativen wurde von den erfahrenen Akteuren der Regionalentwicklung etwas besser bewertet.

Die Effektivität, Effizienz und Legitimität des Modellvorhabens insgesamt werden relativ positiv eingeschätzt. Dies widerspricht den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Diskussion zu regionalen Partnerschaften. Hierbei gilt es jedoch zu bedenken, dass es sich um die Selbsteinschätzung der Beteiligten handelt, die von Ex-post-Rationalisierung gekennzeichnet sein kann. Diese kognitive Dissonanzreduktion bedeutet, dass Erfolge selektiv wahrgenommen werden, um eigene Entscheidungen zu rechtfertigen (Festinger, 1957). So fällt z. B. auf, dass insbesondere die Vertreter der Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens, die einen großen Einfluss auf den gesamten Prozess hatten, das Modellvorhaben hinsichtlich Effektivität und Legitimität signifikant positiver bewerten als die übrigen Akteure.

Interessant ist, dass den Befragten der Beitrag zur Regionalentwicklung besonders wichtig für ihre Beteiligung an *LandZukunft* war und sie mit diesem Beitrag besonders zufrieden sind. In Holzminden und der Uckermark ist die gewichtete Zufriedenheit mit dem Beitrag zur Regionalentwicklung und der Umsetzung eines bestimmten Projektes etwas höher als in den beiden anderen Regionen. Das dürfte daran liegen, dass hier besonders viele Projekte durchgeführt und somit viele Projektträger, die das Modellvorhaben etwas effektiver insbesondere hinsichtlich der Projektumsetzung einschätzten, befragt wurden. Die Projektträger waren auch besonders damit zufrieden, eigene Ideen einzubringen, sie konnten die Entscheidungen des zuständigen Gremiums aber etwas weniger gut nachvollziehen als die anderen Akteure. Die Akteure, die die Verwaltung und Abwicklung des Modellvorhabens übernommen hatten, waren zufriedener mit dem Knüpfen

von Kontakten, der eigenen Weiterqualifizierung und dem Ausprobieren von neuem. Für die Mitglieder des Entscheidungsgremiums war der Prozess insgesamt transparenter und nachvollziehbarer. Akteure, die bereits Erfahrungen in der Regionalentwicklung gesammelt hatten, sahen weder die Effektivität noch die Effizienz des Modellvorhabens positiver als die unerfahrenen Akteure. Demzufolge besteht kein Hinweis darauf, dass *LandZukunft* diesbezüglich positiver bewertet wurde als sonstige Regionalentwicklungsprozesse. Bei der Legitimität betrachteten die erfahrenen Akteure lediglich die Throughput-Legitimität (Information und Nachvollziehbarkeit) etwas positiver.

Die Hypothese, dass die Befragten, die die Effektivität des Steuerns über Ziele positiv wahrnahmen, auch die Effektivität des Modellvorhabens subjektiv positiv einschätzten, bestätigte sich. Gleiches gilt für die Legitimität. Die wahrgenommene Effizienz des Modellvorhabens wird durch einen als hoch empfundenen Aufwand beim Messen der Zielerreichung nicht beeinflusst, sodass der zusätzliche Aufwand aus Sicht der Befragten durch entsprechenden Erfolg kompensiert werden konnte. Die Ergebnisse weisen demzufolge darauf hin, dass ein als effektiv und legitim wahrgenommenes Steuern über Ziele mit einer positiven Bewertung der Effektivität und Legitimität des Modellvorhabens einherging, ohne die wahrgenommene Effizienz zu beeinflussen. Dieses Ergebnis ist aber mit großer Vorsicht zu genießen, da mit der verwendeten Methode keine Kausalitäten, sondern nur Korrelationen untersucht werden können. Andere Erklärungsmöglichkeiten, wie eine generell positive Einstellung zum Modellvorhaben, sind ebenso plausibel. Zudem muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass es sich lediglich um Selbsteinschätzungen der Beteiligten handelt. Daher sind vertiefte Analysen notwendig, um die spezifischen Governance-Formen in den vier Regionen und die jeweiligen Wirkungsketten genauer zu untersuchen.

3 Beobachtungen aus den Regionen

In diesem Kapitel werden die Steuerungsansätze der vier Modellregionen vertieft analysiert. Dazu werden in Kapitel I-3.1 zunächst die konzeptionellen Grundlagen, die die Fallstudien angeleitet haben, vorgestellt. Die Kapitel I-3.2 bis I-3.5 stellen anschließend die empirischen Ergebnisse dar. Abschließend erfolgt eine vergleichende und kontrastierende Betrachtung der Regionen, um Hypothesen über Zusammenhänge ableiten zu können.

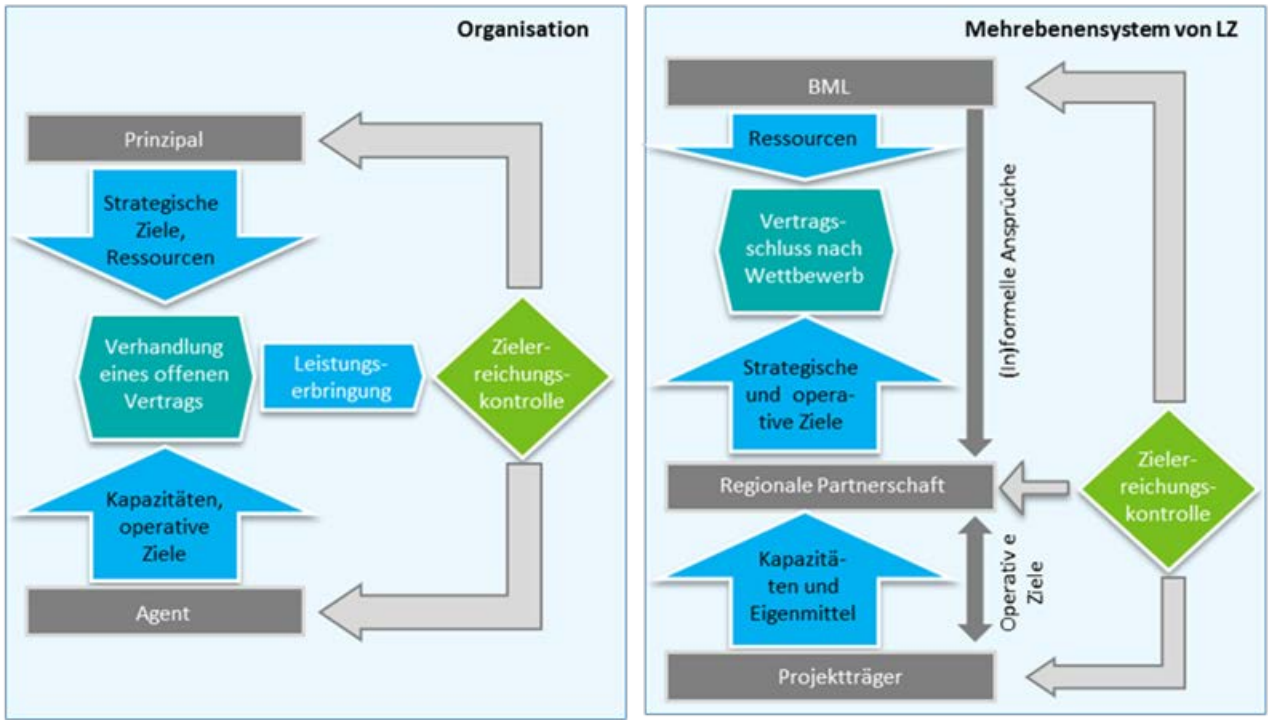
3.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

In Kapitel I-1 wurde bereits auf die Besonderheiten des Steuerungsansatzes von *LandZukunft* hingewiesen. Das Steuern über Ziele stammt aus dem Management von Organisationen, bei dem strategische Ziele und Ressourcen von oben – vom Prinzipal – zur Verfügung gestellt werden (Abbildung I-3.1, links). Der Leistungserbringer – der Agent – bietet Umsetzungskapazitäten inklusive des nötigen Fachwissens. Auf dieser Grundlage schlägt der Agent operative Ziele vor, die seinen konkreten Beitrag zu den strategischen Zielen des Prinzipals messbar machen. In einem Verhandlungsprozess werden dann die jeweiligen Interessen abgeglichen und die Ergebnisse zu den verfügbaren Ressourcen, den zu erreichenden Zielwerte sowie Anreiz- und Controlling-mechanismen in einem Vertrag fixiert. Ein solcher Vertrag beinhaltet notwendigerweise eine gewisse Offenheit, da nicht alle denkbaren Ereignisse und Störfälle geregelt werden können. Demzufolge ist ein Abstimmungsprozess zwischen Prinzipal und Agent während der Leistungserbringung erforderlich, um Abweichungen frühzeitig erkennen und Anpassungen vornehmen zu können. Die Zielerreichungskontrolle ist dabei ein wichtiges Controlling-Instrument. Daraus lassen sich Rückschlüsse für den Prinzipal gewinnen, welche Ressourcen bereitzustellen und ob strategische Ziele anzupassen sind. Der Agent erhält Hinweise, welche Aktivitäten zur Erreichung welcher Ziele beitragen, sodass er seine Kapazitäten entsprechend umorganisieren kann und auf die Anpassung der Zielwerte hinwirken kann.

Der Steuerungsansatz im Modellvorhaben unterscheidet sich grundlegend von dem klassischen Managementansatz, da die Steuerung nicht innerhalb einer hierarchischen Organisation stattfindet, sondern in einem komplexen Geflecht von eigenständigen Organisationen, die über drei Ebenen verteilt sind (Abbildung I-3.1, rechts). Das BMEL als Prinzipal machte kaum strategischen Vorgaben und rief in einem beschränkten Wettbewerb um ein verfügbares Budget regionale Partnerschaften dazu auf, strategische und operative Ziele vorzuschlagen. Stattdessen machte das Bundesministerium Vorgaben zur Organisationsstruktur, zum Aufbau des Zielsystems, zu Berichtspflichten und zur Abwicklung des Regionalbudgets. Dieser institutionelle Rahmen und sein Einfluss auf die regionale Partnerschaft wurden bereits im Zwischenbericht dargestellt (Küpper et al., 2014: 82-91). Diese teils formellen, teils informellen Ansprüche äußerte das BMEL teilweise erst im Laufe der Umsetzungsphase. Die wichtigsten sind hierbei der Ausschluss der Landkreise von der Projektträgerschaft und der Druck, die Mittel möglichst in den jeweiligen Kalenderjahren zu verausgaben. Die regionalen Partnerschaften geben dann die finanziellen Mittel aus dem zur

Verfügung gestellten Regionalbudget an die Projektträger weiter, um deren Umsetzungskapazitäten zu nutzen, zu denen auch die notwendigen Eigenmittel gehören. Im Gegenzug können die Projektträger auf einen auszuhandelnden Beitrag zu den operativen Zielen verpflichtet werden. Die Zielerreichungskontrolle soll allen Beteiligten Aufschluss darüber geben, welche Leistungen erbracht wurden, welche Nachsteuerungen und Anpassungen der eigenen Aktivitäten erforderlich sind.

Abbildung I-3.1: Modellhafte Darstellung des Steuerns über Ziele in Organisationen und im Mehrebenensystem von *LandZukunft* (LZ)



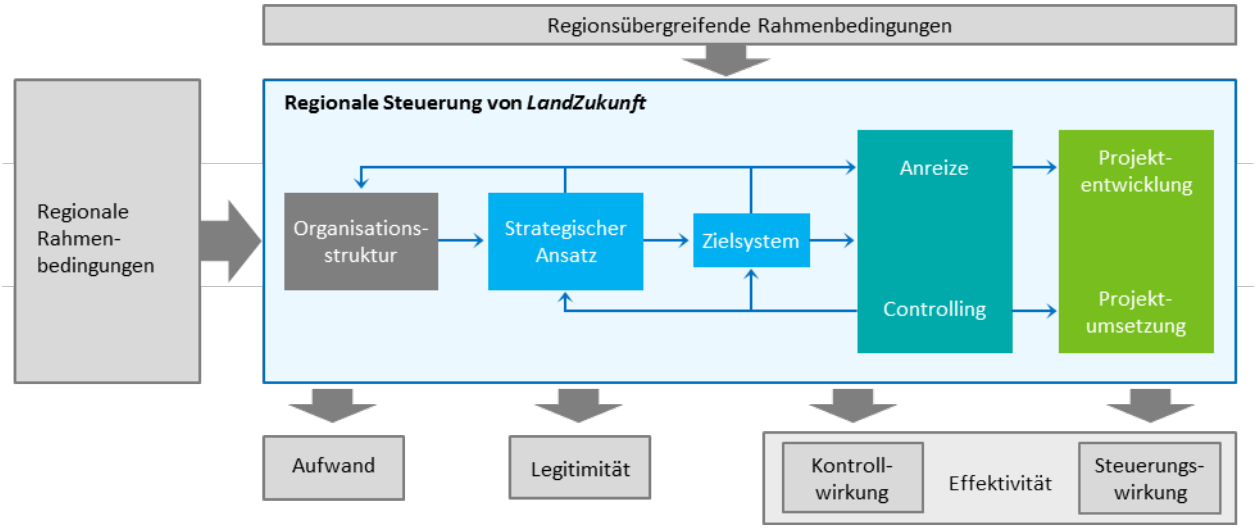
Quelle: Eigene Darstellung.

Zur empirischen Untersuchung des komplexen Governance-Ansatzes von *LandZukunft* in den vier Modellregionen wurden Daten zu den zentralen Dimensionen des Systems (regionale und regionsübergreifende Rahmenbedingungen, die regionale Organisationsstruktur, den strategischen Ansatz, das Zielsystem, Anreiz- und Controllinginstrumente und die Ausgestaltung der Projektentwicklung in jeder Region) und ihren Zusammenhängen analysiert. Der konzeptionelle Rahmen dazu ist in Abbildung I-3.2 dargestellt. Das Modellvorhaben trifft dabei auf bestehende Rahmenbedingungen in den jeweiligen Regionen, die die Problem- und Akteurskonstellation mit ihren Zielen, Interessen und Ressourcen bestimmen. Deshalb hängen sowohl die für *LandZukunft* gewählten Organisationsstrukturen als auch die verfolgten strategischen Ansätze von diesen Rahmenbedingungen maßgeblich ab. Aus dem strategischen Ansatz sollte das Zielsystem abgeleitet werden. Allerdings gibt es in der Praxis Fälle, in denen die Ziele aus den vorhandenen Projekten abgeleitet wurden oder Ziele und Projekte parallel entstanden sind. Beim Steuern über Ziele erfüllt das Zielsystem mehrere Funktionen. Zunächst soll es die regionalen Akteure zum Engage-

ment motivieren und an einer Vision ausrichten (Orientierungs- und Motivationsfunktion). Die Ziele sollen zur Auswahl der Projekte herangezogen werden (Selektionsfunktion). Zudem sollen die Ziele die Koordination der regionalen Akteure bewirken, sodass sie an der Erreichung regionaler Ziele mitwirken (Koordinationsfunktion).

Anreizsysteme und Controlling sind erforderlich, damit die regionalen Akteure an der Erreichung der Ziele arbeiten. Anreize in Form von Zuschüssen oder Reputation einerseits und angedrohter Sanktionen andererseits beeinflusst die Projektentwicklung. Das Controlling kontrolliert die tatsächliche Projektumsetzung und deren Beitrag zur Zielerreichung. Dadurch können sich Rückschlüsse ergeben, wie Anreize zu verändern sind, um die Ziele zu erreichen, oder ob der strategische Ansatz und das Zielsystem anzupassen sind. Das Anreiz- und Controlling-System ist dabei im Mehrebenensystem geschichtet, sodass es zwischen dem Bundesministerium und der regionalen Partnerschaft sowie zwischen der regionalen Partnerschaft und den Projektträgern besteht. Generell beeinflussen die regionsübergreifenden Rahmenbedingungen, die das BMEL festgelegt hat und die im Haushalts-, Zuwendungs- und Beihilferecht festgelegt sind, das Steuerungssystem in den Modellregionen. Insgesamt ergibt sich aus diesen Elementen das regionale Governance-System, das anhand der Kriterien Effektivität, Aufwand und Legitimität bewertet werden kann.

Abbildung I-3.2: Analytischer Rahmen zur Untersuchung der regionalen Governance-Systeme in den Modellregionen



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Birkenfeld

3.2.1 Regionale Rahmenbedingungen

Der Landkreis Birkenfeld ist 777 km^2 groß und hat ca. 80.000 Einwohner (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Trotz der geringen Größe der Region bezeichnen viele Inter-

viewpartner die mangelnde Vernetzung und Kooperationsbereitschaft der regionalen Akteure als zentrales Ausgangsproblem der Region, wie das folgende Zitat veranschaulicht:

> *„Ja, diese Vernetzung hat gefehlt, da hat wirklich jeder sein eigenes Süppchen gekocht und war damit glücklich. Aber heute merkt man, vier oder fünf Kochtöpfe zusammen geben kein Menü, sondern jeder kocht ja für sich, ohne dass er sich mit dem anderen abstimmt: Machst du Vorspeise, Hauptgericht oder die Nachspeise. Da kommt man jetzt auf den Weg, dass man sich deutlich mehr vernetzen möchte, auch vor dem Hintergrund: Wenn wir es jetzt nicht tun, sind wir in unserer Existenz nachhaltig gefährdet."* (blz02_032)

Einerseits betrachten viele der befragten Akteure die Region Birkenfeld als zu klein[1] für eine eigenständige Regionalentwicklung. So sind auch die Bezirke der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer deutlich größer als der Landkreis und haben ihren Sitz jeweils in Koblenz. Auch wenn beide Kammern eine Niederlassung in Idar-Oberstein besitzen[2], sieht sich der Landkreis Birkenfeld doch eher als periphere Teilregion. Gleiches gilt für die Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e.V., ein Verein aus Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen zur Förderung der regionalen Wirtschaft von Mainz bis Birkenfeld. Daraus ergibt sich, dass Wirtschaftsverbände und Kammern in der Bewerbungs- und Umsetzungsphase von *LandZukunft* wenig in Erscheinung treten; vielmehr bringen sich einzelne, regional verankerte Unternehmen aktiv in die Entwicklung des Modellvorhabens in Birkenfeld ein. Vor dem Hintergrund der Verschuldungssituation der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, der kleinteiligen Verwaltungsstruktur und dem prognostizierten demographischen Wandel befürchten die regionalen Akteure zudem, dass der Landkreis Birkenfeld im Zuge einer Kreisgebietsreform vergrößert bzw. auf umliegende Kreise aufgeteilt wird.

Andererseits wird der Kreis kaum als einheitlicher sozialer und wirtschaftlicher Raum beschrieben. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass viele der Verbandsgemeinden ihren eigenen Charakter ausgeprägt hätten. So sei Baumholder durch die militärischen Stützpunkte von US-Armee und Bundeswehr geprägt, auch wenn dort in den letzten Jahren einschneidende Reduzierungen der Truppenkontingente stattgefunden haben. Idar-Oberstein habe mit seiner Edelstein-Industrie ebenso eine eigene wirtschaftliche wie zudem kulturelle Identität. Naturräumliche Grenzen werden darüber hinaus als sozialräumliche Grenzen wahrgenommen. Daneben seien Kooperationen wie vom Umweltcampus Birkenfeld mit Akteuren aus anderen Landkreisen wichtiger als die administrativen Grenzen des Landkreises. Eine regionale Identität, starke historische Momente, wirtschaftliche wie kulturell prägende Einrichtungen scheint es im Kreis nicht zu geben. Hinzu kommt die kleinteilige Kommunalstruktur mit einer Stadt und vier Verbandsgemeinden mit insgesamt 95 Mitgliedsgemeinden. Deshalb ist es ein zentrales Anliegen der regionalen Akteure,

---

[1] Nur 22 der 295 Landkreise in Deutschland sind hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl kleiner als Birkenfeld (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015).

[2] Die Kreishandwerkerschaft Birkenfeld musste im November 2014 Insolvenz beantragen (Knaudt, 2014). Die meisten Innungen werden derzeit von der Kreishandwerkerschaft im Nachbarkreis Bad Kreuznach betreut. Das Haus der Handwerkerschaft in Idar-Oberstein soll aber möglichst bestehen bleiben (Knaudt, 2015).

identitätsstiftende und ein „Binnen-Image“ erzeugende Projekte mit dem Modellvorhaben umzusetzen.

Die Heterogenität der Region Birkenfeld zeigt sich auch im Zuschnitt der Gebietskulisse bei LEADER. Der Landkreis wird von drei Gebietskulissen zerschnitten und ist Mitglied in den LAGs Erbeskopf, Hunsrück und Pfälzer Bergland. Allein in der LAG Erbeskopf, an der der größte Teil des Landkreises beteiligt ist, sind drei weiterer Landkreise beteiligt. Der Landkreis hat dort nur eine beratende Funktion. Ein Kreisentwicklungskonzept oder eine thematisch fokussierte Entwicklungsstrategie fehlte für den Landkreis Birkenfeld jenseits der Leader-Konzepte für die drei Teilräume (blz02_int029).

Aufgrund der besonderen Herausforderungen im Landkreis Birkenfeld, der sowohl durch demografische als auch wirtschaftliche Probleme gekennzeichnet ist, wird Birkenfeld 2009 durch das Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz zu einem Modellprozess eingeladen, um diesen Herausforderungen durch eine Aktivierung der Bürger vor Ort zu begegnen. Es ist erstmals ein Beteiligungsprozess der Regionalentwicklung auf Kreisebene, der ohne zusätzliche Projektfinanzierung auskommen musste, dafür aber fachlich durch das Ministerium und durch Mittel für externe Moderation und Analysen unterstützt wurde. Der Modellprozess stellt für die Region eine Basis für ihre Bewerbung zum Modellvorhaben *LandZukunft* dar. Drei Themenschwerpunkte werden in regionalen Workshops durch Bürger bearbeitet: wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region, die Stadt- und Dorfentwicklung sowie das Thema der Daseinsvorsorge. Zwei Arbeitsgruppen sollen entstehen. Die AG Wirtschaft soll auch in der Umsetzungsphase von *LandZukunft* als Regionalrat Wirtschaft die Funktion der regionalen Partnerschaft übernehmen.

Der Modellprozess Mitmachen! des Landes Rheinland-Pfalz wird von den Akteuren im Landkreis als eine der wichtigen vorhandenen Ressourcen für die Bewerbung bei *LandZukunft* verstanden. Auch in dem Modellprozess geht es zunächst darum die regionalen Themen zu identifizieren und eine Vernetzung der Bürger im Landkreis anzuregen. Hier wurden erste Projektideen entwickelt, die in die Bewerbung zu *LandZukunft* einflossen. Zum anderen sollten aus dem Prozess heraus Arbeitsgruppen für eine inhaltliche Weiterbearbeitung der Themen im Modellvorhaben gebildet werden. Eine engere Verzahnung zwischen Mitmachen! und der Bewerbung für *LandZukunft* wurde nicht erreicht. Mitmachen! lief in der ersten Zeit noch parallel zu *LandZukunft*. Projektideen des Modellprozesses konnten in *LandZukunft* nicht realisiert werden.

Eine weitere Rahmenbedingung stellt die hohe Verschuldung der kommunalen Haushalte dar. Sie erlaubt es Kommunen z.T. nicht, als Träger von Projekten zu fungieren und Eigenmittel hierfür bereitzustellen. Vor dem Hintergrund der Struktur- und Finanzschwäche der Region betrachteten einige Akteure die Notwendigkeit von Eigenmitteln als Schwäche des Modellvorhabens.

Die Gründung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald beanspruchte über die gesamte Modelllaufzeit einen Teil der zur Verfügung stehenden Ressourcen von Politik und Verwaltung. Die

rot/grünen Landesregierung hatte 2011 in ihrem Koalitionsvertrag die Suche nach einem geeigneten Nationalparkgebiet vereinbart. Rheinland-Pfalz und das Saarland waren bis zu diesem Zeitpunkt die einzigen Flächenländer ohne Nationalpark und die Suche nach einem geeigneten Gebiet hatte eine gewisse politische Aufmerksamkeit. In vier der fünf von der Landesregierung vorgeschlagenen Nationalparkkulissen war das Interesse der öffentlichen Gebietskörperschaften gering bzw. eine Ausweisung als Nationalpark aufgrund andauernder militärischer Nutzung nicht möglich. Die eingeschränkte wirtschaftliche Nutzbarkeit eines Nationalparks stieß bei den betroffenen Kommunen und Nutzern der natürlichen Ressourcen (Forstwirtschaft, Tourismus etc.) auf Skepsis. Die Region Birkenfeld, die als einzige der Nationalparkidee gegenüber aufgrund erhoffter zusätzlicher Strukturförderungen aufgeschlossen war, stand somit frühzeitig im Mittelpunkt der landespolitischen Überlegung. Die Gründung des Nationalparks beschäftigte die Kreisverwaltung durch die Abstimmung mit den betroffenen Kommunen und Landkreisen, den Verhandlungen mit dem Land, der Bürgerbeteiligung, der Beschlussfassung im Kreistag sowie der Entwicklung einer Trägerstruktur. Der Nationalpark eröffnete am 24. Mai 2015. Dennoch war die Organisationsentwicklung zum Ende von *LandZukunft* noch nicht abgeschlossen, weil sich die Verhandlungsprozesse angesichts der kleinteiligen Kommunalstruktur sowie der landes- und kreisgrenzenübergreifenden Gebietskulisse als langwierig erwiesen.

Darüber hinaus eröffnete sich zeitgleich zum Modellvorhaben ein Gelegenheitsfenster für den Landkreis, eine Ansiedlung von chinesischen Unternehmen anzubahnen. Dieses neuartige Projekt beanspruchte zusätzlich in der gesamten Modelllaufzeit die Ressourcen des Kreises. Bereits 2012 zeichnete sich ab, dass mehrere chinesische Unternehmen eine europäische Niederlassung in der Region suchten. Seit den ersten Kontakten konnten bis 2014 über 40 mittelständische Unternehmen auf dem Umwelt-Campus angesiedelt werden und die International Commercial Center Neubrücke GmbH (ICCN 2015) gegründet werden, die Serviceleistungen für die Unternehmen bereitstellt. Die Initiative hat nicht nur Investitionen in die Region gelenkt, sondern auch landespolitisches Interesse geweckt (Conradt, 2014). Das Projekt hat ist für diese strukturschwache Region eine gewisse wirtschaftliche und politische Bedeutung und weitere Anstrengungen sollen unternommen werden, um die Attraktivität für diese Zielgruppe zu steigern.

Zusammenfassend lässt sich für Birkenfeld festhalten, dass der Landkreis durch fehlende institutionalisierte Entwicklungsinitiativen, verschiedene lokale Mentalitäten, kleinteilige kommunale Strukturen und eine geringe Kooperationsbereitschaft wirtschaftlicher und kommunaler Akteure geprägt ist. Die Umsetzung von *LandZukunft* wurde durch die Nationalparkgründung und das Projekt der Ansiedlung chinesischer Unternehmen in der Zeit des Modellvorhabens überlagert. Mitmachen! konnte Ideen und erste Ansätze für das Modellvorhaben anbieten, lief aber in der Umsetzungsphase von *LandZukunft* aus.

Der dreiseitige Vertrag in der Region Birkenfeld wurde zwischen dem Landkreis und dem BMEL geschlossen. Das Bundesland bekundete in einer Anlage des Vertrages ideelle und fachliche Unterstützung. Zu Beginn der Umsetzungsphase erhält die Region aber im Unterschied zu den anderen *LandZukunft*-Regionen bestehende Restmittel der LEADER-Förderung in Höhe von 400.000€

für die Co-Finanzierung der *LandZukunft*-Projekte. Dadurch werden höhere Förderquoten in der Projektförderung möglich, weshalb die Akteure die Möglichkeit begrüßen. LEADER ist zwar ähnlich wie *LandZukunft* als Versuchswerkstatt für den ländlichen Raum gedacht, könne sein Potenzial aber durch die Förderbestimmungen von EU und Land nicht ausschöpfen. Mit der Eingabe der Mittel für *LandZukunft* wolle man den Charakter der Zukunftswerkstatt aktiv fördern.

Zur Nutzung der LEADER-Mittel muss auch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz (ADD) in die Abwicklung der betreffenden Projekte involviert werden und eine Abstimmung zwischen regionalem Abwickler und ADD ist notwendig. Obwohl nur eine Absichtserklärung des Landes dem Vertrag beigefügt ist, das Land somit nicht direkt Vertragspartner ist, stellt Rheinland-Pfalz als einziges Bundesland zusätzliche Mittel für ihre Modellregion zur Verfügung.

3.2.2 Gewählte Organisationsstruktur

Anders als in den anderen Modellregionen bestanden in Birkenfeld zu Beginn des Vorhabens keine etablierten Strukturen auf der Kreisebene, die zur Entwicklung von und Entscheidung über Projekte zur ländlichen Entwicklung genutzt werden konnten. So kann nicht auf eine erfahrene LAG als Entscheidungsgremium zurückgegriffen werden oder auf Erfahrungen von Akteuren in der Kreisverwaltung, die bereits ähnliche Förderprojekte abgewickelt haben. Die Beteiligten erkannten dieses Problem bereits durch den Modellprozess Mitmachen! Daher wurde im Modellprozess die AG Wirtschaft gegründet. Diese lose Gruppe regional verankerter Wirtschaftsvertreter sollte sich in der Umsetzungsphase von *LandZukunft* unter dem Namen „Regionalrat Wirtschaft“ etablieren. Für die Starterprojekte sollte der Regionalrat Wirtschaft als Ideenschmiede in der Projektentwicklung und für neue Ansätze und als Plattform zur Vernetzung und für Kooperationen dienen sowie die Expertise seiner Mitglieder für die Projektentwicklung bereitstellen. Ein Teil der dort versammelten UnternehmerInnen wurde neben den Vertretern der Kreisverwaltung, zur Mitwirkung im Entscheidungsgremium eingeladen.

Das neu gegründete Entscheidungsgremium mit dem Namen „Steuerungsgruppe“ bestand aus zwölf Mitgliedern. Das Gremium sollte ursprünglich mit der für *LandZukunft* entwickelten Geschäftsordnung über das Modellvorhaben hinaus bestehen bleiben, um das Gremium für künftige Aktivitäten nutzen zu können (Entwicklungsvertag BIR 2012). Tatsächlich löste sich die Steuerungsgruppe aber nach dem Auslaufen des Modellvorhabens auf.

Neben sechs Vertretern aus der Kreisverwaltung stimmten sechs weitere Vertreter von einzelnen Unternehmen aus der Region über die Projekte ab. Vorsitzender der Steuerungsgruppe war der Landrat. Aufgrund des Zuschnitts des Modellvorhabens in Birkenfeld auf „unternehmerische Menschen“ ist die Integration der Unternehmerschaft in das Entscheidungsgremium von hoher Bedeutung für die regionalen Akteure. Hierbei setzten die zentralen Verantwortlichen bewusst auf die Integration von Unternehmen und nicht auf die Beteiligung von Multiplikatoren wie Verbände und Kammern. Ebenso wurden die kreisangehörigen Kommunen und Kreistagspolitiker

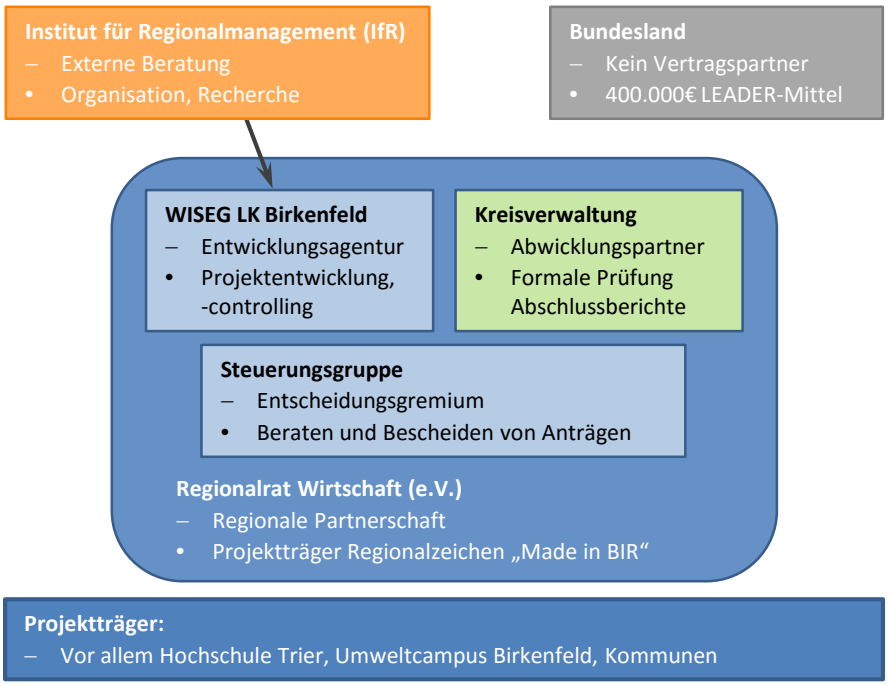
nicht berücksichtigt, um die unternehmerischen Menschen, die hier mit Unternehmern gleichgesetzt wurden, in den Mittelpunkt des Vorhabens zu rücken.

Die Entwicklungsagentur ist in die Wirtschaftsförderung des Kreises Birkenfeld eingegliedert. Um die organisatorische Unabhängigkeit zur abwickelnden Kreisverwaltung zu wahren, wird der Vertreter der Entwicklungsagentur mit einem Umfang von 70% von der bisherigen Tätigkeit im Landkreis für die „Landkreis Birkenfeld Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH (WISEG)“ freigestellt (Kreistagsprotokoll 2012). Die Geschäftsführung der WISEG oblag bis 2014 dem Landrat und sie ist funktional wie personell eng an die Wirtschaftsförderung der Abteilung 7 (Finanzen, Wirtschaftsförderung, Liegenschaftsmanagement) der Landkreisverwaltung gekoppelt. Die Entwicklungsagentur hat insbesondere die Aufgabe, Antragsteller und Projektträger zu unterstützen und die Sitzungen der Steuerungsgruppe zu organisieren. Gleichzeitig ist sie im Entscheidungsgremium stimmberechtigt. Durch die personelle Doppelfunktion soll die Stelle der Entwicklungsagentur zudem die Erkenntnisse aus dem Modellprozess Mitmachen mit *LandZukunft* verknüpfen. Die Abwicklung des Modellvorhabens übernimmt der Bereich Finanzen aus der Abteilung 7 der Kreisverwaltung.

Als regionale Partnerschaft war zunächst der Regionalrat Wirtschaft als loses Netzwerk vorgesehen. Allerdings erwies sich die Auflage, dass der Landkreis nicht als Projektträger fungieren kann, da er bereits die finanzielle Abwicklung vornimmt, als besonders großes Umsetzungshindernis, da die inhaltlich wie finanziell wichtigsten Starterprojekte in der Trägerschaft des Landkreises realisiert werden sollten. Vor diesem Hintergrund sollte der Regionalrat Wirtschaft Projektträgerschaften übernehmen und musste dafür formal institutionalisiert werden. Der Regionalrat Wirtschaft sollte als gemeinnütziger Verein gegründet werden, sodass die damit verbundene steuerliche Begünstigung es erlaubte, umfangreiche Spenden zu akquirieren und so die Eigenmittel für Projekte bereitstellen zu können. Jedoch konnte trotz erheblichen Engagements der Kreisverwaltungsmitglieder und der Unterstützung der Unternehmerschaft eine Gemeinnützigkeit des Vereins bis zum Ende des Modellvorhabens nicht erwirkt werden. Diese Entwicklung trug auch dazu bei, Starterprojekte nicht wie geplant realisiert wurden. Schließlich konnte die Hochschule Trier gewonnen werden, um zumindest einzelne Bausteine der Starterprojekte umzusetzen. Viele der umfangreichen Projekteideen aus dem Entwicklungsvertrag konnten jedoch nicht realisiert werden. Die lag aber nicht allein an der Projektträgersuche sondern auch zu einem erheblichen Maß an dem fehlenden regionalen Bedarf für Teile der großen Starterprojekte.

Bereits in der Phase der Bewerbung zu *LandZukunft* hatte der Landkreis einen externen Berater beauftragt, um die Region zu unterstützen. Das Institut für Regionalmanagement (IfR) hatte in der ersten Phase vor allem die Aufgabe, die Region zu ihrer Zieldefinition zu beraten und deren Unterlagen zu finalisieren. In der Umsetzungsphase übernahm das Institut mit einem neuen Auftrag gemeinsam mit der Entwicklungsagentur die inhaltliche sowie organisatorische Vorbereitung der Steuerungsgruppensitzungen und deren Moderation.

Abbildung I-3.3: Organisationsstruktur in der Modellregion Birkenfeld



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Übersicht über die Organisationsstrukturen im Landkreis Birkenfeld zur Umsetzung des Modellvorhabens bietet Abbildung I-3.3. Die Umsetzungsphase in Birkenfeld prägt der Aufbau von funktionsfähigen Organisationsstrukturen und regionaler Handlungsfähigkeit, um Projekte zu entwickeln, darüber zu entscheiden und das Modellvorhaben abzuwickeln. Die regionalen Akteure konnten kaum auf Erfahrungen zur Begleitung von Antragstellern, zur Entscheidung über Fördermitteln sowie zu deren Ablehnung sammeln. Insbesondere das Fehlen einer kreisweiten LAG hat einerseits zur Folge, dass nicht auf ein Netzwerk von bereits erfahrenen oder zumindest interessierten Projektträgern zurückgegriffen werden kann. Andererseits bestand dadurch eine gewisse Pfadoffenheit, um neue Akteure, wie regionale Unternehmen, zu beteiligen und neue Strukturen, wie den Regionalrat Wirtschaft, aufzubauen.

3.2.3 Strategischer Ansatz

Der strategische Ansatz, bestehend aus dem thematischen Schwerpunkt, den strategischen Zielen und dem zentralen Ansatzpunkt, lässt sich als Aktivierung und Rekrutierung unternehmerischer Menschen für die Region beschreiben. Damit ist jedoch kein thematischer Fokus gesetzt, der bestimmte Inhalte aus der Strategie ausschließt. Außerdem fällt auf, dass sich der strategische Ansatz stark an den Formulierungen in der *LandZukunft*-Broschüre des Bundeslandwirtschaftsministeriums anlehnt. Die Förderung des unternehmerischen Potenzials zur strategischen Bearbeitung von Herausforderungen der Daseinsvorsorge und der Entwicklung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, decken sich mit den umrissenen Anforderungen an die Bewerberregionen von

LandZukunft. Die Beteiligten betonen, dass der Ansatz auf den Erfahrungen aus dem Modellprozess „Mitmachen!“ aufbaut. Große Teile der Ideen der Bewerbung und der regionalen Leistungsfähigkeit führen die bei *LandZukunft* involvierten Personen aus Politik und Verwaltung auf ihre Teilnahme an diesem Modellprozess zurück.

Die große thematische Offenheit des Modellprozesses Mitmachen wurde für *LandZukunft* übernommen. Eine weitere Erklärung für die geringe Fokussierung des regionalen Ansatzes besteht darin, dass die regionalen Akteure aufgrund ihrer geringeren Erfahrungen mit regionalen Entwicklungsprozessen vorsichtig waren, ihren Handlungsspielraum im Laufe des Umsetzungsprozesses durch zu eng formulierter strategischer Ziele zu sehr einzuschränken (blz02_058).

Die Konkretisierung des strategischen Ansatzes, unternehmerische Menschen in der Region aktiv zu fördern, sollte dann über die Starterprojekte erfolgen. Diese Projekte, die aufgrund ihrer Größe und Komplexität später als Projektfelder bezeichnet wurden, sollten veranschaulichen, wie unternehmerische Menschen konkret gefördert werden können und welche Ergebnisse durch diese Strategie zu erwarten waren.

Der strategische Ansatz in Birkenfeld hat sich in der Umsetzungsphase von *LandZukunft* gewandelt. Zunächst standen der wirtschaftliche Strukturwandel in der Region und die Bedarfe von Unternehmen im Zentrum der Strategie. Kommunen waren entsprechend nicht als Projektträger der Starterprojekte und nicht für die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums vorgesehen. Auch wenn oder gerade weil der Ansatz in der Region zunächst relativ offen blieb, zeichnete die Bewerbung von Birkenfeld eine große Bereitschaft aus, Neues auszuprobieren. Durch den geringen Mittelabfluss und mangels qualifizierter Projektanträge wurde der strategische Ansatz erweitert und vor allem Projekte von geübten Antragstellern eingeworben, bei denen der Neuigkeitsgrad eine untergeordnete Rolle spielte. Im Verlauf der Umsetzungsphase von *LandZukunft* erfuhr das Thema Nationalpark zudem einen immer größeren Stellenwert. In der Argumentation der Projektantragsteller gegenüber dem Entscheidungsgremium nahm dieses Thema folglich eine zunehmend wichtigere Bedeutung ein.

3.2.4 Zielsystem und dessen Anwendung

Die Zielstruktur der Modellregion Birkenfelds hat in der Laufzeit von *LandZukunft* einige, z. T. weitgehende Veränderungen erfahren. Im dreiseitigen Vertrag werden zunächst sechs strategische Ziele (Tabelle I-3.1) und 36 operative Ziele angegeben. Neben einigen prozessbezogenen Zielen, wie der Einrichtung von Gremien oder der Durchführung von Veranstaltungen, wurden die Projektziele der Starterprojekte zu den operativen Zielen von *LandZukunft* erklärt (Tabelle I-3.2) und nicht klar aus den strategischen Zielen abgeleitet, da die operativen Ziele in der Regel mehreren strategischen Zielen zugeordnet werden können. Die operativen Ziele werden also durch die geplanten Projekte erfüllt, wenn diese erfolgreich sind. Beiträge von weiteren Projektideen können damit schwer mit der Zielstruktur abgebildet werden.

Tabelle I-3.1: Die strategischen Ziele der *LandZukunft* Region Birkenfeld

Strategisches Ziel I	Aktivierung und Nutzung des kreativen Potenzials der (unternehmerischen) Menschen im Landkreis Birkenfeld über den Aufbau geeigneter Vernetzungsstrukturen und Kooperations- /Kommunikationsplattformen (Prozessansatz)
Strategisches Ziel II	Förderung der Entwicklung bzw. „Entstehung“ unternehmerischer Menschen im Landkreis Birkenfeld
Strategisches Ziel III	Förderung der Aus- und Weiterbildung der Persönlichkeiten, insbesondere unter Einbindung regionsexternen Wissens
Strategisches Ziel IV	Bindung junger, qualifizierter Menschen an den Landkreis Birkenfeld
Strategisches Ziel V	Gewinnung entsprechender Personen für die Region von außerhalb
Strategisches Ziel VI	Stärkung der regionalen Identität bei Unternehmerinnen/Unternehmern/unternehmerischen Menschen im Landkreis

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit dem Halbzeitbericht Mitte 2013 wurde dem Ministerium deutlich, dass die ursprünglich gewählten operativen Ziele nicht mehr zu den tatsächlich verfolgten Projekten passten. Das Ministerium forderte daraufhin die Region auf, Vorschläge für neue operative Ziele zu machen, mit denen die Region in der zweiten Hälfte weiter arbeiten könnte. Hierbei wurden neun operative Ziele definiert (Tabelle I-3.3), die einen thematischen Bezug zu den strategischen Zielen aufweisen. Diese operativen Ziele gelten zwar nur für das Jahr 2014, zur Zielerreichung wurden allerdings auch alle 19 Projekte rückwirkend, die bereits im Jahresendbericht 2013 aufgeführt waren, mit den neuen operativen Zielen bewertet. Die operativen Ziele stellen jedoch keine klare Konkretisierung der strategischen Ziele dar, weil sie jeweils vielen strategischen Zielen gleichzeitig zugeordnet werden können.

Tabelle I-3.2: Zielstruktur der Region Birkenfeld basierend auf den Starterprojekten und die Prozessgestaltung in der Region laut dreiseitigem Vertrag 2012

	Anzahl der zum Projekt zugeordneten operativen Ziele	**Beiträge der operativen Ziele (OZ) zu strategischen Zielen (SZ)**
Prozessbezogen Ziele	10	3 OZ für SZ I-VI, 7 OZ für SZ I
Projekt Fitnessnagebote für Unternehmen	9	9 OZ für SZ II-IV
Projekt Kindertagesbetreuung	5	5 OZ für SZ II,IV und SZ V
Projekt Kooperationsdreieck Schule-Wirtschaft-Hochschule	7	3 OZ für SZ II-IV, 2 OZ für SZ I-IV, 2 OZ für SZ II-V
Projekt „Neue Willkommensagentur"	2	OZ für SZ IV-V,OZ für SZ V
Projekt "Made in BIR"	3	3 OZ für SZ VI

Quelle: Eigene Berechnungen.

Orientierungs- und Motivationsfunktion

Das Zielsystem und die Projektauswahl schließen laut den zentralen Personen in der Region an den Erkenntnissen von Mitmachen! an und zielen auf reale Defizite der Region, die auch von vielen weiteren Akteuren bestätigt werden. So zeigt sich die attestierte mangelnde Vernetzung in der Region auch darin, dass einige entwickelte Starterprojekte bereits teilweise von anderen Akteuren umgesetzt werden oder hierfür kein Bedarf in der Region besteht. Aufgrund ihrer Breite können die strategischen Ziele also weniger als wirkliche Orientierungshilfe dienen. Dennoch unterstützen die zentralen Akteure der regionalen Partnerschaft und die Mitglieder des Entscheidungsgremiums den strategischen Ansatz. Der Wille, neue Kooperationen aufzubauen und das alte Kirchturmdenken zu überwinden, ist zentrale Motivation der zentralen Akteure, stiftet Legitimation für die neu geschaffene Organisationsstruktur und verweist auf einen möglichen Zusatznutzen für die Region. Somit liegt der motivierende Mehrwert vor allem im strategischen Ansatz „unternehmerische Menschen“ zu aktivieren und das Image der Region in der regionsinternen Bevölkerung zu verbessern.

Selektionsfunktion

Die Qualität des Zielsystems kann einen großen Einfluss auf die Projektauswahl im Entscheidungsgremium haben. Zur Bewertung der eingereichten Projektvorschläge dient normalerweise und wie von der Region Birkenfeld in den Erläuterungen zum Vertragsentwurf festgehalten, ihr Beitrag zu den operativen Zielen. Diese hatten jedoch im ursprünglichen Konzept der Region hauptsächlich die Funktion, die angedachten Starterprojekte im Nachgang zu evaluieren. Aufgrund der Komplexität der Starterprojekte sollten keine völlig neuen Projekte eingeworben werden, sondern einige der Starterprojekte in anderen Gemeinden umgesetzt, bzw. inhaltliche Vertiefungen angeboten werden. Die im Verlauf des Modellvorhabens notwendig gewordene Akquise neuer Projektideen konnte nicht durch das bestehende Zielsystem abgebildet werden. Eine Auswahl der Projektanträge erfolgte deshalb durch eine qualitative Einschätzung des Nutzens eines Projektes für die einzelnen strategischen Ziele. Dazu schlugen die Antragsteller gewisse Werte vor, die dann die Mitgliedern des Entscheidungsgremiums diskutierten und ggf. anpassten. Bei diesem Vorgehen bleibt der konkrete Nutzen des jeweiligen Projektes subjektiv, da dieser nicht nachvollziehbar gemessen werden kann. Diese Vorgehensweise bevorzugt vermutlich Projekte, die einen Beitrag zu möglichst allen strategischen Zielen vermuten lassen. Auch der konkrete Beitrag einzelner Projekte zu den regionalen operativen Zielen lässt sich nicht überprüfen und ein Nachsteuern ist auf dieser Grundlage kaum möglich.

Dieses Vorgehen verdeutlicht, dass die für die Starterprojekte definierten operativen Ziele keine Entscheidungshilfe bei anderen Projektentwürfen entfalten konnten. Bei der Nutzung der strategischen Ziele wurde der Zielbeitrag der jeweiligen Projekte auf der Skala „kein Beitrag“, „mittel“, „hoch“ bewertet. Die Ersteinschätzung durch den Antragsteller selbst stieß mitunter auf kritische Stimmen im Entscheidungsgremium, da die Einordnung sehr vage blieb und nicht nachvollzogen werden konnte (Steuerungsgruppensitzung 2013). Die Qualität des Zielsystems und der auf ihm basierenden Entscheidungsregeln reichten nicht aus, um eine thematische Auswahl von Projekten zu treffen und somit unpräzise oder unpassende Anträge begründet abzulehnen. Das Zielsys-

tem wurde formal genutzt, war für die systematische Nutzung in Diskussionen und bei Entscheidungen über die Eignung eines Projektantrages jedoch nicht relevant für das Entscheidungsgremium.

Das Bundesministerium forderte nach dem Halbzeitbericht die Region auf, das Zielsystem zu verändern, um es von den nicht umgesetzten Starterprojekten zu lösen und für die Projektauswahl handhabbar zu machen. Die neuen operativen Ziele eignen sich jedoch nur wenig, eine thematische Auswahl oder auch eine leistungsbezogene Auswahl zu treffen.

Tabelle I-3.3: Neue operative Ziele der Region Birkenfeld nach dem Halbzeitbericht des Modellvorhabens

Operative Ziele Birkenfelds nach dem Halbzeitbericht 2013	Beitrag zu strategischen Zielen der Region
Schaffung von Netzwerkknoten	S I, S II, S III, S VI
Schaffung von Kommunikationspunkten	S I, S II, S III, S VI
Schaffung von neuen Schulungsangeboten /Fortbildungen	S II, S III, S IV, S V
Schaffung von Ausbildungsplätzen	S III, S IV, S V
Schaffung von Arbeitsplätzen (direkt)	S II, S IV, S V
Wege zum Abbau von Informationsdefiziten	S IV, S V
Aktive Wege zur Gewinnung und Bindung von Personen	S IV, S V
Identifikationsstiftende Maßnahmen (aktiv)	S IV, S V, S VI
Produkte, Dienstleistungen und Angebote mit regionaler (Wirkung nicht nur lokal)	S I – S VI

Quelle: Eigene Darstellung.

So werden Netzwerkknoten als Schnittstellen zwischen Akteuren in der Region definiert. Diese können in Form von Online-Plattformen virtueller Natur, reale „(Vernetzungs)-Aktivitäten“ (z. B. *LandZukunft* Projekte), „langfristige prozessuale Strukturen“ (z. B. Regionalrat Wirtschaft) oder Arbeitsstellen mit regionalem Themenschwerpunkt sein (Erläuterungen zu operativen Zielen 2013). Die Definition ist eingehend und allgemein zugleich. „Kommunikationspunkte“ werden als eine Vorform von Netzwerkknoten betrachtet. Ihre Definition ist aber nahe an der von Netzwerkknoten. So kann der Regionalrat Wirtschaft sowohl als Kommunikationspunkt als auch als Netzwerkknoten, die Homepage „Made in BIR“ als virtueller Knotenpunkt und als Kommunikationspunkt verstanden werden.

Die operativen Ziele insgesamt ähneln sich stark und sind wenig trennscharf. Sie eignen sich dazu Projektideen zu legitimieren, da sie verschiedene Mehrwerte benennen, die für die regionale Entwicklung von Bedeutung sein können. Jedoch bieten sie kaum eine Grundlage zur Einschätzung von Projekteinträgen. So ist die Gründung des Vereins Regionalrat Wirtschaft auch als iden-

tifikationsstiftende Maßnahme zu verstehen und kann zum Abbau von Informationsdefiziten beitragen. Im Weiteren werden Arbeitsplätze als Indikator herangezogen, die durch die Förderung selbst, allein für den Projektzeitraum, ent- und bestehen. Diese Maßzahl bildet also nicht, wie üblicherweise, arbeitsmarktpolitischen Effekte einer Förderung ab. Inwiefern diese Stellen angesichts meist befristeter Projektstellen von Dauer sind, bleibt offen. Zudem wird nicht thematisiert, ob es sich dabei um Vollzeitäquivalente handelt oder nicht.

Unabhängig von der Eignung der neuen operativen Ziele zur Auswahl von Projekten zeigt sich deren tatsächliche Bedeutung darin, dass auch nach ihrer Aufstellung weiterhin ausschließlich die strategischen Ziele zur formalen Projektbewertung genutzt wurden. Zudem wurden die neuen Ziele nicht im Entscheidungsgremium entwickelt, sondern die Entwicklungsagentur und der Landkreis entwickelten die Ziele und stimmten sie mit dem Ministerium ab. So war den Mitgliedern im Entscheidungsgremium nicht bewusst, dass es diese Ziele überhaupt gab. Dies legt die Vermutung nahe, dass die neuen operativen Ziele nur aufgestellt wurden, um der Anforderung durch das BMEL gerecht zu werden, ohne dass diese Ziele einen direkten Einfluss auf Entscheidungen innerhalb des Modellvorhabens in Birkenfeld hatten.

Koordinationsfunktion

Das Zielsystem kann wegen seines unsystematischen Aufbaus und seiner Verwendungsweise kaum eine Koordinierungsfunktion erfüllen. Zudem zeigte sich in der Umsetzungsphase schnell, dass sich die operativen Ziele nicht erreichen ließen, da ein Großteil der Starterprojekte mit erheblicher Verspätung begonnen wurden oder überhaupt nicht umgesetzt werden konnten. Die Funktionalität des ursprünglichen Zielsystems wird trotz der Probleme von den zentralen Akteuren nicht hinterfragt. Um zu kontrollieren, wie Projekte zu Zielen beigetragen haben, und um dann gegebenenfalls zusätzliche Projekte zur Erreichung eines strategischen Ziels zu entwickeln, bietet die Verwendung von strategischen Zielen keine Anhaltspunkte. Zudem bleibt bei diesem Entscheidungsverfahren unklar, ob Projekte vorrangig gefördert werden, die einen Beitrag zu möglichst vielen strategischen Zielen vermuten lassen, oder die bevorzugt werden, denen ein hoher Beitrag zu einem strategischen Ziel attestiert wird.

Die Neugestaltung der operativen Ziele zur Halbzeit des Modellvorhabens soll die Koordinierungsfunktion erhöhen, da die gewählten operativen Ziele nun unabhängiger von Projektzielen sind. Die Definitionen der Ziele bleiben jedoch relativ offen. Identitätsstiftende Maßnahmen werden durch Projektbeispiele definiert, die sich zum Zeitpunkt der Neudefinition bereits in der Umsetzung befanden (Birkenfeld 2013). In der weiteren Modelllaufzeit nutzten die Akteure vor Ort jedoch weiterhin die strategischen Ziele zur Auswahl von Projekten und verzichteten auf die Darstellung und Diskussion ihrer Beiträge zu den operativen Zielen. Auch bei der Erstellung der Zuwendungsbescheide werden diese nicht genutzt, um die Projektträger an die regionalen Ziele zu binden. Dadurch kann auch das neue Zielsystem, das zusammen mit dem Ministerium entwickelt wurde, keine Koordinationsfunktion entfalten. Dieses Vorgehen wird im Verlauf der weiteren Umsetzung nicht hinterfragt. Wie und wann die Werte zu den operativen Zielen, die im Abschlussbericht verwendet werden, erhoben wurden, bleibt unklar, da die Werte weder als Ziele

im Projektantrag, im Zuwendungsbescheid noch in den Abschlussberichten der Projekte aufgeführt werden.

Die operativen Ziele orientieren sich weniger daran, die strategischen Ziele zu operationalisieren, als vielmehr daran, ein offenes Referenzsystem für die vorhandenen Projekte und Projektideen zu entwickeln, um quantitative Aussagen zur Zielerreichung treffen zu können. Das Zielsystem dient vor allem der abschließenden Dokumentation der Ergebnisse des Modellvorhabens in Birkenfeld.

Zielerreichung

Die Region weist in ihrem Vertrag mit dem Bundesministerium zunächst 36 operative und sechs strategische Ziele aus. Im Jahresbericht 2012 werden zur Dokumentation der Ergebnisse lediglich 16 der 36 vereinbarten operativen Ziele aufgeführt (Tabelle I-3.4). Im ersten Jahr sollten zu 22 der 36 operativen Ziele erste Beiträge geleistet werden. Zu vier von diesen operativen Zielen konnte zum Ende des Jahres die geplanten Ergebnisse erzielt werden. Für das Erreichen der Ziele war letztlich keine Projektumsetzung notwendig. Die Einrichtung des Regionalrats Wirtschaft stellte ein operatives Ziel dar genauso wie die Zahl der an den Sitzungen teilnehmenden Unternehmen. Die Mitgliedsunternehmen des Regionalrats Wirtschaft werden als Unterstützer für das Starterprojekt "Made in BIR" gewertet. Dem 2012 noch nicht begonnenen Starterprojekt „Fitnessangebote für Unternehmen“ werden fünf potenzielle Patenschaften von Unternehmern attestiert, die zur Unterlegung des vierten erfüllten operativen Ziels dienen. Zu 17 der 36 operativen Ziele werden im Jahresbericht keine weiteren Angaben gemacht. Die zu Beginn des Modellvorhabens umgesetzten Maßnahmen haben einen organisatorischen Wert für die Region (Kapazitätsaufbau) und lassen sich in den operativen Zielen zunächst nur schwer abbilden. Zum Teil werden operative Ziele zusammengefasst dargestellt. Für die „zusammengefassten“ operativen Ziele existieren jedoch keine Soll-Werte für die einzelnen Jahre.

Tabelle I-3.4: Zielerreichung für Jahr 2012 in Birkenfeld

	Anzahl der operativen Ziele im Vertrag	Zielwert für betreffendes Jahr erreicht	Zielwert für betreffendes Jahr nicht erreicht	Kein Beitrag für betreffendes Jahr geplant	Keine Angaben zur Erreichung
2012	36	4	6	9	17

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Jahresbericht 2012 zeichnen sich bereits die Probleme des Zielsystems ab, die sich aus der Definition von operativen Zielen anhand der Starterprojekte ergeben. Ein Controlling der strategischen Ziele über operationalisierte Jahresziele kann in diesem Fall nur unzureichend stattfinden bzw. bietet bei der reinen Betrachtung der erreichten Kennzahlen ein alarmierendes Bild. Die neuen Projektideen, die in der Region unter großen Mühen gesammelt und entwickelt wurden, passen zudem nicht zu den im Vertrag vereinbarten operativen Zielen, sodass Kriterien zur trans-

parenten Begründung der Projektauswahl fehlen. Damit verliert das Steuerungsinstrument bereits einen Großteil seiner Funktion.

Die Starterprojekte werden im Jahresbericht 2012 bereits als Projektfelder tituliert. Die Reduktion der operativen Ziele in einzelnen Projektfeldern vergrößert den Spielraum für die regionalen Akteure, neue Projektideen dort einzugruppieren.

Die zentral Verantwortlichen sehen den Erfolg des ersten Jahres *LandZukunft* demzufolge auch weniger in der Erreichung operativer Ziele, sondern in der Gewinnung neuer Kooperationspartner bzw. des Umweltcampus Birkenfeld als neuen Projektträger für Projektideen. Zudem betonen die eingebundenen Akteure des hohen Werts des durch die Startschwierigkeiten ausgelösten Lernprozesses.

Eine Steuerungswirkung der neu definierten jährlichen operativen Ziele ist aus mehreren Gründen nicht anzunehmen. Zunächst entfalten sie keine Wirkung für die Projekte, die bereits bis zum Halbzeitbericht ohne diese beschieden wurden. Die mit der Nachverhandlung geltenden Ziele des Modellvorhabens entfalten darüber hinaus gegenüber Projektträgern ebenso keine Steuerungswirkung, da sie nicht Gegenstand von Vereinbarungen werden. Sie entfalten auch insofern keine Steuerungsfunktion, als dass die operativen Ziele auf eine Vielzahl von Projekten angewendet werden können ohne selektiv zu wirken oder Anreize zu setzen, da allein die Akquise von Projekten mit der Maßgabe Mittel zu binden genügt, um diese Ziele zu erreichen. Zur Sanktionierung können sie auch deshalb nicht auf Projektträger angewendet werden, da bereits geförderte bzw. abgelehnte Antragsteller eine Benachteiligung durch die Regeländerung anzeigen können und nicht Gegenstand der Zuwendungsbescheide sind. Im Jahresbericht 2013 werden die mit dem BMEL neu vereinbarten Ziele verwendet und ein positives Resümee bei der Anwendung des Instrumentes gezogen. Gleichwohl deutet die Region auch an, die strategischen und nicht die operativen Ziele zur Steuerung zu verwenden ohne detaillierter auf die Verfahren hierzu einzugehen. Die für 2013 neu formulierten Ziele werden exakt 100%ig erreicht.

Die operativen Ziele werden auch laut Abschlussbericht der Region in vollem Umfang erreicht und sogar übererfüllt (Tabelle I-3.5). Wie diese Werte erhoben und verlässlich belegt sind, kann nicht nachvollzogen werden. Weder in den vorliegenden Projektanträgen, den Zuwendungsbescheiden noch in den Projektabschlussberichten (Schlussverwendungsnachweisen) bzw. deren Anhängen wird auf operative Ziele eingegangen, noch werden mit den Projektträgern Zielvereinbarungen getroffen. Hervorzuheben sind die Ausgangswerte für die Ziele, die jeweils auf 0 gesetzt sind. Dabei gab es bereits 2012 und 2013 Ergebnisse zu diesen Zielen, die dann für 2014 berücksichtigt wurden.

Tabelle I-3.5: Zielerreichung in Birkenfeld anhand der neuen operativen Ziele

Operatives Ziel	Ausgangs-wert	Zielwert Ende 2014	Umsetzungswert Ende 2014	*Erreichungs-grad 2014*
Schaffung von Netzwerkknoten	0	10	14	*140%*
Schaffung von Kommunikationspunkten	0	8	12	*150%*
Schaffung von neuen Schulungsangeboten/ Fortbildungen	0	6	10	*167%*
Schaffung von Ausbildungsplätzen	0	24	24	*100%*
Schaffung von Arbeitsplätzen (direkt)	0	9	9	*100%*
Wege zum Abbau von Informationsdefiziten	0	6	13	*217%*
Aktive Wege zur Gewinnung und Bindung	0	5	8	*160%*
Identifikationsstiftende Maßnahmen (aktiv)	0	7	10	*143%*
Produkte, Dienstleistungen und Angebote mit regionaler Wirkung (Wirkung nicht nur lokal)	0	15	21	*140%*

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2.5 Projektentwicklung und -umsetzung

Starterprojekte

Das BMEL hatte bis zu fünf Starterprojekte von den Bewerberregionen gefordert, die bereits im ersten Jahr der Förderphase beginnen sollten, um den Abfluss erster Fördermittel sicherzustellen. Im Fall von Birkenfeld konnten die mit der Bewerbung eingereichten Projekte diese Funktion nicht erfüllen. Tabelle I-3.6 zeigt, welche Starterprojekte wann umgesetzt wurden bzw. neudefiniert wurden. Zunächst war der Landkreis für den Großteil der Starterprojekte als Projektträger vorgesehen. Das BMEL schloss die Doppelfunktion von Projektträgerschaft und Abrechnungsstelle aber zu Beginn der Umsetzungsphase aus. Die Suche nach neuen Projektträgern führte zu erheblichen Verzögerungen. Zudem stellten die Starterprojekte keine überschaubaren, umsetzungsreifen Projekte dar, sondern bildeten die tragenden Säulen zum Erreichen der regionalen Ziele. Demzufolge sollten alle Starterprojekte über den gesamten Zeitraum des Modellvorhabens laufen (Entwicklungsvertrag Birkenfeld 2012). Zudem sind die Projektskizzen derart komplex, dass die aufgeführten Arbeitspakete eine Vielzahl von Teilprojekten beinhalten, die wiederum unterschiedliche Kompetenzen und Ressourcen für ihre Umsetzung benötigen. Die zentralen Akteure der Region erkannten diese Komplexität zeitnah, nannten die Starterprojekte in „Projektfelder“ um, versuchten gleichzeitig die Projektfelder neu zu strukturieren und neue Projektträger zu finden (Jahresbericht Birkenfeld 2012). Diese Neudefinition der Starterprojekte verbunden mit der Suche nach kompetenten Trägern für Teilprojekte wäre vermutlich auch dann notwendig gewesen, wenn die Projektträgerschaft wie ursprünglich angedacht beim Kreis verblieben wäre.

Einige Starterprojekte bzw. deren Projektteile starteten auch deshalb nicht sofort, da das Entscheidungsgremium den Bedarf für diese Maßnahmen in Zweifel zog. Eines der komplexesten Starterprojekte sollte sogar mit dem Arbeitspaket „Ermittlung und Gewinnung von Unternehmen mit Interesse am Projekt“ beginnen (Entwicklungsvertrag Birkenfeld 2012). Die Unternehmen aus dem Regionalrat Wirtschaft und der Steuerungsgruppe stellten den Nutzen dieser Starterprojekte in Frage, da andere Akteure bereits ähnliche Angebote bereitstellten oder der Bedarf nicht mehr vorhanden sei. Vor diesem Hintergrund bewilligte das Entscheidungsgremium diese Projekte nicht. Da alle Mitglieder des Entscheidungsgremiums bereits in der Bewerbung ihre Unterstützung für die Starterprojekte versichert hatten, deuten die so entstandenen Verzögerungen und Projektausfälle auf wenig durchgeplante Starterprojekte hin.

Tabelle I-3.6: Übersicht über die Umsetzung der Starterprojekte und der umdefinierten Starterprojekte

Starterprojekte laut Vertrag	**Starterprojekte laut Jahresbericht 2012**	**Projekt-beginn**	**Projekt-ende**
„Fitnessangebote für Unternehmen, Unternehmer und solche, die es werden wollen“ (Qualifizierungsoffensive) – Projektträger: Landkreis BIR	-	Nicht begonnen	–
„Kindertagesbetreuungsmodell Landkreis Birkenfeld“ an zwei Standorten; Projektträger: FH/Umwelt-Campus Birkenfeld sowie Unternehmen in Kooperation	Projektfeld "Kindertagesbetreuungsmodell": Projekt Kooperation Umwelt-Campus Birkenfeld; Projektträger: FH Trier/ Umweltcampus Birkenfeld	Nicht begonnen	–
	Projektfeld "Kindertagesbetreuungsmodell": Projekt Kooperation Standort Idar-Oberstein; Projektträger offen (ursprünglich Landkreis Birkenfeld)	Nicht begonnen	–
„Kooperationsdreieck Schule-Wirtschaft-Hochschule“ - Kooperationsachsen Wirtschaft - Schule und Hochschule–Schule; Projektträger: zunächst Unternehmen und Schulen - Kooperationsachse Wirtschaft-Hochschule; Projektträger: Freunde der FH Umwelt-Campus Birkenfeld e.V.	Ansprechpartner / Kümmerer im Kooperationsdreieck (Projektfeld Kooperationsdreieck); Projektträger: FH Trier/ Umweltcampus Birkenfeld	Februar 2013	Dezember 2014
	Internetplattform "Made in BIR" (Projektfeldübergreifend, Schwerpunkt Projektfeld Kooperationsdreieck)* FH Trier/ Umweltcampus Birkenfeld	Februar 2013	Dezember 2014
„Neue Willkommenskultur Landkreis Birkenfeld“ – Projektträger: Landkreis BIR, später weitere Landkreise	Argumentationshilfe für Unternehmen (Projektfeld Willkommenskultur), Projektträger WISEG GmbH	Ohne LZ-Mittel umgesetzt	–
„Made in BIR“: Regionalzeichen Wirtschaft – Projektträger: Landkreis	Regionalzeichen Wirtschaft (Projektfeld Made in BIR); Projektträger Regionalrat Wirtschaft e.V.	Juli 2014	Dezember 2014

* In der Bewerbung der Region wird der Aufbau der Internetplattform Made in BIR noch nicht als Starterprojekt angesehen, da sie sich zu diesem Zeitpunkt bereits im Aufbau befand. Für die weiteren Projekte sollte sie allerdings eine wichtige Funktion als Kommunikationsinstrument einnehmen. Im Jahresbericht 2012 wird der Aufbau der Plattform als eigenständiges Starterprojekt ausgewiesen und im Februar 2013 begonnen. (Vertrag BIR, Jahresbericht 2012, Jahresbericht 2013). Die Plattform wird schließlich unter dem Titel VitaminBIR eingerichtet (Stand Januar 2015).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umsetzungsprobleme bei den Starterprojekten weisen auf ein Dilemma in Birkenfeld hin. Einerseits sollte das Modellvorhaben Netzwerke zwischen Unternehmen, Verwaltung, Schulen und Hochschule aufbauen, um die von vielen Beteiligten wahrgenommene schlechte Vernetzung in der Region zu verbessern. Andererseits wäre diese Vernetzungen aber Voraussetzung gewesen, um die wirklichen Bedarfe der einzelnen Akteursgruppen zu identifizieren und die Startprojekte effektiv gestalten zu können.

Weitere Projektentwicklung und -umsetzung

Der Beginn der Umsetzungsphase war davon geprägt, die Startprojekte zu konkretisieren, die Bedarfe der Wirtschaft durch eine Unternehmensbefragung zu ermitteln, Projektträger zu finden sowie die Regularien zur Abwicklung des Modellvorhabens zu klären. Zeitgleich zur Umbenennung der Starterprojekte in Projektfelder wurde das zusätzliche Projektfeld „Aktivierung des unternehmerischen Potenzials: Neue Geschäftsmodelle“ (Steuerungsgruppe Birkenfeld 2012) eingeführt, um neu akquirierte Projektideen aufnehmen zu können.

Die Projektentwicklung im Landkreis Birkenfeld gliederte sich idealtypisch in drei Phasen. In der ersten Phase spiele die Entwicklungsagentur ähnlich wie bei der Entwicklung der Starterprojekte die zentrale Rolle. Die Entwicklungsagentur entwickelte selbst Projektideen und suchte dann nach möglichen Trägern. Gleichzeitig startete sie einen breiten Aufruf zur Einrichtung von Projektideen. Der Großteil der Antragsteller stellte sich dabei jedoch als unerfahren heraus, sodass die eingereichten Projektskizzen mühevoll zur Entscheidungsreife gebracht werden mussten. Ein besonderes Problem lag in der Unerfahrenheit der Entwicklungsagentur und Abwicklungsstelle mit dem Förder- und Beihilferecht, weshalb klare Aussagen zur Förderfähigkeit und zu den zulässigen Fördersätzen oftmals ausblieben. Das zeigt sich darin, dass die Projektskizzen, die im Jahresbericht 2012 und im Halbzeitbericht 2013 aufgeführt sind, oftmals keine Projektlaufzeiten, Eigenmittelanteile und Fördersummen ausweisen.

Die vielen Projektskizzen, die dann häufig nicht realisiert wurden, verdeutlichen die Probleme in der ersten Phase (Tabelle I-3.7). Viele Projektideen ließen sich nicht umsetzen, weil Zweifel bezüglich ihrer Förderfähigkeit bestanden, das Entscheidungsgremium nicht vom regionalen Mehrwert überzeugt werden konnte oder den Projektträgern die nötigen Eigenmittel fehlten. Der Aufwand für die Projektentwicklung war in dieser Phase enorm, während die fehlende Umsetzung den Druck erhöhte, die zur Verfügung stehenden *LandZukunft*-Mittel abzurufen. Eine Hilfe für die Bewältigung offener Fragen bei der Projektentwicklung in Birkenfeld boten die regelmäßigen Treffen und Telefonkonferenzen der vier Modellregionen, die Unterstützung durch die Geschäftsstelle des Modellvorhabens sowie die Beratung durch die ADD.

In einer zweiten Phase haben die zentralen Verantwortlichen in Birkenfeld ab 2013 zunehmen mit erfahrenen Projektträgern zusammengearbeitet. Neben den Kommunen in erster Linie die Hochschule, die selbstständig Projektideen zur Antragsreife entwickelte und Eigenmittelanteile aufbringen konnte. Dadurch wurde die Entwicklungsagentur entlastet und ein gewisser Mittelabfluss sichergestellt.

Tabelle I-3.7: Projektentwicklung und -umsetzung in der Region Birkenfeld

	Anzahl an geplanten Projekten [1)]	2012 begonnen	2013 begonnen	2014 begonnen	Bis 2014 beendet
Starterprojekte	6	0	2	0	2 [2)]
Neue Projekte 2012	3	0	1	0	0
Neue Projekte 2013	22 [3)]	-	9	0	9
Neue Projekte 2014	8	-	-	7	7
Summen	**39**				**18**

1) Projekte, die in den Berichten an das Ministerium aufgeführt sind. Die Umsetzungsreife reicht von ersten Projektideen bis hin zu beschiedenen Projekten.
2) Das Projekt Argumentationshilfe für Unternehmen wurde nicht als eigenständiges Projekt, sondern im Rahmen der Entwicklungsagentur umgesetzt.
3) 12 Projektskizzen im Halbzeitbericht und 10 weitere Projektskizzen im Jahresbericht 2013.

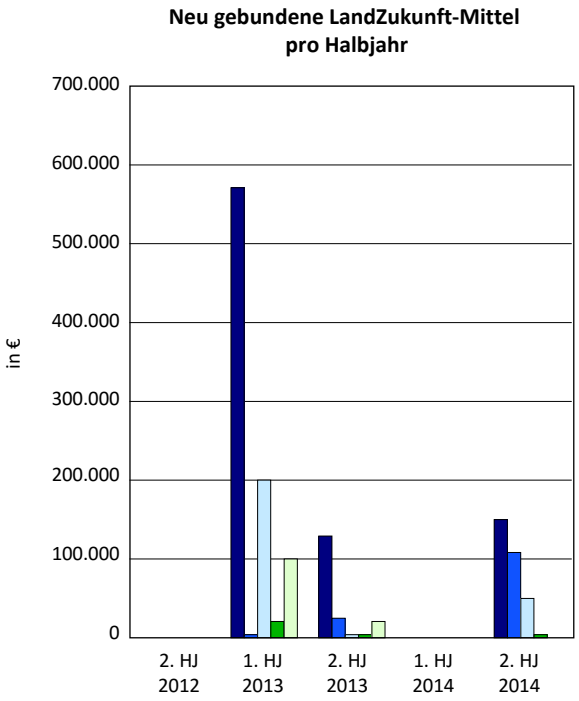
Quelle: Eigene Berechnungen.

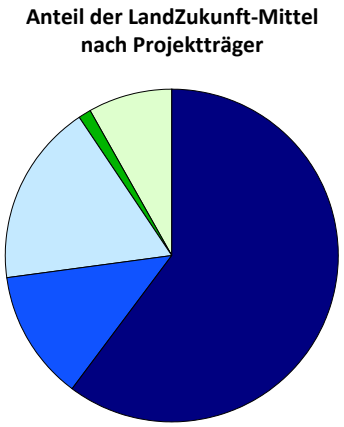
Die dritte Phase der Projektentwicklung betrifft die kurzfristige Akquirierung umsetzungsreifer Projekte, um gegen Ende des Modellvorhabens die erheblichen Restmittel auszugeben. Die zentrale Strategie bestand darin, bereits mit *LandZukunft* geförderte Projekte, deren Förderfähigkeit demnach geprüft war, an anderen Orten zu duplizieren.

Die voranschreitende Nationalparkgründung schlug sich auch bei *LandZukunft* nieder. Als Nachweis des regionalen Mehrwertes von Projekten wurde 2014 vermehrt der Nutzen für die Nationalparkinitiative herausgestellt. Das Thema erhält, obwohl zu Beginn des Modellvorhabens noch nicht vorgesehen, für die Bewertung von Projektideen eine zunehmende Bedeutung. Die Themen Qualifikation und Elektromobilität spielten in vielen Projekten eine zentrale Rolle und banden den Großteil der Mittel. Diese Schwerpunktsetzung lässt sich aber erst rückblickend erkennen und war nicht Bestandteil einer bewussten Strategie oder durch das Zielsystem der Modellregion abgebildet.

Im Jahr 2012 konnten – abgesehen von den Geldern für die Entwicklungsagentur – keine Mittel des 600.000 € umfassenden Jahresbudgets gebunden werden (Abbildung I-3.4). Durch das Anlaufen von Teilen der Starterprojekte und die Akquise neuer Projekte genehmigte das Entscheidungsgremium im ersten Halbjahr 2013 Projekte im Wert von ca. 935.000 €. Vor allem die Hochschule verfügte über notwendigen Fähigkeiten, Projekte mit einem großen Fördervolumen in kurzer Zeit zu entwickeln, und konnte sieben Projekte über fast 850.000 € Fördermittel akquirieren. Da im Jahr 2013 zwar fast 600.000 € verausgabt werden konnten, wurden 2014 zu vorgesehenen 600.000€ noch 410.000 € aus 2013 übertragen. Vor allem die Hochschule und Kommunen haben den Großteil dieser Fördermittel abgerufen.

Abbildung I-3.4: Fördervolumen nach Projektträgertypen ohne Entwicklungsagentur





	Anzahl der geförderten Projete	Summe der LZ-Fördermittel in €
Hochschule	0	847.877
Kommune	5	178.131
Verein	3	249.806
Einzelperson	1	16.902
Unternehmen	3	114.936

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt fällt auf, dass in Birkenfeld nur 19 der 39 in den Jahresberichten aufgeführten Projekte tatsächlich umgesetzt wurden. Hinzu kamen weitere Projektideen, die das Steuerungsgremium ablehnte. Neben der oben erwähnten Unerfahrenheit der Beteiligten lag der entscheidende Grund in der Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums. Insbesondere die dort vertretenen Unternehmen, die neu in der (ländlichen) Regionalentwicklung waren, prüften die Anträge äußerst kritisch und betrachteten die *LandZukunft*-Mittel als ihre eigenen Steuergelder, die nur für sinnvolle Projekte ausgegeben werden sollten. Vor diesem Hintergrund hinterfragten vor allem die Unternehmer den Nutzen vieler geplanter Projekte und prüften die Finanzpläne kritisch, um unbegründete Ausgaben zu vermeiden. In vielen Fällen mussten die Projektträger daraufhin nacharbeiten, in anderen lehnte das Entscheidungsgremium Anträge ab. Teilweise wurde aber auch dem Druck, erhebliche Restmittel einsetzen zu müssen, nachgegeben.

3.2.6 Anreizsystem und Controlling

Bundesministerium versus regionale Partnerschaft

Der zweiseitige Vertrag zwischen BMEL und Landkreis Birkenfeld schrieben das Anreizsystem der Region und das damit einhergehende Controlling maßgeblich fest. Die regionalen Akteure betonen die relativ großen Freiheiten zum Einsatz der bereitgestellten Mittel als Anreiz, um am Modellvorhaben teilzunehmen und sich im Entscheidungsgremium zu engagieren. Von besonderer

Bedeutung war dabei die Möglichkeit, theoretisch bis zu 100 % fördern zu können, was in einer strukturschwachen Region mit wenigen Eigenmitteln von zentraler Bedeutung war. Allerdings merkten die Beteiligten relativ schnell, dass die regionalen Freiheiten durch das Haushaltsrecht, das Wettbewerbsrecht, die Jährlichkeit der Mittel und den Ausschluss des Landkreises als Projektträger nicht so umfassend war wie ursprünglich erhofft. Durch diese Beschränkungen des Regionalbudgets entstanden sofort erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung des Modellvorhabens. Neben der Feststellung, dass der Bedarf für bestimmte Aktivitäten in der Region doch nicht so vorhanden war wie ursprünglich gedacht, verschärfte die Planung kleinteiliger Projekte, die auch bei Nichtauswahl mit Mitteln des Landkreises hätten umgesetzt werden sollen, den geringen Mittelabfluss.

> *„Birkenfeld hat ganz klar seine Projekte unter der Maßgabe entwickelt, auch ohne Förderung damit irgendetwas anfangen zu können. Also es war nie so, dass man gesagt hat: „Wenn wir keine Förderung kriegen, gibt es keinen Regionalrat mehr, dann hören wir mit dem ganzen Ding komplett auf", sondern es war ja schon angedacht, in gewisser Weise da auch etwas zu tun; eben ohne Geld. Und das ist natürlich schon so eine Gratwanderung: 0 oder 1,8 Millionen, das ist schon ein Unterschied."* (blz02_058)

Die zentralen Akteure erkannten relativ frühzeitig, dass zumindest die operativen Ziele, die als Vertragsgrundlage die Voraussetzung für die Bereitstellung des Regionalbudgets darstellte, nicht mehr zu erreichen waren. Da ohnehin nur die strategischen Ziele zur Projektauswahl verwendet wurden, sahen die regionalen Akteure darin kein Problem und entwickelten keine neuen operativen Ziele von sich aus. Das Nicht-Erreichen der Ziele wurde lediglich durch die institutionellen Hindernisse und fehlenden Bedarfe gegenüber dem BMEL begründet.

Das BMEL kann die Aktivitäten in den Regionen einerseits durch die Berichterstattung der Regionen zur Zielerreichung kontrollieren. In § 4 Abs. 5 des Entwicklungsvertrages ist festgehalten, dass das BMEL Mittel zurückfordern kann, wenn das Verfehlen der Zielwerte nicht hinreichend begründet werden kann. Ansonsten muss die Modellregion einen Vorschlag zur Anpassung der Ziele formulieren. Unabhängig von diesem formellen Instrument hat sich das BMEL andererseits regelmäßig zum Umsetzungsstand z. B. auf den Vernetzungstreffen oder in den Telefonkonferenzen berichten lassen. Dabei konnte das BMEL durch kritisches Nachfragen oder den Aufbau von Druck informell nachsteuern. Im Falle der Modellregion Birkenfeld hat dies zur Halbzeit des Vorhabens zu einer grundlegenden Überarbeitung des Zielsystems geführt. Angesichts der Möglichkeit zur Rückforderung von Geldern, bestand jedoch ein Anreiz für die Region darin, die Ziele so umzuformulieren, um anschließend eine vollständige Zielerreichung dokumentieren zu können. Durch die Neuformulierung der operativen Ziele zu einem relativ späten Zeitpunkt im Modellvorhaben konnten die zentralen Verantwortlichen für die Zieldefinition und Festsetzung der Zielwerte die vorhandenen Projekte und die geplanten Vorhaben bereits einkalkulieren. Somit konnten sowohl BMEL als auch der Landkreis Birkenfeld nach außen kommunizieren, dass das Modellvorhaben in der Region erfolgreich durchgeführt wurde.

Neben der Kontrolle der Zielerreichung kann das BMEL auch über den Mittelabfluss ein Controlling durchführen. Durch den verzögerten Start in Birkenfeld lag von Beginn an ein Druck auf den regionalen Akteuren, die Mittel schnell zu binden und zu verausgaben, um zu vermeiden, dass Gelder nicht abgerufen werden. Das BMEL konnte hierbei darauf verweisen, dass eine Übertragung der Mittel ins nächste Haushaltsjahr nicht sicher war. Tatsächlich konnten die Mittel jedes Jahr übertragen werden – allerdings entfaltete die Gefahr verfallender Mittel einen erheblichen Druck auf die regionalen Akteure. Gerade in einer strukturschwachen Region wie Birkenfeld, befürchteten die Verantwortlichen massive Kritik aus der Kreispolitik, falls ein Großteil der Mittel verfallen würde. Dadurch entstand für die regionalen Entscheidungsträger ein Anreiz, auch Projekte zu genehmigen, die vielleicht nicht immer den hohen ursprünglichen Erwartungen hinsichtlich Innovativität, regionaler Relevanz und Förderung des Unternehmertums entsprachen. Eine Sondersituation entstand im letzten Jahr der Förderphase, als wegen der Bundestagswahl des Vorjahres lange Zeit kein Bundeshaushalt verabschiedet war und somit lange Zeit offen war, ob die verbliebenen Mittel aus 2013 noch 2014 ausgegeben werden durften. Als dann die Gelder endlich freigegeben wurden, mussten die regionalen Akteure innerhalb weniger Monate entsprechende Projekte entwickeln und umsetzen. So gründete die Zufriedenheit der zentralen Akteure mit dem Modellvorhaben rückblickend auf der Tatsache, dass fast alle Mittel verausgabt wurden und damit die Handlungsfähigkeit auf Kreisebene nachgewiesen werden konnte. Dass der Mittelabfluss eine entscheidende Erfolgsbedingung darstellt, einte nicht nur die Akteure in Birkenfeld, sondern hierin bestand auch ein Konsens mit dem BMEL, das ebenfalls ein Interesse daran hatte, dass die bereitgestellten Mittel ausgeschöpft und somit ein Bedarf für die Maßnahme dokumentierbar ist.

Regionale Partnerschaft versus Projektträger

Die regionalen Akteure nutzten die operativen Ziele – auch nicht die überarbeiteten – zur Steuerung der regionalen Aktivitäten, denn sie erkannten keinen Nutzen in diesem Instrument. Auf dieser Grundlage können die operativen Ziele keine Anreizwirkung für Projektträger entfalten und ein Controlling ist nicht möglich. Die Nutzung der strategischen Ziele, um Projekte auszuwählen, vermittelte den Projektträgern keine nachvollziehbaren Entscheidungskriterien, an denen sie sich bei ihrer Projektentwicklung ausrichten konnten. Projektträger werden dadurch zur Teilnahme motiviert, dass die Fördermittelverfügbarkeit einen geringen Wettbewerb um die Gelder verspricht, die Fördersätze relativ hoch sind sowie der Verwaltungsaufwand zur Projektbeantragung und Abwicklung im Vergleich zu anderen Förderprogrammen gering ist. Da sowohl Entwicklungsagentur als auch Abwicklungspartner kaum Vorerfahrungen mit der Verwaltung von Fördergeldern vorweisen konnten und bei Fehlentscheidungen Schädigungen der Projektträger bei Rückforderungen befürchteten, schrecken unklare Aussagen bezüglich der realisierbaren Fördersätze, Förderfähigkeit und verfügbare der Mittel auch potenzielle Projektträger ab. Die Abklärung der Förderfähigkeit war mit einem hohen Aufwand verbunden, weil das Zielsystem so breit angelegt wurde und einen Ausschluss von Projektideen aus inhaltlichen Gründen kaum zuließ. Daher konnten vielfältige Projekte beantrag werden, die dann geprüft werden mussten und Ressourcen der zentralen Akteure beanspruchten, die für die Suche und Qualifizierung passgenauer Projektideen fehlten.

Der regionale Nutzen der Projekte lässt sich in Birkenfeld nicht anhand der kaum angewendeten operativen Ziele messen. Daher lassen sich Nutzen und Kosten auch nicht gegenüber stellen, um zu entscheiden, wie viele Fördermittel für ein erwünschtes Ergebnis sinnvoll sind. Zudem ist damit eine gezielte Nachsteuerung kaum möglich, weil die Ergebnisse der einzelnen Projekte nicht addiert und so die Erreichung regionaler Ziele verfolgt werden könnte. Die Kontrolle der Mittelverwendung erfolgte nicht anhand der operativen Ziele, sondern der Projektziele, die meist den Projektbausteinen entsprachen. Dies entspricht einer reinen Vollzugs- und keiner Zielerreichungskontrolle. In den Gesprächen mit den Beteiligten wurde zudem deutlich, dass sie unter operativen Zielen die Projektziele verstanden und eine Zusammenfassung der Projektergebnisse zu regionalen Zielwerten angesichts der Diversität und Unplanbarkeit der Projektanträge nicht für sinnvoll hielten. Daher konzentrierte sich das Controlling neben der Dokumentation der Zielerreichung für das BMEL auf die Kontrolle des Vollzugs der Projekte und der Beratung der Projektträger, damit die Mittelverausgabung so belegt ist, dass sie der Prüfung durch den Rechnungshof standhält. Eine Besonderheit im Controlling und in der Abwicklung von *LandZukunft* stellten die zusätzlichen LEADER-Mittel dar. Projekte, die auf diese Mittel zurückgreifen sollten, mussten zusätzlich zum Beschluss der Steuerungsgruppe auch den positiven Bescheid der LAG erhalten und zusätzlich zum Abwicklungsprozedere der Landkreisverwaltung durch die für LEADER zuständige Landesbehörde ADD abgewickelt werden. Dieses Prozedere wurde für zwei Projekte notwendig, wobei *LandZukunft*-Mittel im zweiten Fall als nationale Co-Finanzierungsmittel verwendet wurden. Für das LEADER-Projekt „Töpfer Café Allerhand“ wurden *LandZukunft*-Mittel als nationale Co-Finanzierungsmittel eingesetzt, um den privaten Projektantragsteller über LEADER fördern zu können (LAG-Erbeskopf 2013). Zur Prüfung der Nachrangigen Mittelverwendung tauschte sich das Bundesland Rheinland-Pfalz mit dem Bundesministerium zu diesem Vorgehen aus.

3.2.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität

Aus dem Fall Birkenfeld ist es schwer, Schlussfolgerungen zur Effektivität, Aufwand und Legitimität des Steuerns über Ziele abzuleiten, weil die regionalen Akteure dieses Instrument kaum zur Steuerung ihrer Aktivitäten angewendet haben. Die operativen Ziele wurden lediglich für die Dokumentation nach außen genutzt. Die zentralen Verantwortlichen haben sich bewusst dieser Steuerungsweise entzogen, da sie sie als nicht anwendbar bei dem verfolgten breiten Themenspektrum und dem Anspruch nach innovativen Projekte, deren Ergebnisse nicht vorab bekannt sein könnten, hielten. Das Fazit bezieht sich daher insbesondere auf das Regionalbudget als Ausdruck dezentralisierter Entscheidungsprozesse.

Der Fall illustriert die begrenzten Möglichkeiten des BMEL, beim „Steuern auf Abstand“ in die regionalen Prozesse einzugreifen. Zum einen ist die Auswahl des Landkreises als Modellregion vor dem Hintergrund fehlender thematischer Fokussierung und des unsystematischen Zielsystems zu hinterfragen bzw. hätten diese Defizite einen umfassenden Verhandlungsprozess zwischen Region und BMEL zur Neudefinition der Zielvereinbarung vor Beginn der Umsetzungsphase erfordert. Zum anderen konnten die zentralen Akteure in Birkenfeld lange Zeit den Eindruck erwecken, dass

die Umsetzungsschwierigkeiten lediglich kurzfristige Startschwierigkeiten darstellen, neue Projekte kurz vor der Realisierung stünden und Probleme durch die Änderung der Spielregeln durch das BMEL (im Falle des Ausschlusses des Landkreises von der Projektträgerschaft) selbst verursacht seien. Als das BMEL zur Halbzeit des Vorhabens auf eine Anpassung des Zielsystems drängte, war es für grundlegende Änderungen bereits zu spät und es ging in erster Linie um die Wahrung der Form nach außen. In dieser Hinsicht entstand eine Koalition zwischen BMEL und regionalen Akteuren, die das gemeinsame Interesse verfolgte, das Modellvorhaben nach außen als Erfolg darzustellen und die verfügbaren Mittel auszugeben.

Die regionalen Akteure in Birkenfeld wollten die Entscheidungsspielräume, die das Regionalbudget und die regionalisierte Abwicklung boten, nutzen, um innovative Projektideen zu entwickeln und umzusetzen. Die **Effektivität** des Steuerungsansatzes wurde dann aber durch die formalen Einschränkungen begrenzt, die zur Nutzung und Abwicklung des Budgets zu beachten waren. Der Aufbau neuer Strukturen und die starke Position von Akteuren, die bislang nicht an Entscheidungen über Initiativen der Regionalentwicklung beteiligt waren und unternehmerische Kompetenz einbringen konnten, bot einerseits gute Voraussetzungen, um Neues anzustoßen und Projektideen kritisch zu bewerten. Diese Unternehmer waren vom strategischen Ansatz der Bewerbung überzeugt und engagierten sich daher ausgesprochen intensiv. Andererseits fehlten die etablierten Netzwerke, um qualifizierte Projektanträge zu akquirieren, sodass die Entscheidungsträger teilweise zwischen Projekten, die weniger in die ursprüngliche Strategie passten, oder dem Verfall der Mittel entscheiden mussten. Der Anspruch innovative Projekte mit Bezug zu Unternehmen zu fördern, musste daher zunehmend zu Gunsten von Projektträgern, die große Erfahrung mit der Einwerbung von Fördermitteln vorweisen konnten, aufgegeben werden. Schließlich bestand das zentrale Erfolgskriterium in der Ausschöpfung der verfügbaren Mittel. Dieses erreicht zu haben und überhaupt Aktivitäten auf der Kreisebene durchgeführt zu haben, um die eigene Handlungsfähigkeit zu beweisen, bestimmten im Nachhinein die positive Erfolgswahrnehmung der beteiligten Akteure.

Bei der Einschätzung des Aufwandes ist zu beachten, dass ein Großteil der Zeit im Modellvorhaben zum Aufbau der notwendigen Kapazitäten genutzt wurde. Die zentralen Verantwortlichen mussten Projektträger suchen, Projektideen qualifizieren, die Förderfähigkeit prüfen und die ordnungsgemäße Finanzabwicklung gewährleisten, ohne dass sie hierfür auf bestehende Erfahrungen zurückgreifen konnten. Die Abwicklung des Modellvorhabens in Birkenfeld war für die Beteiligten ausgesprochen aufwendig, obwohl dem kein unmittelbarer Nutzen für die regionalen Handlungen gegenüberstand. Im Gegenteil legten die regionalen Akteure aufgrund fehlender Erfahrung mit Handlungsspielräumen die Regelungen eher restriktiv aus, um Projektträger vor Rückforderungen zu schützen. Die fehlende thematische Schwerpunktsetzung erhöhte den Aufwand für die Nutzung des Steuerungsansatzes zudem. Da kein konsistentes Zielsystem verfügbar war, bestand keine anerkannte Entscheidungsgrundlage, auf deren Grundlage die Entwicklungsagentur Projekte frühzeitig hätte aussortieren können. Deshalb musste die Entwicklungsagentur alle Projektideen mit hohem Aufwand zur Entscheidungsreife weiterentwickeln, damit das Entscheidungsgremium schließlich Projekte ablehnen konnte.

Die **Legitimation** des Steuerungsansatzes erfolgte über die Beteiligung von Unternehmern, die in der Region Birkenfeld einen guten Ruf besitzen und denen die nötige Fachkompetenz für Förderentscheidungen zugesprochen wird. Diese Form der Legitimation gerät jedoch unter politischen Druck, wenn finanzielle Mittel nicht ausgegeben werden können. Dieses Problem war in Birkenfeld wegen der verzögerten Umsetzung stetig präsent. Zudem waren die Entscheidungen über die Mittelvergabe für die Projektträger nicht transparent, da nachvollziehbare Entscheidungskriterien, wie z. B. der Beitrag zur Erreichung eines operativen Ziels, fehlten. Gleichwohl haben die Antragsteller ihre Ablehnung nur selten kritisiert.

3.3 Dithmarschen

3.3.1 Regionale Rahmenbedingungen

Der Fall Dithmarschen wurde bereits im Zwischenbericht der Begleitforschung in Bezug auf die verwendeten Ziele und Governance-Formen umfangreich dargestellt (Küpper et al., 2014: 93-104). Dabei wurden die regionalen Rahmenbedingungen, die Organisationsstruktur und das Zielsystem zur Mitte der Förderphase vorgestellt. Im Folgenden wird daher nur ein kurzer Überblick über diese Ergebnisse gegeben und insbesondere die Entwicklungen in der zweiten Hälfte der Umsetzungsphase, Zielerreichung und das Controlling untersucht.

Dithmarschen ist eine der ältesten administrativen Einheiten in Deutschland. Das Gebiet des Kreises bildet eine künstliche Insel und war bereits im Mittelalter als Bauernrepublik ein administrativ eigenständiges Gebiet. Stärken und Schwächen, die sich aus der starken regionalen Identifikation und Vernetzung ergeben, resultieren z.T. aus dieser langen Tradition regionaler Eigenständigkeit und der räumlichen Abgeschiedenheit. Auch wenn der Kreis zum Kooperationsraum der Metropolregion Hamburg gehört, kennzeichnet ihn eine geringe Bevölkerungsdichte von 93 Einwohnern pro km^2 und eine negative Bevölkerungsentwicklung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Wirtschaftlich ist der Kreis traditionell geprägt durch den Tourismus an der Nordsee und Landwirtschaft, zu der in jüngerer Zeit die Windenergie hinzugekommen ist. Das industrielle Zentrum mit Großbetrieben befindet sich am Elbehafen Brunsbüttel. Die Erwerbslosenquote übersteigt allerdings mit 8 % den Durchschnittswert für das Land Schleswig-Holstein von 6,5 % (BBSR 2015). Der Sozialatlas des Kreises aus dem Jahr 2011 erklärt die Fokussierung in *LandZukunft* auf das Thema Bildung. Demnach liegt das Bildungsniveau im Landkreis unterhalb des Landesdurchschnitts und geht mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit einher. Eine Ursache hierfür liegt in der großen Anzahl von Jugendlichen, die ohne Schulabschluss bleiben oder die ihre Schulzeit mit einem Sonderschulabschluss beenden (Kreis Dithmarschen 2011).

Neben einem großen Netzwerk aus Wirtschaft und Tourismus gibt es in Dithmarschen eine langjährig tätige AktivRegion, die in etwa der Gebietskulisse des Landkreises entspricht. Darüber hinaus gab es eine Vielzahl von regionalen Entwicklungsinitiativen und Modellvorhaben, auf denen die Kreisverwaltung mit *LandZukunft* aufbauen konnte. So arbeitete die Kreisverwaltung auch bei

LandZukunft wieder mit Beratungsunternehmen zusammen, mit denen sie bereits seit langem vertrauensvoll kooperierte.

Die Besonderheit des Vertrages in Dithmarschen bestand darin, dass die Starterprojekte über die gesamte Laufzeit des Modellvorhabens geplant waren und einen Großteil des Budgets banden. Zudem war bereits durch die strategischen Ziele festgelegt, dass zwei Starterprojekte an anderen Orten wiederholt werden sollten, sodass mit wenigen Projekten, die bereits zu Beginn der Umsetzungsphase feststanden, das gesamte Regionalbudget ausgeschöpft werden sollte. Weitere Projekte sollten nicht eingeworben werden, was der Vorgabe des BMEL widersprach, nicht das gesamte Budget von Beginn an zu verplanen (BMELV, 2011: 15). Die Hauptaufgabe der regionalen Partnerschaft bestand somit darin, das konzeptionelle Gerüst für die Projekte mit Leben zu füllen und die notwendige Unterstützung für die Umsetzung z. T. an mehreren Orten bereitzustellen.

Das Bundesland Schleswig-Holstein war sowohl an der Auswahl der Themen in der Start- und Qualifizierungsphase als auch im Beirat an der Umsetzung direkt beteiligt. Dabei unterstützte ein Vertreter des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume die Akteure vor Ort mit Expertisen. Vor allem bei der Suche nach Fördergrundlagen wurde das Ministerium oft als Partner hinzugezogen. Das Ministerium interessierte sich vor allem für die Beobachtung des Themas „Junge Küste“, da das Thema Bildung ein Schwerpunktthema der AktivRegionen in der neuen Förderperiode werden sollte. Auffallend ist aber, dass lediglich das Landwirtschaftsministerium und nicht das für Bildung zuständige Kulturministerium beteiligt war.

3.3.2 Gewählte Organisationsstruktur

Mit dem Modellvorhaben *LandZukunft* sollten vor allem neue Akteure für die ländliche Entwicklung in Dithmarschen gewonnen werden. Mit der Beteiligung von Unternehmern und Repräsentanten von Verbänden im Entscheidungsgremium – dem sogenannten Beirat, der ein Arbeitskreis der AktivRegion war – wurde dieses Ziel zumindest für die Dauer von *LandZukunft* erreicht. Die regionale Partnerschaft verband das Netzwerk aus etablierten Akteuren der AktivRegion mit Wirtschaftsvertretern sowie den Projektträgern und -umsetzern. Für die Netzwerkarbeit und die Entwicklung des strategischen Ansatzes war von großer Bedeutung, dass der langjährige und in der Region hoch angesehene Landrat den Prozess von Anfang an aktiv begleitete und den Vorsitz im Entscheidungsgremium einnahm. Seine Präsenz in den Gremien trug zur notwendigen Verbindlichkeit des Engagements für das Netzwerk vor allem für die Themenfelder „Junge Küste“ und „Innovationsküste“ bei.

Das Entscheidungsgremium hatte kaum die Funktion Projekte auszuwählen, sondern diente vielmehr dem Informationsaustausch zum Arbeitsstand in den einzelnen Projekten und der Diskussion von Nachsteuerungsmöglichkeiten. Da die Starterprojekte bzw. die wenigen zu Beginn gestarteten Projekte den Großteil des Regionalbudgets banden, waren kaum noch Entscheidungen zu treffen. Der Beirat hatte je eine Arbeitsgruppe zu den drei Themenfeldern „Junge Küste“, „Inno-

vationsküste“ und „Küstenleben“ eingesetzt, in denen zudem Zwischenergebnisse diskutiert und nach Lösungen für aufkommende Probleme gesucht wurde.

In der Umsetzungsphase veränderte sich die regionale Partnerschaft kaum. Zwar wurden Akteure aus dem Schulamt Dithmarschen und einer Kindertagesstätte in die Gremien eingebunden. Jedoch blieb ihr Input gering, da die strategischen Entscheidungen bereits in der Start- und Qualifizierungsphase und zu Beginn der Umsetzungsphase getroffen wurden und weil die Umsetzenden vor Ort die Projekte weiter konkretisieren. Somit konnte die fehlende Fachkompetenz in der regionalen Partnerschaft im Bereich der Jungen Küste kaum kompensiert werden.

Die Entwicklungsagentur Dithmarschen Tourismus e.V. mit ihrer Erfahrung im Management von ländlichen Entwicklungsprozessen beschränkte sich auf die Moderation und Koordination des komplexen Prozesses. Eigene inhaltliche Impulse leistete sie kaum, da sie, wie die gesamte Partnerschaft, bisher nicht mit Bildungsthemen befasst war. Mitte 2014 wechselte der zentrale Bearbeiter aus der Entwicklungsagentur in die Kreisverwaltung, sodass die aufgebauten Erfahrungen zwar in der Region verblieben, eine Neueinstellung für das letzte halbe Jahr der Entwicklungsagentur aber nicht mehr lohnte. Deshalb wurde das Büro RegionNord, das bereits die Start- und Qualifizierungsphase begleitet hatte und im Rahmen eines Jour fixes die Entwicklungsagentur bei strategischen Entscheidungen unterstützte, beauftragt, die Funktion der Entwicklungsagentur zu übernehmen, was insbesondere die Berichterstattung und das Controlling zum Ende von *LandZukunft* beinhaltete.

Die Abwicklung des Modellvorhabens lag bei der Kreisverwaltung im Geschäftsbereich 2 „Bau, Wirtschaft, Ordnung, Umwelt“. Neben der reinen Abwicklung übernahm der Fachdienst Bau, Naturschutz und Regionalentwicklung auch Funktionen der Entwicklungsagentur für den Schwerpunkt Küstenleben. Dabei führte die Kreisverwaltung bisherige Aktivitäten in Form von geförderten Ortsinnenentwicklungskonzepten fort. Die Umsetzung erfolgte aber vor allem auf lokaler Ebene mit fachlicher Unterstützung durch die Kreisverwaltung.

Als eine besondere Koordinationsinstanz wurde der Jour fixe zwischen den Fachabteilungen der Kreisverwaltung, Abwicklungspartnern, Entwicklungsagentur, RegionNord und weiteren zentralen Akteuren eingerichtet, um die Entwicklungsagentur zu unterstützen und dafür zu sorgen, dass die in der Bewerbungsphase entwickelte Strategie konsequent verfolgt wird. Dazu zählte auch die Fokussierung auf die frühkindliche Bildung und eine möglichst hohe Angebotsqualität. Der Jour fixe war zunächst Bestandteil des offiziellen Organigramms von *LandZukunft* in Dithmarschen, wurde dann aber entfernt, um den Eindruck von Vorabentscheidungen in einem informellen Gremium unabhängig vom Beirat zu vermeiden.

3.3.3 Strategischer Ansatz

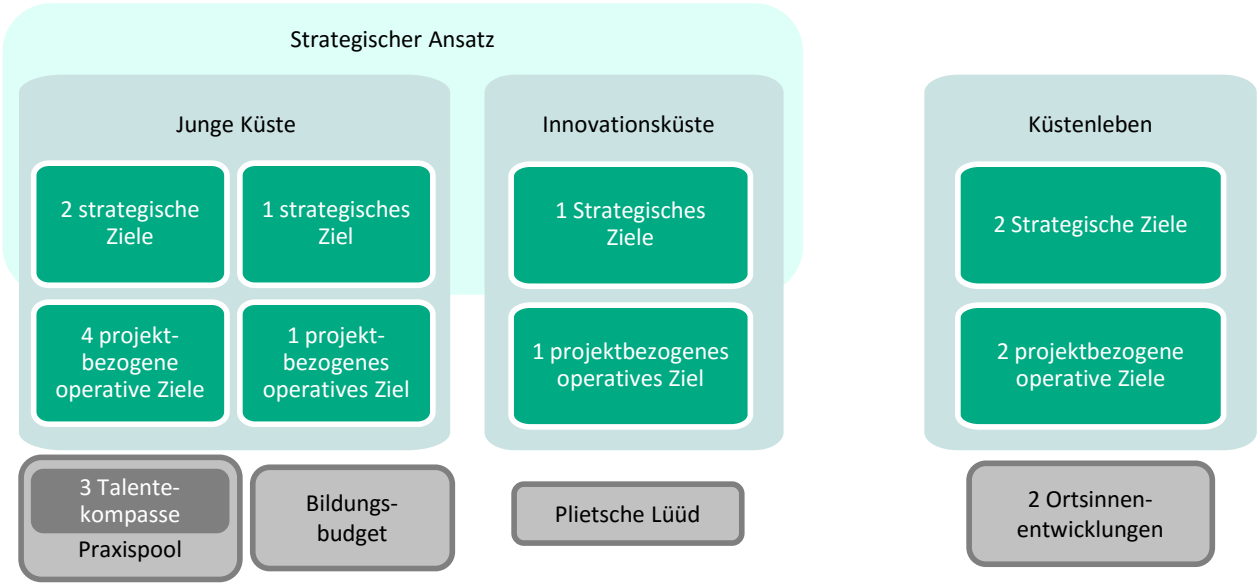
Der strategische Ansatz der Region gliederte sich in drei Bereiche. Mit der „Jungen Küste“ verfolgte man das Ziel die regionale Bildungslandschaft für Kinder und Jugendliche zu verbessern, um das Fachkräfteangebot in der Region langfristig zu steigern. Die „Innovationsküste“ sollte Initiativen und Projekte prämieren, um die Innovationskraft der Region nach innen und nach außen zu dokumentieren. Mit dem Schwerpunkt „Küstenleben“ sollten Ortskerne modellhaft revitalisiert und so die Attraktivität zentraler Orte gestärkt. Wie bereits im Zwischenbericht der Begleitforschung zum Modellvorhaben analysiert, erfuhren die ersten beiden Schwerpunkte eine breite Unterstützung in der Region, während der letzte Schwerpunkt eher lokale Bedeutung hatte.

Die regionale Partnerschaft verfolgte die drei Schwerpunkte nicht gleichgewichtet, sondern konzentrierte sich auf das Bildungsthema, das aus den Erkenntnisse des Sozialatlasses 2011 und vor dem Hintergrund des Fachkräftewettbewerbs rechtfertigt wurde (Abbildung I-3.5). Weiterhin trug zur Akzeptanz des Ansatzes bei, dass sich zentrale regionale Unternehmer für das Thema einsetzten. Durch die Beteiligung der Unternehmer wurden dem Beirat unternehmerische Kompetenzen zugesprochen und ihm wurde großes Vertrauen entgegengebracht. Trotz des breiten Konsenses und dem großen Engagement für das Thema fehlte den regionalen Akteuren die Fachkompetenz, um ein konsistentes Zielsystem abzuleiten.

Der Schwerpunkt Innovationsküste ist im Gegensatz zu den beiden anderen finanziell relativ gering ausgestattet und besteht nur aus einem Projekt. Dennoch hat das Projekt für die Öffentlichkeitsarbeit von *LandZukunft* in Dithmarschen eine große Bedeutung und soll durch gute Vorbilder Veränderungsbereitschaft in der Region erzeugen. Dabei hängt es mit dem ersten Schwerpunkt zusammen, weil einerseits Bildung zu Innovationen führen kann und andererseits innovative Bildungsprojekte in diesem Projekt ausgezeichnet werden können.

Der dritte Schwerpunkt „Küstenleben“ steht etwas abseits der beiden anderen Schwerpunkte, da der Zusammenhang über die Wohnmöglichkeiten der Fachkräfte konstruiert erscheint. Durch diesen Schwerpunkt den Interessen der Kommunen, Kreisverwaltung und Tourismuswirtschaft entgegenkommen, um die eine Attraktivität zentraler Orten für die Bewohner und Touristen mit Lösungen für die Daseinsvorsorge zu verbinden. Zudem boten die geplanten investiven Maßnahmen die Möglichkeit, größere Fördersummen zu verausgaben.

Abbildung I-3.5: Strategischer Ansatz von Dithmarschen anhand der Schwerpunkte, strategischen und operativen Ziele sowie der Projekte



Quelle: Eigene Darstellung.

Die zwei Strategien Bildung und Innovation einerseits sowie Ortskernentwicklung andererseits resultieren demnach aus den unterschiedlichen Interessenlagen, die in den beiden Teilnetzwerken aus der regionalen Wirtschaft und der AktivRegion existierten. Das folgende Zitat illustriert diesen Zusammenhang:

> *„Wir hatten in der Strategiediskussion damals ja die Möglichkeit einen ganz breiten Kanon zu fahren, so machen wir Tourismus, machen wir Energie, machen wir dies, machen wir das. Aber die Vorgabe ist einzuschränken. Und das Thema Bildung hat sich aus, also eigentlich ausschließlich aus den Wirtschaftsakteuren rauskristallisiert. Aber zu sagen, wir müssen mal ein Modell setzen, wie wir in den Orten zukünftig wohnen wollen, wie wir Investitionen wieder auswählen, das hat sich eher aus der kommunalen Seite rauskristallisiert.“* (blz_010_int17)

3.3.4 Zielsystem und dessen Anwendung

Aufbau und Funktionalität des Zielsystems wurden bereits im Zwischenbericht der Begleitforschung analysiert (Küpper et al., 2014: 94-96). Die regionale Zielstruktur zeichnet zusammenfassend eine Fragmentierung der strategischen und operativen Ziele aus. Diese sind entweder abstrakt und weit entfernt von den konkreten Aktivitäten oder stark Produktorientiert und aus den geplanten Projekten heraus abgeleitet (Tabelle I-3.8).

Tabelle I-3.8: Zielsystem der Region Dithmarschen

Operatives Ziel (OZ)	Beitrag des OZ zu strategischen Zielen (SZ)
OZ 1 Aufbau von drei regionalen Bildungsketten an drei Standorten	SZ I: Etablierung von flächendeckenden nachhaltigen Bildungsketten
OZ 2 500 ausgestellte Talentekompasse	SZ I: Etablierung von flächendeckenden nachhaltigen Bildungsketten; SZ II: Reduzierung des Anteils der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss um 20 %
OZ 3 Einbindung von 50 Unternehmen und außerschulischen Lernorten in den Praxispool	SZ I: Etablierung von flächendeckenden nachhaltigen Bildungsketten; SZ II: Reduzierung des Anteils der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss um 20 %
OZ 4 Teilnahme von 6.000 Kindern und Jugendlichen an Angeboten des Praxispools Talenteküste	SZ I: Etablierung von flächendeckenden nachhaltigen Bildungsketten; SZ II: Reduzierung des Anteils der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss um 20 %
OZ 5 Prüfung der Einführung eines Bildungsbudgets für Dithmarschen ab 2015	SZ I: Etablierung von flächendeckenden nachhaltigen Bildungsketten; (SZ III: Einführung eines Bildungsbudgets Dithmarschen)
OZ 6 Einreichung von 60 qualifizierten Bewerbungen für den Dithmarscher Innovationspreis PLIETSCHE LÜÜD	SZ IV: Etablierung einer Veränderungs- und Innovationskultur in Wirtschaft und Gesellschaft
OZ 7 Modellhafte Innenentwicklung in zwei Kommunen mit zentralörtlicher Funktion	SZ VI: Modellhafte Innenentwicklung in zwei Kommunen mit zentralörtlicher Funktion; SZ VII: Auslösen von nachhaltigen Investitionen in Ortskernen
OZ 8 Auslösen von Investitionen in Höhe von 2 Mio. Euro in den Ortskernen der Modellkommunen	SZ VI: Modellhafte Innenentwicklung in zwei Kommunen mit zentralörtlicher Funktion; SZ VII: Auslösen von nachhaltigen Investitionen in Ortskernen
	SZ V: Ausbau und Verbesserung der Zusammenarbeit von Handwerksbetrieben und kleinen Unternehmen mit Hochschulen [1)]

1) Dieses strategische Ziel ist nicht durch ein operatives unterlegt und weist keine Bezüge zum strategischen Ansatz und den übrigen zielen auf. Nach Aussage der zentralen Akteure stammt dieses Ziel aus einer vorläufigen Version der Bewerbungsunterlagen, als die regionale Partnerschaft noch eenin etwas breiteren Ansatz verfolgte. Die Verantwortlichen haben schlicht vergessen, dieses Ziel aus dem eingereichten Vertragsentwurf zu entfernen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Orientierungs- und Motivationsfunktion

Die strategischen Ziele mit Bezug zur Bildung und Innovation wirken motivierend auf alle Beteiligten, weil sie einem breiten Konsens entsprechen, dass hier der Hebel angesetzt werden sollte. Die strategischen Ziele zur Innenentwicklung können diese Funktion weit weniger entfalten, da mit Ihnen eine bestehende Strategie fortgeführt werden soll und Innenentwicklung für die Vertreter der Wirtschaft eine wesentlich geringere Bedeutung hat. Zudem hat das Auslösen von Investitionen im Ortskern in erster Linie eine lokale Relevanz für die unmittelbar betroffenen Bürger und Immobilienbesitzer.

Auch wenn die Beteiligten die strategischen Ziele zur Bildung teilen, gibt es doch große Unterschiede bei der Frage, was Bildung genau ist und wie diese zu fördern ist. Demzufolge bleiben die zentralen Begriffe, wie Bildungsketten, über die gesamte Umsetzungsphase unkonkret und werden auch durch die operativen Ziele nicht weiter definiert. Dadurch bieten die Ziele kaum Orientierungsfunktion für die umsetzenden Akteure, die jeweils ihr eigenes Verständnis von Bildungsketten und Talentekompassen entwickeln, sodass eine gewisse Heterogenität der vor Ort verfolgten Ansätze entsteht. Ähnliches gilt für die modellhafte Innenentwicklung, die auch nicht näher im Zielsystem spezifiziert ist.

Selektionsfunktion

Die Selektionsfunktion der Ziele spielte in Dithmarschen keine große Rolle, weil die wenigen, meist relativ großen Projekte bereits frühzeitig feststanden. Somit waren die Mittel gebunden und es bestand kein Bedarf, weitere Projekte auszuwählen. Für die Auswahl der vor Ort durchgeführten Projekte war die Bereitschaft der Kommunen entscheidend, Eigenmittel bereitzustellen. Aus diesem Grunde scheiterte das zunächst in Heide vorgesehene Projekt Talentekompass an einem ablehnenden Beschluss des Stadtrates, der die Gelder nicht zur Verfügung stellen wollte.

Innerhalb der Projekte zum Praxispool und zu den Talentekompassen mussten die Bearbeiter hingegen viele Auswahlentscheidungen treffen, welche Angebote sie aufnehmen und fördern sollten. Da die operativen Ziele lediglich Quantitäten abbilden, konnten sie nicht für die Begründung dieser Entscheidungen herangezogen werden. Stattdessen bestand die Gefahr, dass wegen der in den Zielen festgelegten Anzahl Angebote und Teilnehmerzahlen zumindest zu Beginn der Umsetzung keine Auswahl erfolgte, um zeitnah messbare Ergebnisse nachweisen zu können.

Koordinationsfunktion

Die operativen Ziele bilden lediglich quantitativ messbare Leistungen ab, die aber kaum die tatsächlichen qualitativen Beiträge zu den strategischen Zielen abbilden können. Im Laufe der Umsetzungsphase diskutierten die Mitglieder im Entscheidungsgremium zwar die Ergänzung des Zielsystems um qualitative Aspekte im Bildungsbereich, sie konnten sich aber nicht auf gemeinsame Bewertungskriterien einigen. Dies lag zunächst daran, dass sich zu diesem Zeitpunkt bereits sehr unterschiedliche Ansätze der Projektumsetzer, für die kaum einheitliche Qualitätskriterien zu finden waren, herauskristallisiert hatten. Darüber hinaus hatten die Umsetzer kein Interesse an einer zusätzlichen, aufwendigen Berichterstattung und sie fühlten sich nur an die im Vertrag festgeschriebenen operativen Ziele gebunden. Hinzu kommt, dass im Entscheidungsgremium die notwendigen pädagogischen Kompetenzen fehlten, um entsprechende Qualitätsstandards entwickeln zu können. Schließlich waren die Bildungsverständnisse der Beiratsmitglieder sehr unterschiedlich und vor diesem Hintergrund die operativen Ziele der gemeinsame Nenner, auf den sich alle einigen konnten.

Die Offenheit der operativen Ziele führte zur Entwicklung alternativer Bewertungsmaßstäbe auf lokaler Ebene, die dann weniger transparent und für Außenstehende nachvollziehbar ist. Dadurch

lassen sich die lokalen Initiativen kaum vergleichen, was eine Bewertung der unterschiedlichen Ansätze und das Zusammenführen zu einem regionalen Konzept erschwert.

Zielerreichung

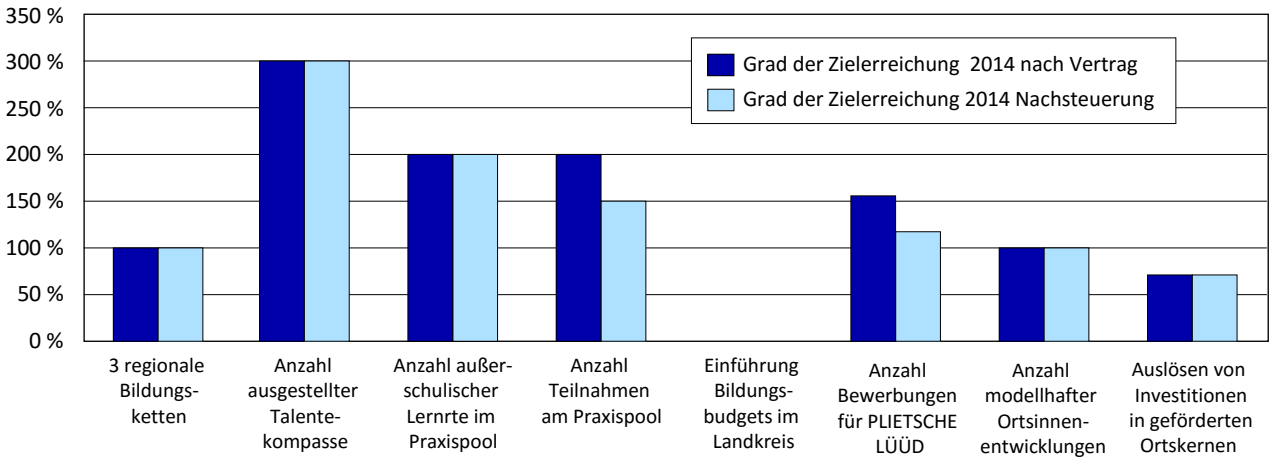
Die Selbstevaluation in Dithmarschen zeigt, dass abgesehen von einem operativen Ziel alle erreicht werden konnten (Abbildung I-3.6). Lediglich das Ziel, 2 Mio. € Investitionen in den Ortskernen der Modellkommunen auszulösen, konnte nicht innerhalb der Laufzeit von *LandZukunft* erreicht werden. In Lunden war der Investor, der das durch die Fördermittel sanierte Grundstück nutzen sollte, abgesprungen und die Suche nach einem Ersatz gestaltete sich schwierig. In Wesselburen wurden zwar bis zum Ende des Modellvorhabens weniger als 2 Mio. € investiert. Da die Baumaßnahmen der Investorengemeinschaft aber begonnen hatten, gingen die regionalen Verantwortlichen von einer Gesamtinvestition von mehr als 4,2 Mio. € aus (Modellregion Dithmarschen 2015). Die Kommune selbst plante eine Investition von ca. 3 Mio. €; die regionale Partnerschaft zählte aber noch weitere kommunale Investitionen im Umfeld der Maßnahme hinzu, um auf 4,2 Mio. € zu kommen. Zudem verwies sie darauf, dass auch private Investitionen von unbekannter Höhe ausgelöst worden seien. Inwiefern die vom Projekt unabhängigen Investitionen tatsächlich auf die geförderte Maßnahme zurückzuführen sind, lässt sich jedoch nur vermuten. Die Erfahrung mit diesem operativen Ziel weist darauf hin, dass sich Investitionen in Baumaßnahmen kaum als operatives Ziel eignen, das kurzfristig zu überprüfen ist, weil sich immer Verzögerungen bei Verhandlungen mit Eigentümern, Genehmigungsverfahren und den Bauarbeiten selbst ergeben können.

Die drei operativen Ziele, die durch die Umsetzung einer gewissen Anzahl Projekte erreicht werden konnten, wurden exakt erreicht (Abbildung I-3.6), da die geplanten Projekte größtenteils bereits zu Beginn des Modellvorhabens vorlagen. Auch die Prüfung der Einführung des Bildungsbudgets kann dabei als erfüllt gelten. Denn die beauftragte Studie zur Konzeptionieren eines solchen Budgets kam zu dem Schluss, dass die Einführung nicht möglich ist. Die regionale Partnerschaft sieht ihr strategisches Ziel allerdings als nicht erfüllt an, das Bildungsbudget einzuführen. Vor diesem Hintergrund ließe sich auch diskutieren, inwiefern das operative Ziel zur Etablierung von drei Bildungsketten mit den drei Talentekompassen tatsächlich erreicht wurde. Da der Kreis kein Bildungsbudget zur Fortführung der Aktivitäten eingeführt hat und die Anschlussfinanzierung von der kommunalen Haushaltssituation oder den verfügbaren Fördermitteln abhängt, ist die Etablierung im Sinne einer langfristigen Fortführung trotz großer Akzeptanz der Projektergebnisse fraglich. Ebenso zu hinterfragen ist, ob mit der Umsetzung der beiden Projekte zur Innenentwicklung das operative Ziel, modellhafte Maßnahmen in zwei Kommunen umzusetzen, erfüllt ist. Da bis zum Ende von *LandZukunft* in Lunden lediglich eine Fläche baureif gemacht wurde und noch kein Nachnutzungskonzept vorhanden ist, fällt es schwer, darin eine modellhafte Maßnahme der Innenentwicklung zu sehen.

Die übrigen vier operativen Zielwerte konnten teilweise erheblich übertroffen werden: ausgestellte Talentekompasse, Anbieter im Praxispool, Teilnahmen am Praxispool, qualifizierte Bewer-

bungen für den Innovationspreis. Die regionale Partnerschaft passte die letzten beiden Zielwerte Ende 2013 nach oben an und konnte die höheren Werte dennoch übererfüllen.

Abbildung I-3.6: Zielerreichungsgrade in Dithmarschen



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.5 Projektentwicklung und -umsetzung

Die Starterprojekte dienten als die zentralen Ankerprojekte in der Umsetzungsphase. Damit waren bereits alle Projekte in der Bewerbungsphase entwickelt und das gesamte Budget weitgehend verplant. Die Entwicklung neuer Projekte spielte in Dithmarschen keine Rolle. Die Starterprojekte Talentekompass und Leuchttürme der Innenentwicklung sollten lediglich an anderen Orten wiederholt werden, wozu z.T. interessierte Projektträger gefunden werden mussten. Die Kreisverwaltung plante die Projekte Praxispool und Bildungsbudget selbst zu tragen, was aber durch die Vorgabe des BMEL zu Beginn der Umsetzungsphase nicht wie geplant möglich war. Neue Projektträger konnten noch 2012 gefunden und drei der fünf Starterprojekte offiziell in diesem Jahr begonnen werden.

Die Kreisverwaltung und das Beratungsbüro in der Bewerbungsphase haben also die Projekte zusammen mit dem Vorläufer des Beirates entwickelt. Da die Bewerbungsphase zu kurz war, um das für die Beteiligten neue Themenfeld Bildung umfassend zu bearbeiten und die eigentlichen Projektträger intensiv einzubinden, blieben viele Details offen und mussten während der Projektumsetzung geklärt werden. Dies führte zu der schwierigen Situation, einerseits die ursprünglichen Projektideen und die damit verbundenen Ziele den potenziellen Projektträgern auf lokaler Ebene zu verdeutlichen. Andererseits mussten die zentralen Akteure Projektträger finden, die nicht nur finanziell in der Lage waren, die Eigenmittel bereit zu stellen, sondern auch Interesse an den geplanten Projekten mitbrachten. Hierbei half es, den lokalen Projektträgern große Autonomie zuzusichern, solange sie die vereinbarten operativen Ziele verfolgten. Da die operativen Ziele aber nicht die eigentlich beabsichtigten Qualitäten abbildeten, waren Konflikte zwischen den

Ideengebern und Projektentwicklern auf der regionalen Ebene sowie den Trägern und Umsetzern auf der lokalen Ebene absehbar. Das Risiko des Scheiterns war in Dithmarschen zunächst sehr hoch, weil die großen Ankerprojekte von wenigen Projektträgern abhingen. Projektträgerwechsel oder auch die Rückgabe der Zuwendung der Stadt Heide für ihren Talentekompass, verdeutlichen das Problem. Die Talentekompasse waren z. B. erst in der ersten Jahreshälfte 2013 arbeitsfähig, was neben der Suche nach Projektträgern an der Vergabe der Leistung durch die Kommunen nach außen und den erst darauf folgenden Stellenbesetzungen lag. Dadurch startete auch die konzeptionelle Konkretisierung dieser Projekte erst relativ spät, sodass wesentlich weniger als die Laufzeit von *LandZukunft* zur Verfügung stand, um die Projekte weiterzuentwickeln und umzusetzen. Der Praxispool war von diesen Verzögerungen unmittelbar betroffen, weil er die Angebote aus den Talentekompassen integrieren sowie die lokalen Aktivitäten auf regionaler Ebene vernetzen und koordinieren sollte.

Aufgrund der Verzögerungen bei der Projektumsetzung in der Jungen Küste bestand von Beginn an ein gewisser Druck, Mittel abfließen zu lassen, sowie der Wunsch der regionalen Akteure, schnell erste sichtbare Ergebnisse zu produzieren. Demzufolge lag die Priorität im Praxispool und in den Talentekompassen zunächst darauf, Angebote einzuwerben oder zu entwickeln und diese zu bewerben, wie das folgende Zitat zeigt. Dadurch flossen zwar Mittel ab und Beiträge zum Erreichen der operativen Ziele konnten geleistet werden, es blieb aber wenig Raum für die inhaltliche Gestaltung und Abstimmung der Angebote untereinander. Die Angebotsqualität nachträglich zu verbessern, schien hingegen wenig aussichtsreich, da erhebliche zusätzliche Ressourcen dafür nötig gewesen wären. Zudem entwickelten sich die lokalen Talentekompasse weitgehend autonom voneinander. Einen nachträglichen Eingriff in die Angebote verstanden die Umsetzenden daher Einmischung in ihren Handlungsspielraum.

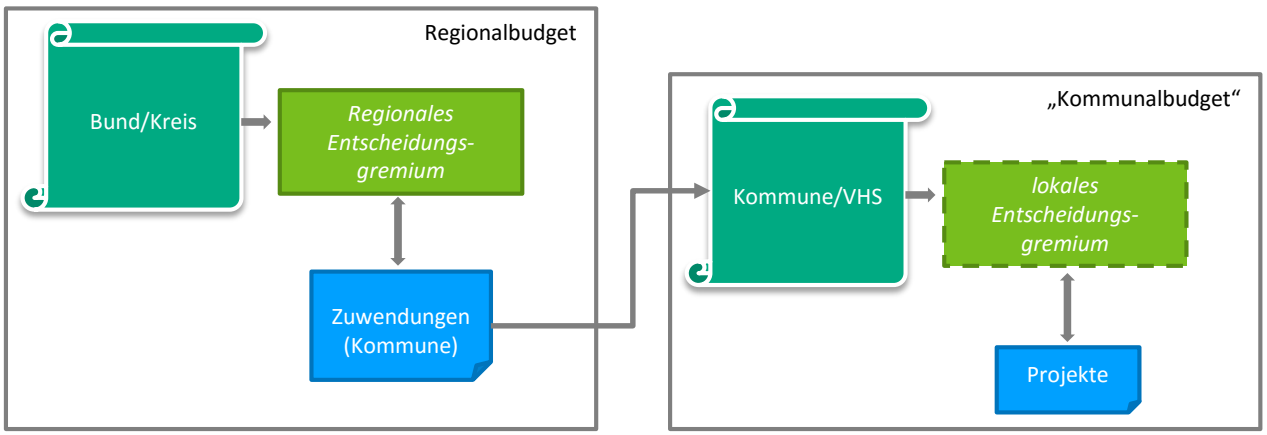
> *„Dazu war dieses Kommunikationskonzept. Das hat so gut eingeschlagen, dass die Zahlen an Kindern, die man erreichen sollte, innerhalb kürzester Zeit dann auch erreicht waren. Also nach der schleppenden Startphase, ne. Dann waren die Zahlen erreicht. Und dann wurde gesagt, also aufgrund der Erreichung der Zahlen, habe ich jetzt ja quantitativ die Ziele erreicht. Oder es ist absehbar, dass ich die erreiche. Und dann können wir uns jetzt quasi den Luxus erlauben, an der Qualität nachzubauen. Und da kann ja auch objektiv keiner was dagegen sagen."* (blz_010_int18)

Die Kommunen, die die Projektträger der Talentekompasse waren, überantworteten die weitere Projektentwicklung und -umsetzung mittels Dienstleistungsausschreibungen an die jeweilige Volkshochschule. Ein Grund für die ursprünglich nicht vorgesehene Weitervergabe bestand darin, dass die Kommunen eigene Ressourcen für die inhaltliche Entwicklung und Umsetzung der Talentekompasse nicht aufbringen wollten oder konnten. Darüber hinaus befürchten die Kommunalverwaltungen, dass Erwartungen geweckt würden Projekte nach dem Auslaufen des Modellvorhabens weiterfinanzieren und dafür eingestelltes Personal weiterbeschäftigen zu müssen.

Den in den Bewerbungsunterlagen von *LandZukunft* vorgezeichneten Rahmen für die Talentekompasse sahen die Kommunen durchaus kritisch, da sie in der Start-und Qualifizierungsphase

kaum eingebunden waren. Die Kommunalbudgets boten den Kommunen die Möglichkeit, eigene Prioritäten zu setzen. Die Weitervergabe der Umsetzung der Talentekompasse an externe Dienstleister verstärkte jedoch die Befürchtungen in der regionalen Partnerschaft, dass die lokalen Akteure wenig von den ursprünglichen Ideen umsetzten und die regionalen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt seien. Wie in Abbildung I-3.7 dargestellt, verlängert sich durch dem Kommunalbudget, aus dem kleine Projekte zu Angeboten für den Talentekompass finanziert werden konnten, die Entscheidungskette. Allerdings hatte nur eine Kommune ein informelles Gremium eingerichtet, dass über die Verwendung des „lokalen Budgets“ beriet. Ansonsten verzichteten die Trägerkommunen auf solche Gremien, sodass die Dienstleister flexible und autonom entsprechende Entscheidungen treffen konnten. Die Dienstleistungsverträge sahen solche Gremien nicht vor, sondern gaben lediglich die zwischen regionaler Partnerschaft und Kommune vereinbarten Zielwerte weiter. Mitglieder des Beirates bewerteten Teile der lokalen Angebote eher skeptisch und würden sich gegen die Fortführung solcher Angebote aussprechen. Beirat oder Abwicklungspartner hatten jedoch keine Handhabe, den lokalen Umsetzern Auflagen zu machen.

Abbildung I-3.7: Schematische Darstellung der Entscheidungswege beim Kommunalbudget im Regionalbudget



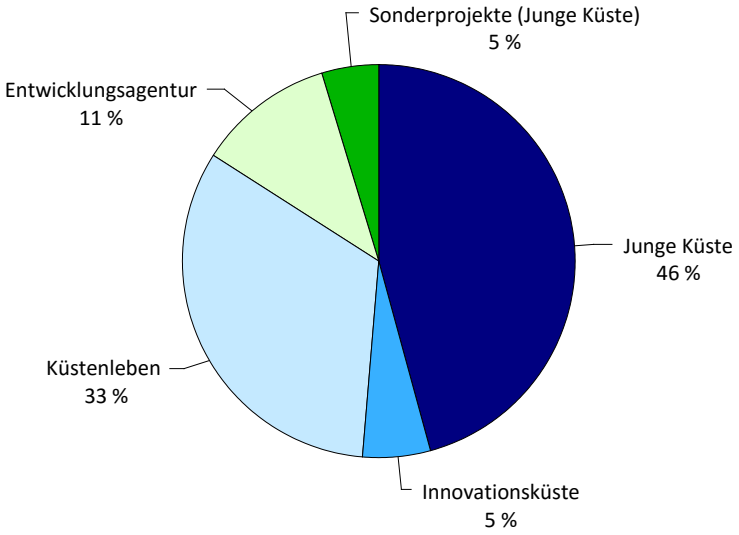
Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Stadt Heide auf die Umsetzung eines Talentekompasses verzichtete, wurden 2013 kurzfristig ca. 170.000 € frei. Neben der Aufstockung des Praxispools und der Projekte im Bereich Junge Küste übertrug der Beirat ca. 80.000 auf den Arbeitskreis Junge Küste, der damit Sonderprojekte, die diesen Schwerpunkt unterstützen sollte, finanzieren. Daraufhin konnten Interessierte Projektanträge stellen, welche die Entwicklungsagentur in ein Ranking brachte und über deren Förderung dann der Arbeitskreis entschied.

Während die übrigen Projekte im Schwerpunkt Junge Küste zeitlich befristete Angebote im Bereich Bildung förderten, zielte das Projekt Bildungsbudget darauf ab, freie, in der Region vorhandene Mittel im Bildungsbereich zu identifizieren, zu poolen und dann für regionale Bildungsketten im Sinne des Modellvorhabens langfristig zu nutzen. Das Projekt wurde zwar mit einer entsprechenden Untersuchung durchgeführt, kam aber nicht zu dem erhofften Ergebnis, das zu einer

Beschlussvorlage zur Einführung eines Bildungsbudgets geführt hätte. Die Studie fand keine Wege, vorhandene Mittel zu poolen, ohne die ihre Zweckbindung oder die Autonomie der betreffenden Einrichtungen zu beeinträchtigen. Als Ergebnis schloss der Kreis lediglich eine Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter ab, die weit hinter den Erwartungen eines Bildungsbudgets zurücklag. Zusammen mit den Sonderprojekten machte der Schwerpunkt Junge Küste etwa die Hälfte der verausgabten Mittel in Dithmarschen aus (Abbildung I-3.8). Ein Drittel des Regionalbudgets wurde für die Ortsinnenentwicklung im Schwerpunkt Küstenleben verwendet. Der dritte Schwerpunkt Innovationsküste beinhaltete lediglich das Projekt zum Innovationspreis PLIETSCHE LÜÜD. Diese 5 % der Mittel konnten jedoch erhebliche Aufmerksamkeit erzeugen, indem jährlich ein Wettbewerb mit einer medienwirksamen Veranstaltung zur Preisverleihung durchgeführt wurde. Dieses Projekt war nicht nur besonders öffentlichkeitswirksam, sondern bot auch viele Möglichkeiten, regionale Akteure aktiv zu beteiligen. So konnten Unternehmen und regionale Persönlichkeiten als Sponsoren und Jury-Mitglieder gewonnen werden. Im Gegensatz zu den meisten anderen *LandZukunft*-Projekten in Dithmarschen hat dieses Projekt in der Folge eine klare Perspektive, künftig mit Sponsorengeldern alle zwei Jahre fortgeführt zu werden.

Abbildung I-3.8: Verteilung des Regionalbudgets auf die Schwerpunkte



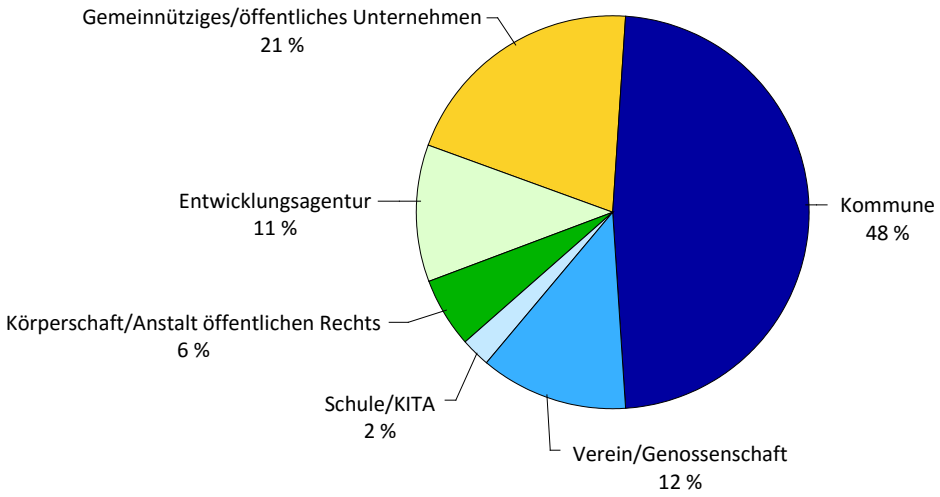
Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Entwicklung des Bereichs Küstenleben waren Vorarbeiten im Rahmen der AktivRegion von entscheidender Bedeutung. So wurde ein kreisweites Strategiepapier zur Zukunft des Wohnens in Dithmarschen erarbeitet. Auf dieser Grundlage wurden bis Ende 2012 in einem partizipativen Prozess Innenentwicklungskonzepte für ausgewählte Orte erarbeitet, woraus „Leuchttürme der Innenentwicklung“ im Rahmen von *LandZukunft* gefördert werden sollten. Diese Investive Förderung der Bauvorhaben setzte langwierige Planungen Genehmigungsverfahren voraus, bei denen die Regionalentwicklung der Kreisverwaltung die lokalen Akteure intensiv unterstützte. Die beiden mit *LandZukunft*-Mitteln realisierten Projekte verdeutlichen, dass diese Form der Ortsinnentwicklung von einem verlässlichen Investor abhängt, der bereit ist, in Ortskernen zu investieren

und mit den Akteuren vor Ort zu kooperieren. In Wesselburen war dies der Fall, während in Lunden ein solcher Investor fehlte bzw. absprang. Inwiefern der geförderte Gebäudeabriss hier zu einer Attraktivitätssteigerung des Grundstückes für neue Investoren beiträgt und ein entsprechendes Bauvorhaben realisiert werden wird, bleibt abzuwarten. Neben der Abhängigkeit von Investoren ist die Ortskernentwicklung ebenso von der Kreativität und Kooperationsbereitschaft der lokalen Akteure abhängig.

Die Übernahme von Beratungsleistungen durch die Kreisverwaltung insbesondere im Schwerpunkt Küstenleben ist auch ein Grund dafür, dass die die Kosten für die Entwicklungsagentur mit 11 % relativ gering waren (Abbildung I-3.9). Hinzu kommt, dass wenige Projekte gefördert wurden, sodass keine aufwendige Beratung der Antragsteller erforderlich war. Etwa die Hälfte des Regionalbudgets ging an die Kommunen im Rahmen der Talentekompasse und der Innenentwicklungsprojekte. Allerdings reichten die Kommunen die Gelder für die Talentekompasse an die Umsetzer weiter, die damit Bildungsangebote insbesondere unterstützten. An der Mittelverteilung in Dithmarschen fällt zudem auf, dass privatwirtschaftliche Unternehmen direkt gefördert wurden. Sie traten nicht als Projektträger auf, sondern waren im Beirat vertreten, beteiligten sich als Sponsoren am Innovationspreis oder boten außerschulische Lernorte an.

Abbildung I-3.9: Verteilung der *LandZukunft*-Mittel nach Projektträgertyp



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.6 Anreizsystem und Controlling

Bundesministerium versus regionale Partnerschaft

Der zentrale Anreiz für die regionalen Akteure zur Teilnahme an *LandZukunft* bestand sicherlich in der Möglichkeit, das Thema Bildung relativ frei und selbstbestimmt in der Regionalentwicklung ausprobieren zu können. Zudem bot das Modellvorhaben der Kreisverwaltung die Chance, ihre Netzwerke zu zentralen Wirtschaftsakteuren in der Region zu vertiefen. Zur Motivation dieser

Akteure trug neben den großen Entscheidungsspielräumen über das Regionalbudget auch das Steuern über Ziele bei, was nach Ansicht der zentralen Verantwortlichen gut zur Denkweise von Unternehmensvertretern passt.

> *„Also das ist einfach ein Motivationsbringer, wenn Sie nicht ständig einen haben, der Ihnen da so ein Korsett anlegt mit 100.000 Nebenbestimmungen und Sie bei jeder Handlung erst mal gucken müssen: Bin ich da auch noch richtig davor mit den Förderrichtlinien? Das ist auch ein Stück Vertrauenskultur, finde ich, die man dadurch bewirkt."* (blz_010_int15)

Im Zuge des Zwischenberichtes passte die regionale Partnerschaft keine Zielwerte an. Da alle Projekte – abgesehen vom Innovationspreis – mit z.T. erheblicher Verzögerung starteten konnten bis dahin kaum Ergebnisse erzielt werden. Dennoch gingen die regionalen Akteure davon aus, den Rückstand durch verstärkten Ressourceneinsatz noch aufzuholen und die Ziele zu erreichen. Daher wurden die Ziele weder nach oben noch nach unten angepasst. Stattdessen verwies die regionale Partnerschaft auf die Jahresbericht 2013, zu dem die ersten substanziellen Erfahrungen mit der Projektumsetzung vorliegen sollten und in dem gegebenenfalls Zielanpassungen vorgeschlagen werden sollten.

Der Jahresbericht 2013 zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt bereits zwei operative Zielwerte für 2014 übererfüllt waren. Deshalb passte die Partnerschaft die Zielwerte für die Anzahl Teilnehmer an Angeboten des Praxispools und der qualifizierten Bewerbungen für den Innovationspreis nach oben an. Bis zum Halbzeitbericht waren die Angebote des Praxispools noch nicht gestartet, weshalb noch keine Teilnehmerzahlen gemeldet werden konnten. Erst mit dem Start des Schuljahres 2013/2014 nahmen Schulklassen und damit eine große Anzahl von Schülern an den Angeboten teil. Ende 2013 verzeichnete der Praxispool nach nur wenigen Monaten bereits über 6.000 Teilnehmer, sodass das operative Ziel für das Jahr 2013 von 3.000 Teilnehmern deutlich übertroffen wurde. Die Partnerschaft erhöhte den Wert des operativen Zielwerts für 2014 in der Folge von 6.000 auf 8.000 Personen. Diese Anpassung war angesichts der starken Nachfrage in den ersten Monaten relativ vorsichtig, was letztlich von den im Endbericht angegebenen 12.000 Praxispool-Teilnehmern bestätigt wird. Aus diesen Teilnehmerzahlen lassen sich jedoch die Leistungen des Projektes Praxispool nur bedingt ablesen. Zum einen wurden die Angebote der drei Talentekompasse in den Praxispool integriert. Deshalb dürfte ein Großteil der Teilnehmerzahlen auf die Talentekompasse zurückzuführen sein. Zum anderen lässt die Zielmessung offen, inwieweit die Teilnahme an Angeboten, die bereits vor *LandZukunft* existierten und unabhängig von der Präsentation im Praxispool genutzt wurde, mitgezählt wurde.

Die Bewerbungen für den Innovationspreis übertrafen bereits 2012 mit 33 Bewerbungen deutlich den gesetzten Zielwert von 15. Daraufhin erfolgte jedoch keine Anpassung nach oben, weil die regionale Partnerschaft davon ausging, dass ein so hoher Zuspruch nicht zu wiederholen sei. Im Jahr 2013 reichten jedoch weitere 29 Teilnehmer am Innovationspreis eine qualifizierte Bewerbung ein, somit war der Zielwert von 60 für Ende 2014 bereits übertroffen. In der Folge schlug die regionale Partnerschaft eine moderate Erhöhung des Zielwertes auf 80 vor. Erneut argumentierte die regionale Partnerschaft, dass die Bewerbungszahlen bei einem jährlich vergebenen Preis vo-

raussichtlich rückläufig sein müssten. Mit 31 Bewerbungen 2014 war dies jedoch nicht der Fall, sodass das Ziel wiederum übertroffen werden konnte. In den Berichten an das BMEL erwähnen die zentralen Verantwortlichen jedoch nicht, dass sich die nicht ausgezeichneten Bewerber im Folgejahr erneut bewerben durften. Daher lassen sich die relativ konstant hohen Bewerberzahlen auch mit Mehrfacheinreichungen erklären und sind nicht so überraschend.

Neben den beiden nach oben angepassten Zielwerten wurden in Dithmarschen noch zwei weitere Zielwerte 2013 übererfüllt. So waren für 2013 200 ausgegebene Talentekompasse geplant, ans BMEL wurde jedoch 460 gemeldet. Allerdings lagen die Talentekompasse erst im November 2013 vor, um an Kinder verteilt zu werden. Der hohe Wert kommt daher zustande, dass die Kinder, die bereits vorher an Angeboten teilgenommen und sich in Teilnehmerlisten eingetragen hatten, hinzugezählt wurden. Dieses Vorgehen wurde auch im Jahresbericht transparent gemacht. Ob dadurch aber Doppelzählungen von Kindern, die an Veranstaltungen teilnahmen und anschließend einen Talentekompass erhielten, vorkamen, erwähnten die zentralen Akteure nicht. Die regionale Partnerschaft schlug für dieses operative Ziel keine Zielerhöhung vor, da die Kinder nach Ausgabe der Talentekompasse die Angebote in Anspruch nehmen sollten, um alle Talente zu erproben. Das Ziel bildet also nicht das ab, was die regionale Partnerschaft beabsichtigte, weil nicht das vollständige Abarbeiten des Talentekompasses, sondern die bloße Ausgabe gezählt wurde.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ziel Anbieter in den Praxispool zu übernehmen. Für 2013 waren 30 Anbieter geplant, aber schon 42 Anbieter enthalten. Eine Zielerhöhung erfolgte jedoch nicht, weil das letzte Jahr von *LandZukunft* dazu genutzt werden sollte, um die Qualität der Angebote zu erhöhen. Somit spiegelt sich auch bei diesem Ziel die reine Zahl nicht die Steuerungsabsicht der regionalen Partnerschaft wider. Zudem ist davon auszugehen, dass bei den gezählten Anbietern viele eingerechnet wurden, die bereits vor *LandZukunft* Angebote bereitstellten.

Das operative Ziel zu den ausgelösten Investitionen in den Ortskernen konnte weder 2013 noch 2014 erreicht werden. Die regionale Partnerschaft schlug im Jahresbericht 2013 hierzu jedoch keine Anpassung des Zielwertes nach unten vor, weil sie davon ausging, den Zielwert für 2014 noch zu erreichen. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt bereits absehbar, dass beide Projekte in diesem Bereich nicht bis zum Ende der Laufzeit von *LandZukunft* abgeschlossen sein würden. Die zentralen Verantwortlichen wiesen darauf hin, dass eine Zielanpassung nicht möglich sei, weil durch Verzögerungen bei Verhandlungen mit den Eigentümern und bei der Baugenehmigung noch kein neuer Zeitplan zur Umsetzung aufgestellt werden konnte. Deshalb konnten Fördergelder nicht wie geplant 2013 verausgabt werden. Somit mussten erhebliche Mittel ins Jahr 2014 übertragen werden, was das BMEL zunächst nicht zusichern konnte. Die zentralen Akteure hatten den Projektträgern informell bereits versprochen, dass diese Übertragung stattfinden werde, damit die Träger ihre Projekte starteten. Damit konnten die Vertreter des Kreises Dithmarschen einen gewissen Druck auf das BMEL ausüben, die Mittel 2014 erneut zur Verfügung zu stellen, weil ansonsten die Projekte scheitern müssten und erheblicher Schaden bei den Projektträgern entstehen würde.

Dies illustriert auch den routinierten Umgang der Verantwortlichen in Dithmarschen mit dem Druck, den das BMEL ausübte, damit die Modellregionen ihre Mittel abrufen. Gerade in der Anfangsphase konnten in Dithmarschen kaum Mittel abgerufen werden, was die regionalen Akteure mit der Auflage, andere Projektträger als den Kreis zu suchen, begründeten. Weitere Verzögerungen ergaben sich dann durch die Weitervergabe der Umsetzung der Talentekompasse durch die Kommunen an externe Dienstleister sowie durch die Planung und Umsetzung der beiden Innenentwicklungsprojekte. Durch ihre Erfahrung mit anderen Modellprojekten vertrauten die regionalen Akteure darauf, dass das BMEL kein Interesse daran haben könnte, dass die Umsetzung von *LandZukunft* in Dithmarschen scheiterte. Deshalb ließen sich die Verantwortlichen durch den vom BMEL aufgebauten Druck hinsichtlich der jährlichen Budgets nicht irritieren. Lediglich zwei Entscheidungen deuten darauf hin, dass sie auch dadurch motiviert waren, Mittel zügig zu verausgaben. Zum einen bekam der Arbeitskreis Junge Küste die Möglichkeit, Restmittel über 80.000 € kurzfristig für Investitionen in Bildungsprojekte auszugeben. Zum anderen zergliederten die regionalen Akteure die beiden Projekte zur Innenentwicklung, um Teilmaßnahmen wie den Grundstückskauf oder Abrissmaßnahmen fördern zu können, auch wenn noch nicht alle Genehmigungen und Planungen vorlagen.

Regionale Partnerschaft versus Projektträger

Anreize für Projektträger bestanden im großen Handlungsspielraum, den sie für ihre Projekte nutzen konnten. So konnten Grundstücksankäufe und Gebäudeabrisse relativ einfach gefördert werden. Zudem nutzten die Projektverantwortlichen die Möglichkeit, nicht-investive Maßnahmen zu fördern. Dazu zählte z. B. die Bezuschussung von Fahrtkosten der Schüler zu den Außerschulischen Lernorten. Einen besonderen Anreiz von *LandZukunft* in Dithmarschen boten die Budgets im Regionalbudget. Dem Arbeitskreis Junge Küste wurde ein eigenes Budget in Höhe von 80.000 € zur Verfügung gestellt, um mit investiven Maßnahmen die Projekte der Säule „Junge Küste“ zu unterstützen. Darüber hinaus galten die Budgets für die drei Talentekompasse als lokale Budgets, da die lokalen Akteure durch die Festbetragsfinanzierung weitestgehend frei über die Förderung von Projekten im Rahmen ihres Talentekompasses entscheiden konnten. Diese Projekte wurden über die Sachkosten des Talentekompasses abgerechnet und mussten selbst nicht erneut beantragt werden. Durch diese Autonomie vor Ort erhielten die Umsetzern vor Ort ein Anreizinstrumentarium, um die Bildungseinrichtungen zur Kooperation zu motivieren und ihr Netzwerk über unbürokratische Unterstützungsleistungen aufzubauen.

Die gewährten Freiheiten bei der Umsetzung führten jedoch zum Verlust der Steuerungsfähigkeit auf regionaler Ebene. Zur Kompensation richtete der Beirat die Arbeitsgruppen und ließ sich regelmäßig vom Umsetzungsstand berichten. Allerdings konnte die Zusammenarbeit der Akteure in den Gremien nur teilweise die Einbußen an regionaler Steuerungsfähigkeit ausgegleichen, weil in diesem Rahmen lediglich informelle Einflussmöglichkeiten durch kritisches Nachfragen und den verbalen Aufbau von Druck bestanden.

Der Abwicklungspartner konnte aufgrund der Weitergabe der Umsetzung der Talentekompasse an Dienstleister die Projekte kaum prüfen. Die Abwicklung musste sich auf die Prüfberichte der

Kommunen verlassen, die die im Zuwendungsbescheid aufgeführten Punkte gegenüber den Auftragnehmern prüfen mussten. Die informellen und formalen Kontrollen der Talentekompasse durch Beirat und Abwicklungspartner stießen auf Vorbehalte bei den Projektträgern. Die regionale Partnerschaft hingegen hätte die Projektträger und -umsetzer gerne noch stärker kontrolliert und dazu das Berichtswesen noch ausführlicher festgezurrt. Einerseits musste sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren und den lokalen Umsetzenden, die ursprünglich nicht als solche vorgesehen waren, erst entwickeln. Andererseits befürchtete die Abwicklung zunächst, dass die Projektumsetzer primär ihre eigenen finanziellen Interessen verfolgten.

Aufgrund der frühzeitigen Auswahl aller Projekte konnte sich der Beirat auf das Controlling und Nachsteuern konzentrieren. Dazu hatte er zudem die drei Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich um die Begleitung der ihnen zugewiesenen Projekte kümmerte. Nachsteuerungsbedarf gab es durch den verzögerten Start der Talentekompasse. Insbesondere für die Wirtschaftsvertreter war es kaum nachvollziehbar, warum es so lange dauerte, um erste Ergebnisse zu erzielen. Denn gerade Unternehmer sind es gewohnt, dass die Umsetzung einer Entscheidung zeitnah erfolgt. Für Ausschreibungsverfahren und förderrechtliche Prüfungen hatten sie wenig Verständnis. Demzufolge drängten sie auf einen schnellen Projektstart und der Beirat führte ein Controlling-Instrumentarium ein, um monatlich über den Stand der Zielerreichung informiert zu werden. Hierbei stellten Beiratsmitglieder auch einen Bedarf nach qualitativen Indikatoren fest, um die Angebotsqualität sicherstellen zu können. Allerdings konnte kein Konsens über geeignetere Indikatoren erzielt werden, weshalb die Projektträger und -umsetzer lediglich die festgelegten Zielindikatoren häufiger berichten und eine qualitative Einschätzung des Projektfortschrittes beifügen mussten.

> *„Ja, es gab eine ganz bestimmte Situation, wo die, sagen wir die Umsetzer, noch immer damit beschäftigt waren oder für unsere Wahrnehmung zu stark damit beschäftigt waren Projekte für den Talentekompass oder auch für, also den Praxispool zu entwickeln und zu finden. Und da haben wir gesagt: "Leute. Wir müssen mal auch unsere selbst gesteckten Ziele erreichen. Nämlich so und so viele Talentekompasse sollen ausgegeben werden. So und so viele sollen den Praxispool benutzt haben. Jetzt hört mal auf noch mehr und noch mehr und noch mehr zu akquirieren. Jetzt geht mal bitte mehr in die Werbephase.[…] Danach ging es ja richtig gut dann auch in die Phase, in die Richtung die wir haben wollten. Das war ein Punkt, wo wir nachsteuern mussten. Bei den anderen Sachen wüsste ich jetzt nicht, dass wir nachsteuern mussten."* (blz_010_int14)

Zur qualitativen Steuerung der Talentekompasse und des Praxispools fehlten die notwendigen Indikatoren. Eine Diskussion der Qualitätsansprüche fand zwar in den Gremien statt, ohne einheitliche Kriterien ableiten zu können. So sollten die Umsetzenden zusätzliche Projekte lediglich dann fördern, wenn deren Projektideen in ein „pädagogisches Konzept“ eingebettet sind. Eine Klärung, um welche pädagogischen Konzepte es sich handelte und in wie weit diese zum Ziel eine Bildungskette mit außerschulischen Lernorten aufzubauen dient, blieb dabei. Die Verbesserung der zwischenzeitlich mangelnden Zielerreichung, wie sie im Zitat kritisiert wurde, kann zudem

nur z.T. auf die Nachsteuerungsversuche der Gremien zurückgeführt werden. Erst der Beginn des Schuljahres 2013/2014 ermöglichte es laut den Umsetzenden, große Teile von Angeboten, die auf Schüler und KITA-Kinder konzipiert wurden, umzusetzen. Entsprechend konnten hohe Teilnehmerzahlen erst im Herbst kommuniziert werden.

Das Entscheidungsgremium erhöhte vor allem den Druck auf die Umsetzenden des Praxispools, als die Mitglieder den Eindruck gewannen, der Praxispool listete in erster Linie bereits existierende Angebote aus, anstatt neue Angebote zu entwickeln. Dabei sollte vor allem die Nähe zu den Unternehmen in den Angeboten dokumentiert werden. Ob die Angebote aufeinander aufbauten, altersspezifisch konzipiert oder in Schulcurricula eingebunden waren, spielte hingegen kaum eine Rolle.

> *„Wir hatten den größten Bedarf beim Nachsteuern der Gruppe eigentlich beim Thema Praxispool, dass wir zusätzliche Angebote generiert haben und vermarktet haben. Da waren in der Anfangszeit Probleme, dass bestehende Angebote dort eingebaut wurden, die in den Schulen ja auch bekannt sind und die aus verschiedensten Gründen nicht optimal genutzt wurden. Aber wir wollten eben zusätzliche Angebote dort einbauen, die auch sehr stark unternehmensgestützt sind, sei es Kochkurs in der Gastronomie oder wie auch immer. Und das hat ein bisschen Nachdruck gefordert."* (blz_010_int16)

3.3.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität

Die regionalen Akteure in Dithmarschen haben den Aufruf des BMEL, neue Wege zu gehen, ernst genommen und sich an das für sie neue Thema Bildung herangewagt. Damit waren auch einige besondere Herausforderungen für den Steuerungsansatz und das Steuern über Ziele verbunden. Diese Besonderheiten werden im Folgenden in Bezug auf die Effektivität, Aufwand und Legitimität zusammengefasst. Aus Sicht der regionalen Akteure war *LandZukunft* ein großer Erfolg und sie sind auch mit dem Steuern über Ziele äußerst zufrieden. Die Analyse hat aber gezeigt, dass gerade bei der Bearbeitung eines neuen, unbekannten Themas Probleme auftreten können.

Hinsichtlich der **Effektivität** lässt sich zunächst festhalten, dass die operativen Ziele weitestgehend erreicht und die verfügbaren *LandZukunft*-Mittel fast vollständig ausgeschöpft wurden. Dazu hat sicherlich die hohe Motivation aller Beteiligten beigetragen, sich insbesondere für das übergreifende Ziel eines höheren Bildungsniveaus in der Region einzusetzen. Neben der hohen Autonomie der Projektumsetzer vor Ort dürfte ein Gruppeneffekt hinzukommen, der entsteht, wenn unterschiedliche Akteure zusammenkommen, sich austauschen und gegenseitig unterstützen. Ob aber das Steuern anhand operativer Ziele einen Beitrag geleistet hat, kann hinterfragt werden. Zum einen standen die Projekte zu Beginn des Vorhabens fest und es mussten keine Projekte anhand ihres Zielbeitrages ausgewählt werden. Zum anderen konnten Verzögerungen beim Projektbeginn nicht verhindert werden. Der Beirat und die entsprechende Arbeitsgruppe konnten die Umsetzenden von Praxispool und Talentekompassen lediglich zur häufigeren Übermittlung von Ergebniszahlen und zur verstärkten Vermarktung der geschaffenen Angebote anhal-

ten. Inwiefern allerdings diese Versuche des Nachsteuerns, die bei den Betroffenen eher zur Irritation führten statt als Hilfestellung aufgefasst zu werden, tatsächlich zu einer schnelleren Zielerreichung führten oder nicht eher der Beginn des Schuljahrs 2013/14 die hohen Teilnehmerzahlen bewirkte, bleibt offen.

Wesentlicher für die Einschätzung der Effektivität scheint jedoch zu sein, dass die Betonung, die vorgegebenen Zielwerte zu erreichen, das Erreichen der strategischen Ziele erschwert haben könnte. So fokussierten sich die umsetzenden Akteure im Schwerpunkt Junge Küste auf die Sammlung und Entwicklung von Angeboten sowie die Organisation von deren Nutzung, um die geforderten Teilnehmerzahlen nachweisen zu können. Dadurch geriet aber die notwendige konzeptionelle Arbeit zur Definition und zum Aufbau von Bildungsketten in den Hintergrund. Das zentrale Problem besteht also darin, dass aufgrund des neuen Themas für die ländliche Regionalentwicklung und der fehlenden Zeit zur Einbindung hierfür kompetenter Akteure kein Zielsystem entwickelt werden konnte, das den strategischen Ansatz tatsächlich abbildete und schließlich die Leistung der Projekte messbar gemacht hätte. Somit waren die handelnden Akteure mit den widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert, gleichzeitig Projekte weiterzuentwickeln, umzusetzen und vorher festgelegte Kennziffern zu erreichen.

In allen drei Schwerpunkten sind die strategischen Ziele teilweise weit entfernt von den eigentlichen Projekten, sodass offenbleibt, welchen Beitrag das Erreichen der operativen Ziele zum Erreichen der strategischen leistet. In Bezug auf den Schwerpunkt Junge Küste sind sich die regionalen Akteure dieses Problems bewusst und halten eine Verstetigung und Ausweitung der hierzu angestoßenen Aktivitäten für unabdingbar, um langfristige Erfolge erzielen zu können (Kapitel II-3).

Der **Aufwand** zur Akquise der Projekte war aufgrund der geringen Zahl an Projekten vergleichsweise gering. Allerdings mussten diese wenigen großen Projekte erst noch weiter konkretisiert werden. Hierbei zeigte sich ein Spannungsfeld zwischen regionalem Steuerungsanspruch und dezentralisierter Umsetzung. Durch die Verlagerung der Umsetzungskompetenz an die Kommunen bzw. deren Dienstleister bestanden gute Möglichkeiten, lokale Besonderheiten zu berücksichtigen und neue Angebote an bestehende Lücken anzupassen. Um jedoch die regionale Koordination und die Bindung an die ursprünglichen Projektideen der regionalen Partnerschaft zu gewährleisten, bestanden keine formellen Eingriffsmöglichkeiten. Daher mussten die Beiratsmitglieder informelle Instrumente, wie die Arbeitskreise und ein monatliches Berichtswesen entwickeln. Damit erzeugte der Beirat einen zusätzlichen Aufwand für die Umsetzenden; allerdings war der Erhebungsaufwand zur Ermittlung der Teilnehmerzahlen begrenzt. Zudem mussten sich die Umsetzenden kritischer Fragen stellen, die teilweise zu Irritationen bei ihnen geführt haben, da sie den Fragenden keine pädagogische Kompetenz zusprachen und sich in erster Linie an den Dienstleistungsvertrag mit der Kommune gebunden fühlten. Somit bestand zumindest in der Jungen Küste ein erheblicher Aufwand zur Projektentwicklung bei den lokalen Umsetzern und Nachsteuerung durch den Beirat bzw. Arbeitskreis, ohne dass letzteres unbedingt einen erkennbaren Einfluss auf die Projekte hatte.

Wegen der wenigen zu betreuenden Projekte benötigte die Entwicklungsagentur relativ wenig Mittel. Zudem übernahm die Kreisverwaltung entsprechende Funktionen zur Begleitung der beiden Projekte im Schwerpunkt Küstenleben. Hier lag der Steuerungsaufwand neben der Unterstützung bei Planung und Genehmigung darin, möglichst modellhafte Maßnahmen gemeinsam mit den Akteuren vor Ort zu entwickeln. Im Gegensatz dazu erforderte das Projekt zum Innovationspreis keinen besonderen Koordinationsaufwand, da die Unterstützung hierfür groß war und die Verantwortlichkeiten klar verteilt waren.

Die **Legitimation** des Steuerungsansatzes mit den Zielen und dem Regionalbudget wird kaum in Zweifel gezogen. Alle Befragten unterstützten das Bildungsthema und der Organisationsstruktur wurde großes Vertrauen entgegengebracht, da der Landrat eine führende Rolle einnahm und sich regional angesehene Unternehmen beteiligten. Neben dem Bildungsthema erfuhr auch der Innovationspreis eine starke Unterstützung, da er mit geringem Aufwand eine erhebliche Öffentlichkeitswirkung erzielen konnte und vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten bot. Der Schwerpunkt Küstenleben wurde hingegen eher lokal wahrgenommen und von den nicht unmittelbar beteiligten Akteuren kaum als Bestandteil von *LandZukunft* wahrgenommen. Akzeptanzprobleme bestanden trotzdem nicht, was auch daran liegen dürfte, dass wenige andere Kommunen Eigenmittel zur Durchführung eines entsprechenden Projektes hätten zur Verfügung stellen können, durch andere Förderprogramme, wie die Städtebauförderung, bereits gefördert wurden oder im Rahmen der Talentekompasse von *LandZukunft* profitierten.

Die regionalen Akteure sehen die ausgewählten Projekte insgesamt als legitim an, weil sie von anerkannten Akteuren aus der Region in der Bewerbungsphase entwickelt und von der Jury des Modellvorhabens ausgezeichnet wurden. Mit dem Zielsystem bestand jedoch keine Möglichkeit, Aktivitäten innerhalb der Projekte transparent und nachvollziehbar auszuwählen. Hierzu nutzten die Verantwortlichen vor Ort eigene Bewertungsmaßstäbe, sodass unterschiedliche Ansätze möglich waren. Bis zum Ende von *LandZukunft* ist es kaum gelungen, die für das Thema Bildung im Kreis und in den Kommunen Verantwortlichen in die regionalen Entscheidungsstrukturen angemessen zu integrieren. Die zentralen Verantwortlichen haben diese Akteure zwar zur Beteiligung eingeladen, da ihnen bewusst wurde, dass zur Weiterentwicklung des Bildungsthemas ihre Fachkompetenz benötigt wurde. Allerdings fühlten sich insbesondere die lokalen Akteure zu spät beteiligt und teilten nicht den ursprünglich von der Partnerschaft verfolgten Ansatz, weshalb sie auf die Wahrung ihre Autonomie achteten und Nachsteuerungsversuche mit dem Verweis auf fehlende formelle Zuständigkeiten und pädagogischer Kompetenz zurückwiesen. Beiratsmitglieder äußerten hingegen die Kritik daran, dass vor allem Angebote der Projektumsetzer entwickelt wurden und bestehende Angebote in die Talentekompasse und den Praxispool aufgenommen wurden. Zudem hätten sich vor allem die Wirtschaftsvertreter eine stärkere Einbindung von Unternehmen sowie einen unmittelbareren Nutzen für ihr Fachkräfteproblem gewünscht. Allerdings drängten diese Kritiker gleichfalls auf schnelle Ergebnisse, was dieses Vorgehen förderte.

Die hierbei sichtbaren Konflikte zwischen Akteuren der Regionalentwicklung und den Vertretern des Bildungswesens konnten in der relativ kurzen Bewerbungsphase zum Modellvorhaben auf-

grund des Zeitdrucks nicht gelöst werden. Daher wäre zu Beginn der Umsetzungsphase die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Bildungsketten erforderlich gewesen. *LandZukunft* bot dazu aber kaum Möglichkeiten, da das BMEL Wert auf den Abruf der verfügbaren Mittel legte. Die konzeptionelle Entwicklung und das Aushandeln verschiedener Interessen hätten kaum finanzielle Ressourcen beansprucht und keinen Beitrag zu den vereinbarten Zielen geleistet. Die noch offenen inhaltlichen Fragen und Verstetigung der angestoßenen Aktivitäten bestimmen die Output-Legitimation des Vorhabens in Dithmarschen. Falls *LandZukunft* lediglich ein Strohfeuer erzeugte, wie von einigen Akteuren befürchtet, entstünden langfristige Kosten in Form von Vertrauensverlusten und Demotivation der beteiligten Akteure, die die wahrgenommenen kurzfristigen Erfolge der einzelnen Projekte überlagern könnten.

3.4 Holzminden

3.4.1 Regionale Rahmenbedingungen

Der Landkreis Holzminden hat ca. 72.000 Einwohner und ist damit der elftkleinste Landkreis in Deutschland (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Seine Wirtschaftsstruktur ist, auch im bundesweiten Vergleich, stark durch den Industriesektor geprägt. Trotz des Naturparks Solling-Vogler und des Weserradweges, hat der Tourismus seit der Wiedervereinigung einen Bedeutungsverlust erfahren. In den letzten Jahren stiegen die Übernachtungszahlen allerdings wieder an, auch wenn sie für ländliche Räume nach wie vor auf niedrigem Niveau liegen.

Wichtigstes Kennzeichen und entscheidende Rahmenbedingung für die Bewerbung der Region Holzminden ist ihre funktionale Regionsabgrenzung. Mit der Solling-Vogler-Region im Weserbergland wurde eine Regionsabgrenzung gewählt, die aus dem touristischen Kooperationsraum im Naturraum Solling-Vogler besteht und über die Landkreisgrenze hinausreicht. Anders als bei den drei weiteren Modellregionen, bestimmt der thematische Schwerpunkt Tourismus die Gebietskulisse. Neben der Einheitsgemeinde Delligsen, der Stadt Holzminden sowie den Samtgemeinden Bevern, Bodenwerder-Polle, Boffzen und Stadtoldendorf-Eschershausen (Landkreis Holzminden) umfasst die funktional abgegrenzte Region den niedersächsische Landkreis Northeim mit den Gemeinden Bodenfelde, Dassel und Uslar sowie die Gemeinden Oberweser und Wahlsburg des hessischen Landkreises Kassel. Diese Abgrenzung resultiert aus dem 2009 vom Weserbergland Tourismus e. V. beauftragten „Zukunftskonzept: Tourismus im Weserbergland 2015“ (ETI 2009). (vgl. Kapitel III-3) Diese Studie regte eine langfristige Entwicklung an, um die touristischen Potenziale im Naturraum Solling-Vogler innerhalb der bestehenden Destination Weserbergland auszuschöpfen.

Für diese touristische Entwicklung wurde im Herbst 2011 der Verein Solling Vogler im Weserbergland e. V. (SVR) gegründet. Da die Gründung dieser Organisation bereits vor der Start- und Qualifizierungsphase von *LandZukunft* stattgefunden hatte, konnten die regionalen Akteure auf eine zwar neue, aber bereits formal institutionalisierte Struktur für *LandZukunft* zurückgreifen. Die

Gebietskulisse des Vereins deckt sich mit der des Modellvorhabens. Die Wirtschaftsförderung des Landkreises verfügt über umfangreiche Kapazitäten und Erfahrungen bei der Konzeption und Umsetzung von Fördervorhaben. Die Wirtschaftsförderung führt z. B. die einzelbetriebliche Förderung im Rahmen europäischer Förderprogramme durch und ist als Geschäftsstelle der LEADER-Aktionsgruppe in Holzminden mit der Abwicklung regionaler Entwicklungsprozesse vertraut. Allerdings haben personelle Veränderungen sowohl in der Kreisverwaltung als auch im LEADER-Management zu gewissen Brüchen im Kapazitätsaufbau geführt.

Die LEADER-Förderung seit dem Jahr 2000 bot nicht nur vorhandene Organisationsstrukturen, an denen *LandZukunft* anknüpfen konnte, sondern hat auch zu einem langandauernden Entwicklungs- und Annäherungsprozess der regionalen Akteure geführt. Dieser Prozess war laut einiger Akteure aus Region und vom Land wichtig, um den Tourismus überhaupt als gemeinsames Thema identifizieren zu können.

Da die niedersächsischen Rahmenrichtlinien für den ELER in der Förderperiode 2007-2014 die über förderfähigen Vorhaben stark einengte, förderte die LEADER-Region bereits größtenteils touristische Projekte. Im Jahr 2006 sammelte der Landkreis Holzminden erste Erfahrungen mit dem Themen demografischer Wandel und dessen Herausforderungen im Rahmen der „Aktion Demografischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung. Die damals entwickelte Strategie beinhaltete bereits die Förderung ehrenamtlicher Aktivitäten, was im Rahmen von *LandZukunft* erneut aufgegriffen wurde.

3.4.2 Gewählte Organisationsstruktur

Da die Gebietskulisse erst kurz vor dem Modellvorhaben entstanden ist, waren Konflikte in den Abstimmungsprozessen und Verzögerungen bei der Umsetzung des Modellvorhabens zu erwarten. Der Prozess in Holzminden bestätigte diese Hypothese zumindest teilweise. Die Institutionalisierung des Tourismus auf regionaler Ebene drückt aber gleichzeitig den Kooperationswillen der Kommunen aus, mit dem SVR dieses Thema zu professionalisieren und aus den lokalen Touristeninformationen zu zentralisieren. Dass die Vereinsgründung und insbesondere die finanzielle Beteiligung der Kommunen angesichts angespannter Haushaltslage eine Herausforderung darstellte, drückt das folgende Zitat aus. Gleichwohl kann der SVR auch von einigen Kommunen als Chance begriffen werden, überhaupt noch im Bereich der freiwilligen Aufgabe Tourismusförderung aktiv zu sein.

> *„Alle anderen Gemeinden, […] wie sie alle heißen bei uns im Landkreis, […] die ganz anders ausgerichtet sind, die haben sich sehr schwer getan, diesem Verein überhaupt beizutreten. Weil da der Tourismus entweder noch gar nicht […] oder noch irgendwo im Anfangsstadium waren, und die sollten – das geht natürlich ums Geld, das ist logisch – mitmachen.“* (blz002int077)

Die Geschäftsstelle des Vereins wurde gleichzeitig mit der Funktion der Entwicklungsagentur für das Modellvorhaben *LandZukunft* beauftragt. Die Geschäftsstelle hatte bereits maßgeblich an der Formulierung des Konzeptes und der Festlegung der Zielstruktur in der Start- und Qualifizierungsphase mitgewirkt.

Damit kommt dem Verein eine Doppelfunktion zu. Er ist für die Umsetzung des Zukunftskonzeptes „Tourismus im Weserbergland 2015“ verantwortlich. Seine Existenz hängt davon ab, für eine Belebung des Tourismus in der Region zu sorgen. Vor allem die als gering eingeschätzte Qualität der touristischen Angebote soll der SVR verbessern. Die Rolle als Entwicklungsagentur von *LandZukunft* kann der SVR für die Entwicklung des Tourismus nutzen. Die Beratung und Vorauswahl der Antragsteller erfolgte unter den Gesichtspunkten, inwiefern die Projektanträge den regionalen Tourismuszielen und dem strategischen Ansatz der Region dienen. Dadurch trug die Geschäftsstelle gleichzeitig zur Erreichung der Ziele von *LandZukunft* und zur Etablierung des SVR in der Region bei.

> *„Damit besteht eine Besonderheit in der Modellregion Holzminden darin, dass sich die Eigeninteressen der Entwicklungsagentur zu einem Großteil mit den Zielen des Modellvorhabens decken. In der Folge nutzt die Entwicklungsagentur die regionalen Ziele intensiv und vertritt sie offensiv gegenüber den regionalen Akteuren. Die langfristige Existenz des SVR hängt in seiner Anfangszeit maßgeblich vom Erfolg des Modellvorhabens ab, weil die Mitgliedskommunen messbare Erfolge sehen wollen: „Die Politik hat gesagt in allen Gemeinden: Drei Jahre schauen wir uns das an. Weil drei Jahre lang, wird der Beitrag zur SVR über den Weserbergland-Plan bezuschusst. […] Natürlich wollen wir das [Tourismus]. Egal, wo das Geld herkommt, das müssen wir weiter/ Wir können doch das nicht sterben lassen. Und darum ist der […][SVR e.V.] auch so unter Druck. Der muss in drei Jahren eine Erfolgsgeschichte vorlegen, sonst ist er seinen Job los und kann sich was anderes suchen.“* (blz002int077)

Auch wenn die Kommunen gleichsam Gründungsmitglieder des SVR sowie als zentrale Akteure in der regionalen Partnerschaft und im Entscheidungsgremium von *LandZukunft* sowohl das Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015“ als auch den strategischen Ansatz von *LandZukunft* bestimmt hatten und die Geschäftsstelle mit der Umsetzung von beidem beauftragten, stand die Entwicklungsagentur dennoch vor großen Herausforderungen. Denn das touristische Konzept bedeutete für die Kommunen, dass sie etablierte Entscheidungsregeln und Prioritäten verändern mussten. Zudem musste die Entwicklungsagentur den Antragstellern die strategische Idee verdeutlichen und die regionalen Ziele in den Zuwendungsbescheiden der einzelnen Projekte verankern, um sie durchzusetzen.

Eine weitere Besonderheit in der Organisationsstruktur von Holzminden lag darin, dass der SVR gleichzeitig Projektträger im Modellvorhaben war. Er erhielt dadurch die Mittel, um Kurse zur Qualitätssteigerung der Tourismusbranche selbst durchzuführen oder zu organisieren. Dadurch konnten auch Seminare für die Anbieter aus der Region in der Geschäftsstelle angeboten werden. Dies sollte nicht nur Vernetzung untereinander stärken, sondern auch das Leistungsangebot des SVR und das Tourismuskonzept bekannt machen.

Die zentrale Position des SVR in der Organisationsstruktur von *LandZukunft* geht mit einem Zugewinn an Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen einher. Die Entwicklungsagentur bestimmte somit maßgeblich die Projektauswahl. Damit ist aber die Gefahr verbunden, dass der Vertrauensvorschuss, den die regionalen Akteure dem SVR angesichts der ihm zugeschriebenen touristischen Kompetenz gewährten, im Falle von Misserfolgen aufgebraucht wird. Dadurch kann das gesamte touristische Konzept in Misskredit geraten. Diese großen Entscheidungsspielräume für die Entwicklungsagentur können zudem mit Einbußen bei der Transparenz von Entscheidungen einhergehen und andere Akteure können sich nicht hinreichend beteiligt fühlen.

Die Wirtschaftsförderung des Landkreises Holzminden erfüllt laut Vertrag die Rolle des Abwicklungspartners für das Modellvorhaben. Zu Beginn der Umsetzungsphase entstand jedoch eine Arbeitsteilung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner, die weit über diese Funktion hinausging. So konzentrierte sich die Entwicklungsagentur auf die touristische Entwicklung, während die Wirtschaftsförderung einige der über den Tourismus hinausreichenden Starterprojekte (Monumentendienst, alternative Finanzierungsinstrumente und Modelldorfinitiative) und die förderrechtliche Beratung der Antragsteller übernahm. Die Kreisverwaltung verfolgte somit neben der touristischen Entwicklung eine Regionalentwicklung im weiteren Sinne wollte insbesondere das bürgerschaftliche Engagement und das regionale Handwerk fördern, damit auch jenseits des Tourismus ein breiterer Nutzen aus dem Modellvorhaben ermöglicht wurde. An den Schnittstellen zwischen den Aufgabenbereichen mussten die beiden Partner zunächst gemeinsame Handlungsorientierungen erarbeiten und Prioritäten abstimmen, was nicht immer konfliktfrei erfolgte.

Die Wirtschaftsförderung konnte aufgrund personeller Veränderungen zu Beginn der Umsetzungsphase nur z. T. auf die langjährigen Erfahrungen aus der Geschäftsstellentätigkeit für die LAG Vogler-Region im Weserbergland zurückgreifen. Wichtig für das Gesamtvorhaben war die Unterstützung der Landrätin, die vorher in der Wirtschaftsförderung der Kreisverwaltung tätig war und somit sowohl fachliche Kompetenzen als auch thematisches Interesse mitbrachte.

Als Entscheidungsgremium wurde die Lokale Aktionsgruppe „Vogler-Region im Weserbergland“, deren Gebietskulisse in etwa dem des Landkreises Holzminden (ohne den städtischen Teil der Stadt Holzminden und ohne die Einheitsgemeinde Dellingsen) entspricht, genutzt. Die LAG ist ein nicht eingetragener Verein, dessen Geschäftsstelle die Kreisverwaltung übernimmt und den ein Regionalmanagement unterstützt. Für das Modellvorhaben erweiterte sich die LAG um Vertreter der Teilgebiete des SVR, die nicht zur Leader-Region gehörten. Der Vorstand der LAG mit seinen sechs Mitgliedern (vier Vertreter der Kommunen und zwei Vertreter der WiSo-Partner) wurde zudem um zwei kommunale Vertreter aus den neuen Teilgebieten erweitert.

Das Steuern über Ziele und die Prioritätensetzung durch den SVR bedurften erhebliche Abstimmungsprozesse innerhalb der LAG. Vor allem zu Beginn des Modellvorhabens kritisierten die Kommunen die Umsetzung des strategischen Ansatzes in Verbindung mit der Zielvereinbarung mit dem BMEL, da sie größere Freiräume erhofft hatten. Die kontinuierliche Bindung an die regi-

onalen Ziele band viele Kapazitäten von Entwicklungsagentur und Wirtschaftsförderung. Dass beide Organisationen von dem Nutzen des Zielsystems für die Umsetzung des strategischen Ansatzes überzeugt waren, war dabei von großer Bedeutung. Zudem unterstützten sowohl die Landrätin als auch das LEADER-Management die Bindung an die vereinbarten Ziele.

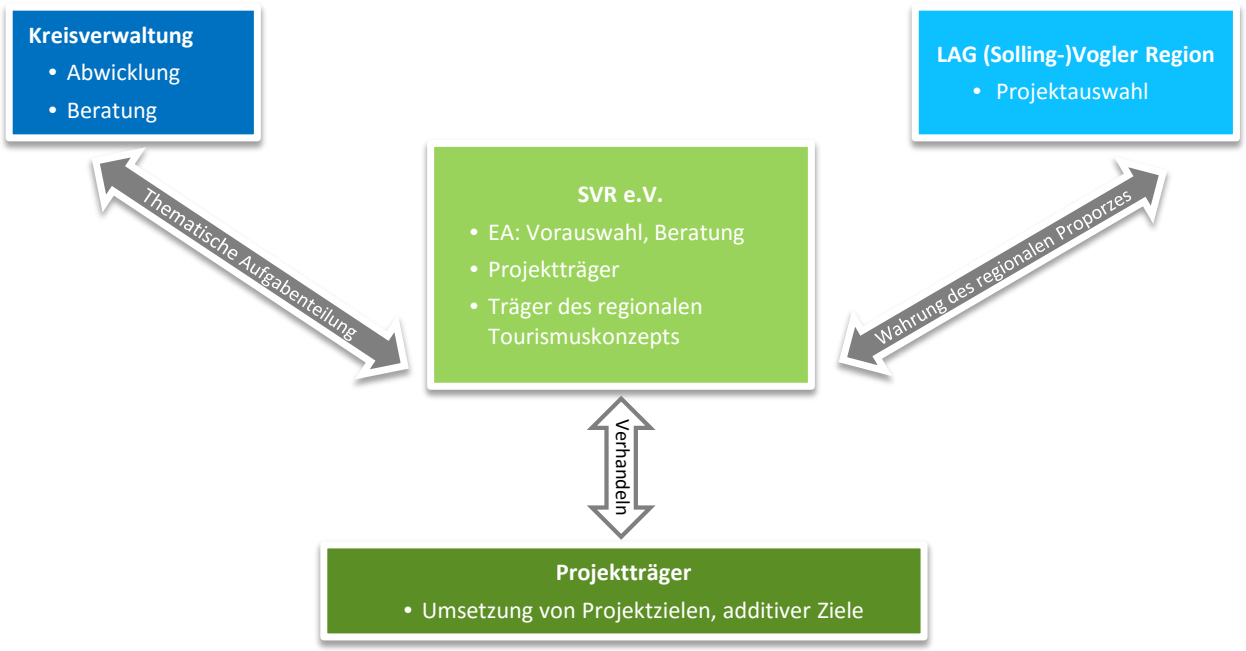
Die Mitglieder des Entscheidungsgremiums strebten, aufbauend auf den Entscheidungsregeln als LAG, eine regional ausgewogene Verteilung der Fördermittel an. Diese Entscheidungsregel resultiert aus der starken Stellung der Kommunen in der LAG. Dadurch sollten auch die für *LandZukunft* aufgenommenen Kommunen, die sich einen direkten monetären Nutzen erwarteten, integriert werden. Somit traten neben die Ziele, die die Projektträger zu erfüllen hatten, auch regionale Aushandlungsprozesse. Um die Unterstützung des Tourismuskonzeptes über das Modellvorhaben hinaus zu sichern, ist dieser regionale Proporz bedeutend. Durch die Verteilung der Gelder wird zudem verdeutlicht, dass das Gebiet des Sollings an das der Weser integriert werden soll und dass es einen gemeinsamen Nutzen an der Umsetzung des Tourismuskonzeptes gibt. Die operativen Ziele spielten im Entscheidungsgremium auch deshalb eine geringe Rolle, da die Entwicklungsagentur bereits eine Vorauswahl durch fachliche Beratung und Aushandlung mit den Antragstellern traf und sich der Vorstand auf Basis dieser Qualitätseinschätzung eine Empfehlung an das Entscheidungsgremium aussprach. Die Prüfung, ob Projekte förderfähig waren (v.a. Nachrangigkeit gegenüber anderen Fördermöglichkeiten), übernahm die Kreisverwaltung, die dabei auf die Beratung durch das LEADER-Management zurückgreifen konnte.

Kritik daran, dass Kreistagsmitglieder nicht in den Gremien von *LandZukunft* berücksichtigt waren, wurde vereinzelt zu Beginn des Modellvorhabens geäußert. Die Mitglieder des Kreistages sahen die Berichte der Kreisverwaltung in den betroffenen Ausschüssen später jedoch als ausreichend an und forderten keine weiteren Informationen an oder direktere Beteiligungsmöglichkeiten ein.

Zusammenfasend zeigt sich, dass sich das Ziel, die Vermarktungsstrategie des SVR mit *LandZukunft* zu stärken, auch in der Organisationsstruktur widerspiegelt (Abbildung I-3.10). Durch die inhaltliche Arbeitsteilung zwischen Entwicklungsagentur und Wirtschaftsförderung lässt sich der touristische Ansatz mit dem weiteren regionalpolitischen verknüpfen. Allerdings ist dadurch der Abstimmungsaufwand besonders groß.

Besonderheit ist in Holzminden, das nicht der Landkreis Vertragspartner im Modellvorhaben ist, sondern die „Solling-Vogler-Region im Weserbergland“. Vertreter dieser Region im direkten Sinn ist der entsprechende Verein in dem der Landkreis neben den beteiligten Kommunen Mitglied ist. Als Vertreterin der „Solling-Vogler-Region im Weserbergland" fungiert im dreiseitigen Vertrag die Landrätin des Landkreises Holzminden.

Abbildung I-3.10: Überblick über die Organisationsstruktur in der Solling-Vogler-Region



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Partner für das Land Niedersachsen konnte das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, vertreten durch das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), gewonnen werden. Das LGLN übernahm vor allem ideelle und beratende Funktionen, eine finanzielle Beteiligung des Landes am Modellvorhaben erfolgte nicht. Jedoch beteiligte sich das LGLN in der Region durch die aktive Wahrnehmung einer beratenden Funktion im Entscheidungsgremium von *LandZukunft*.

3.4.3 Strategischer Ansatz der Region

Die Wirtschaftsstruktur ist zwar von einigen großen Industrieunternehmen geprägte, weitere Unternehmensansiedlungen werden aber aufgrund der schlechten verkehrlichen Anbindung nicht erwartet. Zudem gilt der Handlungsspielraum der kommunalen Akteure wegen der angespannten Haushaltslage als gering. Vor diesem Hintergrund konnten sich die regionalen Akteure darauf einigen, den thematischen Schwerpunkt "Tourismus als Motor der Regionalentwicklung" für *LandZukunft* zu wählen. Die zentralen Akteure sahen im Tourismus das größte, lange Zeit vernachlässigte Potenzial der Region, dass besser ausgeschöpft werden sollte.

Der zentrale Ansatzpunkt zur Bearbeitung dieses Themenschwerpunktes bestand einerseits in der Weckung unternehmerischer Initiative und andererseits in der Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements. Dabei sollte die Durchsetzung der neuen Tourismusstrategie mit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements verbunden werden. Dadurch sollten nicht nur die Strategie

und eine neue Organisationsstruktur im Tourismus verankert, sondern auch ein Mehrwert für die regionale Bevölkerung geschaffen werden.

Auch wenn der thematische Fokus zunächst klar auf den Tourismus begrenzt zu sein schien, bot er doch vielfältige Möglichkeiten zur Einbindung weiterer Themen in die regionale Strategie, wie z. B. die Vermarktung regionaler Produkte, die Sanierung ortsbildprägender Gebäude und die Förderung des Handwerks. Das Zukunftskonzept Weserbergland fokussiert seine Tourismusstrategie allerdings klar auf die Themen Radfahren, Wandern und historische Städte. Zudem setzen die Tourismusexperten darauf, die Servicequalität bestehender Anbieter zu erhöhen und den Investitionsstau durch die Angebotsmodernisierung abzubauen. Diese Schwerpunktsetzung wird in den Bewerbungsunterlagen allerdings eher am Rande erwähnt und zu Beginn der Umsetzungsphase nicht ausreichend gegenüber Antragstellern kommuniziert. Dadurch entstand Unverständnis und Enttäuschung bei dem ersten Projektantragsteller, deren Projektideen aufgrund des mangelnden Bezugs zum Tourismus abgewiesen wurden. Die Entwicklungsagentur und der Landkreis mussten daher viel Zeit und Energie investieren, um zu verdeutlichen, dass die touristische Relevanz vor dem Hintergrund des Weserberglandplans geprüft wurde. Dabei half ihnen der Verweis darauf, dass die Konzentration auf dieses Tourismuskonzept mit dem BMEL vertraglich fixiert war.

3.4.4 Zielsystem und dessen Anwendung

Das Zielsystem basiert auf dem „Zukunftskonzept: Tourismus im Weserbergland 2015“. Gleichzeitig wird versucht, weitere Ziele der Regionalentwicklung wie z. B. die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements abzudecken (Abbildung I-3.11).

Abbildung I-3.11: Zielhierarchie in der Modellregion Holzminden

Quelle: Eigene Darstellung.

Die strategischen Ziele sollen überwiegend den touristischen Fokus widerspiegeln (Tabelle I-3.9). Andere Ziele gehen über den thematischen Fokus Tourismus hinaus und adressieren ein breites Verständnis von Regionalentwicklung. So sollen bedarfsgerechte Finanzierungsinstrumente nicht nur für touristische Anbieter entwickelt werden. Die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und die Einrichtung eines Monumentendienstes folgen ebenso breiteren regionalen Entwicklungszielen. Die Aufnahme des Ziels „Bereitstellung bedarfsgerechter Finanzierungsinstrumente“ ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dieses Thema im Wettbewerbsaufruf des BMEL eine zentrale Rolle spielte und sich die zentralen Akteure in Holzminden dadurch eine höhere Erfolgschance im Wettbewerb erhofften.

Tabelle I-3.9: Die strategischen Ziele der Region und ihr Bezug zu den Bestandteilen des strategischen Ansatzes bzw. zu definierten Starterprojekten

Nr.	Strategische Ziele	Touristischer Schwerpunkt	Regionalentwicklung im weiteren Sinne	Startprojekte
SZ I	Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Region	x		x
SZ II	Erhöhung unternehmerischer Kompetenz/Initiative	x		
SZ III	Erhöhung der Qualität des touristischen Angebotes	x		x
SZ IV	Bereitstellung bedarfsgerechter Finanzierungsinstrumente	x	x	x
SZ V	Steigerung der regionalen Wertschöpfungsbasis	x	x	x
SZ VI	Erhöhung der lokalen und regionalen Attraktivität	x	x	
SZ VII	Steigerung des bürgerschaftlichen Engagements		x	x
SZ III	Steigerung Buchungszahlen	x		

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zielstruktur umfasst acht strategische und 17 operative Ziele. Dabei weisen alle einen Bezug zum strategischen Ansatz auf. Die operativen Ziele wurden z. T. aus den Startprojekten abgeleitet. Bei den Zielen, die stärker aus den Startprojekten abgeleitet wurden, traten im Verlaufe der Umsetzung größere Probleme bei der Zielerreichung auf. Die sehr dicht an der touristischen Strategie definierten Ziele wurden hingegen häufiger und schneller erreicht.

Orientierungs- und Motivationsfunktion

Die strategischen Ziele basieren auf dem strategischen Ansatz. Allerdings reichen die strategischen Ziele alleine nicht aus, um Orientierung für die geplanten Aktivitäten im Rahmen von *Land-Zukunft* zu geben, sondern sie müssen immer zusammen mit der Weserberglandstrategie gedacht und kommuniziert werden. Zwar mussten die zentralen Akteure am Anfang mehr in die Kommunikation nach außen investieren, um die Auswirkungen dieses Mangels zu reduzieren. Für die Nutzung des Zielsystems im weiteren Verlauf hat diese intensive Phase der erneuten Auseinandersetzung mit dem grundlegenden Anliegen des Vorhabens aber dazu beigetragen, das Zielsystem zu fokussieren und auch eng anzuwenden.

Das Zielsystem bietet durch die in der Tourismusförderung gängigen strategischen und operativen Ziele eine klare Orientierung für die Antragsteller, welche Ergebnisse von Ihnen erwartet werden. Die Anbieter im Tourismus kritisierten die Ziele z. T., weil sie beispielsweise die Anzahl von Einträgen auf Social-Media-Plattformen als nicht relevant oder sachgemäß einschätzten. Solche Ziele sollten den Anbietern signalisieren, dass sie neue Wege für eine zeitgemäße touristische Vermarktung einschlagen müssen. Diese Ziele betrachteten die Antragsteller zumindest zunächst eher als notwendiges Übel, um an Fördergelder zu kommen, und weniger als Motivation für das eigene Handeln.

Die strategischen und operativen Ziele des dreiseitigen Vertrags sind zum großen Teil deckungsgleich mit den Zielen des SVR. Sie dienen in der Laufzeit von *LandZukunft* dem Verein zum eigenen Leistungsnachweis gegenüber seinen Mitgliedern. Daher hat der SVR eine hohe Motivation, diese Ziele zu erreichen.

Selektionsfunktion

Viele der operativen Ziele wurden dazu genutzt, um regionale Zusatzeffekte über die projektspezifischen Ziele hinaus von den Projektträgern einzufordern. So wurde mit Projektträgern verhandelt, welche zusätzlichen Leistungen sie hinsichtlich der Erhöhung der Medienpräsenz, der Vermarktung ihres Internetangebots erbringen können, inwieweit sie an Schulungen teilnehmen, sich als SVR Qualitätscoaches weiterbilden, ihre Einrichtungen zertifizieren lassen sollen (DEHOGA, DTV, wanderbares Deutschland), ihre Angebote über das Buchungsportal des SVR buchbar machen oder sie ihre Präsenz auf Social-media-Plattformen auf- bzw. ausbauen können.

Selektiv wirken die Ziele dahingehend, Antragsteller auszuwählen, die spezifische Leistungen von mit ihrem Projekt oder zusätzlich erbringen wollen. Selektiv im Sinne der Qualität der Projekte, auch hinsichtlich der Passfähigkeit des jeweiligen Projektes zum strategischen Ansatz, wirken die Ziele jedoch nicht. Für das Entscheidungsgremium sind die verhandelten operativen Ziele keine Entscheidungsgrundlage, sondern sie sind vielmehr wichtig für die Vorbewertung der Projekte und ihren Träger durch die Entwicklungsagentur. Diese prüft den touristischen Nutzen der Projekte im Sinne des Tourismuskonzepts. Die formulierten operativen Ziele loten insbesondere die Kooperationsbereitschaft der Antragsteller mit dem SVR aus. Der SVR konnte somit die operativen Ziele als Hebel nutzen, um Antragsteller z. B. zur Buchbarkeit ihrer Angebote über den SVR zu verpflichten und so gleichzeitig anderen Anbietern zu signalisieren, dass der SVR und das Tourismuskonzept in der Region akzeptiert sind. Da die Anzahl der Buchungen ein zentraler Erfolgsindikator des SVR darstellt, konnten auf diese Weise sowohl die Erreichung der *LandZukunft*-Ziele als auch des SVR unterstützt werden.

Die Zielvereinbarungen mit allen Modelldörfern enthielten z. B. die Verpflichtung, den SVR zu unterstützen, indem sie die SVR-Vermarktungsplattform nutzen mussten. Potenzielle Modelldörfer wurden vorab informiert, dass der Vorstand der LAG keine Empfehlung für Projekte aussprechen werde, wenn sie sich nicht an der Vermarktung des SVR beteiligten. Dieses Vorgehen leitete

sich aus den Erfahrungen ab, dass Kommunen Fördergelder häufig schnell abrufen und dass die Gefahr besteht, Mittel wenig zielorientiert auszugeben.

Koordinationsfunktion

Der Großteil der operativen Ziele ist nachvollziehbar aus einem strategischen Ziel abgeleitet (Tabelle I-3.10). In der Regel wird jedes strategische Ziel so durch mehrere operative konkretisiert. Die operativen Ziele sind z. T. durch mehrere Indikatoren unterlegt. Der Bezug zwischen den notwendigen Aktivitäten zur Erreichung der operativen Ziele und den strategischen Zielen lässt sich meist relativ eindeutig herstellen.

Tabelle I-3.10: Operative Ziele der Region Holzminden

Operatives Ziel	Klarer Bezug zu strategischem Ziel	Touristischer Bezug	Direkter Nutzen für den SVR	Aus Starter-projekten abgeleitet
Erhöhung der Medienpräsenz	SZ 1	x		
Attraktivierung Internet-Angebot	SZ 1	x		
Existenzgründungen erhöhen	SZ 2			
Kompetenz der Akteure erhöhen (Schulungs/Seminarteilnehmer)	SZ 2	x	x	x
SVR Qualitätscoaches bereitstellen (SQD)	SZ 3	x	x	x
Zertifizierungen von Betrieben nach DEHOGA, DTV, wanderbares Deutschland)	SZ 3	x		
Touristische Projektfinanzierungen bereitstellen	SZ 4			x
Anzahl tourist. relevanter Investitions-maßnahmen auslösen	SZ 4	x		
Neue Produkte/Angebote initiieren	SZ 5	x		
Online-Abruf der relevanten Berater/ Handwerker	(SZ 5)			x
Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze	(SZ 5)			
Aufgewertete touristische Immobilien	SZ 6	x		
Zunahme der Zugriffe auf das Online-Angebot (Twitter/Facebook)	SZ 6 SZ 7	x	x (x)	x
Bürgerschaftlich aufgewertete Dörfer				
Aktiv beteiligte Bürger/innen	SZ 7			x
Vermittlung von Interesse an lokaler Politik	(SZ 7)			
Erhöhung Online-Buchungen (komplette Durchbuchungen)	SZ 8	x	x	

Quelle: Eigene Berechnungen.

Jedoch zeigt das strategische Ziel „Steigerung des bürgerschaftlichen Engagements“, dass dies nicht immer gelungen ist. Hier dient die Vermittlung des Interesses an lokaler Politik als operatives Ziel. Zum einen ist nicht klar, wie das operative Ziel zum strategischen Ziel beiträgt, denn ein Interesse an Politik muss nicht dazu beitragen, das bürgerschaftliche Engagement zu erhöhen. Interesse an Politik ist eher passiv und lässt sich auch nur schlecht mit konkreten Maßnahmen beeinflussen. Gerade die regionale Schwerpunktsetzung auf den Tourismus lässt dieses operative Ziel isoliert erscheinen. Die Förderung politischen Interesses könnte eher ein strategisches Ziel sein, das mit entsprechenden operativen Zielen und Projekten hinterlegt werden müsste. Im Verlauf des Modellvorhabens wird das Ziel aufgrund seiner Isolation zu den eigentlichen Schwerpunkten auch nicht weiter verfolgt. Darüber hinaus blieb die Messung dieses operativen Ziels offen.

Die meisten quantitativen Indikatoren eignen sich zur einfachen Messungen der operativen Ziele, wenngleich die Aussagekraft der Indikatoren oft begrenzt ist. So verbleibt das operative Ziel „neue Produkte/neue Angebote“ insofern vage, als dass eine genaue Definition solcher Produkte/Angebote nicht transparent gemacht wurde und die dazu vorgelegten Zahlen Gefahr laufen, beliebig zu wirken. Darüber hinaus sagt die bloße Anzahl von Produkten/Angeboten nichts über die Qualität der Produkte/Angebote aus. Diese qualitative Einschätzung könnte die Leistungen und Innovationen besser dokumentieren und motivierend für eventuelle Nachahmungen wirken.

Einige der operativen und strategischen Ziele wurden so formuliert, dass sie einen stärkeren Bezug zu erwünschten Ergebnisse einzelner Startprojekte aufwiesen als zum strategischen Ansatz. Vor allem die Zielwerte dieser Ziele wurden öfters nicht vollständig erreicht. Denn die zu Grunde liegenden Projekte konnten teils nicht in der geplanten Form umgesetzt werden, teils wurden die Wirkungen nicht erzielt, wie ursprünglich angedacht. Allerdings weisen selbst diese Ziele noch gewisse Bezüge zum strategischen Ansatz auf, sodass die regionalen Akteure ein weitgehend konsistentes Zielsystem nutzen konnten.

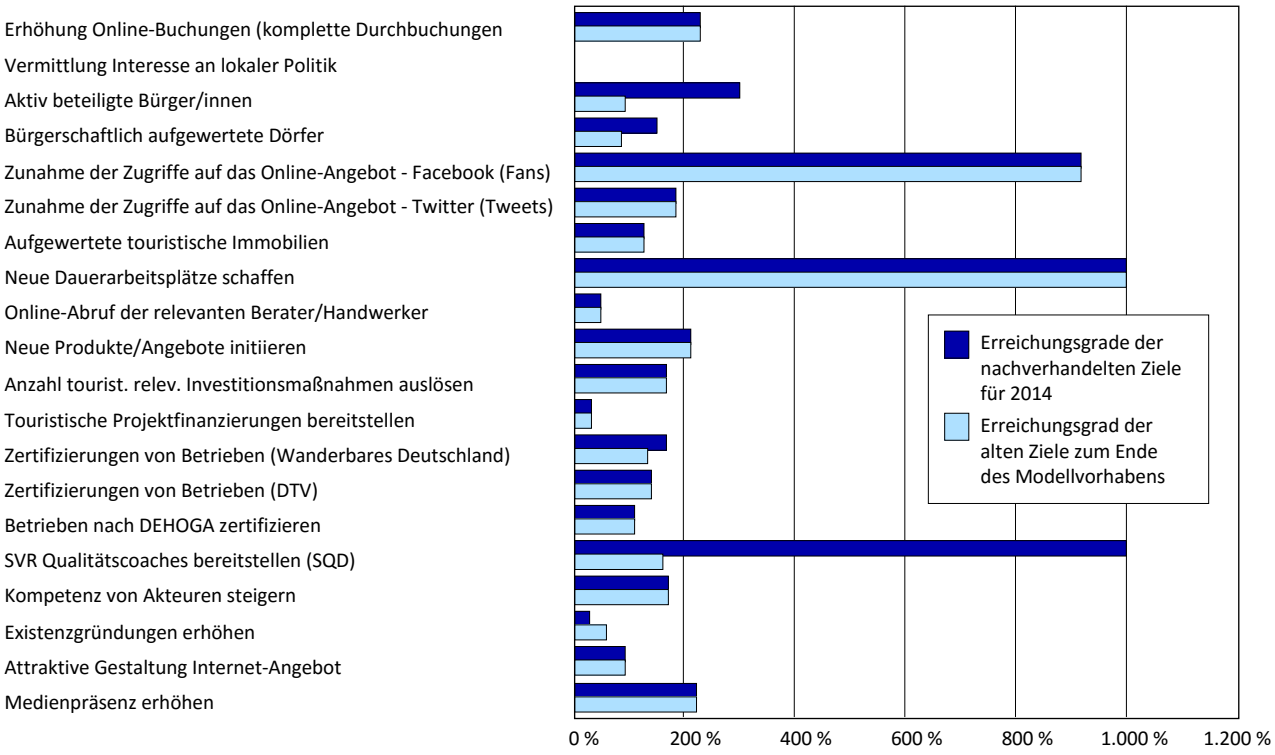
Zielerreichung

Die Modellregion konnte den Großteil ihrer Ziele erreichen. Vor allem die operativen Ziele (Abbildung I-3.12) mit direktem touristischem Bezug wurden teilweise um ein Vielfaches übertroffen. Ziele mit einem direkten Projektbezug, wie die Ziele für die alternativen Finanzierungsinstrumente und zum Monumentendienst, konnten hingegen nicht vollständig erreicht werden. Für das strategische Ziel, bürgerschaftliches Engagement zu fördern, sind gemischte Ergebnisse zu verzeichnen. Die Modelldorfinitiative hat, trotz vereinzelter Umsetzungsschwierigkeiten und dem leichten Verfehlen der nach oben korrigierten Ziele, die Erwartungen der regionalen Akteure übertroffen. Vor allem das große Interesse der Bürger an den jeweiligen Projekten und deren Unterstützungsbereitschaft wurden positiv wahrgenommen. Die Vermittlung von Interesse an lokaler Politik konnte jedoch nicht belegt werden, da die Bürgerbefragungen, die zu Beginn und zum Ende des Modellvorhabens hätten durchgeführt werden müssen, nicht wie geplant stattgefunden haben.

Die Gründe für das Nicht-Erreichen des operativen Ziels „touristische Projektfinanzierungen bereitstellen“ werden in Kapitel III-3 näher beleuchtet. Letztlich kann eine zu geringe Nachfrage für die Mikrofinanzierung bei gleichzeitig hohem Aufwand zur Entwicklung eines eigenen Finanzierungsinstruments festgehalten werden. Nach diesen Erfahrungen mit den anfänglich intensiven Bemühungen in der Region und nach Rücksprache mit dem BMEL geben die zentralen Verantwortlichen weiteren Versuche auf, die Zielwerte zu erreichen.

Auch die mit dem Monumentendienst verfolgten Ziele können nicht vollständig erreicht werden. Die zentralen Akteure begründen den geringeren Online-Abruf handwerksrelevanter Leistungen dadurch, dass das Projekt keine eigene Internetpräsenz besaß und nicht zielgruppengerecht kommuniziert werden konnte.

Abbildung I-3.12: Zielerreichung in Holzminden



Quelle: Eigene Darstellung.

Fünf Veränderungen von Zielwerten wurden in Folge des Halbzeitberichtes vorgenommen. Von den vier operativen Zielen, die angehoben wurden, konnten nur zwei in der angepassten Höhe erreicht werden. Dies betraf die Anzahl von Qualitätscoaches und von Zertifizierungen touristischer Übernachtungsanbieter (Wanderbares Deutschland). Beides hatte sich bereits durch starke Übererfüllungen im Halbzeitbericht angekündigt. Die beiden erhöhten operativen Ziele zur Modelldorfinitiative konnten allerdings nicht erreicht werden. Neben den Anpassungen nach oben wurde ein Zielwert nach unten korrigiert. Bereits im ersten Jahr der Umsetzung erkannten die

zentralen Akteure, dass kaum Existenzgründungen zu erwarten sind. Der angepasste Zielwert konnte letztlich dennoch nicht erreicht werden.

Insgesamt wurden sechs operative Ziele nicht vollständig erreicht, darunter zwei, die im gesamten Verlauf der Umsetzungsphase die Zwischenziele verfehlten. Neben den nicht erreichten und angepassten Zielen überschritten sechs operative Ziele bereits mit Juni 2013 die Werte für dieses Jahr deutlich. Auch Ende 2014 wurden diese Ziele wiederum deutlich übererfüllt. Die Signalwirkung des Halbzeitberichtes führte jedoch weder zur Anhebung dieser sechs Ziele, noch zur Reduktion der beiden unterschrittenen Ziele.

Tabelle I-3.11 veranschaulicht, dass vor allem die Ziele überfüllt wurden, die direkt durch die Entwicklungsagentur beeinflusst werden konnten und die die Projetträger als Zusatzleistungen erbringen sollten.

Tabelle I-3.11: Übersicht über die stark übererfüllten Ziele und deren Besonderheiten

Operatives Ziel	***Zielereichungs-grad 2014***	**Direkt durch EA beeinflussbar**	**Zusatzleistung der Projektträger**
Erhöhung der Medienpräsenz	*224%*	x	x
Kompetenz der Akteure erhöhen (Schulungs/Seminarteilnehmer)	*173%*	x	x
SVR Qualitätscoaches	*160%* [1)]	x	x
Zunahme der Zugriffe auf das Online-Angebot – Twitter (Tweets)	*187%*	x	x
Zunahme der Zugriffe auf das Online-Angebot – Facebook (Freunde)	*920%*	x	x
Erhöhung Online-Buchungen (komplette Durchbuchungen)	*230%*		x

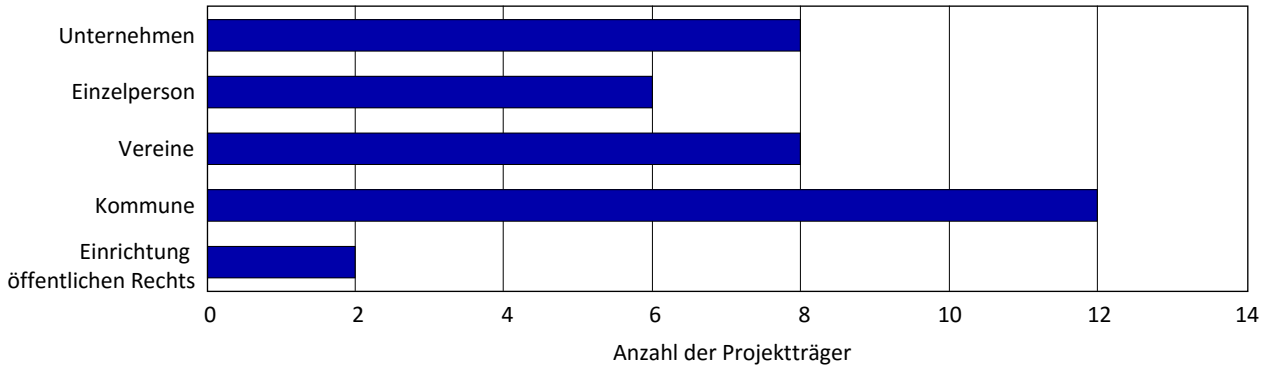
1) Nachverhandelter Zielerreichungsgrad.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.4.5 Projektentwicklung und -umsetzung

Dieses Unterkapitel stellt die Besonderheiten dar, wie in der Modellregion Projekte entwickelt und umgesetzt wurden. Insgesamt wurden in der Region 36 Einzelprojekte umgesetzt. Sechs Einzelprojekte gehören dabei zum Starterprojekt der Modelldorfinitiative. 14 Projekte öffentlicher Einrichtungen, zum größten Teil von Kommunen, stehen 22 Projekte von nicht-öffentlichen Akteuren gegenüber (Abbildung I-3.13).

Abbildung I-3.13: Anzahl geförderter Projekte nach Art des Projektträgers



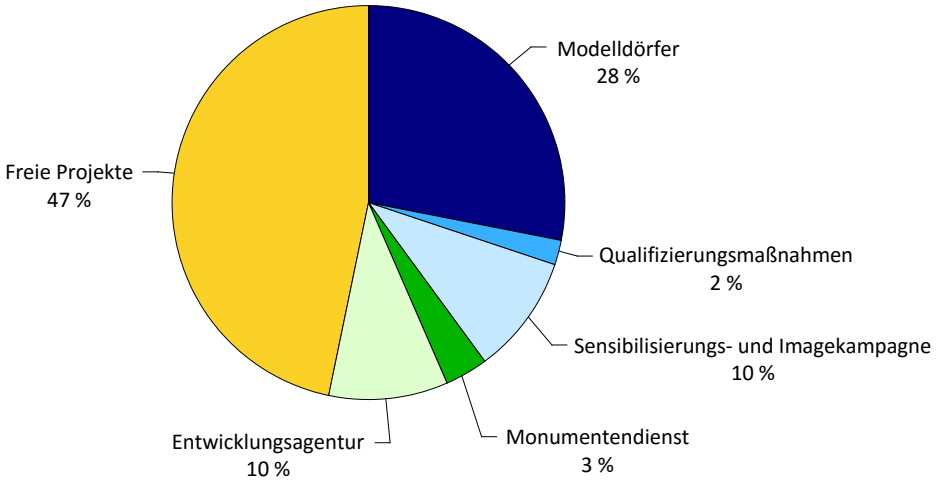
Quelle: Eigene Darstellung.

Starterprojekte

In den Bewerbungsunterlagen der Solling-Vogler-Region war geplant, dass der Landkreis Holzminden drei der fünf Starterprojekte selbst umsetzen sollte. Durch die Regelung des BMEL, den Abwicklungspartner von der Projektträgerschaft auszuschließen, mussten die zentralen Akteure neue Träger für diese Projekte suchen. Für das Projekt Beratung und Qualifizierung konnte schnell der SVR als Träger gewonnen werden. Die Projekte Monumentendienst und alternative Finanzierungsinstrumente entwickelte die Wirtschaftsförderung des Kreises selbst weiter und suchte gleichzeitig nach geeigneten Projektträgern. Bis zum Start der Umsetzungsphase wollten die Verantwortlichen für das Starterprojekt alternative Finanzierungsinstrumente einen revolvierenden Fonds einrichten, um Bürgschaften für Kredite touristischer Anbieter übernehmen zu können. Anschließend wurde jedoch nach einem neuen Ansatz und Projektträger gesucht und mit dem Thema Mikrokredite gefunden (vgl. Kapitel III-3). Das Projekt Monumentendienst übernahm schließlich die Handwerkskammer Hildesheim-Südniedersachsen.

Von den fünf Starterprojekten konnten vier im Jahr 2012 beginnen. Der Monumentendienst startete offiziell im folgenden Jahr. Das Entscheidungsgremium beschloss nochmals alle Starterprojekte zu Beginn der Umsetzungsphase, um auch die neuen Projektträger für ihre Arbeit zu legitimieren. Mit den Starterprojekten, zu denen auch die ersten vier Modelldörfer zählen, konnte die Region bereits 47% ihres Regionalbudgets binden. Wenn auch die zwei folgenden Modelldörfer und die Mittel für die Entwicklungsagentur hinzugezählt werden, blieben noch 47 % der Mittel für die Umsetzung weiterer Projekte übrig (Abbildung I-3.14).

Abbildung I-3.14: Verteilung der *LandZukunft*-Mittel auf die Starterprojekte



Quelle: Eigene Darstellung.

Weitere Projektentwicklung und -umsetzung

Die Entwicklungsagentur nutzte ihre Starterprojekte Sensibilisierungs- und Imagekampagne sowie das Beratungs- und Qualifizierungsprogramm, um die Ziele des SVR und den strategischen Ansatz in der Region bekannt zu machen und gleichzeitig für neue Projektideen bei den Nutzern der Schulungsangebote zu werben. Dabei wurde bereits zu Beginn der Umsetzungsphase deutlich, dass die weitere Projektakquise verschiedene Herausforderungen bewältigen musste. Einerseits sollten die regionalen Akteure die Regeln des Vertrages mit dem BMEL befolgen und anderseits eine neue Tourismusstrategie umsetzen. Dazu waren aber erhebliche Änderungen des Verhaltens und der Handlungsorientierungen der Akteure notwendig. Die Nutzung des Steuerns über Ziele bedeutete eine bewusste Abkehr von gewohnten Entscheidungsprozessen, wie sie aus dem LEADER-Kontext bekannt waren. Gerade Akteure, die in der Beantragung von LEADER-Mitteln erfahren waren, betrachteten *LandZukunft* als alternative Finanzierungsquelle für ihre Projekte. Diesen Projektideen lag häufig ein weites Verständnis von Regionalentwicklung und von touristischer Relevanz zu Grunde. Deshalb mussten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner klare Regelungen für die Bewertung von Projektideen und für die Vergabe der Zuwendungen entwickeln, um das enge Verständnis von Tourismus und die Bindung an die vereinbarten Ziele durchzusetzen. Unerfahrene Projektträger bedurften hingegen einer intensiven Betreuung in Fragen der Abwicklung der eigenen Projekte. Auch hierfür mussten die zentralen Akteure zunächst Kapazitäten aufbauen und Prozeduren für die Beratung entwickeln.

Zudem mussten die Verantwortlichen für das Tourismuskonzept werben, das für viele regionale Akteure neu war. Für viele Anbieter touristischer Leistungen war z. B. der Zusatznutzen einer gemeinsamen Vermarktung zunächst nicht ersichtlich. Bezifferbaren Kosten für die Vermarktung über den SVR stand ein ungewisser Nutzen gegenüber. Um die im dreiseitigen Vertrag vereinbarten Ziele zu erreichen, mussten also Projektträger gefunden werden, die bereit waren, meist über

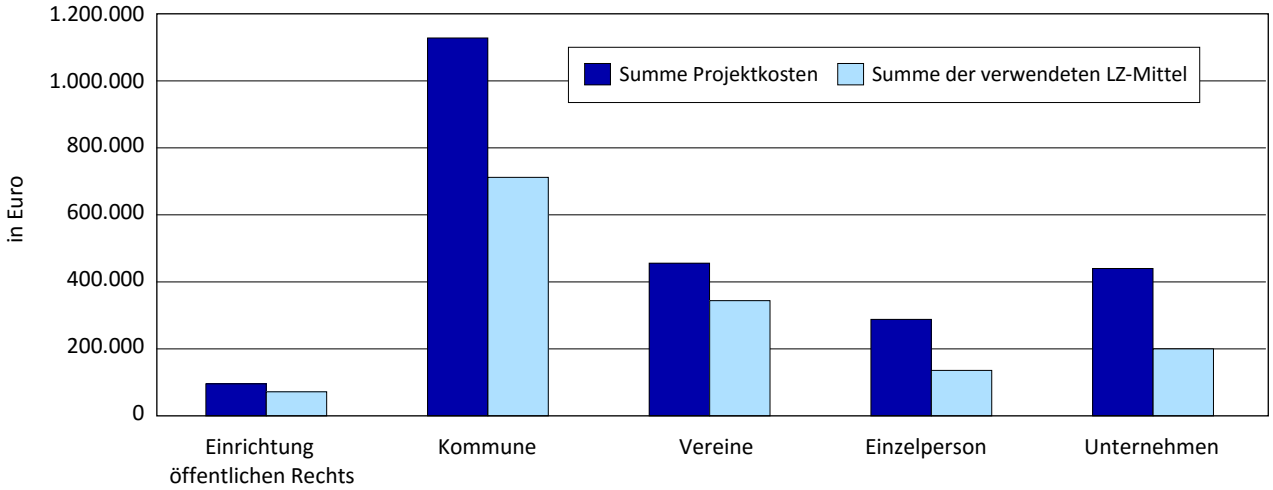
Zusatzleistungen, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten und die als Vorbilder einer erfolgreichen Tourismusentwicklung für andere Anbieter dienen konnten,.

Die Tourismusstrategie des SVR sah vor, moderne Angebote und Vermarktungswege zu fördern, um neue Kunden zu gewinnen. Mit dieser Strategie ging nicht nur eine klare Prioritätensetzung auf die großen Tourismusmärkte einher, sondern sie verlangte auch die Erhöhung der Qualität angebotener Leistungen, der Medienpräsenz sowie die Pflege tourismusrelevanter Infrastrukturen. Dazu gehörte auch die Vernetzung zwischen den Anbietern und gemeinsame Vermarktung gegenüber Kunden sowie die verstärkte Nutzung neuer Medien zur Vermarktung.

Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner mussten zur Umsetzung dieser Strategie Verständnis und Bereitschaft zur Mitwirkung bei den Anbietern erzeugen. Dazu kombinierten sie Seminare und Projektförderung, sodass durch *LandZukunft* entsprechendes Wissen vermittelt wurde und Projekte mit Vorbildfunktion gefördert werden konnten.

Der strategische Ansatz der Modellregion Holzminden fokussierte neben der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements klar auf die Tourismusförderung. Die tatsächliche Verwendung der Mittel zeigt, dass insbesondere Kommunen und Vereine den Großteil der Förderung für die Umsetzung ihrer Projekte nutzen konnten, während private Tourismusanbieter als eigentliche Zielgruppe des Ansatzes relativ wenige Mittel erhalten haben (Abbildung I-3.15). Dies liegt zum einen an den hohen Fördersummen, die im Rahmen der Modelldorfinitiative von den Kommunen und einem Vereinen als Träger ausgegeben wurden. Zum anderen haben die regionalen Akteure häufig touristische Infrastrukturen, die Kommunen und Vereinen betreiben und die durch allgemeine Attraktivitätssteigerung für Touristen auch den kommerziellen Anbietern vor Ort nutzen sollen, unterstützt.

Abbildung I-3.15: Projektkosten und Fördermittel nach Art des Projektträgers



1) Kosten/Mittel für Entwicklungsagentur nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4.6 Anreizsystem und Controlling

Bundesministerium versus regionale Partnerschaft

Auch die Modellregion Holzminden musste dem BMEL regelmäßig zur Zielerreichung Bericht erstatten. Aufgrund erheblicher Zielabweichungen forderte das BMEL die zentralen Verantwortlichen in der Region auf, Ziele anzupassen. Die Zielüberprüfung und -anpassung ließen jedoch keine Steuerungswirkung erkennen. Fast alle Ziele, die bereits zur Halbzeit übertroffen wurden, wurden auch durch die geringen Anpassungen voll erreicht bzw. teilweise in noch größerem Maße übertroffen. Zielwerte, die bereits in Zwischenberichten nicht erreicht wurden, konnten auch zum Ende nicht erreicht werden. Dies traf auch auf den Fall der Absenkung des Zielwertes zu. Die von den zentralen Akteuren der Region vorgeschlagenen Anpassungen zur Halbzeit sollten – so scheint es – lediglich ihren guten Willen demonstrieren. Die Erhöhung ausgewählter Ziele schafft auch Verhandlungspotenzial gegenüber dem BMEL für die Ziele, bei denen zu erwarten war, dass sie bis zum Ende nicht vollständig erreicht werden können. Die erzielte Sicherheit, einige Ziele bereits erreicht zu haben, wird zudem durch die nachträgliche Erhöhung der Werte beeinträchtigt, sodass die regionalen Akteure eher defensive Anpassungen vorschlagen.

Die starken Überschreitungen der Zielwerte resultierten zum einen aus der Unsicherheit, wie schnell sich der SVR als touristischer Akteur in der Region etablieren könnte und wie leistungsfähig die einzelnen Projektträger sind. Zum anderen dienten viele Ziele gleichzeitig zur Erfolgsmessung der Arbeit der Geschäftsstelle des SVR, die zugleich die Entwicklungsagentur von *LandZukunft* übernommen hatte. Daher lagen zu ambitionierte Zielanpassungen nicht im Interesse der Entwicklungsagentur. Dieser Umstand verweist auf ein generelles Dilemma der Zielsteuerung. Zu optimistische Zielanpassungen bergen die Gefahr, die eigene Leistung nachträglich zu mindern. Demzufolge passen die Umsetzenden sie eher vorsichtig an. Hinzu kam, dass die Arbeitsfähigkeit der Entwicklungsagentur durch Personalfluktuationen beeinträchtigt wurde und sie die eigene Leistung bis Ende 2014 kaum abschätzen konnte.

Neben Zielanpassungen hatte das BMEL auch Streichungen von Zielen, deren Erreichen nicht absehbar war, angeregt. Die zentralen Akteure in Holzminden lehnten die Streichung jedoch mit dem Argument ab, dass damit negative Konsequenzen für die Einhaltung der Zielvereinbarungen zwischen Modellregion und Projektträger verbunden seien. Eine Abweichung könnte zudem das Vertrauen in das *LandZukunft*-Management in der Region schmälern. Denn ein Großteil der Bindungswirkung der Ziele besteht darin, dass die Ziele Bestand haben. Zieländerungen könnten Projektträger dazu anregen, ihrerseits die vereinbarten Ziele neu zu verhandeln. Die Vertreter der Region sahen daher von weitreichenden Änderungen am Zielsystem ab, um die Bindungswirkung des Vertrages mit dem BMEL nicht zu senken. So konnten die Entwicklungsagentur und Wirtschaftsförderung die Verbindlichkeit des Vertrages mit dem BMEL nutzen, um ihre Ziele gegenüber den Projektträgern durchzusetzen.

Das Controlling über den Mittelabruf spielte auch für die Modellregion Holzminden eine zentrale Rolle und die Jährlichkeit des Budgets erzeugte Druck, die Mittel schnell zu verausgaben. Ein Vor-

teil der Modellregion bestand darin, dass sie über den Baustein der Modelldorfinitiative relativ schnell große Summen binden konnte. Die Vergabe über einen Wettbewerb in mehreren Runden bot zudem die Flexibilität, die Anzahl der geförderten Dörfer an der Mittelverfügbarkeit auszurichten. Des Weiteren konnte die Modelldorfinitiative dazu genutzt werden, den Regionalproporz beim Mitteleinsatz zu gewährleisten. Damit bot das Modellvorhaben insbesondere den beteiligten Kommunen große Handlungsspielräume, um investive Maßnahmen auf ihrem Gebiet umzusetzen und große, von vielen Bürgern begleitete, öffentlichkeitswirksame Projekte zu realisieren, auch wenn sie mangels touristischer Ausrichtung wenig von der eng ausgelegten Tourismusstrategie profitiert hätten. Dieser Anreiz diente den zentralen Akteuren der Regionalentwicklung dazu, die politische Unterstützung für die Neuorganisation der Tourismusförderung auf regionaler Ebene zu gewinnen und abzusichern.

Regionale Partnerschaft versus Projektträger

Die Entwicklungsagentur verhandelte mit den Projektträgern über die Auswahl und Höhe der für das jeweilige Projekt zu verwendenden Ziele. Mit diesem Verhandlungsprozess, der das spezifische Projekt und die Ressourcen des Projektträgers berücksichtigen konnte, sollten die vereinbarten Ziele realistisch formuliert werden und einen selbstverpflichtenden Charakter entwickeln. Da viele der operativen Ziele im Kern Zusatzleistungen zu den eigentlichen Projektzielen sind (Teilnahme an Schulungen, Beiträge zum Internetauftritt) kann die Entwicklungsagentur mit den *LandZukunft*-Mitteln Anreize setzen, damit die Projektträger auch zu den regionalen Zielen beitragen. Im Gegenzug erhalten die Projektträger große Freiheiten für die Umsetzung ihrer Projekte, solange sie die selbst verhandelten Zusatzleistungen erbringen. Damit sind in der Region Holzminden im Vergleich zu den anderen drei Modellregionen die Projektziele am stärksten von den regionalen Zielen getrennt.

Die Verknüpfung von regionalen und Projektzielen findet über die Beurteilung der touristischen Relevanz bei der Vorbewertung der Projektanträge statt. Die regionalen Akteure, insbesondere die Antragsteller und deren Befürworten, üben jedoch zumindest zu Beginn der Umsetzungsphase Druck aus, den strategischen Ansatz und die mit dem BMEL vereinbarten Ziele nicht in den Vordergrund zu stellen, um ihre Vorhaben möglichst ohne großen Zusatzaufwand realisieren zu können. Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner mussten demzufolge ihre enge Auslegung des strategischen Ansatzes und die Bindung der operativen Ziele permanent betonen und durchsetzen. Durch die mangelnde Verknüpfung von strategischem Ansatz und Zielsystem waren die zentralen Verantwortlichen bemüht, die Auswahlkriterien und die Instrumente zur Kontrolle der Projektumsetzung transparent zu machen, die Gleichbehandlung der Antragsteller und Projektträger sicherzustellen. Diese Reglungen wurden auch im Verlauf der Umsetzung nicht verändert.

Für die Vorauswahl der Projektideen, die zur Antragsreife weiter entwickelt und durch Entwicklungsagentur und Abwicklung begleitet werden sollten, entwickelte die Entwicklungsagentur für ihre Prüfung ein Punktesystem, um die touristische Relevanz der Projekte bewerten zu können. Um den Beitrag der Projektideen zur Erreichung der operativen Ziele abzuprüfen und dokumentieren zu können, wurde darüber hinaus ein Scoring-Modell entwickelt. Dieses Scoring führten

zunächst die Entwicklungsagentur, die Kreisverwaltung und das LEADER-Management unabhängig voneinander durch, um im Anschluss einen Durchschnitt zur gemeinsamen Bewertung zu berechnen. Projektideen, die eine bestimmte Punktzahl erreichen konnten, wurden dann zur Ausarbeitung eines Antrages aufgefordert. Wenn Projektideen kein Mehrwert für den strategischen Ansatz bescheinigt wurde, dann konnten auf dieser Grundlage Projektanträge abgelehnt bzw. nicht weiterverfolgt werden. Dieses Scoring konnte flexibel genutzt werden, um Projektanträge dahingehend zu steuern, dass sie besonders zur Erreichung bisher noch verfehlter Ziele beitrugen:

> *„Jetzt muss man unter Umständen auch Leuten mal sagen: Das geht jetzt nicht, weil/ weil dieses Scoring natürlich auch einsetzen muss in der Richtung, dass man die Ziele, die noch nicht erreicht sind jetzt schafft.“* (blz_03_001)

Die zentralen Akteure wollten das Steuern über Ziele durch die angewendeten Entscheidungsregeln nachvollziehbar und transparent gestalten. Diese Transparenz wurde allerdings lediglich gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern im Vorstand der LAG hergestellt, wie das folgende Zitat veranschaulicht. Dass verschiedene Projektträger bzw. Antragsteller Kritik am Verfahren äußerten, ergibt sich auch daraus, dass diesen die Entscheidungsregeln nicht vollständig transparent waren.

> *„Wir haben im Vorstand unsere gesamten Scoring Tabellen also alles, das Verfahren, alles offen gelegt, diskutiert, reflektiert, also/ und abgesegnet bekommen von unterschiedlichsten Akteuren aus der Region. Von daher sag ich mal, ich glaube, ich hoffe, dass das so trägt.“* (blz02_099)

Angesichts der Kritik am strategischen Ansatz und den Versuchen, die Ziele nicht in den Vordergrund zu stellen, beschäftigten sich Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur intensiv mit der Frage, welche Kontrollmechanismen notwendig sind, um eine verlässliche Umsetzung des dreiseitigen Vertrages zu gewährleisten. Dazu war erhebliches persönliches Engagement nötig und die zentralen Akteure mussten immer wieder auf die selbstgewählten Ziele des SVR und den verbindlichen Vertrag mit dem BMEL verweisen:

> *„Das ist schön die Förderung zu bekommen, aber wir wollen uns als Region gemeinsam aufstellen. Wir haben doch was gemeinsam verabredet."* (blz_010_int100)

Zentral für das Controlling war die Entscheidung, die mit den Projektträgern vereinbarten Ziele in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Da das Steuern über Ziele den Projektbeteiligten große Freiheiten einräumte, erhielt der Zuwendungsgeber dadurch die rechtliche Möglichkeit, Mittel zurückzufordern, sollte der Zuwendungsempfänger zu stark von den vereinbarten Zielen abweichen. Auch wenn der Abwicklungspartner diese Option als Ultima Ratio verstand, konnte er mit dem Hinweis auf diese Möglichkeit das Verfolgen und Erreichen der Ziele durchsetzen.

Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner führten die Vor-Ort-Kontrollen bei den Projektträgern gemeinsam durch. Dadurch sollte auch das einheitliche Auftreten nach außen demonstriert werden:

> *„[A]us meiner Sicht ist es [gemeinsame Kontrollen beim Projektträger vor Ort] mühsam, es ist unheimlich zeitaufwendig, aber es macht tierisch Sinn, weil die Projektträger auch noch mal diese beiden Partner sehen, die auf Augenhöhe da sind."* (blz_010_int100)

Ein Beispiel dafür, dass das Controlling Probleme aufdeckte, ist die Modelldorfinitiative. Hierbei wählte eine Jury Dörfer, die ihre Orte unter Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements ihrer Bevölkerung attraktiver gestalten wollten, in einem Wettbewerb aus. Pro Person, die sich zur Unterstützung des Vorhabens per Unterschrift verpflichtete, wurden 500 € *LandZukunft*-Mittel bis zu einer Höchstsumme von 200.000 € bereitgestellt. Die erstellten Unterschriftenlisten der Bewerberdörfer dienten dabei als Grundlage für die Berechnung der jeweiligen Zuwendung. In der Umsetzungsphase der Projekte stellten sich diese Listen aber als nicht brauchbar für die Dokumentation der erbrachten Eigenleistungen der Bürger heraus. Zum einen beinhalteten die Unterschriftenlisten viele Unterstützer, die kaum Bezüge zum Dorf aufwiesen, sodass eher der ideelle Unterstützungswunsch des Vorhabens, aber keine Verpflichtung zur Mitarbeit ausgedrückt wurde. In der Umsetzungsphase waren es dann oftmals deutlich weniger Personen, die sich aktiv in die Modelldorfvorhaben einbrachten, als im Vorfeld dokumentiert. Zum anderen waren die Leistungen der aktiven Personen vor Ort relativ groß, sodass die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden besser die realen Eigenleistungen dokumentierten als die bloße Anzahl der Aktiven. Um Rückforderungen von Zuwendungen angesichts der geringeren Personenanzahl zu vermeiden, wurde das bürgerschaftliche Engagement nicht mehr an der Anzahl der Aktiven, sondern an den geleisteten Arbeitsstunden der Bürger gemessen. Der Wechsel des Indikators machte die selbsterbrachte Leistung transparenter, wenn auch die ursprüngliche Auswahl im Wettbewerb auf Basis der Unterschriftenliste problematisch war und das eigentliche Ziel, möglichste viele Bürger zum Engagement zu motivieren, nicht mehr abgebildet wurde.

3.4.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität

In der Modellregion Holzminden wurde das Steuern über Ziele im Vergleich zu den anderen drei Regionen am konsequentesten genutzt. Die zentralen Akteure haben dieses Steuerungsinstrument als ausgesprochen hilfreich wahrgenommen und sind von der Wirksamkeit überzeugt. Auf Basis der Erfahrungen in Holzminden werden im Folgenden Reflektionen zur Effektivität, Aufwand und Legitimität des Steuerns über Ziele dargestellt.

Die **Effektivität** ergibt sich durch den relativ engen thematischen Fokus auf den Tourismus, der es ermöglicht, unter Einbeziehung entsprechender Fachkompetenz ein konsistentes Zielsystem abzuleiten. Des Weiteren trägt zur Effektivität bei, dass die Geschäftsstelle des SVR, die gleichzeitig Entwicklungsagentur bei *LandZukunft* war, ein starkes Eigeninteresse an der Einhaltung der Ziele

hatte, weil viele operativen Ziele gleichermaßen zu ihrem Leistungsnachweis beitrugen. Die Wirtschaftsförderung der Kreisverwaltung und das LEADER-Management unterstützten die Entwicklungsagentur beim Steuern über Ziele, weil ihnen der Nutzen dieses Instrumentes zur Durchsetzung der neuen Tourismusstrategie und zur Etablierung der neuen Organisationsstruktur bewusst war (s. Zitat). Zudem konnten diese zentralen Akteure immer auf die Verbindlichkeit des Vertrages mit dem BMEL verweisen und darauf, dass sich der SVR selbst, diese Ziele gegeben hatte. Darüber hinaus hatte der Abwicklungspartner die vereinbarten Ziele in den Zuwendungsbescheid aufgenommen, wodurch ein rechtlicher Hebel bestand, auf die Einhaltung der Zielwerte zu drängen.

> *„Wenn wir von Tourismus reden, dann reden wir nicht von irgendeinem Tourismus oder von irgendwelchen Touristen, sondern wir reden von der regionalen Strategie, von dem regionalen Masterplan, na, und wenn wir von LandZukunft reden, dann heißt das eben, wir reden nicht davon Projekte zu machen sondern wir reden davon Ziele zu erreichen. Natürlich brauchen wir um Ziele zu erreichen Projekte, das ist klar. Aber das einzelne Projekt steht deutlich hinter dem Ziel. Und wenn wir ein Ziel/ ein Projekt haben, dass unserem Ziel nicht dient, oder noch schlimmer unseren Zielen entgegen wirkt, dann kann das noch so touristisch sein, dann werden wir das nicht fördern."* (blz02int_099)

Gegen die Effektivität des Steuerungsansatzes spricht jedoch, dass das Zielsystem den strategischen Ansatz nicht abbildet, sondern die Tourismusstrategie zu seinem Verständnis und seiner Anwendung nötig ist. Gleichzeitig fällt auf, dass durchaus Projekte, deren Bezug zur Tourismusstrategie nicht ganz eindeutig war, gefördert wurden. Dies betrifft z. B. den Monumentendienst, die Förderung touristischer Infrastruktur oder eines Angebots für Biker statt der in der Strategie adressierten Zielgruppen Wanderer, Radfahrer und Besucher historischer Städte. Demzufolge spielten neben den Kriterien, die sich aus dem Zielsystem und dem strategischen Ansatz ergaben, auch noch weitere zu berücksichtigende Interesse bei der Auswahlentscheidung eine Rolle. Dazu gehört das Drängen der Kommunen auf die Einhaltung eines regionalen Proporzes sowie das Interesse des SVR, das die Projektträger seine Arbeit unterstützen, professionell am Markt agieren und seine Angebote nutzen.

Die zentralen Akteure in der Modellregion mussten insgesamt einen hohen Aufwand betreiben, den strategischen Ansatz zu kommunizieren und die regionalen Akteure und die Projektträger auf die vereinbarten Ziele zu verpflichten. Die vorsichtige Anpassung der operativen Ziele hat dabei geholfen, Nachverhandlungen mit Projektträgern zu verhindern und die Verbindlichkeit der Zielvereinbarung mit dem BMEL zu bekräftigen. Darüber hinaus erscheint der Aufwand, geeignete Projektträger zu finden, relativ hoch gewesen zu sein, da der geforderte Beitrag zur Zielerreichung in der Regel eine Zusatzleistung für den Projektträger bedeutete und nicht mit den eigentlichen Projektzielen einherging. Gleichzeitig hat das relativ konsistente Zielsystem aber auch den Prozess entlastet, denn durch das Scoring-Modell konnten Projektideen frühzeitig als wenig fruchtbar identifiziert werden, sodass die zentralen Verantwortlichen sie nicht bis zur Entscheidungsreife weiterentwickeln mussten.

Die Aufgabenteilung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner sollte ebenfalls den Aufwand der Steuerung in der Modellregion reduzieren. So übernahm der Abwicklungspartner gleichzeitig Aufgaben der Entwicklungsagentur, um die Projekte, die keinen engen Tourismusschwerpunkt aufwiesen, und prüfte die Förderfähigkeit von allen Projektanträgen ab. Einerseits konnte sich die Entwicklungsagentur somit auf den touristischen Bereich, in dem sie besondere Kompetenzen aufwies, konzentrieren. Die Wirtschaftsförderung brachte so ihre spezifischen Kompetenzen im Bereich der Regionalentwicklung im weiteren Sinne und bei der Genehmigung von Fördervorhaben ein. Andererseits musste sich diese Arbeitsteilung in der Anfangsphase allmählich herausbilden, sie erforderte erhebliche Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten und z. T. Aufgaben, die von beiden Partnern erledigt werden mussten.

Der Beitrag zur Zielerreichung eines beantragten Projektes reichte nicht aus, um die Projektauswahl nachvollziehbar zu begründen. Um die **Transparenz** der Entscheidungen zu erhöhen, haben die zentralen Verantwortlichen Bewertungssysteme entwickelt, die die Entscheidungen möglichst transparent machen sollten. Insbesondere die Bewertung der touristischen Relevanz der Projektanträge ließ jedoch trotz Scoring-System einen gewissen Interpretationsspielraum. Die Akzeptanz von Entscheidungen hing daher davon ab, dass die regionalen Akteure der Entwicklungsagentur eine hohe touristische Kompetenz zuschrieben und diese nicht hinterfragten. Die Unterstützung der Kommunen für den SVR und *LandZukunft* konnten die zentralen Akteure dadurch gewinnen, dass die Kommunen ähnlich wie bei LEADER eine entscheidende Bedeutung in der Organisationsstruktur inne hatten und sie mit *LandZukunft*-Mitteln eigene Projekte umsetzen konnten. Die Kreistagmitglieder waren mit der Information in den entsprechenden Ausschüssen zufrieden und kritisierten nicht die Legitimität des Vorhabens. Dazu haben vermutlich die hohe Aufmerksamkeit und das Engagement der Landrätin beigetragen.

Die Akzeptanz des Steuerungsansatzes bei den Anbietern touristischer Leistung kann jedoch hinterfragt werden. So waren ihnen die Auswahlkriterien für förderwürdige Projekte nicht transparent, sie kritisierten teilweise die Sinnhaftigkeit der geforderten Zusatzleistungen und sahen sie als oftmals notwendiges Übel an, um eine Förderung zu erhalten. Im Gegensatz dazu lieferte *LandZukunft* einen Beitrag zur Etablierung und Legitimation des SVR und seiner Strategie, indem seine Ziele verwendet und bekannt gemacht wurden. Zugleich konnte die Geschäftsstelle den Vereinsmitgliedern ihre Nützlichkeit aufzeigen, weil sie zentrale Funktion für die Umsetzung des Modellvorhabens übernahm und zusätzliche Mittel zur Erreichung regionaler Ziele zur Verfügung hatte.

3.5 Uckermark

3.5.1 Regionale Rahmenbedingungen

Bereits im Zwischenbericht zum Modellvorhaben konnte die Anlage des Modellvorhabens in der Region Uckermark intensiv herausgearbeitet werden. Vor allem zu den Rahmenbedingungen und

zur Gestaltung des Zielsystems finden sich detailliertere Angaben in dem Bericht des Thünen-Instituts für Ländliche Räume von 2014 (Küpper et al., 2014: 104-115).

Die Wirtschaftsstruktur der Uckermark ist durch klein- und mittelständische Unternehmen geprägt. Die wenigen großen Unternehmen wie die Raffinerie Schwedt befinden sich in Mittelzentren und bilden den Kern der regionalen Wertschöpfung. Eine große aber abnehmende Rolle spielt die Landwirtschaft, während die Bedeutung des Tourismus für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft kontinuierlich steigt. Die Region ist nach wie vor durch eine hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Die disperse Siedlungsstruktur und geringe Bevölkerungsdichte von ca. 40 EW/km^2 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015) stellt die Region bei der Organisation der Daseinsvorsorge vor besondere Herausforderung, da die demografische Entwicklung bereits seit langem durch abnehmende und alternde Bevölkerung geprägt ist. Aufgrund der strukturellen Herausforderungen war der Landkreis bereits vielfach Gebietskulisse für verschiedene Förderprogramme und Modellvorhaben. Das Zitat eines langjährig Aktiven in der Regionalpolitik der Uckermark verdeutlicht die zentrale Bedeutung der Förderpolitik für die Uckermark.

> *„Na ja, das begann ja damit mit den GA-Mitteln, also Aufbau Ost nach der Wende. Unheimlich viel ist da dann rüber geholt worden, bis dann diese Programme ausliefen. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe in der Fülle der Förderprogramme überhaupt keinen Überblick, überhaupt keinen. […] Es gibt ja Experten, die sich nur noch darin auskennen, wo man was holen kann. Und da wir immer hier als arm und Entwicklungsland gelten, hat man wahrscheinlich hier nach Ostdeutschland auch viel die Tore aufgemacht, nicht. Gezielt gefördert auch."* (blz_010_int30)

Der Zwischenbericht der Begleitforschung hat bereits auf den großen Wissensbestand für die Umsetzung von Förderprogrammen hingewiesen. Insbesondere die Vorerfahrungen bei der Nutzung regionaler Zielvereinbarungen im ESF-Regionalbudget (Küpper et al., 2014: 105) und die Teilnahme als Testregion an der Erarbeitung eines Leitfadens der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume „Selbstevaluierung in der Regionalentwicklung" (Inspektour 2014) boten den regionalen Akteuren einen Startvorteil gegenüber anderen *LandZukunft*-Regionen.

Der breite thematische Ansatz der Region im Bereich der Arbeitsmarktförderung (Förderung von Personen über 55 Jahre, Schaffung und Haltung von Arbeitsplätzen, Sicherung der Qualifizierung für zukünftigen Arbeitsmarkt) resultiert nicht nur aus den lange andauernden Problemen in diesem Bereich, sondern auch aus den hier etablierten Förderkompetenzen (ausführlicher hierzu Küpper et al. 2014).

3.5.2 Gewählte Organisationsstruktur

Zentrale Funktionen für die Umsetzung des Modellvorhabens hat die Entwicklungsagentur. Sie soll die Entscheidungen der regionalen Partnerschaft vorbereiten und den Umsetzungsprozess gestalten. In der Uckermark nimmt die Ländliche Arbeitsförderung Prenzlau e.V. (LAFP) diese

Funktion wahr. Der Arbeitsschwerpunkt des Vereins liegt in der Konzipierung und Durchführung von Maßnahmen zur Arbeitsförderung. Er tritt dabei als Projektträger von Maßnahmen auf und führt selbst Qualifizierungsmaßnahmen durch. Der Verein hat sich über die Jahre viel Erfahrung als Träger von Projekten, die mit EU-, Bundes- oder Landesmitteln gefördert wurden, erarbeitet. Programme zur ländlichen Entwicklung nehmen einen geringen Stellenwert im Portfolio des Vereins ein. Die Entwicklungsagentur passt gut zum thematischen Fokus von *LandZukunft* in der Uckermark und sie sollte insbesondere die geplanten Existenzgründungen und Kleinstförderungen professionell begleiten. Die LAFP kooperierte bereits vor *LandZukunft* im Rahmen der ESF-Förderung mit der Landkreisverwaltung.

Für den gewählten Schwerpunkt „gemeinsamer deutsch-polnischer Sozial- und Wirtschaftsraum" fehlte eine Organisation, die das Thema inhaltlich stringenter verfolgen, die notwendigen Ressourcen zur Entwicklung des Themas bereitstellen und als aktiver Netzwerkkoordinator auftreten konnte.

Als Abwicklungspartner fungierte in der Uckermark das Amt für Kreisentwicklung, Wirtschaftliche Infrastruktur, Tourismus der Kreisverwaltung. Mit ihrer aktiven Rolle in der LAG Uckermark verfügt sie über ein breites Netzwerk in der Region und über Erfahrungen in der Regionalentwicklung. Aufgrund der Größe der Verwaltung und des Landkreises hat das Modellvorhaben eine geringere politische Aufmerksamkeit als in den anderen Modellregionen. Dazu trägt auch die häufige Teilnahme an Förderprogrammen bei. Die Kreisverwaltung sah ihre Rolle in der Umsetzungsphase zunächst nicht auf die Abwicklung der Projekte beschränkt. Da sie zu Beginn des Modellvorhabens noch als Entwicklungsagentur angetreten war und diese Funktion dann an die LAFP übertrug, nahm die Kreisverwaltung auch Funktionen der Entwicklungsagentur wahr. Ähnlich wie die Entwicklungsagentur konnte auch der Abwicklungspartner von umfangreichen Erfahrungen mit dem Beihilfe- und Zuwendungsrecht für die Abwicklung von Förderprogrammen profitieren. Zunächst wollte die Kreisentwicklung das Modellvorhaben in erster Linie ohne großen Aufwand umsetzen. Im Verlauf des Modellvorhabens entwickelte der Abwicklungspartner den Blick für die Möglichkeiten, die *LandZukunft* prinzipiell bot. So wurde erkannt, dass man mit der Erarbeitung eines konkreten Themas neue Impulse für die Politik Ländlicher Räume in der Uckermark hätte setzen können. Dadurch setzte sich die Verwaltung intern und die regionale Partnerschaft mit den bisherigen Strategien der ländlichen Entwicklung kritisch auseinander (vgl. Kapitel II-3). Dabei wurde eine aktive Rolle der gesamten Verwaltung für die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie angemahnt. Eine stärkere Unterstützung durch Fachabteilungen bei der Gestaltung und Umsetzung des Modellvorhabens drängte sich zwar im Laufe des Modellvorhabens auf, die Kreisentwicklung konnte sich dabei aber nicht durchsetzen. Eine Ursache dafür scheint darin zu liegen, dass anders als in Holzminden oder Dithmarschen keine konkrete Leitidee bzw. Vision in der Uckermark existierte, die eine stärkere politische Aufmerksamkeit erzeugt hätte.

Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur vereinbarten auf der Grundlage ihrer Erfahrung eine Arbeitsteilung, die die fachliche Betreuung der Projektträger zentral durch die Entwicklungsagentur vorsah. Die Kreisverwaltung sollte gegenüber den Projektträgern in erster Linie als Kon-

trollinstanz mit den Sanktionsinstrumenten, die das Modellvorhaben bot, auftreten. Die Stärke der Entwicklungsagentur lag in der Beratung der Antragsteller und Projektträger, um ihren Einstieg in den Arbeitsmarkt und die Existenzgründung zu unterstützen. Hierbei konnte die Entwicklungsagentur auf ein großes Netzwerk und eigene Kapazitäten zurückgreifen und so auch unerfahrene Projektantragsteller intensiv begleiten.

Das Entscheidungsgremium der Uckermark basierte auf der LAG Uckermark, die für *LandZukunft* leicht erweitert wurde (vgl. Küpper et al. 2014). Wenige erfahrene Kreis- und Kommunalpolitiker dominierten die Arbeit dieses Gremiums. Die Projektanträge wurden intensiv und z.T. äußerst kritisch diskutiert. Insbesondere neu gewonnene Akteure aus der Wirtschaft brachten dabei neue Impulse in die Diskussionen ein. Gleichwohl folgte das Entscheidungsgremium nach kritischen Diskussionen oft den Beschlussvorlagen, teils mit nur wenigen Änderungswünschen, teils mit geringen Auflagen.

Im dreiseitigen Vertag vertrat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft das Land Brandenburg. In der Umsetzungsphase übernahm das Fachreferat Demografischer Wandel, Koordinierungsstelle bürgerschaftliches Engagement der Staatskanzlei die ideelle Unterstützung. Im Entscheidungsgremium hatte das Referat eine beratende Funktion erhalten, von der es weniger Gebrauch machte als von den regionalen Akteuren gewünscht. In der Schlussphase von *LandZukunft* beteiligte sich das Land an der Suche nach Weiterfinanzierungsmöglichkeiten für zentrale Projekte.

Die genutzten Organisationsstrukturen waren bereits durch die LEADER-Förderung etabliert. Ihre Legitimation wurde aber im Vergleich zu den anderen Modellregionen intensiver diskutiert. Die zentralen Akteure in den anderen *LandZukunft*-Regionen involvierten die Kreistagsmitglieder bewusst nicht im Entscheidungsgremium und informierten sie nur im üblichen Maß. Trotz der Einbindung der Kreistagsmitglieder in der Uckermark, wurde die Legitimität der im Rahmen von *LandZukunft* getroffenen Entscheidungen nicht diskutiert.

Kreistagsmitglieder hatten zwar kein Problem mit der Organisationsstruktur von *LandZukunft*, äußerten jedoch die Befürchtung, dass die alternativen Entscheidungsgremien langfristig die Spielräume der Kreispolitik einengten. Das Finanzvolumen von *LandZukunft* sei nicht größer als mancher Bürgerhaushalt; die dauerhafte Nutzung solcher Entscheidungsarenen verlagere jedoch strategische Fragen zur Regionalentwicklung nach außen. Da die Gremien im Rahmen ihrer Förderprogramme agierten, seien unzusammenhängende Ansätze zu erwarten, während die Kreispolitik bei angespannter Haushaltslage die Pflichtaufgaben verwalte. Demzufolge bestand politischer Druck, den Kreistag an *LandZukunft* zu beteiligen.

Die regionalen Akteure sahen die Herausbildung von geschlossenen Partnerschaften kritisch. Durch die hohen Anforderungen an die Verwaltung von Fördermittel würden Expertisen aufgebaut, um erfolgreich Mittel zu akquirieren und zu nutzen. Diese Expertise ist mit einem hohen Aufwand verbunden, um die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse an sich ständig wandeln-

den Regularien anzupassen. Dadurch entstünden Gruppen, die über einzelne Projekte hinaus häufiger an solchen Gremien teilnehmen, sodass immer wieder derselbe Pool an Experten (re)aktiviert wird. Je nach Zielstellung von Förderprogrammen würden zwar zusätzliche Akteursgruppen einbezogen, wie unternehmerische Menschen im Falle von *LandZukunft*, der Kern der Partnerschaft bleibe aber stabil, was zu fehlender Repräsentativität und Intransparenz beitrage: *„Aber es sind ja immer Strukturen, die dann selbstständig operieren in einer Clique von Experten."* (blz_010_int30)

Gleichzeitig geben Kreistagsmitglieder zu bedenken, dass sie als Ehrenamtliche bereits durch die Vielzahl der Themen und die Komplexität der zu treffenden Entscheidungen aus- bzw. überlastet sind. Die zusätzliche Teilnahme an noch mehreren Förderprogrammen mit jeweils spezifischen Förderregularien sei nicht mehr zu leisten.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Organisationsstruktur in der Uckermark durch Professionalität, etablierte Akteurskonstellationen und Fördererfahrung gekennzeichnet ist. Dabei verbinden sich die Kompetenzen aus der Arbeitsmarktförderung mit denen aus der ländlichen Entwicklung.

3.5.3 Strategischer Ansatz

Der zentrale Ansatz, vor allem Existenzgründungen anzuregen und kleine Unternehmen zu stärken, ist zwar selbst keine neue Idee in der Uckermark, ließ sich aber mit *LandZukunft* in einer bis dahin nicht praktizierten Intensität verfolgen. Der strategische Ansatz der Region umfasst drei Schwerpunkte, die sich in den drei strategischen Zielen äußern:

- Sicherung der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel mithilfe privatwirtschaftlicher Initiativen (strategisches Ziel SZ I),
- Stärkung der wirtschaftlichen Basis durch die Förderung von Potenzialen älterer Menschen (strategisches Ziel SZ II) und
- Aktive Gestaltung eines Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums im Grenzgebiet der Uckermark zu Polen (strategisches Ziel SZ III).

Deutlich zu erkennen ist der arbeitsmarktpolitische Fokus des Ansatzes, der sich in den operativen Zielen und Indikatoren widerspiegelt. Die regionalen Akteure wählten die Schwerpunkte vor dem Hintergrund bestehender struktureller Probleme und sahen darin die kontinuierliche Fortführung bestehender Aktivitäten, um die Lücke zwischen der auslaufenden Strukturfondsperiode und der noch nicht angelaufenen zu überbrücken:

> *„Die Uckermark wurde im Wettbewerb des BMELV 2012 als Modellregion „LandZukunft" ausgewählt und konnte so zusätzliche Mittel in Ergänzung zu den Zielstellungen der LAG einwerben."* (Inspektour 2014)

Vor allem die ersten beiden Schwerpunkte sind relativ offen formuliert, sodass vielfältige Projekte darunter vorstellbar waren. Auch die operativen Indikatoren sind eher typische Indikatoren der Projektförderung, die keine thematische Eingrenzung erzwingen. Der Schwerpunkt Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums hob sich im Vergleich zu den anderen Schwerpunkten thematisch ab, konnte aber auch nur mit einem unspezifischen operativen Ziel unterlegt werden. Zu diesem Schwerpunkt konnten im Verlauf des Modellvorhabens kaum Ergebnisse erzielt werden. Die kurzen Erläuterungen zum dritten Schwerpunkt im Vertrag verdeutlichen den unsicheren Umgang mit dem für die regionale Partnerschaft neuen Thema. Der Schwerpunkt selbst verblieb trotz Bemühungen am Rande der Aktivitäten und es konnten kaum Projektideen akquiriert werden.

3.5.4 Zielsystem und dessen Anwendung

Die regionale Partnerschaft wählte entsprechend ihrer Schwerpunkte drei strategische Ziele, die sie mit insgesamt acht operativen Zielen unterlegte. Die Indikatoren zur Messung der operativen Ziele sind mit diesen identisch. Der besondere wirtschafts- und arbeitsmarktbezogene Fokus der Region wird an der Auswahl der operativen Ziele deutlich (Tabelle I-3.12). Obwohl bereits Ziele in anderen – vor allem Arbeitsmarkt- und Strukturförderprogrammen formuliert wurden, stellte die Festlegung der Zielwerte für *LandZukunft* die zentralen Verantwortlichen vor große Herausforderungen:

> *„Also die damalige Entwicklung der Ziele, das war schwierig. Weil wir hatten lediglich Erfahrungen aus den Arbeitsmarktprogrammen. Da haben wir ja auch Ziele entwickelt, die konnten wir ja aber eigentlich nicht so richtig auf LandZukunft übertragen, weil das andere Ausrichtungen waren. Und auch in den LEADER-Prozessen gab es zwar schon mal Indikatoren, aber dass man die so als Ziele hätte übernehmen können, das war nicht gegeben. Also diese Ziele musste man sich hier tatsächlich wirklich alleine ausdenken. Und ich weiß noch, dass wir da ganz intensiv uns den Kopf zerrauft haben, was für Zahlen wir dahin schreiben sollen."* (blz_010_int29)

Tabelle I-3.12: Das Zielsystem der Uckermark im Modellvorhaben *LandZukunft*

Nr.	Operative Ziele (OZ) laut Vertrag	Beiträge der OZ zu SZ
OZ 1	Anzahl geförderter Unternehmen	SZ I, SZ II
OZ 2	Anteil geförderter Projektträger > 55 Jahre	SZ I, SZ II
OZ 3	Anzahl der für die Region neuen Produkte, Dienstleistungen, Verfahren und Methoden	SZ I, SZ II, SZ III
OZ 4	Umsatzsteigerung geförderter Unternehmen	SZ I, SZ II
OZ 5	Anzahl in neue Kooperationen/ Unternehmensnetzwerke eingebundene Unternehmen	SZ I, SZ II
OZ 6	Gesicherte Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen	SZ I, SZ II
OZ 7	Geschaffene Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen	SZ I, SZ II
OZ 8	Zugewanderte Arbeitskräfte mit mindestens Facharbeiterabschluss	SZ III

Quelle: Eigene Berechnungen.

Orientierungs- und Motivationsfunktion

Eine Orientierungs- und Motivationsfunktion des Zielsystems scheint kaum möglich zu sein, da sich darin keine konkrete Vision erkennen lässt. Vielmehr wird ein regionalpolitischer Ansatz fortgeführt, der seit der Wiedervereinigung Strukturprobleme zu beheben sucht, ohne dass dadurch regionale Ungleichheiten eingeebnet werden konnten. Da die regionalen Akteure bereits an vielen ähnlichen Förderprogrammen teilgenommen und in Modellvorhaben vieles ausprobiert hatten, haben sie von Beginn an größere Innovationen und Wirkungen für unrealistisch gehalten. Stattdessen legten die regionalen Akteure den Schwerpunkt auf ein effizientes Management des Modellvorhabens. Die gewährten Freiheiten, die die relativ weit gefassten Ziele boten, nutzen die Akteure für bisher nicht förderfähige Maßnahmen und zur Überbrückung der Lücke zwischen zwei Förderphasen.

Lediglich das dritte strategische Ziel zur Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums lässt eine Vision erkennen und bietet das Potenzial, regionale Akteure zu motivieren. Allerdings wird dieses Ziel nicht konsequent durch operative Ziele unterlegt und kann nicht weiter konkretisiert werden, um daran anschließend Projekte entwickeln oder einwerben zu können.

In der strukturschwachen Region geht es häufig darum, bestehende Einrichtungen und Angebote durch Anschlussförderungen zu erhalten. Die oftmals nicht-profitorientierten Akteure sind demnach weniger dadurch motiviert, neue Angebote und Arbeitsplätze zu schaffen, wie stark im Zielsystem verankert. Wenn die regionalen Ziele selbst keinen thematischen Fokus bieten, können somit Akteure mit langjähriger Erfahrung im Fördergeschäft ihre Eigeninteressen im Sinne der Arbeitsplatzsicherung und -schaffung während des Förderzeitraums als regionalen Zielbeitrag darstellen. So blieb auch die Förderung von Arbeitsplätzen z. T. einziges Ziel von Projekten.

Selektionsfunktion

Im Vorfeld der Projektauswahl im Entscheidungsgremium handelte die Entwicklungsagentur im Rahmen der Qualifizierung der Anträge mit den Projektträgern aus, welchen Zielbeitrag sie durch ihr Projekt leisten sollten. Im Entscheidungsgremium selbst spielten die operativen Ziele dagegen eher eine geringe Rolle. Lediglich die Zahl der geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätze wurde z.T. intensiv diskutiert. Hierbei ging es zum einen um die Anzahl, die tatsächlich unmittelbar auf das zu fördernde Projekt zurückzuführen sein könnte und um die Definition dessen, was als Arbeitsplatz zählen soll. Zum anderen orientierten die Mitglieder des Entscheidungsgremiums die Förderhöhe an den geschaffenen Arbeitsplätzen, wofür sie auf einen Erfahrungswert für LEADER-Projekte zurückgriffen.

Die Probleme mit der Selektionsfunktion des Zielsystems werden anhand der Schwierigkeiten, Projekte von der Förderung auszuschließen, deutlich. Aufgrund der relativ geringen thematischen Fokussierung und dem Fehlen einer Systematik zur Projektbewertung war es kaum möglich, Projektanträge nachvollziehbar von einer Förderung auszuschließen. So wurden Projekte dann abgelehnt, wenn sie aus anderen Programmen förderfähig waren. Zum Beispiel wurden Qualifizie-

rungsprojekte abgelehnt, die nach SGB-III förderfähig war. Wenn eine Ablehnung aus formalen Gründen nicht möglich war, fiel es den regionalen Verantwortlichen schwer, die Ablehnung anhand des Zielsystems inhaltlich zu begründen, wie das folgende Zitat veranschaulicht:

> *„Ja. Also wo es ein ernsthaftes Problem gegeben hat, das waren/ Die Stadt Schwedt hat ja mehrere Anträge bei LandZukunft gestellt. Also die hätten im Grunde genommen unser Gesamtbudget so mit einem Flupp aufgesaugt, um Infrastrukturwege, Radwege von PCK [Raffinerie und größter Arbeitgeber in der Region] in die Stadt zu bauen. Also es war schon schwierig, der Stadt Schwedt beizubringen, was sind die Zielausrichtungen des Modellvorhabens. Aber sie haben eigentlich nicht richtig akzeptiert, warum sie nun auch mit keinem einzigen Projektansatz bei LandZukunft zum Zuge gekommen sind, was sie uns auch tatsächlich noch übel nehmen. Also in der Beziehung hat uns LandZukunft das Leben im Austausch mit der Stadt Schwedt schon ein bisschen schwer gemacht."*

Neben den Zielen nutzte das Entscheidungsgremium zusätzliche Projektauswahlkriterien. So begrenzte das Entscheidungsgremium die Fördersumme von Projekten auf 20.000 € pro geschaffene/erhaltene Arbeitsplätze, wenn die Projekte keine weiterreichende regionale Wirkung beabsichtigte. Diese Regel wurde direkt von der LAG übernommen und als informelle Regel sporadisch auf die Projektanträge angewendet. Zudem spielte in der Projektförderung immer die Verlässlichkeit der Träger eine zentrale Rolle. Dieser Aspekt hat in der Uckermark an Bedeutung gewonnen, weil hier aus langjähriger Fördererfahrung bekannt war, dass Projekte daran scheitern können und dies Sanktionen zur Folge hatte. Der Druck bei *LandZukunft*, das relativ hohe Förderbudget zu binden, hat das Sicherheitsbedürfnis gegenüber dem Ausprobieren neuer Ideen durch unbekannte Personen befördert. Die Jährlichkeit des Bundeshaushaltes hat verstärkend dazu beigetragen, einen kontinuierlichen und verlässlichen Mittelabfluss als zentrales Ziel zu verfolgen.

> *„Sie haben gute Leute aus den letzten Jahren, wo sie genau wissen, wenn die ein Projekt machen hat das Hand und Fuß. […] Was wir eigentlich auf der Fahne hatten war ja, dass wir gesagt haben, wir wollen ja auch neue Leute in den Prozess einbinden. Ist das wirklich gelungen? Oder braucht man manchmal viel mehr Zeit? Man braucht mehr Beratungsanteil? Dann weiß man nicht, ob die wirklich verlässlich sind oder ob die es wirklich auf den Punkt bringen oder ob das nur so Schaumschläger sind."* (blz_010_int34)

Koordinationsfunktion

Die strategischen Ziele werden nicht durch operative Ziele weiter konkretisiert und die Zielerreichung messbar gemacht, sondern die operativen Ziele messen Projektergebnisse, die nicht notwendigerweise in Bezug zu den strategischen Zielen stehen (Tabelle I-3.12). Insbesondere die ersten beiden strategischen Ziele sollen durch gemeinsame Indikatoren auf der operativen Ebene gemessen werden. Demzufolge lässt ein Zielbeitrag geförderter Projekte zu diesen operativen Zielen noch keine Rückschlüsse zu, welchen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele geleistet wurde. Deshalb können die operativen Ziele alleine keine koordinierende Wirkung entfalten, sondern müssen immer zusammen mit den strategischen Zielen betrachtet werden. Zudem setzt eine Steuerung in Bezug auf die Koordination von Projekten ein klares Verständnis darüber vo-

raus, welche Aktivitäten welche Wirkungen in Bezug auf die strategischen Ziele entfalten können. In der Uckermark ergab sich dieses Verständnis weniger aus dem Zielsystem als aus der Diskussion im Entscheidungsgremium, wie es in der ländlichen Entwicklung auch ohne Steuern über Ziele üblich ist.

Die regionalen Akteure stellen selbst fest, dass die genutzten Ziele nicht unbedingt zur Auswahl der Projekte, die am besten zur Zielerreichung geeignet waren, führten. Oftmals setzten sich Projektanträge, deren Mehrwert für die regionale Entwicklung nur diffus beschrieben werden konnte, im Entscheidungsgremium durch. Das folgende Zitat illustriert dieses Problem und weist zudem darauf hin, dass damit eine Ungleichbehandlung von Projektanträgen einhergehen kann:

> *„Und es waren trotzdem qualitativ hochwertige Projekte. Wir haben ja auch eine ganze Menge aussortiert, wo wir gesagt haben, das passt gar nicht. Aber man muss sich zukünftig wirklich sehr genaue Gedanken machen und muss dann sehr konsequent dann auch in den Entscheidungsgremien dann klar ersichtlich für alle eine Tendenz fahren. Und da sind wir, glaube ich, doch des Öfteren von manchem Weg abgekommen. Ein Stück weit auch diesen Zwängen gebunden, dass man eben gesagt hat, okay wir schöpfen das Geld dann eben jetzt aus, wir lassen das nicht verfallen. Weil das können wir uns hier in der Region nicht leisten, Geld verfallen zu lassen."* (blz_010_int29)

Zielerreichung der Region Uckermark

Abbildung I-3.16 zeigt die prozentuale Erreichung der Zielwerte am Ende der Förderphase, wie sie im Vertrag und dann im Zuge des Halbzeitberichts festgelegt wurden. Laut Vertrag sollten 15 Unternehmen gefördert werden. Bereits im Jahresbericht 2012 nahm die regionale Partnerschaft aufgrund von Übererfüllung des Ziels für dieses Jahr eine Erhöhung des Ziels auf 20 Unternehmen bis Ende 2014 vor. Der Halbzeitbericht nennt dann bereits 22 Unternehmen als Zielwert, der auch relativ genau erreicht wird. Mittels der Typisierung von Projektträgern konnten insgesamt nur sieben Unternehmen (private, öffentliche und gemeinnützige Unternehmen) ermittelt werden. Demnach wurden bei diesem Indikator auch geförderte Einzelpersonen berücksichtigt, die ein Unternehmen gründen wollten.

Der Anteil an geförderten Personen über 55 Jahre wurde in Folge des Halbzeitberichts von vormals 20% auf 7% reduziert. Im Endbericht fehlt aber der prozentuale Anteil. Stattdessen enthält der Bericht die exakte Anzahl von sechs Personen über 55 Jahre, die eine Förderung erhielten. Unklar bleibt, wer zu diesen Personen gezählt wurde und auf welche Gruppe sich der Anteil ursprünglich beziehen sollte. Geht es um das Alter der Projektträger, zählen dazu Personen, deren Arbeitsplatz erhalten oder geschaffen wurde, oder sind auch Personen einbezogen, die an geförderten Maßnahmen teilgenommen haben. Aufgrund der diffusen Datenlagen stellt die Abbildung I-3.16 keinen Zielerreichungsgrad für dieses operative Ziel dar.

Der Zielwert bezüglich neuer Dienstleistungen, Verfahren und Methoden in der Region änderte sich ebenfalls mehrfach. Nachdem im Jahresbericht 2012 eine Erhöhung von 15 auf 45 vorgeschlagen wurde, wird im Halbzeitbericht ein Wert für 2014 von 30 angestrebt. Im Jahresbericht

2013 wurde die Zahl im Zuge der Nachverhandlung mit dem BMEL dann auf 35 korrigiert. Was genau neue Dienstleistungen, Verfahren und Methoden für die Region sein können, bleibt unklar und wird auch nicht in den Zuwendungsbescheiden näher definiert bzw. von den Projektträgern in ihren Schlussverwendungsnachweisen erläutert. Die regionale Partnerschaft weist hierfür eine Übererfüllung sowohl für die im Vertrag festgelegten Zielwerte als auch für die angepassten aus.

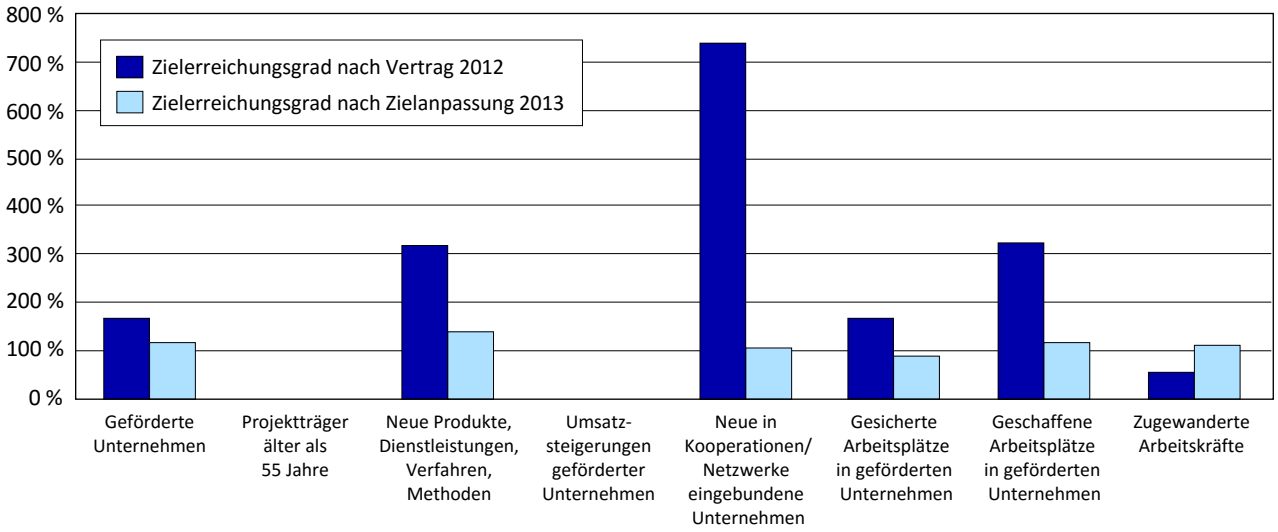
Die Steigerung des Umsatzes geförderter Unternehmen wurde im dreiseitigen Vertrag mit einem Anteil von 10 % für 2012, 2013 und 2014 genehmigt. Ab dem Halbzeitbericht wird dieses operative Ziel nicht mehr ausgewiesen, weil die regionalen Akteure davon ausgingen, dass ein solcher Effekt wohl nicht zu messen oder zu erwarten wäre. Die Streichung dieses operativen Ziels wird nicht in den Berichten begründet, offensichtlich aber vom BMEL im Rahmen der Nachsteuerung im Sommer 2013 akzeptiert.

Die Anzahl der in neue Kooperationen/Unternehmensnetzwerke eingebundenen Unternehmen übertraf den ursprünglich festgelegten Zielwert um ein Vielfaches, der angepasste Zielwert wurde hingegen relativ exakt erreicht. Die Projektträger übermittelten diese Werte, ohne dass sie verdeutlichten wie, warum und mit welchem Mehrwert sich Unternehmen in die Projekte eingebracht hatten. Damit kann die Entwicklungsagentur diese Angaben nicht nachprüfen und den Beitrag zu den strategischen Zielen abschätzen.

Auf die Probleme mit den Indikatoren zu gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen sowie zugewanderten Arbeitsplätzen wurde bereits im Zwischenbericht eingegangen (Küpper et al., 2014: 108). Die beiden ersten Zielwerte wurden nach oben angepasst, während der letzte nach unten korrigiert wurde. Dadurch konnten alle drei Zielwerte relativ genau erreicht werden.

Arbeitsmarkteffekte lassen sich auf dieser Grundlage nicht bewerten, da die erhaltenen und geschaffenen Arbeitsplätze unterschiedlich interpretiert wurden. Zum einen beziehen sich diese Zahlen oftmals auf die unmittelbar geschaffenen oder erhaltenen Jobs während des Förderzeitraums mit unsicherer Perspektive darüber hinaus. Bei den erhaltenen Arbeitsplätzen ist zudem unklar, ob diese Arbeitsplätze ohne Förderung ausgelaufen wären oder ob es sich um die Stellen der Antragsteller selbst handelt. Damit wäre zumindest eine andere qualitative Aussagekraft dieser Indikatoren verbunden als üblicherweise unterstellt. Zum anderen wurden unterschiedlich ausgestattete Stellen angegeben – neben Nennungen von Honorarverträgen finden sich auch ehrenamtliche Stellen in der Dokumentation.

Abbildung I-3.16: Zielerreichung der operativen Ziele in der Region Uckermark



Quelle: Eigene Darstellung.

3.5.5 Projektentwicklung und Umsetzung

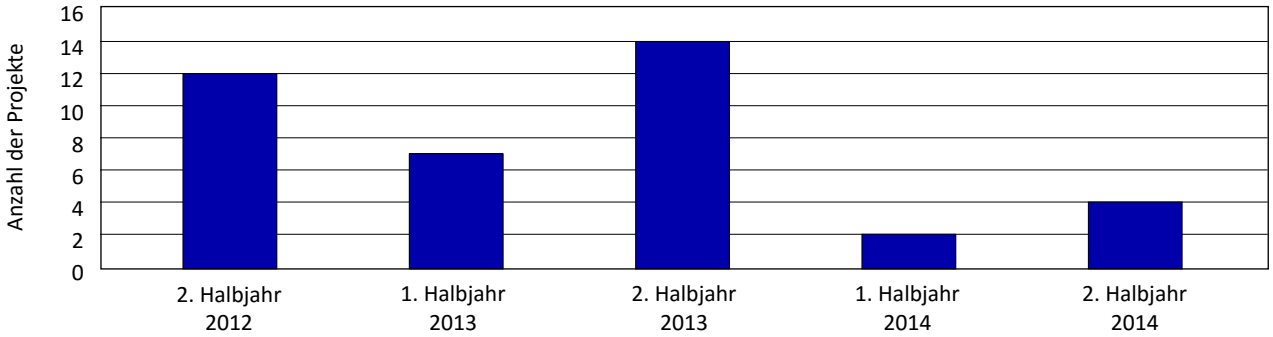
Drei der fünf Startprojekte, die im dreiseitigen Vertrag vorgesehen waren, wurden wie vereinbart bis Ende 2012 begonnen. Zusätzlich verabschiedete das Entscheidungsgremium sieben weitere Vorhaben in diesem Jahr. Ein viertes Starterprojekt begann Anfang 2013, das fünfte konnte jedoch nicht starten. Die regionale Partnerschaft suchte insbesondere Projekte, mit denen private Personen Ideen verwirklichen wollten. Anders als in den anderen Modellegionen initiierten und entwickelten die Akteure des organisatorischen Kerns der Partnerschaft keine Projekte selbst, sondern akquirierten Projektanträge durch öffentliche Aufrufe und Aktivierung ihrer Netzwerke.

Im Verlauf des Modellvorhabens wurde mehrmals versucht, den strategischen Schwerpunkt „Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums“ voranzubringen. Es zeigte sich frühzeitig, dass die Ansprache der Netzwerke nicht ausreichte, um geeignete Projekte zu akquirieren. Das Engagement von Abwicklungspartner und der Entwicklungsagentur, die wenigen Projektansätze zu diesem strategischen Ziel in die Umsetzung zu bringen, scheiterten an den Rahmenbedingungen der Projekte. So konnte z. B. eine Qualifizierung einer polnischen Fachkraft nicht unterstützt werden, da die Maßnahme über die Laufzeit des Modellvorhabens hinaus gedauert hätte.

Die Verteilung der begonnenen Projekte pro Halbjahr im Förderzeitraum (Abbildung I-3.17) zeigt eine Konzentration auf das zweite Halbjahr. Diese Entwicklung weist darauf hin, dass die Berücksichtigung der Jährlichkeit des Bundeshaushaltes den Mehrwert von Regionalbudegts im Modellvorhaben einschränkt. Am Ende des Jahres dürfte ein gewisser Druck bestanden haben, die vorhandenen Mittel zu binden und die Unsicherheit einer Mittelübertragung ins Folgejahr zu umge-

hen. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass das Entscheidungsgremium zum Jahresende Projekte genehmigte, die in der ersten Jahreshälfte vielleicht noch abgelehnt worden wären.

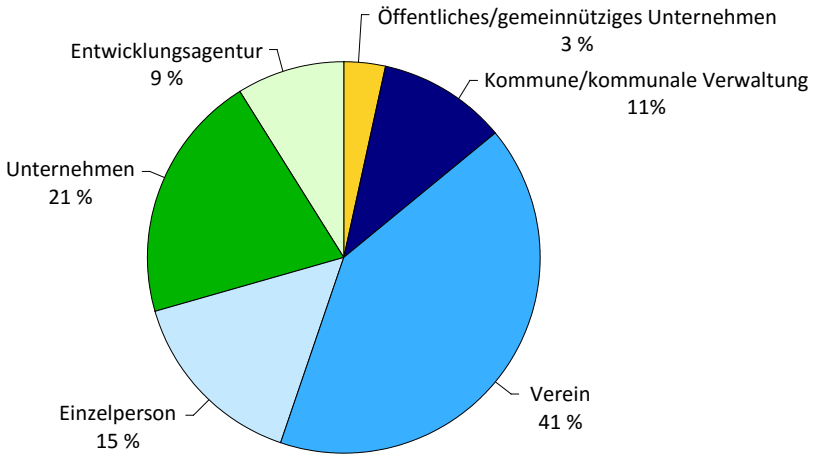
Abbildung I-3.17: Begonnene Projekte pro Halbjahr



Quelle: Eigene Darstellung.

Kommunale und öffentliche Projektträger führten im Vergleich zu den anderen Modellregionen wenige Projekte im Rahmen von *LandZukunft* durch und nutzten zusammen nur 14 % der Fördermittel (Abbildung I-3.18). Stattdessen wurden 14 Projekte von Einzelpersonen gefördert, die aber aufgrund ihrer geringen Größe nur 15 % der Mittel banden. Die 16 Projekte, die Vereine umsetzten, beanspruchten hingegen 41 % des Regionalbudgets. Ein relativ hoher Anteil der Fördermittel floss in die vier Projekte von Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe 21 % des Regionalbudgets in Anspruch nahmen. Mit 9 % des Regionalbudgets benötigte die Entwicklungsagentur einen wesentlich geringeren Anteil als in den anderen Modellregionen, wobei die Kosten aufgrund ihres verzögerten Arbeitsbeginns später anfielen.

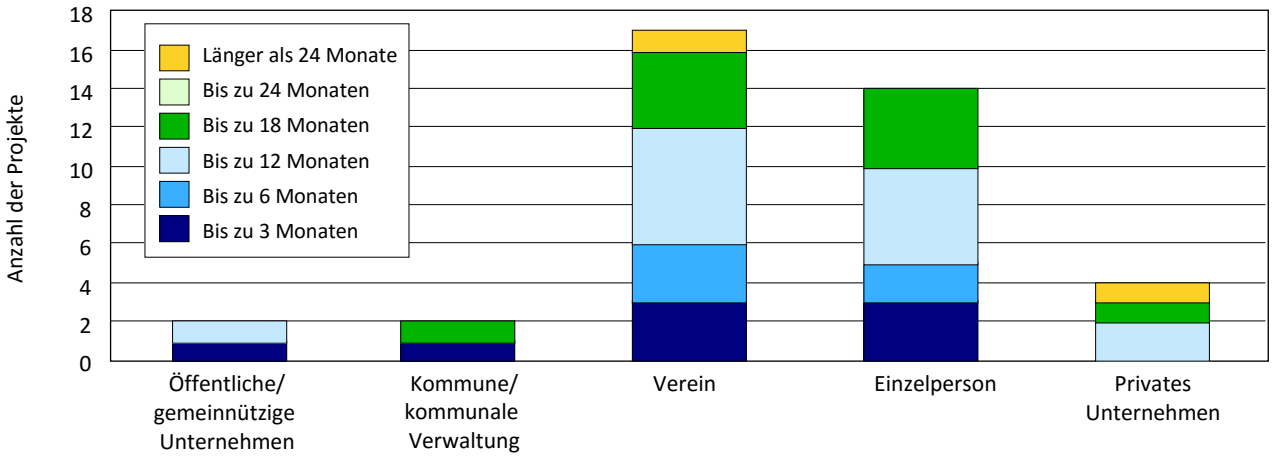
Abbildung I-3.18: Anteil der verwendeten Fördermittel von *LandZukunft* nach Projektträgertyp



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch hinsichtlich der Projektlaufzeiten zeigte sich eine große Bandbreite zwischen den Projektträgertypen (Abbildung I-3.19). Während öffentliche Projektträger kurze bis mittellange Projekte umsetzten, dauerten die Projekte der Vereine und Unternehmen oftmals länger als 24 Monaten. Der Großteil der Projekte lief kürzer als 12 Monate.

Abbildung I-3.19: Länge der Projekte nach Projektträgertyp (ohne Entwicklungsagentur)



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Großteil der Projektanträge – gerade zu Beginn der Umsetzungsphase – resultierte aus den vorliegenden LEADER-Anträgen, die in der auslaufenden Förderperiode nicht mehr finanziert werden konnten. Die regionalen Akteure diskutierten im Entscheidungsgremium einen möglichen Mehrwert der eingereichten Projekte gegenüber der LEADER-Förderung durchaus kritisch. Diese Diskussion hat sich dann aber kaum auf die konkreten Entscheidungen ausgewirkt; allenfalls forderte das Gremium Nachbesserungen zur stärkeren Abgrenzung von den LEADER-Kriterien nach. Letztlich gelang es nicht, bestehende Projektanträge nachvollziehbar von der Förderung auszuschließen, da die Sicherung des Mittelabflusses als zentrales Erfolgskriterium galt.

Aufgrund der offenen Akquise mussten viele Projekte verstärkt auch hinsichtlich des Beihilferechts genau geprüft werden. Viele Antragsteller begründeten ihre Projektidee mit einem Nutzen für die Daseinsvorsorge. Die kritische Begutachtung zeigte dann aber, dass der individuelle Nutzen im Vordergrund stand und der Beitrag zur regionalen Daseinsvorsorge zweifelhaft war. Die Einrichtung einer Arztpraxis in der Region stellte sich z. B. als Versuch heraus, die Renovierung neuer Praxisräume, die sich unweit des ursprünglichen Standortes befanden, subventionieren zu lassen, sodass ein Mehrwert für die regionale Daseinsvorsorge nicht gegeben war und der Projektantrag abgelehnt wurde.

3.5.6 Anreizsystem und Controlling

Bundesministerium versus regionale Partnerschaft

Das Zielsteuerung und Regionalbudget sollten neue Impulse in der Regionalentwicklung ermöglichen. Durch die Lockerung der Rahmenbedingungen für Zuwendungen sollten in *LandZukunft* neue Dinge entwickelt und erprobt werden. In der Uckermark wirkte dieser Anreizmechanismus weniger. Viele der ersten Projekte dienten vor allem dazu, die notwendige Mittelbindung herzustellen, die durch das BMEL erwünscht wurde. Aufgrund der guten Vernetzung der Akteure in der Uckermark untereinander und aufgrund des bereits aufgebrauchten Budgets der LEADER-Förderung konnten frühzeitig viele Projektantragsteller zur Einreichung ihrer Anträge motiviert werden. Die Mittelbindung war für die Uckermark anders als für die anderen Modellregionen mit weniger etablierten Strukturen oder auch durch neue strategische Ansätze keine Herausforderung. Im ersten Halbjahr konnten bereits 12 Projekte begonnen werden. Die Regelung zur Nachrangigkeit der Förderung in *LandZukunft* (Küpper et al. 2014) führte im Zusammenwirken mit der auslaufenden LEADER-Periode dazu, dass Mittel auch zur Überbrückung bis zur folgenden Förderperiode verwendet wurden.

Ein positiver Aspekt des Regionalbudgets bestand für die regionalen Akteure darin, dass sich die Projektanträge weniger an Förderrichtlinien anpassen mussten. Als gelungenen Anreiz betrachten die zentralen Akteure die Möglichkeit, Eigenleistungen als Eigenanteile einbringen zu können. Gerade für die Förderung strukturschwacher Räume in den neuen Bundesländern seien diese unbaren Leistungen von großer Bedeutung, da das Eigenkapital vieler Akteure nach wie vor geringer ausfalle als in den westlichen Bundesländern. Das Instrument eröffne damit bessere Möglichkeiten, kleinere Projekte für Einzelpersonen zu fördern. Davon ist in der Uckermark umfangreich Gebrauch gemacht worden.

> *„Diese Möglichkeit, sozusagen durch Eigenleistung, durch Projektsteuerung; dadurch, dass man selber praktisch bestimmte Aufgaben innerhalb des Projekts auch erledigt und das aber auch anerkannt wird, das sozusagen in den Gesamtkosten ansetzen zu können, das ist ein/ also, gerade für diese Region, wo die Eigenkapital/ das Eigenkapital so gut wie nicht vorhanden ist, weil immer an der Grenze gewirtschaftet wird, ist der große Vorteil von LandZukunft gewesen. Im Gegensatz zu anderen Förderprogrammen."* (blz_010_int33)

Das Controlling der Zielerreichung erfolgte über die Jahresberichte und den Halbzeitbericht. Für das Jahr 2012 meldete die regionale Partnerschaft dem BMEL, dass alle operativen Zielwerte erreicht wurden. Aufgrund der schnellen Umsetzung mehrerer Projekte in den ersten Monaten des Modellvorhabens schlug die regionale Partnerschaft bereits im Jahresbericht 2012 für fünf der acht operativen Ziele neue, ambitioniertere Zielwerte für 2013 und drei für 2014 vor. Allerdings wurden diese Anpassungsvorschläge nicht für die Nachsteuerung im Rahmen des Halbzeitberichtes genutzt. Der Halbzeitbericht verwendete stattdessen 7 neue Zieländerungen für 2014, von denen vier über die im Jahresbericht 2012 formulierten Zielwerte hinausgingen und drei nach unten korrigiert wurden. Die Anpassungen erfolgten jedoch relativ vorsichtig, was darin deutlich

wird, dass drei der nach oben korrigierten Zielwerte für 2014 bereits zum Halbzeitbericht erreicht waren. Darin spiegelt sich wider, dass im Jahresbericht 2012 und im Halbzeitbericht lediglich die Planzahlen, d. h. die Angaben der Projektträger in den genehmigten Anträgen verwendet wurden, und die zentralen Akteure davon ausgingen, dass diese Angaben zu optimistisch waren und nach unten korrigiert werden müssten. Probleme erkannten die zentralen Akteure in der Uckermark beim Indikator „Umsatzsteigerung" in den geförderten Unternehmen. Oftmals konnten die Projektträger keine verlässlichen Daten liefern, weshalb sie diesen Indikator ab dem Zwischenbericht nicht weiter benutzten.

Insbesondere wegen der Überschreitung der neuen Zielwerte für 2014 zur Halbzeit forderte das BMEL die regional Verantwortlichen auf, einen Vorschlag zur Zielanpassung zu erarbeiten. Daraufhin wurden zwei Zielwerte für 2014 nach unten angepasst (Anteil geförderter Projektträger über 55 Jahre und Zugewanderte Arbeitskräfte mit mindestens Facharbeiterabschluss) und drei erhöht (Anzahl für die Region neue Produkte, Dienstleistungen, Verfahren, Methoden; Anzahl in neue Kooperationen eingebundene Unternehmen; geschaffene Arbeitsplätze). Diese neuen Zielwerte nutzt die regionale Partnerschaft im Jahresbericht 2013 zur Messung der Zielerreichung und weist keine Zielwerte für das Jahr 2013 mehr aus. Allerdings werden hier auch noch größtenteils Planzahlen verwendet, sodass die Zielerreichung am Ende des Jahres 2014 teilweise unter dem für 2013 angegebenen Wert lag. Weil zu diesem Zeitpunkt schon fast alle Mittel des Regionalbudgets für 2014 gebunden waren, gab es kaum noch Handlungsspielraum zum Nachsteuern, um die untererfüllten Ziele noch zu erreichen. Demnach stellte die Zielerreichungskontrolle kein wirksames Controlling-Instrument dar, da die Zielanpassungen einfach die Abweichungen zwischen Plan und Wirklichkeit in der Erfolgsdokumentation verringerten.

Aufgrund des offenen Zusammenhangs zu den strategischen Zielen geben die Indikatoren und Zielwerte nur einen begrenzten Einblick in die erbrachten Leistungen und den regionalen Mehrwert der Projekte, der über die individuellen Ziele der Projektträger hinausreichen. Vielmehr verdeutlicht das Steuern über Ziele in der Form wie es in der Uckermark erfolgte, dass die operativen Zielwerte zur Legitimierung regionalen Handelns dienen. Da das BMEL ebenfalls an einer erfolgreichen Dokumentation von *LandZukunft* interessiert war und den Selbststeuerungsaspekt des Steuerns über Ziele betonte, verfolgte es keine aktive Rolle bei der Nachsteuerung und drängte nicht darauf, Maßnahmen einzuleiten, um verfehlte Zielwerte trotzdem zu erreichen. So unternahm die regionale Partnerschaft z. B. keine Anstrengungen, um ältere Projektträger bevorzugt zu fördern oder Projekte zur Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums zu entwickeln. Die Übererfüllung einiger operativer Ziele und die planmäßige Verausgabung der verfügbaren Mittel ließen über das Verfehlen einiger operativer und strategischer Ziele hinweggesehen.

Eine aktive Förderung älterer Arbeitnehmer erfolgte nicht, obwohl das gewählte Ziel dies nahelegt. Da aus dem gewählten operativen Ziel keine eigenen spezifischen Maßnahmen abgeleitet wurden, konnte das Erreichen des Ziels nicht weiter beeinflusst werden. Durch die Übererfüllung einiger operativer Ziele kann eine Untererfüllung jedoch kompensiert werden. Für die strategi-

sche Zielerreichung lässt sich jedoch festhalten, dass ein Beitrag zum inhaltlichen Kern des strategischen Ziels sich nicht durch die bloße Messung des operativen Zielindikators ableiten lässt.

Im Austausch mit dem Ministerium schätzten die zentralen Verantwortlichen, dass die Verhandlungen im gesamten Prozesse von *LandZukunft* auf Augenhöhe stattfanden, Probleme und Wünsche ernst genommen und Lösungen gemeinsam erarbeitet wurden. Diese vertrauensvolle Zusammenarbeit ist ein wichtiges Element beim Steuern über Ziele, da die ehrliche Benennung von Probleme und Zielabweichungen Voraussetzungen ist, um eine effektive Nachsteuerung vorzunehmen. Dies kann aber auch Ausdruck großer Flexibilität auf Seiten des BMEL sein, den Interessen der regionalen Partnerschaft nachzukommen und das Steuern über Ziele weniger restriktiv umzusetzen.

Regionale Partnerschaft versus Projektträger

Im Verhältnis zwischen Projektträgern und regionaler Partnerschaft sind die Fördermittel das zentrale Anreizsystem. Für die Projektträger war die Förderung besonders attraktiv, weil die Beratung intensiv, die Abwicklung mit relativ geringem Aufwand verbunden und der Beitrag zu den regionalen Zielen einfach darstellbar war. Einerseits leistete das Projekt selbst bereits einen Zielbeitrag, andererseits ließ die fehlende Definition der Indikatoren einen großen Spielraum für die Dokumentation der Zielerreichung. Zudem konnten Eigenleistungen auf den Eigenanteil angerechnet werden, was zu hohen Förderquoten auf den baren Teil genutzt werden kann.

Die Uckermark verfügte im Gegensatz zu den anderen Regionen über bestehende Monitoringinstrumente, die sie in *LandZukunft* anwenden konnte, um ihre Projektträger zu kontrollieren und zu evaluieren (Mehr dazu Küpper et al. 2014). Die Zuwendungsbescheide beinhalteten die Zielvereinbarungen mit den Projektträgern, sodass die zentralen Verantwortlichen über eine wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeit bei Zielabweichungen verfügten.

Aufgrund der Vielzahl akquirierter Projekte wäre ein funktionierendes Instrumentarium nötig gewesen, um bei der Projektauswahl und -begleitung nachvollziehbare Entscheidungen treffen und eine Gleichbehandlung der Projektträger gewährleisten zu können.

> *„Weil wenn wir mal ehrlich sind, Sie haben das bestimmt auch erlebt, wir hatten ja im Entscheidungsgremium zwar eine intensive Diskussion, aber wenn es zum Beispiel um die Diskussion der kommunalen Projekte gegangen ist, die ja definitiv nicht unbedingt LandZukunft-Projekte gewesen sind, da waren die Vertreter dann doch wieder zu sehr Amtsdirektoren oder Bürgermeister und haben im Grunde genommen sich gegenseitig nicht angegriffen, was sie durchaus auch ja bei wirtschaftlichen Projekten gemacht haben.* Und da fragen wir uns, *ob man das im Projektmonitoring, in der Projektbegleitung und der ganzen Umsetzungsstruktur dieses Modellvorhabens hätte anders aufbauen müssen.“* (blz_010_int29)

Das Erreichen vieler gewählter Zielwerte hing in hohem Maße von anderen Faktoren als der Zuwendung durch *LandZukunft* ab. Die Umsatzsteigerung geförderter Unternehmen, gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze, die Zuwanderung von Arbeitskräften hängen nur im kleinen Maße von

den Projekten und der Unterstützung der Projekte ab. Da die Ziele nicht weiter definiert wurden, ist eine verlässliche Prüfung durch die EA und Abwicklung fast unmöglich. Das Beispiel des operativen Ziels zur Umsatzsteigerung verdeutlicht die fehlende Nachprüfbarkeit des Indikators:

> *„Das Problem ist/ Naja, die haben uns da schon Zahlen aufgeschrieben. Aber die waren einfach so abstrakt, dass ich gesagt habe, was soll das? Da haben die mir manchmal eine tausendfache Umsatzsteigerung aufgeschrieben. Also, also das hat überhaupt nicht funktioniert. […] und ist es natürlich auch im Nachhinein ein Indikator gewesen, wo ich mir sage, ich kann es ja auch nicht überprüfen.* (blz_010_int29).

Die funktionale Arbeitsteilung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklung sollte Beratung und Kontrolle von Projektträgern klar trennen. Beide Partner vermuteten, dass Probleme in der Projektumsetzung oftmals nicht gegenüber der Kreisverwaltung in der Rolle des Kontrolleurs angezeigt werden. Somit war eine intensive Begleitung und Beratung durch die Entwicklungsagentur erforderlich, um Umsetzungsprobleme frühzeitig zu erkennen und entsprechende Lösungen gemeinsam erarbeiten zu können. Damit die Projektträger ihre Ziele am Ende erreichen können, reichte ein rein finanzielles Controlling, wie es bei anderen Förderungen üblich ist, nicht aus.

> *„Und ich denke, wenn wir das über diese Steuerung, über die Zielvereinbarung nicht gemacht hätten, dann hätten wir dann irgendwann das fertige Projekt bekommen und dann hätte ich im Sachbericht oder im Bericht zum Verwendungsnachweis gelesen, warum vielleicht das und das nicht funktioniert hat und warum nur das funktioniert hat. Und wir sind aber vorher im Prozess geblieben. Also die waren zu mindestens so sensibilisiert, dass sie das Gespräch mit uns suchen mussten, um zu sagen, Mensch, ich krieg das jetzt hier nicht hin.“* (blz_010_int29)

In der Uckermark bestand zudem die Herausforderung, Sanktionsmaßnahmen festzulegen bzw. zu entscheiden, welche angewendet werden sollten. Ausreichende Sanktionsinstrumente existieren zwar, spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung von Projekten – vor allem in der Rückforderung von Mitteln. Diese Option wollten die zentralen Akteure aber vermeiden. Dabei bestand großer Spielraum, die noch akzeptable Zielabweichung bzw. die akzeptablen Argumente zur Begründung der Abweichung zu bestimmen. In der Uckermark bezeichneten die Akteure die Option der Mittelrückforderung als das Damoklesschwert, das sie dann nutzten, wenn informelle, kommunikative Steuerungsversuche scheiterten. Das Controlling bestand also vor allem aus dem Aufbau vertrauensvoller Beziehungen zu den Projektträgern und der regelmäßigen offenen Kommunikation einerseits und in der genauen Prüfung der Projektzwischenberichte andererseits.

Der Abwicklungspartner und die Kreispolitik wollten ungern Sanktionen gegen die Personen aussprechen, die durch die Förderung unterstützt werden sollten. Hier gelte es abzuwägen, inwieweit diese Akteure durch Mittelrückforderungen zusätzlich zu ihren unter Umständen nicht realisierten Projekten geschadet würden. Ein Dilemma besteht auch generell bei dieser Art von Vertragsschluss darin, dass die regionale Partnerschaft von den Ergebnissen der Projektträger abhängt, um ihre regionalen Ziele zu erreichen und gegenüber dem BMEL nachzuweisen. Restriktive Maßnahmen sind dann nicht zu erwarten, da eine Kreisverwaltung diese Sanktionen als Mittler

zwischen BMEL und Projektträger durchsetzen müsste. Die Kreisverwaltung befürchtet einerseits als Kontrolleur gegenüber den Projektträgern auftreten zu müssen und andererseits als Mitschuldiger vom BMEL angesehen zu werden:

> *„Stellen Sie sich mal vor, es würde der Landkreis kommen und sagen: Wir haben jetzt die Projekte gemacht und die Hälfte ist völlig danebengegangen. Was würden Sie denn dazu sagen? Oder was würde der Bund dazu sagen? Ah, so haben wir das aber nicht gemeint. Die Leute sind ja zum Erfolg verdammt. Also produzieren sie den Erfolg."* (blz_010_int30)

Gleichzeitig sieht die Kreisentwicklung *LandZukunft* als Chance, ihre Position innerhalb der Kreisverwaltung und -politik zu stärken. Denn die Kreisentwicklung ist als freiwillige Leistung immer wieder von Einsparforderungen betroffen. Vor diesem Hintergrund hat sie als Abwicklungspartner ein starkes Interesse darin, die Bedeutung der Vorhaben herauszustellen. Am Erfolg des Modellvorhabens muss sich auch die Kreisentwicklung messen lassen.

Die Akteure erkennen das Anlastungsrisiko, das mit dem Regionalbudget verbunden ist und vor allem durch die Kreisverwaltung als Abwicklungspartner zu tragen ist. In der Schlussphase des Modellvorhabens besteht die Sorge darüber, wie der Rechnungshof und andere Kontrollgremien Zielabweichungen der Region vom dreiseitigen Vertrag bewerten. Die regionalen Akteure mit ihrer Fördererfahrung glauben, dass das Risiko einer Anlastung vorhanden ist, und zweifeln, ob die Kontrollbehörden berücksichtigen, dass es sich um ein Modellvorhaben handelte. Zudem ist unklar, ob die dokumentierten Begründungen von Zielabweichungen durch die Projektträger einer Prüfung Stand halten.

3.5.7 Fazit für Effektivität, Aufwand und Legitimität

In der Uckermark existierten die weitreichendsten Erfahrungen zur Nutzung von Zielsystemen gegenüber den anderen *LandZukunft*-Regionen. Die Sicherheit im Umgang mit der Nutzung der Ziele und in der Abwicklung von Projekten ermöglichte es der regionalen Partnerschaft von Beginn an, kontinuierlich Mittel zu binden. Die Akteure empfanden das Steuerungsinstrument daher weniger herausfordernd und konnten ihm viel Positives abgewinnen, da sie in dessen Nutzung große Handlungsspielräume für die ländliche Entwicklung erkennen. Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus der Uckermark mit Bezug zur Effektivität, Aufwand und Legitimität des Steuerungsinstruments zusammengefasst werden.

Die **Effektivität** des Steuerns über Ziele ist eher gering einzustufen. Der thematisch wenig fokussierte strategische Ansatz lässt sich kaum durch spezifische Indikatoren, die in direktem Bezug zu den strategischen Zielen stehen, unterlegen. Somit bleibt der Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele fraglich. Eine besondere Motivation und Orientierung durch die Ziele erscheint schwierig in einer Region, die bereits vielfach Adressat vergleichbarer Förderinitiativen war. Die Selektionsfunktion kann ebenso hinterfragt werden, da der Druck, die verfügbaren Mittel in den jeweiligen Jahren zu verausgaben oder zumindest zu binden, die Auswahl anhand der Ziele über-

lagerte. Zudem zeigt sich, dass trotz des zentralen Ziels, die privatwirtschaftliche Daseinsvorsorge und die Unternehmensentwicklung zu fördern, letztlich nur wenige Unternehmen Zuwendungen erhielten. Stattdessen wurden viele Projekte von Vereinen gefördert, die z.T. mit der Gefahr von Kettenförderung für erfahrene Projektträger verbunden sind. Zudem genehmigte das Entscheidungsgremium auch kommunale Projektanträge. Diese Akteursgruppe war ursprünglich nicht im Fokus des strategischen Ansatzes, aber relativ stark im Entscheidungsgremium vertreten.

Das Potenzial älterer Menschen zu nutzen, war ebenfalls ein strategisches Ziel, das die regionale Partnerschaft nicht ganz konsequent verfolgte. So zeichnete sich bereits früh ab, dass der Anteil der geförderten Projektträger, die älter als 55 Jahre waren, deutlich unter dem Zielwert lag. Diese Zielkontrolle führte jedoch nicht dazu, dass entsprechende Projektträger gezielt angesprochen oder andere Projektanträge aufgeschoben wurden, bis entsprechende Projekte vorhanden waren.

Bezüge zum dritten strategischen Ziel in Bezug auf die Gestaltung eines gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums findet sich hingegen kaum in den realisierten Projekten wieder. Dabei hätte dieser Schwerpunkt eine gewisse Motivationsfunktion erfüllen können, da alle interviewten Akteure hierin ein gewisses Potenzial sahen und das Thema auch eine politische Aufmerksamkeit hätte erzeugen können. Zur Umsetzung des Themas, so sehen es auch die regionalen Akteure, reichte die bloße Projektakquise nicht aus, sondern die zentralen Akteure hätten selbst Projekte entwickeln müssen. Allerdings wären zunächst Netzwerkprojekte mit nicht investiven Maßnahmen erforderlich gewesen, um die notwendigen grenzüberschreitenden Kommunikations- und Kooperationsstrukturen aufzubauen. Dieser Ansatz wäre im Vergleich zu den geförderten Projekten sehr viel langwieriger und nicht so gut geeignet gewesen, die relativ hohen Fördersummen auszugeben. Die beteiligten Akteure auf allen Ebenen betrachteten aber die Verausgabung der Mittel als zentrales Erfolgskriterium.

Der zusätzliche Aufwand zur Umsetzung des Steuerungsansatzes ist in der Uckermark relativ positiv zu bewerten. Das äußert sich darin, dass durch die Vorerfahrungen im Projektmanagement ein effektives Controlling bestand und gleichzeitig eine vergleichsweise große Anzahl von Projekten von der Entwicklungsagentur betreut wurde. Grundlage hierfür war auch, dass eingespielte Organisationsstrukturen und umfangreiche Erfahrungen mit der Entscheidungsfindung über und die Kontrolle von Projekte in der Uckermark vorhanden waren. Trotz der vielen Projekte, die die verantwortlichen Akteure betreuten, konnten Antragsteller intensiv betreut, Entscheidungen effizient vorbereitet und Mittel im Vergleich zu den anderen Modellregionen frühzeitig gebunden werden. Trotz der professionellen Struktur, die sich in der Erfahrung der Entwicklungsagentur bei der Begleitung von Existenzgründern äußerte, war der Aufwand für die Begleitung der Projektträger hoch. Einerseits sollten gerade nicht erfahrene Antragsteller, die intensiver betreut werden mussten, gefördert werden. Andererseits verlangte die Übertragung der finanziellen Abwicklung auf die regionale Partnerschaft informelle vertrauensbildende und unterstützende Maßnahmen, um harte Sanktionen zum Projektende zu vermeiden.

Angesichts knapper öffentlicher Haushalte kann jedoch kritisiert werden, dass das Modellvorhaben Ressourcen des Kreises durch die Übernahme der Abwicklung und Teile der Funktion der Entwicklungsagentur in hohem Maße beanspruchte. Die Personalknappheit in der Verwaltung zwang somit zur effizienten Abwicklung des Modellvorhabens, zumal *LandZukunft* nicht das einzige Vorhaben, das parallel bearbeitet werden musste, darstellte. Neue Instrumente und thematische Ausrichtungen werden dabei zumindest teilweise von außen an die regionalen Akteure herangetragen, treffen aber nicht unbedingt die Problemwahrnehmung in den Regionen selbst. Letztlich schränkt dies auch die Handlungsfähigkeit der Region ein, anstatt sie zu erweitern, da die Ressourcen daraufhin spezialisiert und genutzt werden, effizient Fördermittel in die strukturschwache Region einzuwerben.

Die Einbindung von Kreistagsmitgliedern in das Entscheidungsgremium zeigte die vorhandene Sensibilität für die Einbindung demokratisch legitimierter Institutionen in die ländliche Entwicklung zur Herstellung von **Legitimität**. Durch die Nutzung der LAG Uckermark als Entscheidungsgremium war bereits ein Kreistagsmitglied involviert. Zusätzlich wurde der Vorsitzende des zuständigen Kreistagesausschusses in das erweiterte Gremium für *LandZukunft* berufen. Vorbehalte gegenüber den Entscheidungen gab es kaum; stattdessen kritisierten die regionalen Akteure eher generell die Vielzahl von Modellvorhaben und Förderinitiativen, die parallele Strukturen zu den gewählten Gremien schaffen und aufgrund des nötigen Expertenwissens Bürger von der Beteiligung ausschließen. Die Integration der Unternehmensvertreter in das Entscheidungsgremium bereicherte die Diskussionen zu den einzelnen Projektanträgen. Der Diskussionsverlauf spiegelt sich jedoch häufig nicht in den Entscheidungen wider. Oftmals folgte das Entscheidungsgremium trotz umfassender Kritik der Beschlussvorlage und formulierte allenfalls einige Auflagen.

Die Kreisentwicklung nutzt darüber hinaus das Modellvorhaben, um ihre Akzeptanz als freiwillige Aufgabe innerhalb der Kreisverwaltung und -politik zu festigen. Allerdings konnte sie die inhaltliche Unterstützung der Projekte durch die Fachreferate nicht erreichen, da die politische Aufmerksamkeit des Vorhabens durch die Verwaltungsspitze zu gering war und die Fachabteilungen nicht von Beginn an eingebunden waren. Der Zwang zur Output-Legitimierung, der nicht nur auf die Kreisentwicklung, sondern auch auf die regionale Partnerschaft insgesamt und das BMEL zutrifft, birgt jedoch Risiken hinsichtlich des Controllings und der Selbstevaluation im Rahmen des Steuerns über Ziele. Gerade bei fehlender Definition der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung wie in der Uckermark und hoher Flexibilität in Bezug auf Zielanpassungen seitens des BMEL verbleiben relativ große Spielräume für die Interpretation von Erfolgen und Zielabweichungen bei den zentralen Akteuren der Region. So sind zwar am Ende alle Akteure Stolz auf das Erreichen der Ziele, inwiefern die vorhandenen Mitteln aber noch effektiver hätten eingesetzt werden können, wird nur teilweise hinterfragt.

3.6 Vergleich der regionalen Fallstudien

Der Vergleich der vier Modellregionen hinsichtlich ihrer Governance lässt Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennen. In Tabelle I-3.13 werden die zentralen Erkenntnisse hinsichtlich der Vergleichsdimensionen zusammengefasst und gegenübergestellt. Auf dieser Basis werden im Folgenden Hypothesen zur Erklärung ähnlicher und verschiedener Beobachtungen in den Regionen abgeleitet und Zusammenhänge zwischen den Dimensionen identifiziert.

Die Rahmenbedingungen unterschieden sich insbesondere dahingehend, ob etablierte Strukturen der Regionalentwicklung in den Modellregionen vorhanden waren oder erst noch aufgebaut werden mussten. Teilweise ergab sich die Möglichkeit, bestehende Organisationsstrukturen z. B. aus der LEADER-Förderung für *LandZukunft* zu nutzen, wie in Holzminden und der Uckermark. Die Übernahme der Organisationsstrukturen mit ihren jeweiligen Akteurskonstellationen begünstigt auch eine Kontinuität in Bezug auf den verfolgten strategischen Ansatz. So führen die regionalen Partnerschaften in Holzminden und der Uckermark bestehende Strategien fort, die vor *LandZukunft* initiiert wurden oder bereits etabliert waren. Im Gegensatz dazu hatte sich der Landkreis Dithmarschen bewusst gegen die Verwendung der LAG als zentrale Organisation entschieden und versucht, für die Regionalentwicklung neue Akteure zu beteiligen. In der Folge entstand auch mit dem Bildungsschwerpunkt eine neue Strategie, die jedoch von der bereits vorab entwickelten Strategie zur Innenentwicklung flankiert wurde. Die Modellregion Birkenfeld weist hingegen die Besonderheit auf, dass auf der Kreisebene keine Strukturen der Regionalentwicklung vorlagen und die regionale Identität gering ist. Daher wollte der Kreis das Modellvorhaben auch dazu nutzen, regionale Strukturen aufzubauen und einen stärkeren regionalen Zusammenhalt zu fördern, auch weil seine Vertreter bei einer anstehenden Kreisgebietsreform eine Aufteilung des Landkreises befürchten. Die Kreisverwaltung spielte zwar in allen Modellregionen die zentrale Rolle, in Birkenfeld war ihr Einfluss aber besonders groß, um die Bedeutung lokaler Interessen zu begrenzen.

Tabelle I-3.13: Vergleichende Übersicht über die Besonderheiten regionaler Governance mit dem Steuern über Ziele

	Birkenfeld	Dithmarschen	Holzminden	Uckermark
Rahmenbedingungen	- Keine etablierten Strukturen der Regionalentwicklung und vielfältige Aktivitäten neben LandZukunft - Geringes regionales Zusammengehörigkeitsgefühl	- Vorhandene Strukturen und Kompetenzen der Regionalentwicklung - Hohe regionales Zusammengehörigkeitsgefühl	- Vorhandene Strukturen und Kompetenzen zum strategischen Ansatz - Neupositionierung in der Tourismusförderung mit neuer Strategie und Organisation	- Vorhandene Strukturen und Kompetenzen - Viel Erfahrung mit regionalen Entwicklungsinitiativen
Organisationsstruktur	- Starke Rolle des Landkreises und ausgewählter lokaler Unternehmer - Grundlegender Aufbau benötigter Strukturen und Netzwerke	- Neue Akteure jenseits der Regionalentwicklung - Starke Rolle des Landrates - Ausdifferenzierte Arbeitsstrukturen in Gremien zur Projektbegleitung	- Verknüpfung von LEADER-Struktur und Tourismusmanagement, starke Rolle des SVR	- LEADER-Struktur ergänzt um Unternehmensvertreter - Starke Rolle von Politik- und Förderprofis
Strategischer Ansatz	- Sehr offen mit nachträglicher Fokussierung hin zu Bildung und Energiewende	- Aufbau von Bildungsketten und außerschulischen Lernorten ergänzt um Innenentwicklung	- Qualitätsverbesserung im Tourismus ergänzt um Regionalentwicklung im weiteren Sinne	- Breiter Ansatz mit gewissem Fokus auf Arbeitsplatzförderung
Zielsystem	- Motivation durch strategische Ziele - Keine Nutzung der operativen Ziele für die regionale Steuerung - Kaum Möglichkeiten unpassende Projektideen auszusortieren	- Motivation durch strategischen Ansatz und weniger durch Zielsystem - Operative Ziele aus geplanten Projekten abgeleitet, sodass kaum Selektionsfunktion - Große Lücke zwischen strategischen Zielen und operativen, sodass geinge Koordinationsfunktion	- Hohe Motivationsfunktion für den organisatorischen Kern - Strategischer Ansatz und andere Kriterien für Projektauswahl entscheidend, sodass geringe Selektionsfunktion - Konsistentes Zielsystem und Verhandlung des Zielbeitrages der Projektträger führt zu relativ hoher Koordination	- Kaum zusätzliche Motivation, da Ziele seit langem verfolgt - Gewisse Selektionsfunktion, aber auch andere Kriterien zur Projektauswahl relevant - Auf Grund der breite des Zielsystems geringe Koordinationsfunktion
Projektentwicklung und -umsetzung	- Projektentwicklung zunächst zentral durch den organisatorischen Kern, dann Einwerbung von Projekten erfahrener Träger - Viele Projektideen nicht umgesetzt	- Projektideen in Bewerbungsphase, dann Suche nach interessierten Trägern, die die Ideen konkretisierten und relativ autonom umsetzten	- Einwerbung von Projekten teils im Wettbewerbsverfahren sowie eigene Projekte der Entwicklungsagentur	- Einwerbung von Projektideen unter Nutzung etablierter Netzwerke und teils Qualifizierung der Anträge gemeinsam durch Träger und organisatorischen Kern
Anreize und Controlling	- Verzögerungen beim Mittelabfluss führten zu starkem Druck seitens BMEL - Förderung förderfähiger Anträge angesichts geringen Wettbewerbs und Druck, Mittel nicht verfallen zu lassen	- Nutzung der Handlungsspielräume zum Ausprobieren eines neuen Ansatzes - Große Autonomie der Projektumsetzenden und Verplanung des Großteils der Mittel zu Beginn erschwert Nachsteuerung	- Nutzung der Handlungsspielräume zur Durchsetzung einer relativ neuen Strategie und zur Etablierung der gegründeten Organisationsstruktur	- Nutzung der Handlungsspielräume zur Gewährleistung günstiger Förderkonditionen für übliche Projekte der Regionalentwicklung

Tabelle I-3.13: Vergleichende Übersicht über die Besonderheiten regionaler Governance mit dem Steuern über Ziele – **Fortsetzung** –

	Birkenfeld	Dithmarschen	Holzminden	Uckermark
	- Nutzung der neuen operativen Ziele ausschließ-ich zur Dokumentation gegenüber dem BMEL - Ziele nicht im Zuwendungsbescheid, sondern Kontrolle über Projektziele bzw. -bausteine	- Operative Ziele messen nicht die angestrebten Qualitäten, sodass die Zielerreichung die Leistungen nicht abbilden	- Verweis auf Bindung der Zielvereinbarung und geringe Nachverhandlungsmöglichkeiten entscheidend, um Projektträger auf Zielerreichung zu verpflichten	- Zum Teil Anpassung der Zielwerte an die Zielerreichung, um die Zielerreichungskontrolle zur Dokumentation des Erfolgs nach außen verwenden zu können
Effektivität	- Erreichung der operativen Ziele, aber unabhängig von der Steuerung, sondern bedingt durch entsprechende Wahl der Zielwerte - Beitrag zu strategischen Zielen unklar und Erfolg v. a. in Verausgabung der Mittel gesehen	- Erreichung der operativen Ziele, aber unklarer Beitrag zu den Strategischen - Regionale Steuerungsmöglichkeiten bei der Entwicklung der Projektideen aber wenig Nachsteuerungsmöglichkeiten in der Umsetzungsphase	- Etablierung des strategischen Ansatzes durch Steuerung über die operativen Ziele und Überzeugungsarbeit - Strukturierte Weiterführung der Kerninitiativen in neues Regionalentwicklungskonzept	- Erreichung einiger operativer Ziele bei unklarem Beitrag zu strategischen Zielen - Keine Steuerungsmöglichkeit bezogen auf ein strategisches Ziel in Umsetzung - Prominente Einzelprojekte erlangen z. T. strategische Bedeutung für Region
Aufwand	- Hoher Aufwand für den organisatorischen Kern bei unklarem Nutzen der dezentralisierten Finanzabwicklung - Hoher zeitlicher Aufwand für die Mitglieder im Entscheidungsgremium auf Grund der Vielzahl von Projektanträge, die überarbeitungsbedürftig oder nicht umsetzbar	- Begrenzter Auswand des organisatorischen Kerns durch wenige Projekte und dezentralisierte Umsetzung - Zeitlicher Aufwand für die Mitglieder im Entscheidungsgremium und den Arbeitsgruppen bei begrenzter Wirkung	- Hoher Aufwand des organisatorischen Kerns zur Vermittlung des strategischen Ansatzes und Verpflichtung aller Beteiligten auf die vereinbarten Ziele - Aufwand für Mitglieder der Gremien ähnlich wie bei LEADER	- Begrenzter Auswand des organisatorischen Kerns durch etablierte Routinen und hohe Förderkompetenz - Aufwand für Mitglieder der Gremien ähnlich wie bei LEADER
Legitimität	- Relativ hohe Akzeptanz, die abhängig von der Ausschöpfung des Regionalbudgets und den anerkannten Persönlichkeiten im Entscheidungsgremium war	- Relativ hohe Akzeptanz, die abhängig von den anerkannten Persönlichkeiten im Entscheidungsgremium und der zentralen Rolle des Landrates war - Projektträger hinterfragten jedoch teils die Fachkompetenz der Mitglieder im Entscheidungsgremium angesichts des für sie neuen Themas Bildung	- Relativ hohe Akzeptanz, die abhängig von der Berücksichtigung kommunaler Interessen, Rückendeckung durch die Landrätin und anerkannte Fachkompetenz der Entwicklungsagentur im touristischen Schwerpunkt war - Bemühung um nachvollziehbare Entscheidungsfindung durch Nutzung eines standardisierten Bewertungssystems für Projektanträge	- Akzeptanz durch Einbindung des Kreistages im Entscheidungsgremium - Kreisentwicklung aber unter Druck, diese freiwillige Leistung zu rechtfertigen

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Bezug auf den strategischen Ansatz fällt zunächst auf, dass keine der vier Modellregionen die Vorgabe des BMEL in der Ausschreibung zur Bewerbungsphase, sich auf einen thematischen Schwerpunkt zu konzentrieren, konsequent umgesetzt hat. Unter Governance-Gesichtspunkten liegt der Vorteil einer solchen Strategie darin, verschiedene Interessen berücksichtigen zu können, Handlungsspielräume in der Umsetzungsphase zu wahren und einen Konsens zwischen den heterogenen Beteiligten zu begünstigen. Zudem ermöglicht ein breiterer strategischer Ansatz die emergent-adaptive Strategiebildung, da ein Aufruf zur Projekteinreichung viele Vorschläge erwarten lässt, aus denen dann die besten ausgewählt werden können, sodass sich die eigentliche Strategie erst im Verlauf des Modellvorhabens konkretisiert. Die Uckermark kann als Beispiel für dieses Vorgehen gelten und Birkenfeld hat diesen Ansatz übernommen, nachdem die zentrale Projektentwicklung durch den organisatorischen Kern nicht die erhofften förderfähigen Projekte erbrachte. Schließlich besteht auch ein Vorteil mehrerer thematischer Schwerpunkte darin, das Risiko von Umsetzungsproblemen zu streuen und so den Mittelabfluss zu gewährleisten. So hat Dithmarschen das Thema der Innenentwicklung auch dazu genutzt, größere Summen durch Investitionen zu binden. Angesichts des neuen Themas Bildung war den Verantwortlichen nicht klar, ob dieses Thema mit seinen nicht-investiven Maßnahmen genügend Nachfrage erzeugen würde, um die Mittel zu verausgaben. Deshalb trug die Ergänzung um das bekannte Thema Innenentwicklung zur Risikostreuung bei.

Der breite strategische Ansatz kann sich jedoch nachteilig auf die Formulierung und Anwendung des Zielsystems auswirken. Denn ein kohärentes Zielsystem, das sich zur Auswahl von Projekten, zur Koordination der Einzelaktivitäten und zur Kontrolle der erbrachten Leistungen eignet, wird durch einen thematischen Fokus begünstigt, da das Fachwissen zum ausgewählten Thema gezielt bei der Zielformulierung eingebunden werden kann. Zudem treten bei breiten Ansätzen verstärkt Gewichtungsprobleme zwischen den verschiedenen Themen auf, wodurch die Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Prioritätensetzungen sowie die frühzeitige Ablehnung von Projektideen erschwert werden.

Insgesamt hatten alle regionalen Partnerschaften Probleme, geeignete operative Ziele zu definieren, die den strategischen Ansatz und die strategischen Ziele operationalisierten. Dadurch ist eine motivierende Wirkung eher durch die strategischen Ziele zu erwarten als durch das Erreichen messbarer operativer Zielwerte. Zudem können Projekte nicht allein anhand ihres Zielbeitrages ausgewählt werden. Hinzu kommen Interpretationen des Beitrags zu den strategischen Zielen durch die Beteiligten sowie weitere Kriterien. Insbesondere die räumliche Verteilung der Projekte spielt bei starkem Einfluss kommunaler Interessen eine wichtige Rolle. In Birkenfeld und Dithmarschen wurden die operativen Ziele bewusst nicht zur genauen Konkretisierung der strategischen genutzt, da die Spezifizierung des Ansatzes erst im Laufe der Umsetzungsphase erfolgen sollte bzw. konnte.

Die Nutzung der strategischen Ziele hängt von der Vorgehensweise bei der Projektentwicklung ab. Die operativen Ziele sind zur Auswahl und Koordination der Projekte besonders wichtig, wenn breit zur Einreichung von Projektideen aufgerufen wird und eine gewisse Konkurrenz zwischen

verschiedenen Anträgen besteht. In Dithmarschen und zu Beginn der Umsetzungsphase auch in Birkenfeld bestand dazu kein Anlass, weil die Projekte in der Bewerbungsphase entwickelt wurden bzw. zentral durch den organisatorischen Kern entwickelt werden sollten. Im Gegensatz dazu erforderte die Einwerbung von Projekten transparente und nachvollziehbare Entscheidungen, zu denen operative Ziele einen Beitrag leisten können. Bei *LandZukunft* wirkte sich das im Vergleich zur ähnlichen LEADER-Förderung umfangreiche Budget jedoch negativ auf die Orientierung der Projektauswahl anhand des Zielbeitrages aus, da durch Verzögerungen zu Beginn der Umsetzungsphase ein gewisser Druck entstand, Gelder zügig zu verausgaben, auch wenn der Zielbeitrag eher gering ausfiel.

Die Kontrollfunktion der operativen Ziele hängt nicht nur von der Qualität der Ziele ab, sondern auch davon, ob die vereinbarten Zielbeiträge, wie z. B. in Holzminden, verbindlich im Zuwendungsbescheid verankert wurden. Allerdings versuchten alle Abwicklungspartner, Sanktionen zu vermeiden, um wichtige regionale Akteure nicht zu schädigen. Auch das BMEL verzichtete auf Sanktionen bei Nicht-Erreichung der Ziele, da es das Vertrauensverhältnis zu den regionalen Akteuren nicht zerstören wollte und letztlich auf deren Mitwirkungsbereitschaft angewiesen war. Wichtiger als das Steuern über Ziele war dem BMEL die Kontrolle über den Mittelabfluss, der als Bewertungskriterium von allen Beteiligten geteilt wird.

Die Nachsteuerung anhand der Zielerreichungsgrade erfolgte kaum, sodass untererfüllte Ziele auch zum Ende der Laufzeit in der Regel nicht erreicht werden konnten. Das lässt sich zum einen mit der geringen Verfügbarkeit förderfähiger Projektanträge, dem hohen Aufwand zur Betreuung und Abwicklung der vorhandenen Anträge und fehlender Ressourcen zur Entwicklung entsprechender Ideen erklären. Zum anderen arbeiteten die Verantwortlichen lange Zeit mit Planzahlen, sodass die tatsächliche Zielerreichung lange unklar blieb und die Laufzeit des Modellvorhabens zu kurz für umfangreiche Nachsteuerungen war. In der Folge wurden Ziele und Zielwerte an die absehbaren Ergebnisse angepasst und der Spielraum bei der Messung der Zielerreichung ausgenutzt, um Erfolge vorweisen zu können. An dieser Demonstration von Erfolgen hatten nicht nur die regionalen Akteure, sondern auch das BMEL ein Interesse.

Vor diesem Hintergrund kann von der Zielerreichung nicht unmittelbar auf eine effektive Steuerung geschlossen werden. Denn wenn die operativen Ziele zwar messbar sind, ihr Beitrag zu den strategischen Zielen aber unklar bleibt, gibt die Zielerreichungskontrolle wenig Hinweise für Nachsteuerungserfordernisse. Im ungünstigsten Fall kann sogar das Vorfolgen operativer Ziele zur Vernachlässigung der strategischen führen, weil große Anstrengungen zur Erfüllung der Kennzahlen unternommen werden und die eigentlichen Ziele aus dem Blick geraten. Zudem kann auch die erhoffte Output- und Throughput-Legitimation ausbleiben, wenn Kritiker die operativen Ziele und deren Messung in Zweifel ziehen.

Der Aufwand für die Umsetzung des Steuerungsansatzes hängt von den Erfahrungen mit vergleichbaren Initiativen der Regionalentwicklung und den vorhandenen Organisationsstrukturen ab. Falls beides fehlt, sind zumindest in der Anfangsphase erhebliche Ressourcen zum Aufbau von

Strukturen und Kompetenzen erforderlich. Die Ressourcen fehlen dann insbesondere dem organisatorischen Kern, um die Strategie inhaltlich voranzutreiben. Insbesondere die Dezentralisierung der finanziellen Abwicklung führt zu erheblichem Aufwand und Unsicherheiten bei den regionalen Akteuren, ohne dass hierdurch ein unmittelbarer Nutzen erkennbar war. Unabhängig davon ist der Aufwand der Beteiligten aber mit dem im Rahmen der LEADER-Förderung zu vergleichen. Da die zentralen Verantwortlichen versuchten, auf harte Sanktionen zu verzichten, bestand ein gewisser Aufwand darin, den ständigen Kontakt zu den Projektträgern aufrechtzuerhalten, um frühzeitig informell nachsteuern zu können. Dabei mussten die zentralen Akteure insbesondere die Ziele und strategischen Ansätze kommunizieren, die die operativen Ziele nicht abbildeten.

Die regionalen Akteure scheinen die Legitimität der Organisationsstruktur und der Entscheidungsverfahren nicht zu hinterfragen. Dabei speist sich die Legitimität aus der Reputation der beteiligten Akteure wie Unternehmer, Landräte oder Fachexperten. Zudem ist von einer gewissen Gewöhnung an Entscheidungsformen unabhängig von den demokratischen Institutionen, wie z. B. in der LEADER-Förderung seit vielen Jahren praktiziert, auszugehen. Somit trug die Nutzung dieser etablierten Strukturen, wie in Holzminden und der Uckermark, zur Akzeptanz der Entscheidungsverfahren von *LandZukunft* bei. Input- und Throughput-Legitimation hängen dabei wesentlich vom organisatorischen Kern ab, der die Gremien zusammensetzt, Entscheidungen vorbereitet, Sitzungen leitet und die Anmerkungen der Mitglieder im Entscheidungsgremium berücksichtigt. Somit kam den vom Modellvorhaben adressierten Kreisverwaltungen eine besonders zentrale und verantwortungsvolle Rolle zu, die sie zur Stärkung ihrer Rolle in der Regionalentwicklung nutzen konnten. Die Output-Legitimation hängt im Wesentlichen von sicht- oder messbaren Ergebnissen ab, die die Beteiligten über ihre kausalen Annahmen mit bestimmten Wirkungen verbinden. Konsensuales Bewertungskriterium ist dabei der Mittelabfluss und – bei großem Einfluss lokaler Interessen – die räumliche Verteilung der verausgabten Mittel.

4 Fazit Teil I

In diesem Abschnitt werden die drei zu Beginn dieses Teils formulierten Forschungsfragen vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse zusammenfassend beantwortet: Inwiefern ist das Steuern über Ziele in Verbindung mit dem Regionalbudget ein effektives Steuerungsinstrument und welche Faktoren beeinflussen diese Effektivität im Rahmen von *LandZukunft*? (2) Wie aufwändig ist dieses Steuerungsinstrument und für wie legitim halten die regionalen Akteure diese Steuerung? (3) Welchen Bedingungen sind zu beachten, sollte das Steuern über Ziele in die Regelförderung übernommen werden? Die letzte Frage zielt dabei auf die Übertragbarkeit des Steuerungsansatzes und Handlungsempfehlungen ab.

Hinsichtlich der Bewertung der Steuerungsinstrumente fällt auf, dass sich die Ergebnisse der standardisierten Befragung und der Fallstudien teilweise stark unterscheiden. Die Wahrnehmung der Akteure fiel dabei äußerst positiv aus, was sich in den Befragungsergebnissen und zunächst auch den Interviews widerspiegelte. Durch konkrete Nachfragen wurden dann aber auch die Defizite und Probleme deutlich oder die Interviewten konnten keine Beispiele für entsprechende Erfahrungen anführen. Zudem bestand durch die direkte Beobachtung in den Gremien ergänzt um die Dokumentenanalyse ein umfassender Einblick in die tatsächlichen Prozesse. Somit zeigen die Fallstudien, dass die Befragungsergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind.[1]

Effektivität des Steuerns über Ziele mit Regionalbudget

Die Effektivität des Steuerungsansatzes zeigt sich zunächst in der Motivation der regionalen Akteure, am Modellvorhaben teilzunehmen und sich zu engagieren. Hierfür war sicherlich das zur Verfügung gestellte Regionalbudget, das relativ flexibel eingesetzt werden konnte, maßgeblich. Darüber hinaus boten am ehesten die strategischen Ziele eine Vision, die zum Engagement motivierte. Die Auswahl der geförderten Projekte und deren Koordination erfolgten zwar in der Wahrnehmung der befragten Akteure anhand der operativen Ziele. Eine Selektionsfunktion lässt sich allenfalls für Holzminden und die Uckermark erkennen, während in Birkenfeld und Dithmarschen die operativen Ziele aus den Projektideen entstanden sind. Zudem spielten neben den Beiträgen zu den Zielen auch weitere Kriterien, wie ein regionaler Proporz oder die Verlässlichkeit des Antragstellers eine zentrale Rolle. Eine Koordinationsfunktion lässt sich am ehesten in Holzminden beobachten, wo die Projektträger mittels Zielvereinbarungen zu einem Beitrag zur regionalen Tourismusstrategie verpflichtet wurden. In Holzminden konnte die regionale Partnerschaft die operativen Ziele zur Kontrolle der erreichten Leistungen nutzen, da diese Ziele in der Regel einen relativ plausiblen Bezug zu den strategischen Zielen aufwiesen. Darüber hinaus war allerdings die Kontrollfunktion der operativen Ziele gering, da sie in erster Linie der Dokumentation der Erfolge nach außen dienten und weniger zum konkreten Nachsteuern der Aktivitäten, um

[1] So wurde zum Beispiel deutlich, dass die Akteure in Birkenfeld zwar den operativen Zielen eine gewisse Steuerungswirkung beimaßen, sich in den Interviews aber herausstellte, dass die Interviewpartner diese Ziele in der Regel nicht kannten und darunter die Projektziele bzw. -bausteine verstanden.

Ziele, die drohten nicht erreicht zu werden, doch noch zu erreichen. In Dithmarschen nutzte die regionale Partnerschaft z. B. die regelmäßige Abfrage der Zielwerte, um informell Druck auf die Umsetzer auszuüben. Inwiefern diese kommunikativen Maßnahmen aber einen Einfluss auf die Zielerreichung hatten, ist fraglich. Zudem kann der Druck zur Erreichung eines operativen Ziels, das die eigentlich beabsichtigten Qualitäten nicht hinreichend abbildet, kontraproduktiv wirken. Insgesamt war die Kontrolle über den Mittelabfluss aber das entscheidende Steuerungsinstrument, das auch das BMEL nutzte. Die Konzentration auf den Mittelabfluss führte jedoch teilweise dazu, dass die Zielerreichung aus dem Blick geriet und dass auch Projekte mit geringem Zielbeitrag gefördert wurden. So ließ sich zum Teil beobachten, wie die Zielwerte an die tatsächliche Zielerreichung angepasst wurden.

Die regionalen Gestaltungsspielräume, über den Einsatz der verfügbaren Mittel selbst zu entscheiden und eigene Prioritäten unabhängig von einer Förderrichtlinie zu verfolgen, hat dazu beigetragen, auch für die ländliche Entwicklung neue Akteure zur Beteiligung zu motivieren. Dadurch konnten neue Impulse für die Strategieentwicklung gewonnen werden, die auch zum Ausprobieren neuer Themen wie in Dithmarschen führten. Auf der anderen Seite führte die Nutzung etablierter Organisationsstrukturen eher zur Weiterentwicklung bestehender Strategien. Dafür konnte dann aber auch, wie im Falle von Holzminden, auf bestehenden Erfahrungen und Fachkompetenzen aufgebaut werden, um geeignete Ziele zu formulieren. Zudem konnten sich die beteiligten Akteure auf die inhaltliche Steuerung konzentrieren und mussten nicht wie in der Region Birkenfeld zunächst entsprechende Organisationsstrukturen, Entscheidungsregeln und Förderkompetenzen entwickeln. Darüber hinaus erleichtert ein etabliertes Netzwerk die Akquise hinreichend vieler Projektideen zur verfolgten Strategie, um dann die vielversprechendsten auswählen zu können. Ein möglichst enger thematischer Fokus erleichterte die Ableitung eines konsistenten Zielsystems, sodass die operativen Ziele in Bezug zu den strategischen stehen und gleichzeitig von den Projektträgern direkt beeinflussbar sind. Die Effektivität der Zielsysteme unterschied sich auch deshalb zwischen den Modellregionen, weil das BMEL auf eine Verhandlung der Ziele nach der Auswahl der Regionen verzichtete, um zügig mit der Umsetzung beginnen zu können. Die Nachverhandlung nach dem Halbzeitbericht war dann bereits zu spät, um noch wirksame Änderungen am Zielsystem vornehmen zu können. Zudem vermischte die Androhung von Rückzahlungen bei Zielverfehlung die regionale Selbststeuerung mit der externen Kontrolle, was zu wenig ambitionierten Zielsetzungen, dem Vermeiden des dokumentierten Scheiterns unter Nutzung der Handlungsspielräume bei der Messung der Indikatoren und der Ausnutzung der Informationsasymmetrie der regionalen Akteure gegenüber dem BMEL bei der Anpassung der Ziele führte.

Ein für die beteiligten Akteure neuer thematische Fokus wie in Dithmarschen erfordert, sich in dieses Feld zunächst einzuarbeiten, bevor sinnvolle Ziele formuliert werden können. Aufgrund der relativ kurzen Start- und Qualifizierungsphase, in der diese konzeptionelle Arbeit nicht abgeschlossen werden konnte, standen die regionalen Akteure hier vor der Herausforderung, die Ziele während der Umsetzungsphase gleichzeitig weiter definieren und konkretisieren zu müssen. Die Wirksamkeit der Zielsteuerung hängt außerdem davon ab, ob ein Konsens hinsichtlich der Ziele

besteht und sie dadurch eine gewisse Bindungswirkung entfalten, die vertraglich festgeschrieben ist und auf die im Konfliktfall verwiesen werden kann. Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn die zentralen Verantwortlichen wie in Holzminden ein starkes Eigeninteresse mit der Erreichung der Ziele verfolgen. Ebenfalls zeigt der Fall Holzminden, dass es zur Motivation der Projektträger beiträgt, wenn die zentralen Akteure ihnen verschiedene Ziele, zu denen sie einen Beitrag leisten möchten, zur Auswahl stellen können.

Allerdings schränkt der zeitliche Druck des Fördermittelgebers sowie von den regionalen Akteuren, die Mittel zu verausgaben, die Effektivität des Steuerns über Ziele stark ein, weil damit ein starkes Interesse aller Beteiligten besteht, Entscheidungen unabhängig von den Zielen zu treffen. Dieser Druck entstand durch die Jährlichkeit des Budgets, sodass unsicher war, ob das BMEL die nicht ausgegebenen Mittel ins nächste Haushaltsjahr übertragen konnte. Zudem waren bereits für das Jahr 2012 600.000 Euro veranschlagt. Da die Umsetzungsphase erst im Mai 2012 startete und außerdem erhebliche Startschwierigkeiten in den meisten Regionen bestanden, war Druck, die Fördermittel zügig zu verausgaben, von Beginn an präsent. Eine weitere für das Steuern über Ziele ungünstige Rahmenbedingung ergab sich aus der relativ kurzen Laufzeit des Modellvorhabens, in der bauliche Maßnahmen kaum geplant und umgesetzt werden konnten. Zudem bestanden die gemeldeten Zielerreichungsgrade lange Zeit nur aus Planzahlen aus den Projektanträgen, sodass die tatsächlichen Werte lange unklar blieben. Für grundlegende Änderungen, um Ziele dennoch zu erreichen, bleiben am Ende kaum noch Zeit und Fördermittel übrig.

Aufwand und Legitimität des Steuerungsansatzes

Die regionalen Akteure hatten keinen großen Aufwand zur Messung der operativen Ziele. Allenfalls der organisatorische Kern der Partnerschaft – bestehend aus Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner – hatte einen gewissen Aufwand, der sich aber nicht signifikant negativ auf die subjektiv eingeschätzte Effizienz des Modellvorhabens auswirkte. Die finanzielle Abwicklung von *LandZukunft*, die das BMEL weitgehend auf die regionale Ebene übertrug, stellte jedoch den organisatorischen Kern der Partnerschaften vor erhebliche Herausforderungen. Die Prüfung der Nachrangigkeit des Fördermitteleinsatzes, der beihilferechtlichen Relevanz und der Fördergrundlage führten zumindest zu Beginn der Umsetzungsphase zu langwierigen Entscheidungen über Projektanträge und Unsicherheiten für die Antragsteller. Ermessensspielräume wurden sehr unterschiedlich ausgelotet und die Hoffnung beschleunigter Verfahren aufgrund kurzer Wege erfüllte sich kaum. Des Weiteren erzeugte das finanzielle Controlling mit der Verwendungsnachweisprüfung und den Vor-Ort-Prüfungen einen erheblichen Aufwand, zumal Sanktionen durch informelle Kommunikationsprozesse vermieden werden sollten und nicht unbedingt dafür geschultes Personal prüfen musste. So bestand die Gefahr, dass Förderkoalitionen entstehen, in denen die Beteiligten auf allen Ebenen ein Interesse daran haben, die Gelder zu verausgaben und Rückforderungen im Rahmen unabhängiger Prüfungen zu vermeiden. Schließlich bestand noch ein erheblicher zeitlicher Aufwand für die Mitglieder in den Gremien, der aber vergleichbar mit dem im Rahmen von LEADER-Prozessen war. Gerade die für ländliche Entwicklungsprozesse neuen Akteure brachten kritische Diskussionsbeiträge ein, deren Einfluss auf die Entscheidungen oftmals gering blieb. Insbesondere im Entscheidungsgremium der Modellregion Birkenfeld fanden häufig

lange Diskussionen statt, die zu Nachbesserungen durch die Antragsteller oder zur Ablehnung von Projektanträgen führten.

Etablierte Organisationsstrukturen und Fördererfahrung tragen dazu bei, den Aufwand für den Steuerungsansatz zu verringern. Ein fokussiertes Zielsystem hilft, unpassende Projektideen bereits frühzeitig im Prozess auszuschließen, sodass die aufwendige Qualifizierung der Anträge entfällt. Klare Regeln zur Entscheidungsfindung und zum Controlling entlasten ebenfalls den Entscheidungsprozess. Die Umsetzung weniger Großprojekte, die regional entwickelt und dann lokal umgesetzt werden, verringert den Aufwand ebenso wie die Akquise dezentral entwickelter Projekte erfahrener Träger wie in der Uckermark. Die dezentrale Umsetzung der Projekte kann jedoch wie im Falle Dithmarschens dazu führen, dass trotz erheblichen Betreuungsaufwandes die Gremien kaum Einfluss auf die Dienstleister nehmen konnten. Zudem erfordert die Vermeidung von Sanktionen, um den für die ländliche Entwicklung benötigten Akteure nicht zu schaden, einen kontinuierlichen Austausch mit den Projektträgern. Da nicht alle Eventualitäten vertraglich geregelt werden können, war ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen BMEL und regionaler Partnerschaft sowie zwischen dieser und den Projektträgern Voraussetzung für die Steuerung, um opportunistisches Verhalten zu vermeiden. Der Aufbau solcher Beziehungen erforderte intensive Kommunikation. Allerdings setzte bzw. präzisierte das BMEL einige Vorgaben zu Beginn der Förderphase. Dies irritierte die regionalen Partnerschaften und führte zu Mehraufwand, wenn z. B. die Entwicklungsagentur neue Projektträger für geplante Projekte des Landkreises, der nicht gleichzeitig Projektträger und Abwicklungspartner sein durfte, suchen musste. Schließlich begründet das relativ große Regionalbudget den erheblichen Aufwand, förderfähige Projekte zu finden oder diese mühsam selbst zu entwickeln, wenn wie in Birkenfeld wenig konkrete Projektideen jenseits der Starterprojekte vorlagen und das Netzwerk, um diese zu akquirieren, fehlte.

Während einige Interviewte den großen Aufwand insbesondere für die zentralen Akteure ansprachen, thematisierten die regionalen Akteure die Legitimität des Steuerungsansatzes von *LandZukunft* kaum. Die Entscheidungsstrukturen und Entscheidungen wurden in der Regel akzeptiert. Zudem bewerten die regionalen Akteure die Ergebnisse des Vorhabens relativ positiv, was einer hohen Output-Legitimität entspricht. Die Überprüfung der operativen Ziele trug vermutlich im Vergleich zu LEADER stärker zur Nachvollziehbarkeit und zur Transparenz von Entscheidungen bei. Die Projektträger bewerteten diese Throughput-Legitimität allerdings weniger gut als die übrigen Akteure. Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass öffentliche Akteure die Entscheidungen maßgeblich bestimmt haben. Die demokratisch gewählten Kreistagsvertreter waren jedoch kaum beteiligt, sondern insbesondere die Kreisverwaltung und die von ihr beauftragten Entwicklungsagenturen spielten die zentrale Rolle, indem sie Entscheidungen vorbereiteten, Sitzungen leiteten und Anregungen der übrigen Akteure aufgriffen oder abwiegelten.

Die relativ hohe Legitimität des Steuerungsansatzes kann mit der jahrelangen Gewöhnung an die LEADER-Strukturen und vergleichbare Ansätze begründet werden. Zur Akzeptanz von Entscheidungen trägt die Kompetenzzuschreibung im bearbeiteten Themenfeld bei, wie im Bereich des Tourismus in Holzminden. Darüber hinaus können angesehene Persönlichkeiten wie z. B. regional

verankerte Unternehmer in Birkenfeld oder der langjährige Landrat von Dithmarschen ihre Autorität zur Legitimierung der Entscheidungsprozesse einbringen. Zudem wurden die entsprechenden Kreistagsausschüsse über *LandZukunft* informiert oder Vertreter des Kreistages im Entscheidungsgremium beteiligt. Allerdings zeigte sich, dass die Kreistagsmitglieder dem Modellvorhaben oftmals keine große Aufmerksamkeit schenkten, da bereits viele solcher Initiativen im Kreis gelaufen waren oder parallel stattfanden. Das Budget war aus ihrer Sicht gering und sie litten bereits mit ihren sonstigen Aufgabe und Themen unter Arbeitsüberlastung. Zudem konnte der Kreistag seine Kontrollfunktion nur eingeschränkt ausüben, da er auf die Bereitstellung von Informationen durch die Kreisverwaltung angewiesen war sowie zeitlichen und fachlichen Restriktionen unterlag. Die Input-Legitimität wurde auch dann positiv wahrgenommen, wenn Kommunalverwaltungen involviert waren. Zudem erhöhte die räumliche Ausgewogenheit der Mittelvergabe im Fall von Holzminden die Akzeptanz der Entscheidungen. Messbare Ziele können zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses beitragen, allerdings stellte es sich als schwierig heraus, geeignete Ziele zu finden, zu definieren und eindeutig zu messen. Zur Output-Legitimität trugen sichtbare Ergebnisse bei, die öffentlichkeitswirksam vermarktet werden können, wie das Beispiel des Innovationspreises in Dithmarschen zeigt. Außerdem konnten alle regionalen Partnerschaften das Regionalbudget weitestgehend verausgaben, sodass sie diesen „Erfolg“ verbuchen und kritisches Nachfragen vermeiden konnten. Schließlich begründeten die zentralen Verantwortlichen einige Entscheidungen mit dem Verweis auf den gültigen Vertrag mit dem BMEL, auf die Vorgaben des Modellvorhabens oder auf die rechtlichen Regelungen, die die Beteiligten akzeptieren mussten, wenn sie die Gelder nutzen wollten.

Überlegungen zur Übertragung auf die Regelförderung

Was lässt sich nun aus den Erfahrungen von *LandZukunft* und den beobachteten Wirkungszusammenhängen lernen, wenn dieser Steuerungsansatz, der mit dem Steuern über Ziele und dem Regionalbudget auf eine relativ konsequente Regionalisierung von Entscheidungskompetenz setzt, in die Regelförderung übernommen werden soll? Das Steuern über Ziele eignet sich nur begrenzt, wenn die zu fördernden regionalen Partnerschaften im Wettbewerb – wie im Rahmen von LEADER häufig der Fall – ausgewählt werden. Denn damit ist die Gefahr verbunden, dass regionale Partnerschaften Ziele verwenden, die in erster Linie der Auswahlkommission gefallen sollen und denen die regionale Unterstützung fehlt. Der Aufbau eines deutsch-polnischen Lebensraums in der Uckermark kann als ein solches Ziel interpretiert werden, für das das nötige Engagement zu dessen Erreichung fehlte. Zudem sollte der Fördermittelgeber die vorgeschlagenen Ziele mit den Partnerschaften aushandeln, um sicherzustellen, dass ein konsistentes Zielsystem vorhanden ist, die Ziele hinreichend definiert sowie die Vorgehensweise und Verantwortlichkeit zu ihrer Messung eindeutig sind. Hierbei wäre auch das Hinzuziehen entsprechender Fachkompetenz sinnvoll. Generell muss aber betont werden, dass die regionalen Partnerschaften das Instrument zur Selbststeuerung nutzen sollen und dass die Kontrolle der Partnerschaften durch den Fördermittelgeber anhand der Prüfung der Förderfähigkeit und der Verwendungsnachweise erfolgt. Rückforderungen und Sanktionen sollten dann auf dieser Basis erfolgen und nicht bei verfehlter Zielerreichung.

Der Steuerungsansatz eignet sich in erster Linie für bekannte Aktivitäten, für die bereits Erfahrungswerte vorliegen, und weniger für innovative Ansätze, für die erst geeignete Ziele gefunden und erreichbare Werte erprobt werden müssen. Um ein konsistentes Zielsystem zu erarbeiten, sollte sich die regionale Partnerschaft auf wenige Themen, für die Fachkompetenz vorliegt oder eingekauft wurde, fokussieren und nicht die gesamte Bandbreite ländlicher Regionalentwicklung mit den entsprechenden Zielkonflikten und Gewichtungsproblemen zwischen den Themenfeldern abdecken. Eine mittel- bis langfristige Zeitperspektive ist sinnvoll, um reale Zahlen für die Zielerreichungskontrolle nutzen und auch grundsätzliche Strategieänderungen vornehmen zu können. Auch wenn die jährliche Zielerreichungskontrolle die regionale Partnerschaft informieren und Nachsteuerungsbedarf kenntlich machen soll, so könnte doch zur Halbzeit (z. B. nach drei Jahren) der Zwischenstand an den Fördermittelgeber übermittelt werden. Dies böte die Gelegenheit, über die Gründe für die Zielerreichung bzw. -verfehlung nachzudenken, Ziele ggf. nachzuverhandeln oder die Strategie zu verändern. Falls hierbei keine Einigung erzielt werden kann, könnte der Mittelgeber im äußersten Fall die Förderung einstellen und das verbliebene Budget auf die anderen Regionen verteilen.

Um die Verbindlichkeit der mit den Projektträgern vereinbarten Ziele in die Region hinein deutlich zu machen, sollten die Ziele in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden, aber ohne bei Nicht-Einhaltung unmittelbar zur Rückzahlung der Fördermittel zu verpflichten. Vielmehr ist das Verfahren zur Zielanpassung im Einverständnis von regionaler Partnerschaft und Träger genau festzulegen. Zieländerungen sollten dabei möglichst restriktiv gehandhabt werden. Die Zielerreichungskontrolle sollte nach vorher vereinbarten und klar definierten Indikatoren erfolgen. Zudem sollte eine möglichst unabhängige Stelle die Indikatoren erfassen und kontrollieren, um Handlungsspielräume zur geschönten Erfolgsdarstellung auszuschließen. Die Projektträger sollten aus mehreren Zielen, zu denen sie einen Beitrag leisten möchten, auswählen können, damit diese Träger motiviert werden können und sie die regionale Strategie eher akzeptieren.

Das Regionalbudget sollte zumindest zu Beginn der Förderperiode relativ gering bemessen sein oder flexibel ins nächste Jahr übertragen werden können, um bei Startschwierigkeiten zu vermeiden, dass Projekte mit geringem Zielbeitrag gefördert werden. Zur Planbarkeit und Transparenz für die Projektantragsteller und die regionale Partnerschaft ist eine Richtlinie mit Förderhöchstsätzen und möglichst weit formulierten Fördergegenständen sinnvoll. Die Notifizierung der Fördermaßnahme bei der EU würde den Entscheidungsprozess vereinfachen und entlasten. Eine regionalisierte Finanzabwicklung erscheint wenig sinnvoll. Ein zentraler Abwicklungspartner kann Größenvorteile nutzen und verhindern, dass regionale Fördermittelkoalitionen entstehen. Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass bei *LandZukunft* eine besondere Aufmerksamkeit durch das Bundesmodellvorhaben bestand. Diese bundesweite Aufmerksamkeit motivierte die zentralen Verantwortlichen in den Regionen zusätzlich, die Finanzabwicklung schnell zu lernen und nicht negativ aufzufallen. Des Weiteren wäre eine ähnlich intensive Betreuung wie durch das BMEL und die Geschäftsstelle von *LandZukunft* in der Regelförderung, in der viele Regionen gleichzeitig begleitet werden müssen, mit einem großen Aufwand verbunden und kaum zu leisten. Zu den speziellen Rahmenbedingungen gehörte auch das gegenseitige Vertrauensverhältnis,

das sich in den Vernetzungstreffen angesichts der geringen Zahl beteiligter Regionen und Akteure herausbildete.

Die Entscheidungsstruktur sollte zu den verfolgten Inhalten, den dazu erforderlichen regionalen Akteuren und Raumbezügen passen, worauf der Fördermittelgeber achten sollte. Ein fachlich für das jeweilige Thema kompetentes Gremium mit regional orientierten Akteuren könnte Projekte selbst entwickeln oder Projektanträge inhaltlich vorbewerten. Zu letzterem sollte dieses Gremium ein Bewertungsschema (z. B. ein Scoring-Verfahren), das mit dem legitimierten Entscheidungsgremium abzustimmen wäre, verwenden. Aus demokratietheoretischer Sicht sollten Entscheidungen über die inhaltliche Förderfähigkeit von Projekten in einem demokratisch legitimierten Gremium, wie z. B. dem zuständigen Kreistagsausschuss oder einer Zweckverbandsversammlung, getroffen werden. Unter Effizienzgesichtspunkten erscheint hingegen die Nutzung bestehender Gremien wie Lokale Aktionsgruppen sinnvoll, da sich hier häufig bestimmte Entscheidungsregeln und -routinen etabliert haben. Die Nutzung bestehender Strukturen dürfte allerdings auch zu einer gewissen Kontinuität des strategischen Ansatzes führen. Eine Entwicklungsagentur, wie bei *LandZukunft*, erscheint nötig, um den Prozess zu moderieren und zu organisieren. Diese Funktion müsste aber nicht unbedingt an einen externen Dienstleister vergeben werden, sondern auch die Kreisentwicklung oder eine ähnliche bestehende Stelle könnte diese Rolle übernehmen. Der Aufwand hängt von der Art der Projektentwicklung und der Zahl zu betreuender Projekte ab. Letztlich rechtfertigt sich ein solch aufwendiger regionalisierter Steuerungsprozess aber nur, wenn nicht einfach bestehende Projektideen von erfahrenen Trägern eingeworben, sondern Projekte neu entwickelt oder Antragsteller, die eine besondere Motivation und Betreuung benötigen, akquiriert werden sollen.

Literaturverzeichnis Teil I (Kapitel 1 bis 4)

Bailey N, Pill M (2015) Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England. Environment and Planning C: Government and Policy 33(2):289-304

Bernt M (2009) Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. International Journal of Urban and Regional Research 33(3):754-769

Blatter J (2007) Demokratie und Legitimation. In: Benz A, Lütz S, Schimank U, Simonis G (eds) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag, pp 271-284

Bosworth G, Annibal I, Carroll T, Price L, Sellick J, Shepherd J (2015) Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. Sociologia Ruralis (online first):n/a-n/a

Bruckmeier K (2000) Leader in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. Sociologia Ruralis 40(2):219-227

Clarke J, Glendinning C (2002) Partnership and the remaking of welfare governance. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 3 Bristol: Policy Press, pp 33-50

Connelly S, Richardson T, Miles T (2006) Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. Journal of Rural Studies 22(3):267-277

Davies JS (2002) The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. Public administration 80(2):301-322

Davies JS (2004) Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK. International Journal of Urban and Regional Research 28(3):570-585

Deckert R (2006) Steuerung von Verwaltungen über Ziele – Konzeptionelle Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells. Hamburg: Universität Hamburg

Diamond J (2004) Local regeneration initiatives and capacity building: Whose 'capacity' and 'building' for what? Community Development Journal 39(2):177-189

Diller C (2002) Zwischen Netzwerk und Institution: Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske & Budrich

Diller C, Nischwitz G, Kreutz B (2014) Förderung von Regionalen Netzwerken: Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? Raumforsch Raumordn 72(5):415-426

Drucker PF (1954) The practice of management. New York: Harper & Row

Edwards B, Goodwin M, Pemberton S, Woods M (2001) Partnerships, power, and scale in rural governance. Environment and Planning C: Government and Policy 19(2):289-310

Festinger L (1957) A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford: Stanford University Press

Fürst D (2006) Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld R, Plamper H, Huber A (eds) Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen: V&R Unipress pp 37-59

Glaser K (2013) Über legitime Herrschaft. Grundlagen der Legitimitätstheorie. Wiesbaden: Springer VS

Gualini E (2004) Regionalization as 'experimental regionalism': the rescaling of territorial policy-making in Germany. International Journal of Urban and Regional Research 28(2):329-353

Hohn U, Kemming H, Reimer M (2014) Formate der Innovation – Innovation durch Formate? In: Hohn U, Kemming H, Reimer M (eds) Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und -praxis. 1 Detmold: Rohn, pp 1-20 Metropolis und Region 13

Hood C (1991) A public management for all seasons. Public administration 69(1):3-19

Jessop B (1997) The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: Jewson N, MacGregor S (eds) Transforming Cities: contested governance and new spatial divisions. London: Routledge, pp 28-41

Jessop B (2000) The Dynamics of Partnership and Governance Failure. In: Stoker G (ed) The New Politics of Local Governance in Britain. Basingstoke: Macmillan, pp 11-32

Jones O, Little J (2000) Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. Journal of Rural Studies 16(2):171-183

Küpper P (2011) Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 53

Küpper P, Kundolf S, Margarian A (2014) Neue Beteiligungs-und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung: Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 18

Lowndes V, Skelcher C (1998) The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. Public administration 76(2):313-333

Lowndes V, Sullivan H (2004) Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? Local Government Studies 30(1):51-73

McAreavey R (2009) Rural development theory and practice. New York [u.a.]: Routledge, 164 S. p, Routledge studies in development and society 19

Mose I, Jacuniak-Suda M, Fiedler G (2014) Regional Governance-Stile in Europa. Eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland). Raumforsch Raumordn 72(1):3-20

Moseley MJ (2003) Local partnerships for rural development: the European experience. Wallingford, Cambridge: CABI

Newman J (2001) Modernizing governance: New Labour, policy and society. London [u. a.]: Sage

Osborne SP (2006) The New Public Governance? Public Management Review 8(3):377-387

Peters BG, Pierre J (2004) Multi-level governance and democracy. A Faustian bargain? In: Bache I, Flinders M (eds) Multi-level governance. Oxford [u. a.]: Oxford Univ. Press, pp 75-89

Powell MA, Exworthy M (2002) Partnerships, quasi-networks and social policy. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 2 Bristol: Policy Press, pp 15-32

Powell MA, Glendinning C (2002) Introduction. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. Bristol: Policy Press, pp 1-14

Pugalis L (2013) Hitting the target but missing the point: the case of area-based regeneration. Community Development 44(5):617-634

Rhodes RAW (1999) Control and power in central-local government relations. 2. ed [Previous ed.: 1981]. Aldershot [u. a.]: Ashgate, xviii, 214 pp

Rummery K (2002) Towards a theory of welfare partnerships. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 15 Bristol: Policy Press, pp 229-245

Sabel CF (1996) Ireland: local partnerships and social innovation. Paris: OECD

Scott A (2012) Partnerships: Pandora's box or panacea for rural development? Birmingham: Birmingham City University, Centre for Environment and Society Research Working Paper series 11

Shucksmith M (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. Sociologia Ruralis 40(2):208-218

Swyngedouw E (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. Urban Studies 42(11):1991-2006

Woods M (2006) Rural geography. Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring. London: Sage

Sonstige Quellen

Birkenfeld (2013) Erläuterung zu den neuen operativen Zielen 12.12.2013

Conradt S (2014) Oak Garden: Ministerin will in China für Neubrücke werben, in: Rhein-Zeitung, Online-Artikel vom 18.08.2014, http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Oak-Garden-Ministerin-will-in-China-fuer-Neubruecke-werben-_arid,1194027.html#.VYp2-bz1GlM eingesehen am 24.06.2015

Entscheidungsgremium der Solling-Vogler-Region (2012) Protokoll zur 1. LAG-Sitzung 2012

(ETI) Europäisches Tourismus Institut GmbH (2009) (Hrsg.) Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015", Trier

(ICCN) International Commercial Center Neubrücke GmbH (2015) Aktuelles. Online unter: http://www.iccn-germany.com/ShowNews.asp?ID=203 (Abruf 14.07.2015)

Knaudt K (2014) Kreishandwerkerschaft Birkenfeld beantragt Insolvenz beim Amtsgericht. rhein-zeitung.de vom 25.11.2014. http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Kreishandwerkerschaft-Birkenfeld-beantragt-Insolvenz-beim-Amtsgericht-_arid,1238590.html#.ViZgtSt9lB9 (Abruf: 20.10.2015)

Knaudt K (2015) Insolvenzverfahren: Kreishandwerkerschaft Birkenfeld ist am Ende. rhein-zeitung.de vom 07.01.2015. Online unter: http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Kreishandwerkerschaft-Birkenfeld-beantragt-Insolvenz-beim-Amtsgericht-_arid,1238590.html#.ViZgtSt9lB9 (Abruf: 20.10.2015)

Kreis Dithmarschen, Geschäftsbereich Familie, Soziales und Gesundheit (2011) Sozialatlas 2011, Sozialbericht des Kreises Dithmarschen

Kreistag des Landkreises Birkenfeld (2012) Niederschrift über die Sitzung des Kreistages am 17. September 2012

LAG-Erbeskopf (2013) Niederschrift zur Sitzung der LAG-Erbeskopf am 15.01.2013

LandZukunft (2013) Protokoll zum 2. Vernetzungstreffen der Regionen 2013

Modellregion Dithmarschen (2015) Abschlussbericht zum Modellvorhaben LandZukunft der Modellregion Dithmarschen

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015) Regionaldatenbank Deutschland. Online unter: www.regionalstatistik.de (Abruf: 20.10.2015)

Steuerungsgruppe Birkenfeld (2012) Protokoll zur 2. Sitzung der Steuerungsgruppe Birkenfeld vom 06.09.2012

Vorstand der Lokalen Aktionsgruppe (LAG-Sitzung1 HOL 2012) Sitzung des Vorstandes der Lokalen Aktionsgruppe der Vogler-Region 2012

Teil II

Lernen in regionalen Partnerschaften

Stefan Kundolf und Patrick Küpper

Lernen ist mittlerweile eine gängige Kategorie, um regionale oder ländliche Entwicklungsprozesse zu beschreiben und zu erklären. Aktuell spielen Lernprozesse in wissenschaftlichen Diskussionen zu regionalem Netzwerklernen oder lernenden Regionen eine zentrale Rolle (z. B. Benz und Fürst, 2002; Schenk, 2015: 18-23; Wellbrock et al., 2012). Dabei ist der Lernbegriff oftmals unscharf definiert und in der Regel positiv besetzt, sodass der Begriff auch in der Praxis gerne aufgegriffen wird. Bei der Konzeption und Umsetzung des Modellvorhabens spielten Lernprozesse eine zentrale Rolle, weil ihnen eine wichtige Rolle dafür beigemessen wurde, dass Innovationen entstehen und Prozesse, die über das Modellvorhaben hinaus Bestand haben, angestoßen werden.

Vor diesem Hintergrund widmete sich die Begleitforschung den folgenden forschungsleitenden Fragen: Was lernen die beteiligten Akteure in den Modellregionen im Rahmen von *LandZukunft*, wie sehen diese Lernprozesse aus, welche Lernursachen lassen sich inklusive fördernder und hemmender Faktoren identifizieren und wie lassen sich möglichst förderliche Lernbedingungen schaffen? Das Steuern über Ziele (Teil I) wird dabei auch als ein Instrument betrachtet, das Lernprozesse befördern kann. Für die Begleitforschung von besonderem Interesse sind Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen, um den Einfluss der jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und Besonderheiten der Prozessorganisation analysieren zu können.

Im folgenden Kapitel II-1 wird zunächst das theoretische Vorwissen dargestellt. Anschließend werden Ergebnisse der standardisierten Befragung zum Lernen in den vier Modellregionen präsentiert (Kapitel II-2). Dem folgen vertiefende Fallstudien mit konkreten Lernbeispielen aus den beteiligten Regionen (Kapitel II-3). Abschließend werden die Ergebnisse diskutiert und Schlussfolgerungen gezogen (Kapitel II-4).

1 Stand der Forschung zu Lernprozessen in Regionen

Zur Darstellung des Forschungsstandes wird das Thema Lernen zunächst in die theoretischen Diskussionen zu regionalen Entwicklungspartnerschaften und zum Kapazitätsaufbau eingeordnet (Kapitel II-1.1). Dem schließt sich ein Überblick über die wissenschaftliche Literatur an, wie Lernen definiert wird (Kapitel II-1.2), was gelernt wird (Kapitel II-1.3), wer lernt (Kapitel II-1.4) und wodurch Lernprozesse ausgelöst, unterstützt und behindert werden (Kapitel II-1.5). Die Synthese in Kapitel II-1.6 entwirft ein analytisches Konzept, das als Ausgangspunkt für die Untersuchung der Lernprozesse in den vier Modellregionen dienen soll.

1.1 Die Bedeutung von Lernen in regionalen Entwicklungsprozessen

Lernen spielt in der wissenschaftlichen Literatur zum *capacity building* eine zentrale Rolle. Capacity building wird oftmals als Fundament für ländliche Entwicklung (Murray und Dunn, 1995; Zasada et al., 2015) und die Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere (Kokx, 2011) bezeichnet. Dabei geht es um den Aufbau von Fähigkeiten lokaler Akteure, Entwicklungsprobleme unabhängiger von staatlichen Interventionen zu lösen und ihre kollektive Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Capacity building soll im Besten Fall laut Luther und Wall (1989) zu strategischem Denken der lokalen Führungspersönlichkeiten, Unternehmergeist – inklusive Kreativität bei der Lösung von kollektiven Problemen – Selbstvertrauen in Bezug auf die Beeinflussbarkeit der Zukunft durch lokales Handeln, einem gezielten Entwicklungsprogramm für koordiniertes Handeln sowie einem Entwicklungsansatz, der auf die Lebensqualität im weiteren Sinne und nicht nur auf die wirtschaftliche Entwicklung abzielt, führen (Luther und Wall, 1989). Murray und Dunn (1995) betonen die Bedeutung externer Beratung bei diesen Prozessen, um das learning by doing zu verstärken, indem Berater an einer gemeinsamen Vision, der Entwicklung von Audit-Fähigkeiten, der Aufstellung realistischer Ziele und Prioritätensetzung, einem Maßnahmenprogramm mit Zeitplan mitwirken sowie zum Monitoring und zur Evaluation des Fortschritts auffordern.

Beim *community capacity building* steht lokale Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement im Vordergrund. Da dieser Ansatz insbesondere in den USA verfolgt und erforscht wird, wird teilweise eine Übertragung auf Europa bezweifelt, weil in Europa eine stärkere wohlfahrtsstaatliche Tradition besteht und Bürger sich kaum mobilisieren lassen, um sich unabhängig von zusätzlichen staatlichen Förderprogrammen zu engagieren. In Europa wird capacity building vor dem Hintergrund von staatlich initiierten Bottom-up-Programmen, wie z. B. LEADER, diskutiert. Lokale Akteure sind dabei in ein Multilevel-Governance-System (Kapitel I-1.2) mit entsprechenden Management- und Kontrollinstrumenten eingebunden und benötigen institutionelle Kapazitäten, um eine lokale Selbststeuerung zu ermöglichen (Nemes et al., 2015). Unzureichende institutionelle Kapazitäten können dazu führen, dass starke Akteure mit ihren Netzwerken den Prozess kapern, was Probleme für die Effizienz und Legitimation mit sich bringt. Unzureichende Kapazitäten auf übergeordneten Ebenen sorgen für Verzögerungen bei

Projektgenehmigung sowie hohen Kontrollaufwand. Im Ergebnis werden benachteiligte Akteuren und Regionen, denen die Kapazitäten zur Anwendung der Instrumente fehlen, ausgeschlossen und desillusioniert. Diese Programme, in denen sich der „Projektstaat“ äußert (Sjöblom, 2009; Marsden und Sonnino, 2008), verhindern aufgrund ihrer Wettbewerbsorien-tierung die eigentlich nötigen Kooperationen. Zudem fehlten die finanzielle Kontinuität und Ausstattung, um dauerhafte Ergebnisse zu erzielen, eine Vernetzung außerhalb ländlicher Entwicklungspolitik zu erreichen und so Strukturveränderungen zu bewirken. Nemes, High und Augustyn (2015) beobachten, dass Evaluation nur zur Legitimation der öffentlichen Ausgaben und nicht zum Lernen genutzt wird. Sie kommen zu dem Schluss, dass eine kollektive reflexive Handlungsfähigkeit Voraussetzung dieses bottom-up Ansatzes ist, damit sich lokale Akteure gemeinsam an die sich wandelnde Umwelt anpassen können. Dies beinhaltet auch die Kapazitäten zur Verbindung lokaler Aktivitäten mit dem bürokratischen Fördersystem. Da sich die Handlungsfähigkeit und Kapazität erst in der Praxis entwickeln kann, erscheint dieser bottom-up Ansatz stark abhängig von bürgerschaftlichem Engagement, Beteiligungskultur, Konsensorientierung und gegenseitigem Vertrauen, was keinesfalls überall vorausgesetzt werden kann.

Die EU-Initaitve Leader kann als Versuch der Europäischen Kommission angesehen werden, mit geringer Mittelausstattung capacity-building durch die Aktivierung von Sozialkapital zu betreiben (Shucksmith, 2000). Dadurch soll eine Kooperationsorientierung mit hohem gegenseitigen Vertrauen und geteilten Zielen entstehen. Auf der Basis endogener Ressourcen sollen innovative Lösungen für ländliche Probleme entstehen (Nardone et al., 2010: 64). Nach Dargan und Shucksmith (2008) entstehen dabei vor allem soziale Innovationen, wie Netzwerkbildung, die Entwicklung einer kollektiven Lernkultur, Sozialkapital, einer kollektiven Identität und eine Steigerung des Selbstvertrauens der Bevölkerung. Darüber hinaus beschränken sich Innovationen eher auf kleine Projekte zur Entwicklung und Einführung neuer Produkte oder Dienstleistungen. Der Anstoß für Innovationen kommt bei LEADER oftmals von Außenseitern, wie Zuwanderern, Rückwanderern, regionsexternen Regionalmanagern, oder von charismatischen Persönlichkeiten, die in der Lage sind, Akteure aus verschiedenen Bereichen zusammenzuführen (Dargan und Shucksmith, 2008: 285 ff.). Dabei sei entscheidend, dass verschiedene Wissensarten, d. h. lokales, Expterten- und Managementwissen, durch LEADER zusammengebracht werden.

1.2 Definitionen aus unterschiedlichen Perspektiven: Was ist Lernen?

Das klassische Modell des Politikzyklus (Lasswell, 1956) enthält bereits eine Idee vom Politiklernen. Durch die Evaluation der implementierten Politik kann ein Veränderungsbedarf festgestellt und das Problem umdefiniert werden. Jenseits der vielfach empirisch belegten Kritik an der Trennung und Abfolge der einzelnen Stufen des Zyklus wird auch die Erklärungskraft des relativiert, weil keine kausalen Ursachen zum Übergang zur nächsten Stufe enthalten sind (Jann und Wegrich, 2007: 56). Eine vergleichbare heuristische Funktion beinhaltet das Politiknetzwerkmodell von Marsh und Smith (2000), das das Lernen von Akteuren durch Erfahrung und Feedbackschleifen betont, aber diesen Prozess und seine Einflussfaktoren offen lässt.

Das Lernergebnis variiert erheblich zwischen verschiedenen Theorieansätzen. Kognitive Lernverständnisse bleiben bei Veränderung von kognitiven Strukturen insbesondere auf der individuellen Ebene stehen und das neue Wissen kann dann bei Entscheidungsprozessen eine Rolle spielen, ohne dass sich dadurch die Politik ändern muss. Verhaltensänderungen – häufig eher implizit von Organisationen vollzogen – sind hingegen das Ergebnis von Lernprozessen aus einer behaviouralistischen Perspektive. Knoepfel und Kissling-Näf (1998) kombinieren beide Sichtweisen, indem sie von kollektiven Lernprozessen sprechen, die sich durch Interaktionen in einem Netzwerk ergeben und zu veränderten Outputs, Netzwerkkonfigurationen und Gruppenkonsensen auf der Grundlage kognitiver Einsichten führen. Zudem spielen in dieser Definition Netzwerke und kollektive Akteure als Lernsubjekte und -objekte eine zentrale Rolle.

Wie sich das Lernen vollzieht, kann in verschiedene Lernarten typisiert werden. Knoepfel und Kissling-Näf (1998: 532 f.) beschreiben die Lernformen (1) erzwungenes Lernen durch externen Druck, (2) instrumentelles Lernen als Folgen von Anreize für bestimmte Verhaltensweisen, (3) Trial and Error, was dem Testen verschiedener Problemlösungen durch bewusste Iteration und zumindest ansatzweiser systematischer Auswertung entspricht, und (4) Lernen am Modell, d. h. die Übernahme externer Problemlösungen, die anderenorts bereits erfolgreich angewendet wurden.

Das Lernen am Modell, bei dem Instrumente, Institutionen, Ideen oder Ziele aus anderen Ländern und Regionen übernommen werden, spielt in der Policy-Forschung eine relativ große Rolle. Rose (1993) bezeichnet diesen Prozess als *lesson drawing*. Dabei unterscheidet er zwischen Kopieren, Emulation – also der Anpassung an entsprechende Rahmenbedingungen –, Hybridisation bzw. Synthese – d. h. die Kombination von zwei bzw. mehrerer Vorlagen und deren Anpassung an die eigene Situation – und Inspiration zur Entwicklung eigener Politiken. Darüber hinaus ist noch der bloße Transfer von Politik-Labeln beobachtbar, ohne dass sich durch das neue Label etwas substanzielles an der Politik ändert (Wolman und Page, 2002: 480). Politiktransfer (Dolowitz und Marsh, 1996) geht über das lesson drawing hinaus, weil auch die erzwungene Übernahme von Politiken einbezogen wird, während lesson drawing freiwillig erfolgt.

In Partnerschaften zur ländlichen Entwicklung wird Lernen häufig im Sinne eines Kapazitätsaufbaus hin zu mehr lokaler bzw. regionaler Handlungsfähigkeit verstanden. Das Lernen in einer lokalen Aktionsgruppe (LAG) besteht zunächst im Erkennen gemeinsamer Interessen und im Bekenntnis zum gemeinsamem Handeln (Scott, 2004: 55 f.). Ein horizontales Netzwerk und Vertrauen über Sektorgrenzen hinweg wird aufgebaut sowie gegenseitiges Verständnis verbessert. Auf dieser Grundlage kann sich eine geteilte Vision herausbilden. Neue und gemeinsame Projekte entstehen im Laufe der Zeit und initiieren Kooperationen zwischen Akteuren, die sich vorher als Konkurrenten wahrgenommen hatten. Die Koordination zwischen verschiedenen Politiken verbessert sich, Fördermittel werden gebündelt und Projektantragsteller ggf. weitervermittelt. Scott (2004: 57) geht davon aus, dass sich die Partnerschaftskapazität im Zuge des Lernprozesses erhöht. Damit steigt das Know-how für ländliche Entwicklung, sodass z. B. die Strategieweiterentwicklung ohne Berater möglich wird, das Selbstvertrauen in die

Fähigkeiten und Führungsqualität der Gruppe wächst. Zudem verändert sich die Handlungsorientierung der Beteiligten von antragsorientiert mit anfangs unverbundenen Projekten hin zu programmgelei-tet mit einem gezielteren Ressourceneinsatz mithilfe koordinierter Programme.

1.3 Lernobjekte: Reichweite von Lernprozessen

Nach der Klärung, was im Kontext ländlicher Regionalentwicklung unter Lernen verstanden werden kann, wird im Folgenden betrachtet, was eigentlich gelernt wird. Dabei werden meist mehrere Formen unterschieden, die verschiedene Reichweiten des Lernens markieren. Hall (1993) unterscheidet zur Erklärung des Paradigmenwandels in der Wirtschaftspolitik zwischen drei Lernarten unterschiedlicher Reichweite. Lernen erster Ordnung entspricht dabei der inkrementellen Veränderung von Steuerungsinstrumenten. Das Lernen zweiter Ordnung betrifft die Wahl neuer Instrumente, ohne dass sich etwas an den bestehenden Zielen oder Problemwahrnehmungen verändert hätte. Das soziale Lernen reicht am weitesten, weil es eine radikale Änderung der Zielhierarchie umfasst. Hall (1993: 278) definiert "social learning as a deliberative attempt to adjust the goals or techniques in response to past experiences and new information." Der politische Paradigmenwechsel, der am Ende des sozialen Lernens steht, umfasst fünf Phasen: Das vorherrschende Politikparadigma ist immer weniger in der Lage, reale Entwicklungen zu erklären und Anomalien häufen sich an. Es folgt eine Suche nach besseren Erklärungen und Experimente werden durchgeführt. Daraufhin verliert das bisherige Paradigma und seine führenden Vertreter an Einfluss und das neue Paradigma stellt sich der öffentlichen Diskussion und politischen Auseinandersetzung bis über entsprechende Politiken entschieden wird. Schließlich wird das neue Paradigma institutionalisiert, sodass die Umsetzung gefestigt und schwer umkehrbar wird.

Argyris und Schön (1978) entwickeln drei Lernarten für das organisationale Lernen. *Single-loop learning* entspricht einem instrumentellen Lernen, das Handlungsstrategien anpasst, ohne die zu Grunde liegende Handlungstheorie zu verändern. Dadurch wird die Organisationsstrategie angepasst, um das überraschende Auseinanderfallen von Erwartung und Ergebnis wieder in Einklang zu bringen und die Organisationsleistung in den Korridor zurückzuführen, der von den Werten und Normen der Organisation vorgegeben ist (Argyris und Schön, 1996: 20 f.). *Double-loop learning* beinhaltet hingegen die Veränderung der Normen, anhand derer eine effektive Leistung gemessen wird, durch eine neue Gewichtung der Werte und neue Prioritätensetzung (Argyris und Schön 1996: 25). In der Folge werden auch Strategien und deren Annahmen angepasst. Hierbei müssen Konflikte innerhalb der Organisation zwischen den Vertretern der alten und der neuen Wertordnung gelöst werden. Schließlich bezeichnet *Deuterolearning* den Teil des double-loop learning, bei dem die Organisationsmitglieder das Lernsystem selbst modifizieren (Lernen zweiter Ordnung oder Lernen, wie man lernt) (Argyris und Schön, 1996: 28 f.). Dabei spielen die Kommunikationskanäle, Informationssysteme, das räumliche Umfeld, Prozeduren und Routinen der Informationsbeschaffung sowie Anreizsysteme eine zentrale Rolle.

Die Wirtschaftsgeographie nutzt diese Kategorien von single- und double-loop learning zur Erklärung von Strukturproblemen und unzureichenden Anpassungsprozesse an globale Marktveränderungen. Grabher (1993: 266 f.) weist am Beispiel des Ruhrgebietes die Dominanz des adaptiven Lernens (single-loop learning) nach, bei dem die Umwelt nach bestimmten Veränderungen beobachtet wird und diese Informationen mit Betriebsnormen abgeglichen werden. Bei Abweichungen werden dann Korrekturen an der bestehenden Strategie vorgenommen. Double-loop learning fand hingegen nicht statt, sodass geltende Betriebsnormen, Standards und die zu Grunde liegenden Annahmen nicht hinterfragt wurden. Erst damit wären grundlegende Richtungsänderung im Handeln und damit ein Vermeiden der Strukturkrise möglich gewesen.

Fürst (2006) analysiert regionale Lerneffekte durch staatlich ausgelöste Modellprojekte, die regionale Kooperationen initiieren, innovative Programme entwickeln und selbsttragende Entwicklungsprozesse anstoßen sollen. Er argumentiert, dass zwar instrumentelle Lernprozesse und teilweise Paradigmenwechsel beeinflusst werden, wenn die Modellprojekte auf günstige Aufnahmebedingungen in den Regionen treffen, dass strukturelles Lernen jedoch kaum möglich ist und die Veränderungen daher unsicher bleiben. Instrumentelles Lernen betrifft die organisatorischen Fähigkeiten, auf externen Druck zu reagieren, ohne dabei die Werte und Institutionen zu verändern. Paradigmatisches Lernen entspricht einem Wandel der Handlungsorientierungen vom Eigennutz hin zu aufgeklärtem Selbstinteresse durch die Erkenntnis, dass das eigene Wohl vom Wohl der Region abhängt. Auf dieser Grundlage kann sich dann eine gemeinsame Problemdefinition und Vision für die Zukunft der Region herausbilden. Strukturelles Lernen meint hier die Regionsbildung. Es verändert bestehende Machtstrukturen und stößt daher auf Widerstände.

1.4 Lernsubjekte: Akteure des Lernens und relevante Ebenen

Nach der kognitionspsychologischen Sichtweise können ausschließlich Individuen lernen, indem sie Informationen aus ihrer Umwelt aufnehmen und mit bestehendem Wissen verknüpfen, sodass es handlungsrelevant wird. In regionalen Entwicklungspartnerschaften agieren zwar Individuen, die allerdings in der Regel bestimmte Organisationen repräsentieren, die wiederum in interorganisatorische Netzwerke eingebunden sind. Auch in der Diskussion zum Policy-Lernen wird zunehmend anerkannt, dass es neben der individuellen Ebene auch die organisatorische und Netzwerkebene gibt (Grin und Loeber, 2006).

Die organisationale Ebene kann lernen, wenn die Mitglieder der Organisation lernen bzw. wenn neue Mitglieder, die bisher nicht verfügbares Wissen mitbringen, hinzugewonnen werden (Simon HA 1991). Organisationales Lernen umfasst den Prozess der Kommunikation, Diffusion und Institutionalisierung (Kopp-Malek, 2004: 28 ff.). Organisationales Lernen entsteht meist durch Anpassung an Umweltveränderungen. Darüber hinaus können der Wandel von Deutungssystemen, selbstinitiierte Verhaltensänderungen z.B. im Zuge einer Evaluation oder eine Neubewertung vorhandener Phänomene durch individuelle Akteure weitere Auslöser sein.

Auch für Argyris und Schön (1996) geht organisationales Lernen vom individuellem Lernen aus und mündet in einer Institutionalisierung von veränderten organisationalen Kausalannahmen, die oft unbewusst sind und nicht mit denen in den offiziellen Dokumenten übereinstimmen, oder in veränderten Artefakten des Organisationsumfeldes (Routinen, Politiken, Leitlinien, Handbücher etc.). „Organizational learning occurs when individuals within an organization experience a problematic situation and inquire into it on the organization's behalf. They experience a surprising mismatch between expected and actual results of actions and respond to that mismatch through a process of thought and further action that leads them to modify their images of organization or their understandings of organizational phenomena and to restructure their activities so as to bring outcomes and expectations into line, thereby changing organizational theory-in-use. In order to become organizational, the learning that results from organizational inquiry must become embedded in the images of organization held in its member's minds and/or in the epistemological artifacts (the maps, memories, and programs) embedded in the organizational environment" (Argyris und Schön 1996: 16).

Am Beispiel des Ruhrgebietes lässt sich nachzeichnen, wie die geringe Anpassungsfähigkeit von Unternehmen an ein sich wandelndes Umfeld zu sektoralen und regionalen Strukturproblemen geführt hat (Grabher, 1993). Die Spezialisierung auf Kohle-, Stahl- und Eisenindustrien und die engen Bindungen der Unternehmen untereinander brachte zwar zunächst Vorteile aufgrund der eingesparten Transaktionskosten. Der funktionale, kognitive und politische Lock-in, der damit einher ging, verhinderte jedoch eine Anpassung an Nachfrageeinbrüchen in diesen Kernindustrien. Die Fähigkeit zur internen Reorganisation fehlte, da Innovationen bevorzugt wurden, die lediglich die bestehende Strukturen reproduzierten, weil sie der einheitlichen Weltsicht entsprachen, auf dem beschränkten netzwerkinternen Wissen basierten und dem engen Netzwerk dienten.

Die Anpassungsfähigkeit hängt aber nach Grabher (1993: 265 ff.) von unspezifischen und nicht verpflichteten Kapazitäten ab, die für eine Vielzahl nicht absehbarer Zwecke genutzt werden können. Diese Redundanzen erlauben auch das Hinterfragen der Angemessenheit der Anpassung. Redundanz auf der Unternehmensebene entsteht durch relative Autonomie der einzelnen Betriebe und Betriebsteile. Damit wird die Offenheit und Reflexivität im gesamten Netzwerk gefördert, da Informationen aus verschiedenen Quellen stammen und vor verschiedenen Hintergründen bewertet und zusammengebunden werden. Auf Regionsebene entsteht Redundanz durch lose gekoppelte Netzwerke, deren Austauschbeziehungen die Verbreitungschancen gelernter Erfahrungen erhöhen und somit die Lernfähigkeit des gesamten Systems aufgrund reziproker Lernbeziehungen bei jeder Kooperation verstärken (Grabher, 1993: 271 f.). Die Verbreitung und Interpretation von neuen Informationen wird erleichtert, da die Informationsdichte höher als im reinen Markt ausfällt und sich der Informationsaustausch freier als in der Hierarchie gestaltet. Informationen erreichen mehr Menschen und überwinden größere soziale Distanzen. Damit sind lose gekoppelte Netzwerke besonders geeignet zur Generierung neuer Interpretationen, was die Selbst-Organisationsfähigkeit und das Lernen zu lernen in einer Region erhöht.

Netzwerke sind jedoch nicht nur Medium für Lernprozesse, wie in den wirtschaftsgeographischen Theorien zu lernenden Regionen (Wellbrock et al., 2012; Asheim, 2012; Rutten und Boekema, 2012; Boekema et al., 2001; Hassink und Klaerding, 2012; Lambooy, 2001) oder lokalisiertem Lernen (Malmberg und Maskell, 2006; Lorenzen, 2007) impliziert, sondern sie können auch als Ganzes Subjekte von Lernprozessen sein. Benz und Fürst (2002: 22) bezeichnen Lernen im regionalen Kontext als Prozess kollektiven Handelns, der sowohl kognitive Muster als auch Interessensstrukturen betrifft. Lernen führt demnach zur Neuzuteilung von Ressourcen oder institutionellen Veränderungen. Vertrauen ist eine zentrale Voraussetzung für solche Lernprozesse.

1.5 Lernimpulse zwischen externer Steuerung und endogenen Prozessen

Das Steuern über Ziele kann ein Instrument sein, um Lernprozesse von außen anzustoßen. Insbesondere Regenerierungspartnerschaften aus Großbritannien werden in der Literatur idealtypisch als Modelle, die sich mit engen Zielvorgaben und Kontrollmechanismen am New Public Management orientieren, beschrieben. Newman (2001) spricht vom rationalen Zielmodell (Kapitel I-1.2) als zentralisiert und innovativ, weil die lokalen Akteure die Politikziele der Zentalregierung kurzfristig umsetzen müssen. Wegen der Anreizsteuerung verfolgen die lokalen Akteure prgamatisch die kurzfristigen Ziele, kooperieren aber kaum – abgesehen von der erzwungenen Partnerschaft bei der Einwerbung von Mitteln. Die Kapazitäten zur Erreichung langfristiger Outcomes bleiben gering und die zentralen Strategien und Kulturen der beteiligten Organisationen werden kaum beeinflusst. Im Gegensatz zum rationalen Zielmodell baut das Selbststeuerungsmodell idealtypisch auf Kapazitätsbildung der lokalen Partner bzw. das Empowering und die Partizipation von Bürgern, Nutzern und Mitarbeitern. Die lokalen Akteure entwickeln eigenständige Strategien im Konsens und auf der Grundlage einer fairen Kosten- und Nutzenverteilung, was zur Verlangsamung von Veränderungsprozessen führt. Gleichzeitig ist damit jedoch ein kultureller Wandel und Lernen in den beteiligten Organisationen möglich.

Newman (2001) betont die Spannung zwischen diesen beiden Governance-Typen, die einerseits auf externe Steuerung und andererseits auf endogene Prozesse setzen. Kokx (2011) analysiert dieses Spannungsverhältnis im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen in den Niederlanden. Sie findet keine Belege für tiefgreifende Lernprozesse und den Aufbau von Selbsthilfekapazitäten. Ursache dafür ist die Trennung zwischen der strategischen Ebene der Partnerschaft, die dem rationalen Zielmodell folgt (Ausrichtung am unternehmerischen Management, der schnellen Erreichung von Outputzielen und kein Platz für ernsthafte Bewohnerbeteiligung oder Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organistationen), und der Umsetzungsebene, die eher dem Selbststeuerungsmodell (Einbeziehung der Bewohner und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie aller relevanten Politikfelder) entspricht. Da die Umsetzungsebene stark von der strategischen Ebene abhängt und sich die lokale Verwaltung und Politik sowie die Wohnungsbaugenossenschaften eine Risikovermeidungsstrategie hinsichtlich Politikinhalten, Finanzierung und Prozess sowie ausschließlich ihre Eigeninteressen und -logiken verfolgen, findet kein langfristiger Kapazitätsaufbau statt.

Coaffee und Deas (2008: 180) weisen aus der Erfahrung mit den area-based initiatives (ABI) in Großbritannien seit den 1980er-Jahren darauf hin, dass diese Partnerschaften eine Startphase benötigen, in der sich die Akteure finden, Mitarbeiter sich einarbeiten, Zustimmung zu den administrativen Verfahren erzielt, Fähigkeiten aufgebaut und eine inklusive Strategie entwickelt werden muss. Diese Erfordernisse stehen jedoch in starkem Kontrast zu dem enormen Druck, schnelle Ergebnisse zu produzieren, damit Vertrauen in die Partnerschaft aufgebaut und die Teilnahmebereitschaft der Akteuren erhöht werden kann, was die Voraussetzung für eine funktionierende Partnerschaft darstellt (Hudson und Hardy, 2002). In der Folge werden Experimente und kreativ Ansätze, die der eigentliche Anlass für die Partnerschaftsansätze sind, in der Regel nicht weiterverfolgt. Ein weiteres Spannungsfeld, das der capacity building entgegensteht, ist die Managementorientierung der Partnerschaftsarbeit (Coaffee und Deas, 2008: 182). Während der Ansatz der Partnerschaft aus der Perspektive der zu beteiligenden Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen oftmals zu stark durch Vorgaben eingeengt ist, war die Partnerschaft für die öffentlichen Dienstleister zu wenig ziel- und kundenorientiert, sodass sie sich nicht im gewünschten Maße beteiligten.

Die Bildung einer erfolgreichen Partnerschaft setzt das Erkennen eines Bedarfs für die Partnerschaft bei den relevanten Akteuren voraus (Hudson und Hardy, 2002: 53 f.). Dies kann durch eine Vorgeschichte erfolgreicher Zusammenarbeit erleichtert werden. Ansonsten müssen die Akteure ihre Interdependenz erkennen und einen Konsens darüber erzielen, in welcher Domäne jede Organisation ohne Partnerschaft effektiv handeln kann. Ein weiteres Erfolgskriterium stellt nach Hudson und Hardy (2002: 61 f.) ein Monitoring dar, das Lernprozesse ermöglicht. Hierzu ist jedoch die Einigung über klare Bewertungsmaßstäbe nötig. Der Nachweis von Erfolgen ist zur Rechtfertigung der Beteiligten für ihr Engagement innerhalb ihrer Organisationen notwendig und trägt zur Stabilisierung der Partnerschaft bei.

Sozialkapital erleichtert Wissensflüsse, kollektives Handeln und damit auch Veränderungen, kann aber Wandel gleichzeitig blockieren. "Social capital consists of social relations among agents combined with social institutions that allow for co-operation and communication" (Lorenzen, 2007: 265). Für Malecki (2011: 1026) bildet Sozialkapital ein Kontinuum ab, das von einem Minimum (nur Eigeninteressen und autonomes Handeln werden verfolgt), grundlegendem Sozialkapital (Kooperation werden eingegangen, wenn ein eigene Vorteil im Sinne taktischer Kooperationen, Reduzierung von Transaktionskosten oder Effizienzsteigerungen besteht), substanzielles Sozialkapital (Verpflichtung zu gemeinsamen Unternehmungen, strategischen Kooperationen und zur Effektivität von Kooperationen) bis hin zum Maximum (Verpflichtung zum Wohlstand aller und Beschäftigung mit öffentlichen Gütern, Altruismus als guter Selbstzweck). Darüber hinaus lassen sich drei Typen von Sozialkapital unterschieden (Woolcock, 2001). *Bonding social capital* bezieht sich auf homogene Gruppen mit gemeinsamer Identität, wie die engsten Angehörigen, Freunde und Nachbarn. Dieser Form von Sozialkapital werden eher negative Wirkungen bescheinigt, da sie die Distanz zwischen Gruppen verstärkt. *Bridging social capital* umfasst Beziehungen auf der Grundlage von Reziprozität und gegenseitigem Respekt, wie zwischen entfernteren Kollegen oder Geschäftspartnern. Dieser Typ ist für die Anbahnung von

Kooperationen zwischen Gruppen besonders wichtig. Schließlich bezieht sich *linking social capital* auf Verbindungen zu Autoritäten mit speziellen Machtressourcen. Diese Beziehungen können eine wichtige Voraussetzung für den langfristigen Erfolg z.B. eines Unternehmens sein.

Sozialkapital entsteht nicht automatisch in Beziehungen, sondern muss sich langsam in Form von Vertrauen und Glaubwürdigkeit herausbilden (Malecki, 2011). Sozialkapital reduziert die Such- und Transaktionskosten für Wissen und erhöht die Qualität des ausgetauschten Wissens. Die investierten Kosten, um die Verbindung zu knüpfen und aufrechtzuerhalten, unterstützen einen kontinuierlichen Wissensfluss, damit der Aufwand in der Vergangenheit nicht umsonst war.

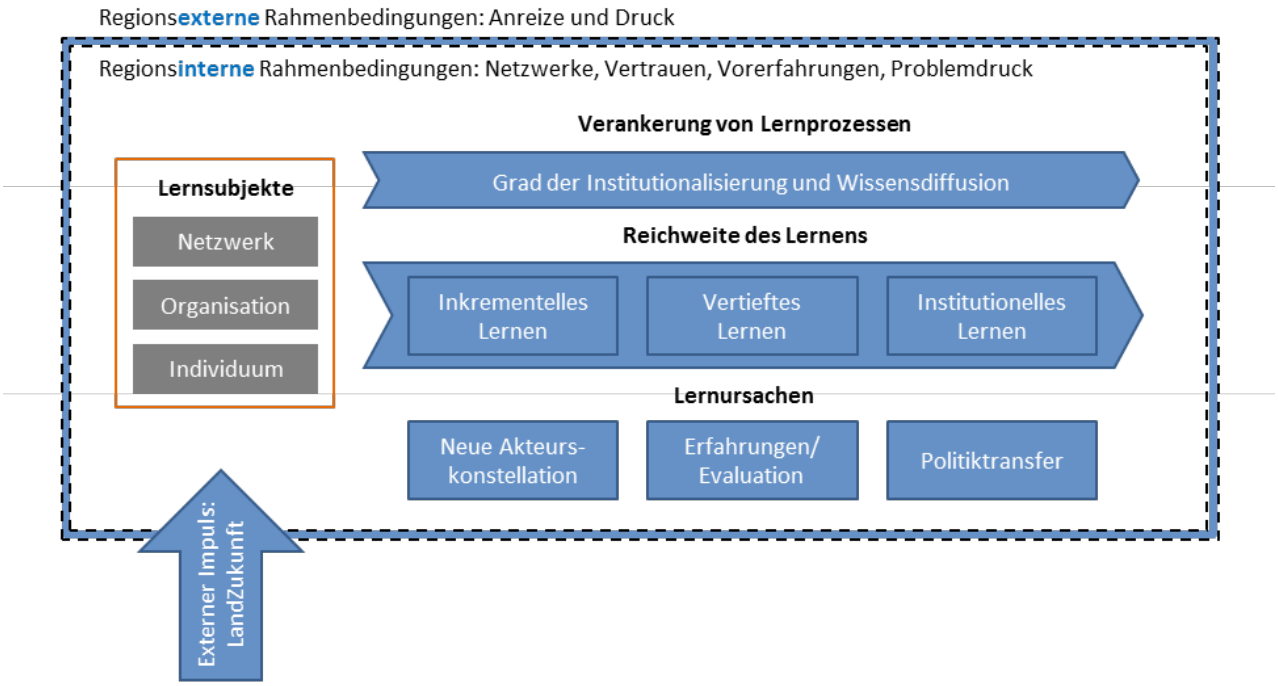
Seri (2003) zeigt am Beispiel einer italienischen Region, wie trotz hohen Sozialkapitals sich in strukturschwachen Regionen polarisierte Gruppen herausbilden, die das Erkennen übergreifender Synergien, Komplementaritäten, Interdependenzen und gegenseitiger Lernmöglichkeiten nicht mehr zulassen. Die jahrelange Fokussierung auf Nischenmärkte habe zu einer Abgrenzung zwischen den Gruppen mit jeweils eigenen mentalen Modellen geführt. Hohe Interaktion innerhalb der Gruppen führte zu einer Selbstverstärkung bestehender mentaler Modelle, deren Änderung für einen regionale Entwicklungsimpuls notwendig wäre. Lernsubjekte verarbeiten nicht einfach bedeutungsvolles Wissen unmittelbar, wenn Informationen ankommen, sondern selektieren die Umweltwahrnehmung und bilden mit der Zeit mentale "templates", die der Umwelt Bedeutung geben (Anderson, 1990). Diese mentalen Modelle funktionieren als Filter und leiten die Aufmerksamkeit selektiv. Lernen ist somit pfadabhängig von vorher Gelerntem. Die mentalen Modelle formen sich so, dass sie mit den Stimuli, Problemen und Ressourcen der Umwelt übereinstimmen. Wenn sich die Umwelt ändert, müssten sich die mentalen Modelle auch ändern, was aber langwierig ist und mit dem Bruch gewohnter Rountinen einhergehen muss. Deshalb ist es möglich, dass sich die mentalen Modelle trotz negativen Feedbacks gar nicht anpassen. Informationen, die nicht ins mentale Modell passen, werden verdrängt, bis sie eine kritische Stärke oder Häufigkeit erreichen, um das Modell zu ändern.

Die Distanz zwischen den Gruppen in einer Region vergrößert sich, wenn Interessenskonflikte wahrgenommen werden und die Gruppen ihre Ressourcen intern zusammenschließen, um ihre Interessen zu verteidigen (Seri, 2003). Üblicherweise wird in der Lernende-Regionen-Literatur davon ausgegangen, dass räumliche Nähe kollektive Lernprozesse stimuliert, weil Transaktionskosten gesenkt und Koordination zwischen den Akteuren erzeugt wird. Seri (2003) widerspricht dieser These und betont, dass räumliche Nähe die Polarisation verstärken kann, wenn ein Gefühl eines gemeinsamen Schicksals und von Ähnlichkeit besteht. Damit ist eine Konvergenz zwischen den Gruppen in einer strukturschwachen Region durch einen endogenen Prozess unwahrscheinlich und ein externer Schock nötig, wie z.B. wenn neue Akteure neue Argumente einbringen, politische Intervention von höherer Ebene initiiert werden oder sich die Bedingungen ändern, die die Wahrnehmung und Anreizstrukturen innerhalb der Gruppe verändern.

1.6 Fazit: Auf dem Weg zu einem Analysemodell zum Lernen in regionalen Partnerschaften

In der wissenschaftlichen und praktischen Diskussion zur Entwicklung ländlicher Regionen spielen Lernprozesse eine zentrale Rolle. Dabei bleibt häufig unklar, was genau unter Lernen in diesem Kontext verstanden wird. In der Regel wird Lernen normativ als positiv und entscheidend für die regionale Entwicklung verstanden. In der Diskussion zu Policy-Lernen und zu lernenden Regionen wird jedoch betont, dass Lernen auch negative Folgen haben kann, wenn neue Verhaltensweisen zu Verschlechterungen führen oder sich Institutionen so verfestigt haben, dass notwendige Umweltanpassungen nicht in der erforderlichen Zeit möglich sind. Daher wird hier in Anlehnung an Knoepfel und Kissling-Näf (1998) ein analytischer Lernbegriff verfolgt. Lernen – so die Arbeitsdefinition – ist ein sozialer Prozess der Wissensaneignung, der zu Änderungen im Handeln, in den Strategien und Institutionen führt. Abbildung II-1.1 gibt einen Überblick über das hier verfolgte Verständnis von Lernen in regionalen Partnerschaften, das die Analyse im Rahmen der Begleitforschung von *LandZukunft* geleitet hat.

Abbildung II-1.1: Analytisches Modell zum Lernen in regionalen Partnerschaften



Impuls für das Lernen stellt das Modellvorhaben selbst dar. Damit wurde ein regionsexterner Impuls mit bestimmten Anreizen und Regeln geschaffen, der die Akteure zu verändertem Handeln anregen und Lernprozesse anstoßen sollte. Die Regelungen des Modellvorhabens und die damit verbundenen Institutionen bilden den regionsexternen Kontext, der auf die Lernprozesse in den beteiligten Modellregionen einwirkt. Die beteiligten Akteure greifen den externen Impuls abhängig von den regionsinternen Rahmenbedingungen auf, die in vorhandenen Netzwerkstrukturen, Wissensbeständen und Problemkonstellationen bestehen. Die spezifischen Rahmenbedin-

gungen können eher förderlich oder hinderlich für das Lernen in den regionalen Partnerschaften sein, sodass unterschiedliche Lernprozesse in den einzelnen Regionen wahrscheinlich sind.

Die Lernprozesse finden auf drei miteinander verflochtenen Ebenen statt. Ausgangspunkt sind Lernprozesse von Individuen, die meist bestimmte Organisationen in der Partnerschaft vertreten und in Netzwerken eingebunden sind. Diese Lernprozesse können sich wiederum auf diese Organisationen auswirken, indem sich das erarbeitete Wissen dort ausbreitet, verankert und zu Änderungen der Ziele, des Handelns und der Struktur der Organisation führt. Die dritte Ebene stellt das regionale Netzwerk dar, das im Modellvorhaben auch als regionale Partnerschaft bezeichnet wurde. Netzwerkveränderungen betreffen die kollektive Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure und damit die Problemlösungsfähigkeit des Netzwerkes. Allerdings sind Netzwerke nicht nur Subjekte von Lernprozessen, sondern sie sind gleichzeitig ihre zentrale Voraussetzung. Denn soziales Lernen erfordert Interaktion zwischen Akteuren, bei denen je nach gegenseitigem Vertrauen Informationen fließen und verarbeitet werden. Die Netzwerkebene ist daher im Kontext ländlicher Regionalentwicklung, die ähnlich wie das Modellvorhaben *LandZukunft* an der Vernetzung relevanter Akteure ansetzt, von besonderer Bedeutung.

Lernen kann unterschiedliche Reichweiten und somit verschiedene Inhalte haben. Auf einer ersten Stufe finden inkrementelle Änderungen statt, die Anpassungen der verfügbaren Instrumente umfassen, ohne verfolgte Strategien grundsätzlich zu hinterfragen. Die zweite Stufe betrifft das vertiefte Lernen, womit grundsätzlich neue Strategien, d.h. neue Ziele und neue Wege der Zielerreichung, verfolgt werden. Im Kontext regionaler Entwicklung ist hiermit auch die Übernahme regionaler Ziele durch die beteiligten Akteure verbunden (paradigmatisches Lernen nach Fürst, 2006). Die dritte Stufe umfasst das institutionelle Lernen, das den Aufbau von Handlungsfähigkeit über das Modellvorhaben hinaus meint. Die geschaffenen Kapazitäten beinhalten einerseits neue Fähigkeiten und Verfahren, das eigene Handeln zu reflektieren und daraus zu lernen (lernen zu lernen). Andererseits bedeutet institutionelles Lernen auch eine Veränderung der regionalen Strukturen (d. h. Organisationen, Netzwerke, Regeln), um kollektives Handeln künftig zu erleichtern (Hilfe zur Selbsthilfe).

Mit der Reichweite des Lernens nimmt auch die dazu nötige Verankerung der Veränderungen in der Region zu. Wenn Effekte über die Dauer des Modellvorhabens hinaus bedeutsam sein sollen, ist eine solche Verankerung zentral. Dazu müssen sich Lernprozesse von einzelnen Individuen lösen und sich in Form neuer Strategien, Routinen, Regeln und Organisationsstrukturen institutionalisieren. Dieser Prozess setzt zudem eine Wissensdiffusion in der Region voraus, sodass viele Akteure das neue Wissen teilen und gemeinsam an Veränderungen arbeiten. So können Lerneffekte auch in andere Politikfelder oder in künftige Aktivitäten zur Regionalentwicklung ausstrahlen.

Die Lernursachen stehen bei *LandZukunft* im Vordergrund. Das BMEL hat die Beteiligung unternehmerischer Menschen und von Unternehmern stark angeregt, sodass erstens untersucht werden kann, inwieweit die Beteiligung neuer Akteure und die damit einhergehende neue Ak-

teurskonstellation zu Lerneffekten geführt hat. Zweitens haben die beteiligten Akteure weitreichende Handlungsspielräume erhalten, Neues auszuprobieren und so durch Versuch und Irrtum Erfahrungen zu sammeln. Diese Erfahrungen sollten mit dem Instrument Steuern über Ziele systematisch von den regionalen Akteuren selbst evaluiert werden, sodass sie diesen Ansatz als Lerninstrument nutzen konnten. Schließlich organisierte das BMEL einen umfangreichen Austausch zwischen den Modellregionen, um den interregionalen Politiktransfer und das gegenseitige Lernen zu fördern. Das Lernen am Modell ist aber nicht nur zwischen Regionen möglich, sondern auch innerhalb der Modellregionen durch die Übernahme von Erfahrungen aus anderen Politikfeldern oder aus vorangegangenen Entwicklungsprozessen.

2 Standardisierte Befragung zur Wahrnehmung der Lernprozesse in allen Modellregionen

In diesem Kapitel werden die Lernprozesse im Rahmen des Modellvorhabens aus Sicht aller Beteiligten untersucht. Dazu wird analysiert, was gelernt wurde und welche Einflussfaktoren dabei eine Rolle spielen können. Im Mittelpunkt der Befragung stand die Frage, was nach dem Ende von *LandZukunft* in den teilnehmenden Regionen verbleibt, d.h. welche Kompetenzen und Fähigkeiten sich die Akteure angeeignet haben, sodass sich ihre künftige Handlungsfähigkeit verbessert.

Im folgenden Kapitel II-2.1 werden zunächst die verschiedenen Lernprozesse, die in Kapitel II-1 aus der theoretischen Diskussion identifiziert wurden, für die Befragung operationalisiert. Außerdem werden Hypothesen abgeleitet, welche Zusammenhänge zwischen Lernen und weiterer Einflussfaktoren bestehen können. Anschließend werden die Lernprozesse in den Modellregionen beschrieben und nach Unterschieden zwischen den Regionen gesucht (Kap. II-2.2). Es folgt die Prüfung von Zusammenhängen zwischen den Lernprozessen und potenziellen Einflussfaktoren auf das Lernen (Kap. II-2.3). Kapitel II-2.4 untersucht dann die Zusammenhänge zwischen dem Steuern über Ziele und dem Lernen sowie dem Lernen und der Bewertung der Ergebnisse des Modellvorhabens. Abschließend werden Schlussfolgerungen gezogen (Kap. II-2.5).

2.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

Der Literaturüberblick in Kapitel II-1 hat drei Reichweiten und drei Ebenen von Lernen identifiziert. Das inkrementelle Lernen der beteiligten Individuen bezieht sich auf die Anwendung von Instrumenten, was sich bei *LandZukunft* in der Beantragung und Abwicklung von Fördermitteln, der Formulierung von Zielen und der Planung und Umsetzung von Projekten äußern dürfte. Das vertiefte Lernen bezieht sich auf die Wahl neuer Instrumente, was hier mit dem Finden neuer Wege operationalisiert wird. Außerdem beinhaltet dieses Lernen ein vertieftes Verständnis über eigene Fehler als Voraussetzung dafür, bestehende Strategien grundsätzlich in Frage zu stellen und künftig anders zu handeln. Schließlich geht es in der Regionalentwicklung auch um eine Handlungsorientierung weg von der Verfolgung rein partikularer Ziele hin zu regionalen Zielen. Dieses Lernen wird durch ein stärkeres Engagement für die gesamte Region operationalisiert. Das institutionelle Lernen zeigt sich auf der individuellen Ebene in der Aneignung von Fähigkeiten und Verfahren, um das eigene Handeln zu reflektieren und die eigene Handlungsfähigkeit zu verbessern im Sinne eines Lernens zu lernen. Dies wird mit einem besseren Verstehen der regionalen Probleme, der besseren Abschätzung von Chancen und Risiken sowie der verbesserten Erfolgsmessung operationalisiert. Inwiefern sich diese Fähigkeiten institutionalisieren, lässt sich auf der individuellen Ebene, die im Fokus der Befragung steht, nicht abschätzen. Daher ist das Lernen zu Lernen auf dieser Ebene eher als Potenzial anzusehen, die regionale Handlungsfähigkeit zu erweitern.

Die organisatorische Ebene lässt ebenfalls Lernprozesse auf den drei Stufe zu. Auf der ersten Stufe geht es um Veränderungen der Organisation zur Einwerbung von Fördermitteln, zum Projektmanagement, zum Informationsfluss und zur Beauftragung von Beratungsdienstleistungen, damit bestehende Strategien besser umgesetzt werden können. Auf der Stufe des vertieften Lernens werden neue Themenfelder bearbeitet oder Projekte umgesetzt, bestehende Stellen umgewidmet als Zeichen dafür, dass die Organisation eine neue Strategie verfolgt. Schließlich ist die dritte Stufe, das institutionelle Lernen, mit Veränderungen der Organisationstruktur, finanziellen Änderungen zur Weiterfinanzierung der mit Fördermitteln geschaffenen Stellen oder der Schaffung neuer Stellen verbunden. Dadurch werden Entwicklungen im Rahmen von *LandZukunft* längerfristig in den beteiligten Organisationen verankert. Allerdings werden in der Befragung keine Organisationen befragt, sondern Personen. Für die Fragen zum organisatorischen Lernen werden daher, die Antworten aller Mitglieder einer Organisation zusammengefasst, indem der jeweils höchste Wert übernommen wird.

Die Netzwerkebene betrifft die Herausbildung und Institutionalisierung eines Netzwerkes, was insbesondere der dritten Stufe des Lernens zuzuordnen ist, gleichzeitig aber auch die übrigen Lernarten erleichtern kann. Das Netzwerk als Ganzes lässt sich aber mit der Befragung nur bruchstückhaft erheben, weshalb hier die Fragen aus der Ego-Perspektive der Netzwerkakteure gestellt wurden. Dabei ging es einerseits um den Zugang zu Netzwerkressourcen, der sich durch die Teilnahme am Modellvorhaben verbessert hat, wie Informationen, Unterstützung bei Problemen und Kooperationspartner. Anderseits wurde ermittelt, ob die Befragten selbst stärker bereit sind, ihre Ressourcen den anderen regionalen Akteuren zur Verfügung zu stellen, weil sie deren Perspektive besser verstehen. Ein weiterer Indikator für die Leistungsfähigkeit des Netzwerkes besteht darin, ob externe Ressourcen, wie hier staatliche Fördermittel, stärker oder schwächer in Anspruch genommen werden müssen.

Die theoretische Diskussion in Kapitel II-1 gibt aber nicht nur Hinweise, was Lernen genau ist, sondern auch auf potenzielle Bestimmungsgründe für Lernprozesse. So betonen viele Theorien zum Lernen, dass Vertrauen einen zentralen Einfluss für das Lernen darstellt, weil es dazu beiträgt, dass relevante Informationen ausgetauscht werden. Da sich Vertrauen in die anderen regionalen Akteure kaum direkt messen lässt, wird Vertrauen hier operationalisiert, indem abgefragt wird, inwiefern die befragten Akteure Vorschläge eingebracht, Kritik geäußert, Fehler eingestanden und zusammen mit anderen nach Lösungen gesucht haben. Vertrauen, so die Hypothese, dürfte immer wichtiger werden, je höher die betrachtete Stufe des Lernens ist. Denn für inkrementelles Lernen ist häufig eher Faktenwissen relevant, dass auch ohne großes Vertrauen geteilt wird. Beim vertieften Lernen und Lernen zu Lernen ist, genauso wie beim Aufbau von Netzwerken, Vertrauen zentral, da auch sensible Informationen ausgetauscht werden müssen und eine Verlässlichkeit der Partner vorausgesetzt wird.

Eine weitere Hypothese besteht darin, dass neue Akteurskonstellationen das Lernen befördern. Demnach sollten Akteur e, die sich neu an der Regionalentwicklung beteiligen, besonders viel Netzwerklernen verzeichnen. Darüber hinaus sollten diese Personen weniger vertieft und institu-

tionell gelernt haben, weil hierzu längere Zeiträume erforderlich sind. Hingegen ist davon auszugehen, dass Akteure ohne Fördererfahrung vor allem inkrementell gelernt haben.

Der interregionale Politiktransfer spielt in den Theorien aus der Politikwissenschaft eine zentrale Rolle für das Lernen. Im Rahmen von *LandZukunft* wurde dieser interregionale Austausch besonders gefördert. Daher sollten Personen, die Anregungen aus den anderen Modellregionen erhalten haben, besonders viel gelernt haben.

Des Weiteren kann das Instrument „Steuern über Ziele“ einen Lernimpuls befördern. Zum einen sollen die Ziele die beteiligten Akteure zur Teilnahme motivieren, was das vertiefte Lernen und das Netzwerklernen befördern dürfte. Zum anderen kann das Instrument aber auch zur Evaluation der Aktivitäten genutzt werden, was zum vertieften Lernen und Lernen zu Lernen genutzt werden könnte.

Lernprozesse dürften zudem einen Einfluss darauf haben, wie der Erfolg des Modellvorhabens insgesamt wahrgenommen wurde. Je mehr ein Akteur gelernt hat, desto effektiver sollte er das Modellvorhaben wahrgenommen haben. Gleiches gilt für die wahrgenommene Effizienz des Modellvorhabens. Hierbei lässt sich aber die Vermutung aufstellen, dass insbesondere mit dem inkrementellen Lernen die wahrgenommene Effizienz steigt. Auf der anderen Seite dürfte das Modellvorhaben legitimer wahrgenommen werden, wenn mehr Netzwerklernen erfolgte.

Lernprozesse auf der organisatorischen Ebene hängen davon ab, ob das im Rahmen von *LandZukunft* erarbeitete Wissen mit den Kollegen ausgetauscht wurde. Eine weitere Hypothese besteht darin, dass die am Modellvorhaben Beteiligten anschließend in der Organisation verbleiben. Schließlich kann die Verschriftlichung der gemachten Erkenntnisse dazu führen, Lernprozesse auf der Organisationsebene zu verankern.

Bei der Untersuchung des Lernens sind gerade auch Unterschiede zwischen den Modellregionen von Interesse, um in den vertieften Fallstudien nach Ursachen zu suchen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Befragten abhängig von ihrer Funktion im Rahmen von *LandZukunft* unterschiedliche Dinge gelernt haben. So könnten die Projektbeteiligte vor allem inkrementell lernen, während die Mitglieder im Entscheidungsgremium und die Beteiligten am organisatorischen Kern aufgrund ihrer stärkeren Einbindung in die Entscheidungsprozesse der regionalen Partnerschaft mehr vertieft und institutionell gelernt haben, sowie mehr Netzwerklernen stattfand.

2.2 Beschreibung von Lernprozessen

Lernprozesse können, wie in Kapitel II-1 dargestellt, auf individueller, organisatorischer und Netzwerkebene stattfinden. Zunächst wurde nach Lernen im Sinne **individueller Veränderungen** gefragt (Abbildung II-2.1). Die ersten drei Items bilden inkrementelles Lernen ab, indem nach

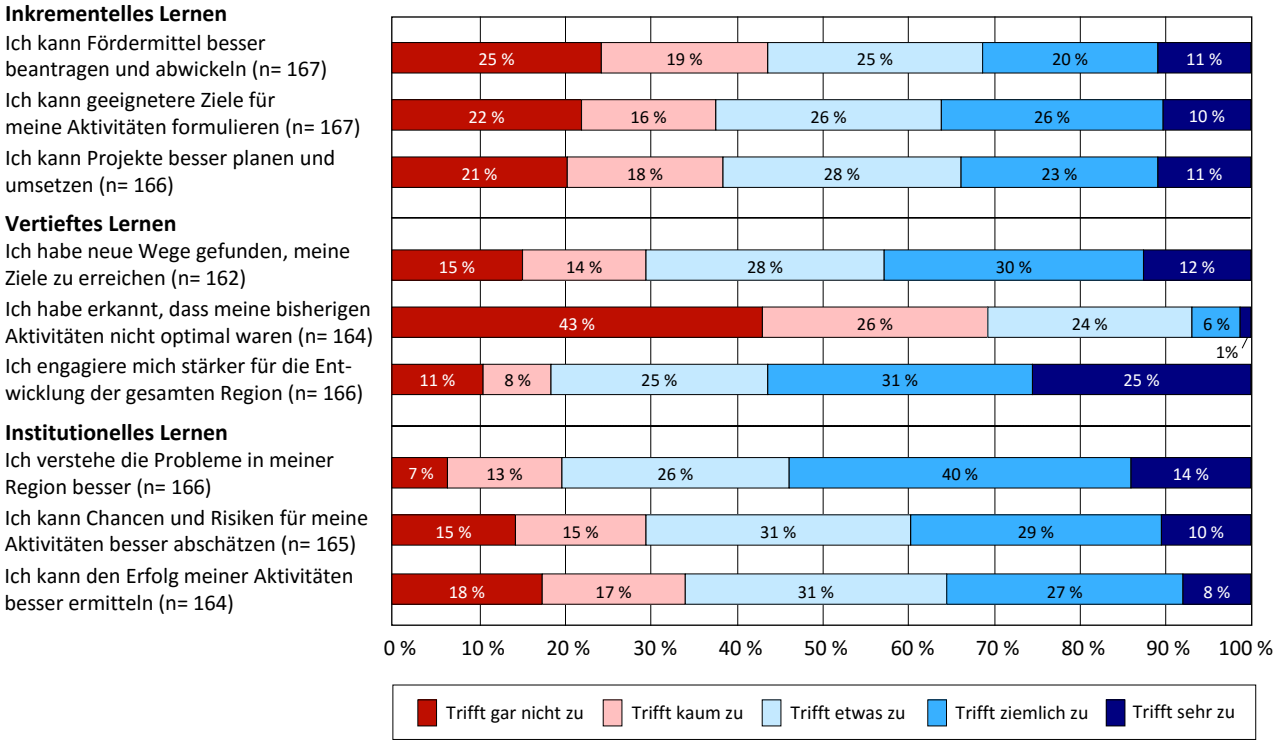
Lernprozessen im Umgang mit Fördermitteln, bei der Zielformulierung sowie im Projektmanagement gefragt wird. Die Verteilung der Antworten zum inkrementellem Lernen unterscheidet sich kaum zwischen den drei Items.

Die folgenden drei Items zielen auf vertiefte Lernprozesse ab. Es geht um das Finden neuer Strategien, dem Erkennen von eigenen Fehlern und der stärkeren Bedeutung regionaler Ziele für das eigene Handeln. Während das Finden neuer Wege durchschnittlich oft angegeben wird, geben die Befragten selten an, durch *LandZukunft* erkannt zu haben, dass sie nicht optimal gehandelt haben. Hierin äußert sich ein defensives Muster, das verhindert, dass Lernprozesse auf einer höheren Stufe stattfinden können. Im Gegensatz dazu geben relativ viele Befragte an, dass sie sich stärker für die regionale Entwicklung engagieren, sodass regionale Ziele potenziell eine größere Bedeutung für das eigene Handeln erhalten hat.

Die drei letzten Items beschäftigen sich mit dem Aufbau von Kapazitäten im Sinne von Fähigkeiten, das eigene Handeln zu reflektieren und das Lernen zu Lernen. Dabei geben erneut relativ viele Befragte an, dass sie die Probleme in ihrer Regionen besser verstehen, was eine Voraussetzung für zielgerichtetes Handeln darstellt. Die Fähigkeiten, Chancen und Risiken von Aktivitäten besser abschätzen sowie deren Erfolge besser messen zu können, haben sich eher mittelmäßig verbessert.

Signifikante Unterschiede zwischen den Modellregionen lassen sich in Bezug auf die individuellen Lernprozesse in allen drei Stufen nicht feststellen (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0{,}05$). Insgesamt fällt auf, dass die Befragungsergebnisse die theoretische Erwartung nicht bestätigen, Lernprozesse auf höherer Stufe seien unwahrscheinlicher als solche auf niedrigerer Ebene. Stattdessen liegt der Median fast immer bei „trifft etwas zu“. Lediglich das Erkennen nicht optimaler Aktivitäten als Teil des vertieften Lernens liegt niedriger („trifft kaum zu“). Gleichzeitig ist der Median des Items zum Engagement für die gesamte Region, das ebenfalls zum vertieften Lernen gezählt werden kann, mit „trifft ziemlich zu“ höher als bei den meisten anderen Items. Den gleichen Wert weist das Item „Ich verstehe die Probleme in meiner Region besser“ auf, das zum Lernen zu Lernen gezählt wird und somit eigentlich noch schwerer beeinflussbar sein sollte.

Abbildung II-2.1: Ergebnisse individuellen Lernens (Inwieweit hat Ihre Beteiligung an *Land-Zukunft* zu folgenden Veränderungen geführt?)



Quelle: Eigene Darstellung.

Um die Komplexität zu reduzieren und die kommenden Analysen übersichtlicher darstellen zu können, wurde im nächsten Schritt versucht, aus den Items, die zu einer Lernstufe gehören, eine Likert-Skala zu bilden (Schnell et al., 1999: 441-445). Dazu wurden die Skalen mittels Faktoranalyse (Hauptkomponentenanalyse) daraufhin geprüft, ob sie nur eine Dimension abbilden. Anschließend wurde die Reliabilität der Skalen mittels Cronbachs Alpha berechnet. Wenn die Item-Analyse zu einem befriedigenden Ergebnis kam, wurden die Items zu einer Skala aufsummiert.

Die drei Items, die das inkrementelle Lernen abbilden sollten, bilden einen Faktor und stellen somit eine Dimension dar[1]. Die Reliabilität der Skala ist relativ hoch, Cronbachs Alpha = 0,89. Außerdem reduziert sich Alpha, wenn ein Item gelöscht wird, sodass alle 3 Items für die Skala wichtig sind. Das vertiefte Lernen sollte durch die Items 4 bis 6 abgebildet werden. Die Faktoranalyse ist zwar noch durchführbar und es wird auch nur ein Faktor gebildet, die statistische Qualität ist

[1] Das Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium (KMO-Kriterium) beträgt 0,726, was einem guten Wert entspricht, und die KMO-Werte für die einzelnen Items lagen über 0,67 und damit deutlich über dem akzeptablen Niveau von 0,5. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (3) = 296,4 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse sind. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der 82,2 % der Varianz erklärt (n=166).

aber schon deutlich schlechter[2]. Die Reliabilität der Skala ist mit Cronbachs Alpha = 0,6 sehr gering. Da mindestens ein Wert von 0,7 erforderlich ist, wird für das vertiefte Lernen von der Bildung einer Likert-Skala abgesehen. Die drei letzten Items, die das Lernen zu Lernen abbilden sollten, bilden wiederum einen Faktor[3]. Die Reliabilität der Skala ist mit Cronbachs Alpha = 0,81 sehr gut. Wenn ein Item gelöscht wird, erhöht sich Alpha nicht wesentlich, was für die Bedeutung der drei Items spricht.

Auf der **Organisationsebene** können sich Lerneffekte institutionalisieren und so unabhängiger von den an *LandZukunft* beteiligten Personen werden. Auch hier lassen sich wiederum drei verschiedene Reichweiten des Lernens unterscheiden (Abbildung II-2.2). Das inkrementelle Lernen zielt auf Verbesserungen bestehender Handlungen ab und wird durch die ersten vier Items abgebildet. Hierbei fällt auf, dass die Verbesserung der Informationsflüsse bereits relativ häufig umgesetzt wurde. Im Gegensatz dazu ist die verstärkte Beauftragung von Beratungsdienstleistungen selten vorgesehen, sodass dieses Instrument zur Verbesserung der eigenen Aktivitäten kaum stärker in Betracht gezogen wird.

Die zweite Stufe des Lernens bezieht sich auf inhaltliche Veränderungen, ohne dass dazu die Strukturen verändert werden müssen. Dabei zeigt sich, dass die Bearbeitung neuer Themenfelder und die Umsetzung neuer Projekte bislang noch wenig konkret ist, sondern in erster Linie nur angedacht ist. Eine Veränderung der Tätigkeitsbereiche bestehender Stellen ist oftmals nicht vorgesehen.

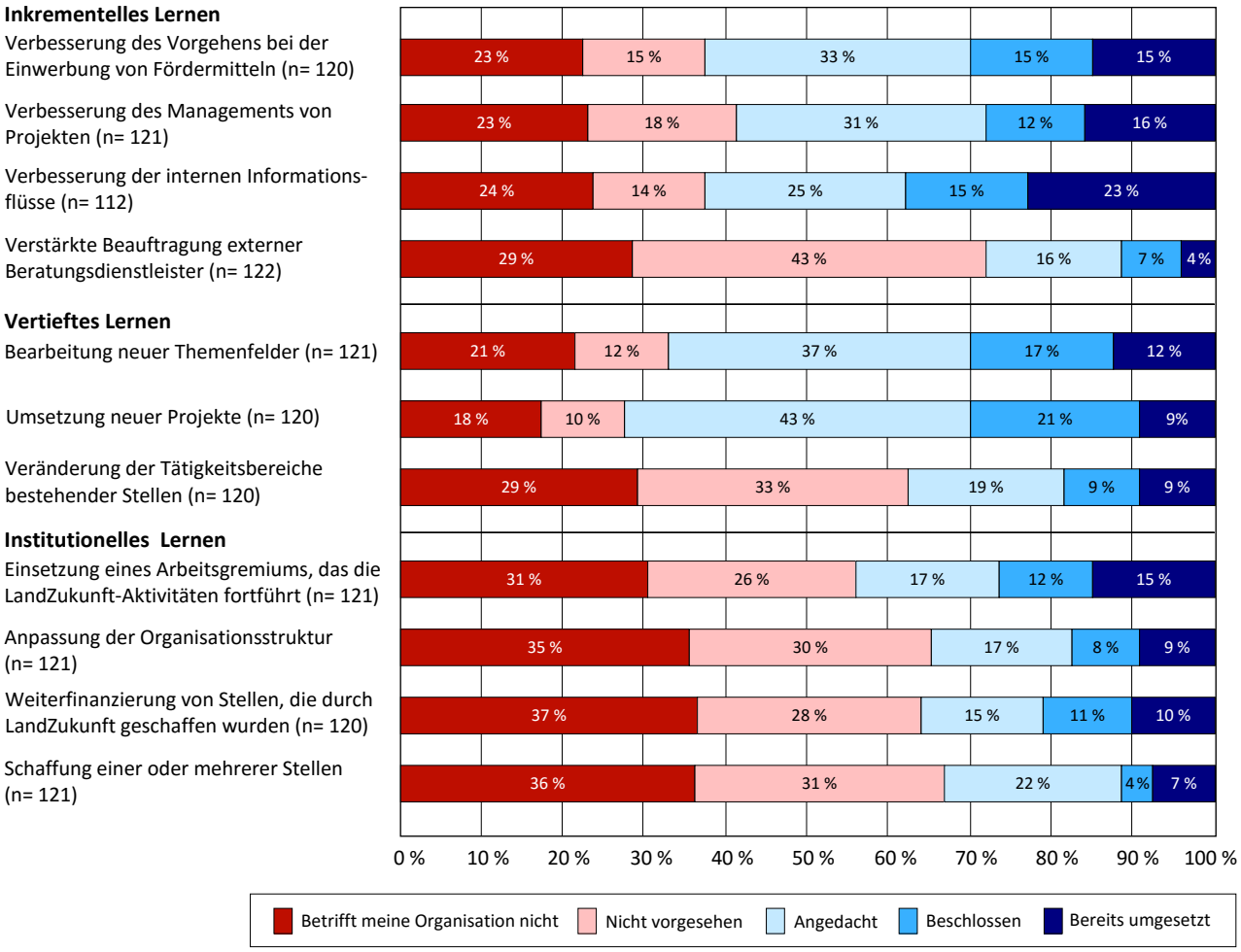
Schließlich beziehen sich die restlichen vier Items auf die Veränderung von Organisationsstrukturen in Folge von *LandZukunft*. Die Einsetzung eines Arbeitsgremiums, um die *LandZukunft*-Aktivitäten fortzuführen, wurde bereits relativ häufig beschlossen oder umgesetzt. Hingegen fand die Schaffung neuer Stellen in relativ wenigen Fällen statt. Die Weiterfinanzierung von Stellen, die durch *LandZukunft* geschaffen wurden, ist aber in vielen Organisationen nicht vorgesehen oder noch unsicher.

---

[2] Das KMO-Kriterium ist mit 0,593 lediglich mittelmäßig und die KMO-Werte für die einzelnen Items liegen alle über 0,56, was akzeptabel ist. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (3) = 55,2 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse ist. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der allerdings nur 56,1 % der Varianz erklärt (n=159).

[3] Das KMO-Kriterium beträgt 0,68, was fast einem guten Wert entspricht, und die KMO-Werte für die einzelnen Items liegen über 0,63 und sind damit akzeptabel. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (3) = 190,8 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse sind. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der 73,7 % der Varianz erklärt (n=163).

Abbildung II-2.2: Ergebnisse des Lernens auf der Organisationsebene (Bitte geben Sie für jedes der folgenden Vorhaben an, ob es in Ihrer Organisation nicht vorgesehen, angedacht, beschlossen oder bereits umgesetzt ist.)

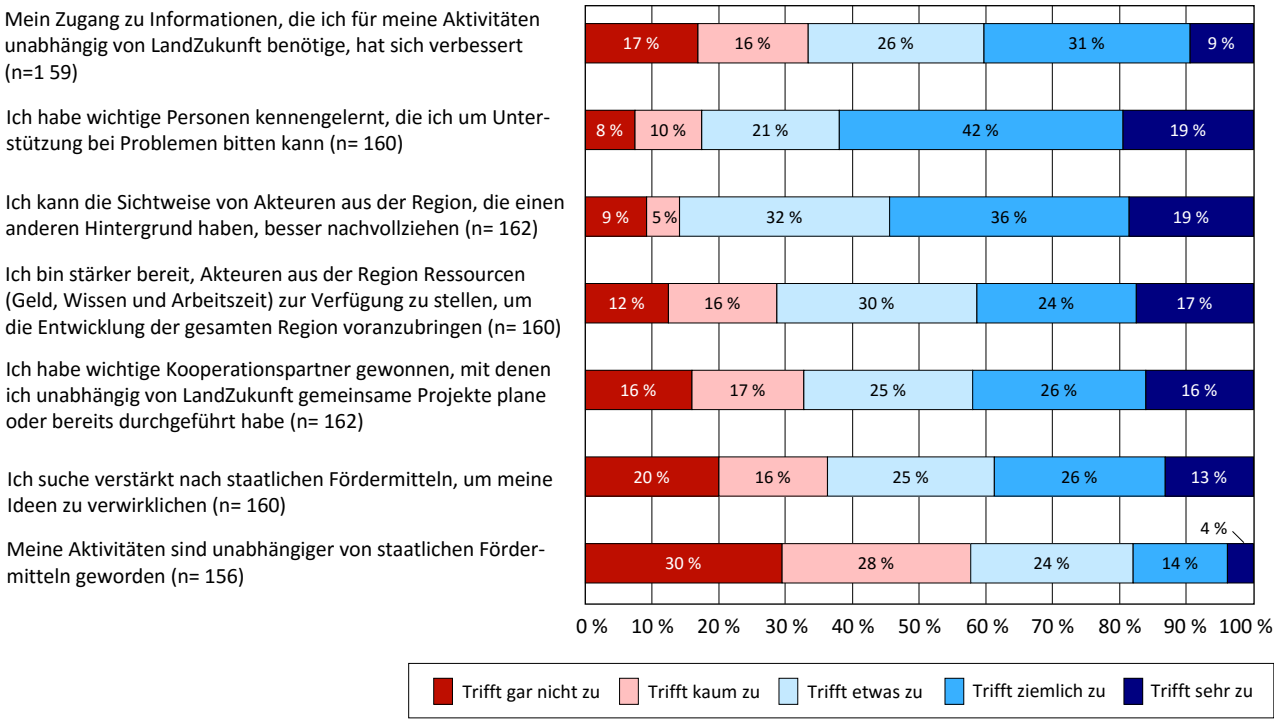


Quelle: Eigene Darstellung

Zwischen den Modellregionen lassen sich, wie beim individuellen Lernen, keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Lernens auf Organisationsebene feststellen (Kruskal-Wallis-Test: $p > 0,05$). Abgesehen von der Beauftragung von Beratern aus dem inkrementellen Lernen scheint sich die Vermutung zu bestätigen, dass höhere Lernstufen weniger häufig vorkommen. Dies trifft auf das institutionelle Lernen zu sowie auf die Änderung von Tätigkeiten als Teil des vertieften Lernens. Wenn aber alle Organisationen, deren Vertreter angaben, dass die entsprechenden Veränderungen nicht auf ihre Organisation zuträfen, von der Betrachtung ausgeschlossen werden, zeigt sich dieser Unterschied nicht mehr. Dann haben alle Items einen Median von „angedacht“, abgesehen von der Beauftragung externer Beratungsleistungen mit einem Median von „nicht vorgesehen“.

Beim **Lernen auf Ebene der persönlichen Netzwerke** geht es darum, Kapazitäten im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe aufzubauen. Abbildung II-2.3 zeigt die Ergebnisse zu einer entsprechenden Fragebatterie. Die Befragten geben am häufigsten an, wichtige Personen kennengelernt zu haben und die Perspektive anderer nun besser zu verstehen. Dass die Befragten durch *LandZukunft* unabhängiger von staatlichen Fördermitteln geworden sind, wurde hingegen weniger häufig angegeben. Das Item zur verstärkten Suche nach Fördermitteln ist mit Blick auf den Kapazitätsaufbau umgekehrt formuliert, da eine größere Eigenständigkeit ohne Fördermittel möglich sein sollte und die stärkere Nutzung solcher Möglichkeiten nicht im Sinne des Modellvorhabens sein dürfte.

Abbildung II-2.3: Ergebnisse des Netzwerklernens (Inwieweit hat Ihre Beteiligung an *LandZukunft* zu folgenden Veränderungen geführt?)



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Netzwerklernen im Sinne einer stärkeren Hilfe zur Selbsthilfe sollte ursprünglich mit sieben Items abgebildet werden. Die Faktoranalyse zeigt jedoch, dass das Item „Meine Aktivitäten sind unabhängiger von staatlichen Fördermitteln geworden“ eine sehr geringe Kommunalität (0,17) aufweist und somit kaum durch den gebildeten Faktor erklärt wird. Zudem wurde das Item „Ich suche verstärkt nach staatlichen Fördermitteln, um meine Ideen zu verwirklichen“ umgekehrt kodiert, weil es eher eine stärkere Abhängigkeit von regionsexternen Ressourcen anzeigt als höhere Selbsthilfekapazitäten. Allerdings zeigt die Analyse, dass dieses umkodierte Item negativ auf den erzeugten Faktor lädt, was der theoretischen Annahme widerspricht und zeigt, dass mit dem Kapazitätsaufbau in der Region auch eine stärkere Suche nach externen Fördermöglichkeiten

einhergeht. Aus diesen Gründen wurden nur die verbleibenden fünf Items für die Analyse genutzt[4]. Die Reliabilität der Skala ist mit Cronbachs Alpha = 0,88 sehr gut. Wenn ein Item gelöscht wird, reduziert sich Alpha jeweils leicht, was für die Bedeutung aller fünf Items für die Likert-Skala spricht.

Um den Zusammenhang der beiden nicht verwendeten Items mit der gebildeten Skala zu Netzwerklernen zu überprüfen, wurde jeweils die Korrelation berechnet. Dabei bestätigt sich, dass mit dem Netzwerklernen auch die verstärkte Suche nach staatlichen Fördermitteln zunimmt: Kendalls tau = 0,397; $p < 0,001$. Dieser Zusammenhang ist hochsignifikant und von mittlerer Stärke. Gleichzeitig besteht aber auch eine geringe Korrelation zwischen der Skala zum Netzwerklernen und der Zustimmung zu der Aussage „Meine Aktivitäten sind unabhängiger von staatlichen Fördermitteln geworden“: Kendalls tau = 0,23; $p < 0,001$. Da die verstärkte Suche nach Fördermitteln und die größere Unabhängigkeit von Fördermitteln ebenfalls gering korreliert (Kendalls tau = 0,161; $p < 0,001$), könnte das ein Hinweis darauf sein, dass mit der Teilnahme an *LandZukunft* einige Akteure zunehmend nach Fördermitteln suchen, die diese eigentlich für ihre Aktivitäten weniger benötigen.

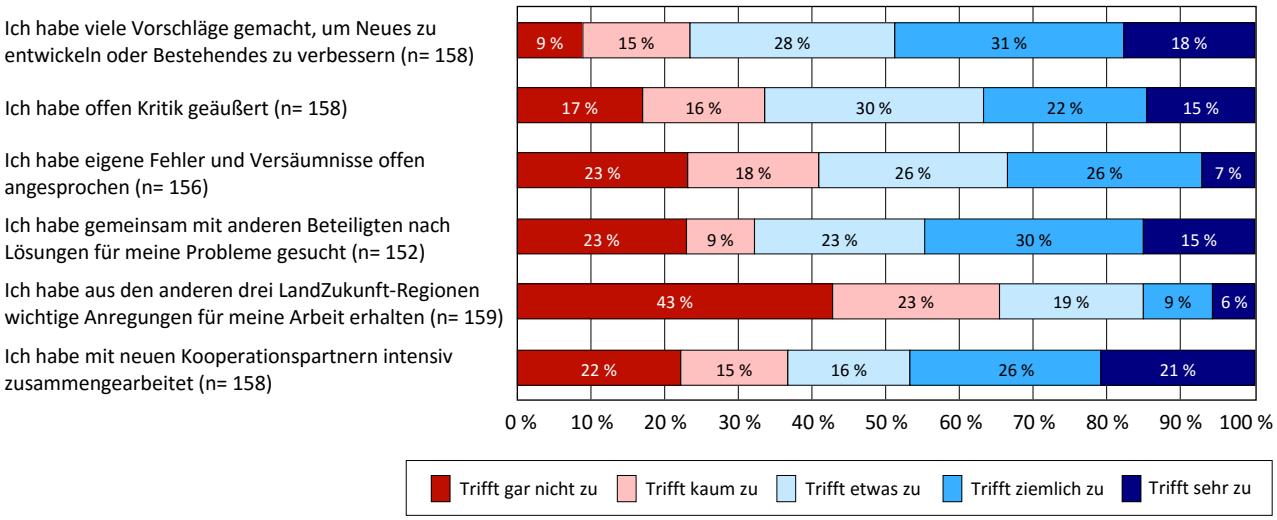
2.3 Einflussfaktoren auf Lernprozesse

Vertrauen, regionsexterne Impulse und neue Kooperationspartner als Bestimmungsgründe für individuelles und Netzwerklernen

In der theoretischen Diskussion spielen Kommunikation und Vertrauen zwischen beteiligten Akteuren eine zentrale Rolle für das Lernen. Hierzu wurden einige Items abgefragt (Abbildung II-2.4). Neben den Impulsen von den anderen Modellregionen, die allerdings für viele Befragte kaum von Bedeutung waren, wurde nach wechselseitigen Informationsflüssen als Potenzial für Lernprozesse gefragt. Verbesserungsvorschläge einzubringen und Kritik zu äußern, können andere zum Lernen anregen. Eigene Fehler einzuräumen und Andere an der Lösung eigener Probleme zu beteiligen, bietet wiederum die Chance, selbst etwas zu lernen. Eine intensive Zusammenarbeit mit neuen Partnern ermöglicht allen Parteien, bislang Unbekanntes zu erfahren. Die ersten vier Items (ohne die Anregungen aus den anderen Regionen und die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren) bildet die latente Variable „Vertrauen“ zwischen den an *LandZukunft* beteiligten Akteuren ab. Allerdings lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Modellregionen in Bezug auf die betrachteten Items feststellen (Krusakl-Wallis-Test: $p > 0,05$).

[4] Das KMO-Kriterium beträgt 0,84, was einem sehr guten Wert entspricht, und die KMO-Werte für die einzelnen Items liegen über 0,8 und sind damit akzeptabel. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (10) = 387,3 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse ist. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der 67 % der Varianz erklärt (n=157).

Abbildung II-2.4: Potenziale fürs Lernen in Netzwerken (Inwieweit treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Beziehungen zu anderen Beteiligten im Rahmen von *LandZukunft* zu?)



Quelle: Eigene Darstellung

Die vier Items, die für das Konstrukt „Vertrauen“ in die regionalen Akteure im Zusammenhang von *LandZukunft* in der Region stehen, wurden ebenfalls zu einer Skala zusammengefasst. Diese Skala wurde mittels Hauptkomponentenanalyse und Reliabilitätstest hinsichtlich ihrer Eignung getestet[5]. Es bildet sich tatsächlich nur ein Faktor und die Reliabilität der Skala ist relativ hoch, Cronbachs Alpha = 0,82. Außerdem reduziert sich Alpha, wenn ein Item gelöscht wird, sodass alle vier Items für die Skala wichtig sind.

Der nicht-parametrische Test zur Überprüfung der Korrelation zwischen den verschiedenen Lernarten und der gebildeten Skala zum Vertrauen im *LandZukunft*-Netzwerk weist durchgehend signifikante Ergebnisse ($p < 0,05$) auf (Tabelle II-2.1). Allerdings ist der Zusammenhang zum inkrementellen und zum vertieften Lernen gering. Aus der theoretischen Diskussion wurde geschlossen, dass im Gegensatz zum inkrementellen Lernen das vertiefte Lernen auf Vertrauen angewiesen ist, weshalb diese Hypothese abgelehnt werden kann. Mittlere Zusammenhänge ergeben sich hingegen zwischen Vertrauen und dem Lernen zu Lernen sowie insbesondere dem Netzwerklernen, wie vermutete wurde.

[5] (n=150). Das KMO-Kriterium beträgt 0,734, was einem guten Wert entspricht, und die KMO-Werte für die einzelnen Items liegen über 0,7 und damit deutlich über dem akzeptablen Niveau von 0,5. Der Bartlett-Test auf Sphärizität (Chi^2 (6) = 214,6 bei $p < 0,001$) zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items hoch genug für die Hauptkomponentenanalyse ist. Nach dem Kaiserkriterium wird ein Faktor extrahiert, der 64,7 % der Varianz erklärt.

Tabelle II-2.1: Korrelation verschiedener Lernarten mit potenziellen Ursachen (Kendalls Tau)

Lernursachen	Lernarten	Skala instrumentelles Lernen	Paradigmatisches Lernen			Skala Lernen zu Lernen	Skala Netzwerklernen
			Ich habe neue Wege gefunden, meine Ziele zu erreichen	Ich habe erkannt, dass meine bisherigen Aktivitäten nicht optimal waren	Ich engagiere mich stärker für die Entwicklung der gesamten Region		
Skala Vertrauen ins LandZukunft-Netzwerk	Korrelationskoeffizient Tau	0,191	0,146	0,117	0,197	0,254	0,400
	Signifikanzniveau (1-seitig)	0,001	0,012	0,037	0,001	0,000	0,000
	n	146	142	144	145	144	149
Ich habe aus den anderen drei LandZukunft-Regionen wichtige Anregungen für meine Arbeit erhalten	Korrelationskoeffizient Tau	0,222	0,116	0,142	0,170	0,203	0,324
	Signifikanzniveau (1-seitig)	0,000	0,044	0,021	0,006	0,001	0,000
	n	152	148	150	152	151	156
Ich habe mit neuen Kooperationspartnern intensiv zusammengearbeitet	Korrelationskoeffizient Tau	0,195	0,231	0,130	0,231	0,270	0,489
	Signifikanzniveau (1-seitig)	0,001	0,000	0,029	0,000	0,000	0,000
	n	151	147	149	151	151	155

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Items, die die Impulse von regionsexternen Vernetzungen und von Kooperationen mit neuen Akteuren abbilden sollten, korrelieren ebenfalls signifikant mit allen Lernarten. Der Zusammenhang zwischen den Anregungen aus den anderen Modellregionen und dem Lernen zu Lernen ist gering bis mittel und dem Netzwerklernen mittel bis stark. Der Bezug zum inkrementellen und vertieften Lernen ist hingegen schwach. Die intensive Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartnern weist einen geringen bis mittleren Zusammenhang zum vertieften Lernen auf, was das Finden neuer Wege zur Zielerreichung und das stärkere Engagement für die Region anbelangt. Gleiches gilt für das Lernen zu Lernen. Auffällig ist, dass die intensive Kooperation mit neuen Akteuren einen relativ hohen Zusammenhang zum Netzwerklernen aufweist, was auch den Erwartungen entspricht.

Unterschiede im individuellen und Netzwerklernen zwischen Akteursgruppen

In einem weiteren Schritt wurde geprüft, welche Gruppen im Rahmen von *LandZukunft* was gelernt haben. Mittels des nicht-parametrischen Mann-Whitney-Test wurde getestet, ob Akteure mit bestimmten Funktionen im Rahmen von *LandZukunft* mehr oder weniger gelernt haben als die übrigen Akteure. Dabei zeigten sich nur wenige signifikante Zusammenhänge (zweiseitig, $p < 0,05$). So haben die Projektträger (Median = 3) geringfügig stärker neue Wege zur Erreichung ihrer Ziele gefunden als die übrigen Befragten (Median = 3), Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,197$. Die Akteure, die mit der Verwaltung und Abwicklung beschäftigt waren, haben signifikant

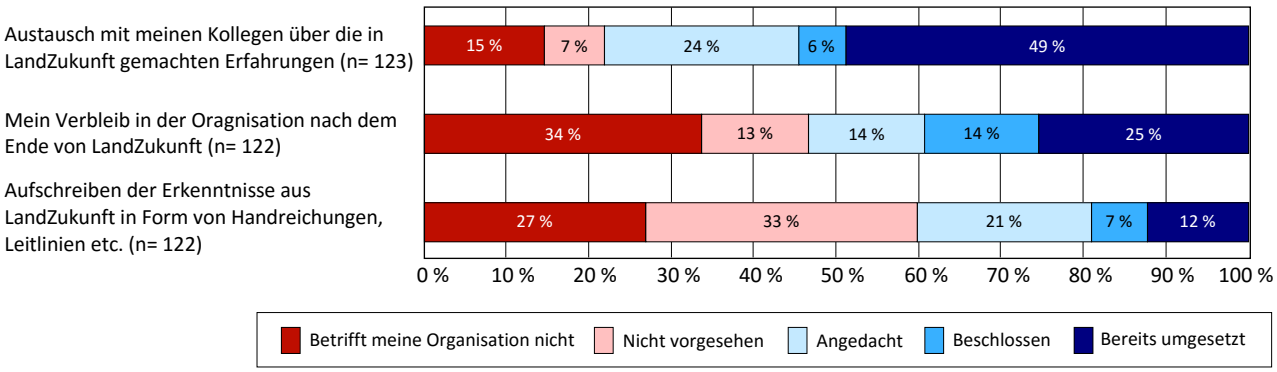
mehr inkrementell gelernt (Median = 11) als die anderen Befragten (Median = 8), Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,214$. Diese Akteure haben ebenfalls mehr Netzwerklernen zu verzeichnen (Median = 19) als die übrigen (Median = 17), Mann-Whitney-Test: $p < 0,01$; $r = -0,218$.

Eine Hypothese bestand darin, dass Akteure, die bislang noch nicht in der Regionalentwicklung beteiligt waren oder die noch keine Erfahrung mit Fördermitteln gesammelt hatten, besonders viel lernen würden. Erstere insbesondere hinsichtlich des Netzwerklernens und Letztere beim inkrementellen Lernen. Beide Hypothesen müssen jedoch abgelehnt werden, da keine signifikanten Unterschiede ($p > 0,05$) dieser Gruppen hinsichtlich aller Lernarten feststellbar sind. Ebenso konnten keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Akteurstypen: öffentliche, privatwirtschaftliche, gesellschaftliche Akteure und Privatpersonen mittels Kruskal-Wallis-Test in Bezug auf die unterschiedlichen Lernarten festgestellt werden.

Kollegialer Austausch, personelle Kontinuität und Verschriftlichung des Wissens als Bestimmungsgründe für organisationales Lernen

Damit sich Lernprozesse auf der Organisationsebene verankern können, besteht eine Voraussetzung darin, dass das in *LandZukunft* erarbeitete Wissen in der Organisation verankert bleibt. Dazu wurden 3 Items abgefragt (Abbildung II-2.5). Am häufigsten hat der Austausch mit Kollegen stattgefunden. Der Verbleib der jeweiligen Person in der Organisation war für viele Organisationen nicht relevant, was damit zusammenhängen dürfte, dass viele Befragte bereits vor *LandZukunft* unbefristet beschäftigt waren. Das der Verbleib nicht vorgesehen ist, betrifft allerdings nur wenige Fälle. Schließlich können die Erkenntnisse aus der Beteiligung am Modellvorhaben auch aufgeschrieben werden und so unabhängig von der teilnehmenden Person für die Organisation gesichert und anderen Organisationsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Diese Maßnahme ist allerdings nur in relativ wenigen Organisationen beschlossen oder bereits umgesetzt.

Abbildung II-2.5: Potenziale für das Lernen in Organisationen (Bitte geben Sie für jedes der folgenden Vorhaben an, ob es in Ihrer Organisation nicht vorgesehen, angedacht, beschlossen oder bereits umgesetzt ist.)



Quelle: Eigene Darstellung

Die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen den möglichen Lernursachen auf der Organisationsebene, die bereits umgesetzt waren, und dem Umsetzungsgrad der verschiedenen Lernarten zeigt Tabelle II-2.2. Dabei wird deutlich, dass Organisationen, in deren Vertreter sich bereits mit ihren Kollegen zu *LandZukunft* ausgetauscht haben zahlreiche, die verschiedenen Lernprozesse signifikant stärker fortgeschritten sind, als in den anderen Organisationen ohne kollegialen Austausch. Dies betrifft insbesondere das inkrementelle Lernen, abgesehen von der stärkeren Beauftragung externer Berater, sowie die Bearbeitung neuer Themenfelder und Projekte beim vertieften Lernen. So haben die Organisationen, in denen der Austausch mit den Kollegen bereits stattfand, im Median Verbesserungen bei der Fördermitteleinwerbung, bei den internen Informationsflüssen sowie die Bearbeitung neuer Themenfelder bereits beschlossen, während sie in den Organisationen ohne diesen Austausch im Median nur angedacht waren.

Der Verbleib eines bei *LandZukunft* beteiligten Organisationsvertreters in der Organisation hängt insbesondere mit institutionellem Lernen zusammen. Auch wenn damit nicht die Änderung der Organisationsstruktur verbunden war, so unterschieden sich die Organisationen, in denen der Verbleib bereits vollzogen wurde, signifikant von den übrigen Organisationen hinsichtlich der Schaffung entsprechender Gremien (Median ist „beschlossen“ gegenüber „angedacht“). Ebenso waren die Weiterfinanzierung von *LandZukunft*-Stellen und die Schaffung neuer Stellen in der Organisationen mit dem verbleibenden Personal im Median zumindest „angedacht“, während der Median der übrigen Organisationen bei „nicht vorgesehen“ lag.

Das Aufschreiben der Erkenntnisse aus *LandZukunft* hängt insbesondere mit verschiedenen Formen des inkrementellen Lernens zusammen. Organisationen, in denen die Erkenntnisse verschriftlicht wurden, unterschieden sich signifikant (Median = „bereits umgesetzt“) von den übrigen Organisationen (Median = „angedacht“) in Bezug auf die Verbesserung des Projektmanagements und der internen Informationsflüsse. Zudem kann festgestellt werden, dass Organisationen mit bereits verschriftlichten Erkenntnissen ihre Struktur eher anpassen (Median liegt zwischen „angedacht“ und „beschlossen“) als solche Organisationen, in denen die Erkenntnisse noch nicht aufgeschrieben wurden (Median = „nicht vorgesehen“). Die beiden anderen geprüften Lernursachen auf der Organisationsebene hatten hingegen keinen signifikanten Einfluss auf Änderungen der Organisationsstruktur.

Tabelle II-2.2: Einfluss bereits umgesetzter Lernbedingungen auf die verschiedenen Lernarten auf der Organisationsebene (Mann-Whitney-Test)

Lernarten		Lernursachen	Austausch mit meinen Kollegen über die in LandZukunft gemachten Erfahrungen	Mein Verbleib in der Organisation nach dem Ende von LandZukunft	Aufschreiben der Erkenntnisse aus LandZukunft in Form von Handreichungen, Leitlinie etc.
Inkrementelles Lernen	Verbesserung des Vorgehens bei der Einwerbung von Fördermitteln	r	-0,438	-0,215	-0,100
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,076	0,373
		n	93	68	79
	Verbesserung des Managements von Projekten	r	-0,237	-0,327	-0,386
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,024	0,005	0,001
		n	90	72	81
	Verbesserung der internen Informationsflüsse	r	-0,343	-0,356	-0,377
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,003	0,001
		n	89	70	80
	Verstärkte Beauftragung externer Beratungsdienstleister	r	-0,059	-0,082	-0,208
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,592	0,500	0,074
		n	83	67	74
Vertieftes Lernen	Bearbeitung neuer Themenfelder	r	-0,435	-0,330	-0,213
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,005	0,061
		n	90	71	78
	Umsetzung neuer Projekte	r	-0,340	-0,243	-0,154
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,039	0,168
		n	93	72	80
	Veränderung der Tätigkeitsbereiche bestehender Stellen	r	-0,248	-0,316	-0,105
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,026	0,011	0,379
		n	81	64	70
Institutionelles Lernen	Einsetzung eines Arbeitsgremiums, das die LandZukunft-Aktivitäten fortführt	r	-0,270	-0,353	-0,220
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,017	0,003	0,054
		n	79	72	77
	Anpassung der Organisationsstruktur	r	-0,191	-0,123	-0,257
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,096	0,326	0,034
		n	76	64	68
	Weiterfinanzierung von Stellen, die durch LandZukunft-Mittel geschaffen wurden	r	-0,269	-0,376	-0,159
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,022	0,003	0,194
		n	72	61	67
	Schaffung einer oder mehrerer Stellen	r	-0,144	-0,183	-0,009
		Signifikanzniveau (2-seitig)	0,216	0,144	0,944
		n	74	64	68

Quelle: Eigene Berechnungen

Unterschiede im Lernen zwischen Gruppen von Organisationen

Ähnlich wie bei den individuellen Lerneffekten lässt sich auch bezüglich des organisatorischen Lernens danach fragen, ob Organisationen, die in bestimmten Rollen an *LandZukunft* beteiligt waren, mehr oder weniger als die übrigen Organisationen gelernt haben. Der dazu verwendete

Mann-Whitney-Test zeigt keine signifikanten Unterschiede ($p > 0,05$) für die Organisationen, deren Vertreter stimmberechtigte Mitglieder im Entscheidungsgremium waren. Für die Organisationen, die als Projektträger fungierten, ergab sich nur ein signifikanter Unterschied hinsichtlich der Weiterfinanzierung von Stellen, die durch *LandZukunft*-Mittel geschaffen wurden. Die Weiterfinanzierung dieser Stellen war bei den Projektträgern bereits umgesetzt oder weiter fortgeschritten (Median = 2 [angedacht]) als bei den übrigen Organisationen (Median = 1 [nicht vorgesehen]), Mann-Whitney-Test: $p < 0,05$; $r = -0,26$.

Im Gegensatz zu den Organisationen, die als Projektträger oder im Entscheidungsgremium vertreten waren, waren bei denen, die mit der Verwaltung und Abwicklung von *LandZukunft* betraut waren, relativ viele Veränderungen signifikant stärker als bei den übrigen Organisationen. Beim inkrementellen Lernen ist der Zusammenhang zwischen dieser Rolle und konkreten Veränderungen hin zu einem verbesserten Vorgehen zur Einwerbung von Fördermitteln mittel stark ($r = -0,34$). Einen geringen Effekt gibt es bei der Verbesserung des Managements von Projekten ($r = -0,25$) und der verstärkten Beauftragung externer Beratungsdienstleister ($r = -0,23$). Die Verbesserung interner Informationsflüsse unterscheidet sich hingegen nicht signifikant ($p > 0,05$). In Bezug auf das vertiefte Lernen war der Effekt auf die Veränderung der Tätigkeitsbereiche bestehender Stellen mittelstark ($r = 0,35$), gefolgt von der Umsetzung neuer Projekte ($r = 0,30$) und der Bearbeitung neuer Themenfelder ($r = 0,27$). Hinsichtlich des institutionellen Lernens unterschieden sich lediglich die Organisationen, die die Verwaltung und Abwicklung von *LandZukunft* übernommen hatten, von der übrigen dadurch, dass die Anpassung der Organisationsstruktur bereits umgesetzt oder konkreter geplant war ($r = 0,31$). Die Einsetzung eines Arbeitsgremiums, die Weiterfinanzierung von *LandZukunft*-Stellen oder die Schaffung neuer Stellen konnte hingegen nicht häufiger in diesen Organisationen beobachtet werden.

2.4 Zusammenhänge zwischen Lernen, Steuern über Ziele und der Bewertung des Modellvorhabens insgesamt

In diesem Abschnitt werden die Zusammenhänge zwischen dem Lernen und den in Kapitel I-2 untersuchten Steuern über Ziele und der Bewertung des Modellvorhabens insgesamt analysiert. Die Hypothese besteht zum einen darin, dass das Steuern über Ziele ein Instrument ist, das gezielt Lernprozesse fördert. Zum anderen sollten Lernprozesse die Ergebnisse aus Sicht der Beteiligten positiv beeinflussen.

Effektives Steuern über Ziele als Lernimpuls

In Tabelle II-2.3 werden die Indikatoren, die ein effektives Steuern über Ziele abbilden (Kapitel I-2.3), in Beziehung zu den verschiedenen Lernarten gesetzt. Dabei zeigt sich, dass die Personen, die den strategischen Zielen eine Vision beimaßen und die sich durch diese Ziele zur Teilnahme an *LandZukunft* motiviert fühlten, besonders viel Netzwerklernen verzeichnen sowie angaben, sich nun stärker für die Entwicklung der gesamten Region zu engagieren. Diese Zusammenhänge

sind mittelstark. Die Korrelation zwischen der wahrgenommenen Motivation zur Teilnahme durch die operativen Ziele und diesen Lernarten ist jedoch geringer.

Tabelle II-2.3: Korrelation verschiedener Lernarten mit der Effektivität des Steuerns über Ziele (Kendalls Tau)

	Lernarten	**Skala instrumentelles Lernen**	**Paradigmatisches Lernen**			**Skala Lernen zu Lernen**	**Skala Netzwerklernen**
Effektivität des Steuerns über Ziele			Ich habe neue Wege gefunden, meine Ziele zu erreichen	Ich habe erkannt, dass meine bisherigen Aktivitäten nicht optimal waren	Ich engagiere mich stärker für die Entwicklung der gesamten Region		
Die strategischen Ziele verdeutlichen eine Vision, wie die Region in Zukunft aussehen soll	Korrelationskoeffizient Tau	0,271	0,250	0,161	0,310	0,229	0,322
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,001	0,033	0,000	0,001	0,000
	n	136	132	134	136	135	140
Die strategischen Ziele haben mich zum Engagement im Rahmen von LandZukunft motiviert	Korrelationskoeffizient Tau	0,265	0,273	0,146	0,331	0,270	0,312
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,043	0,000	0,000	0,000
	n	140	136	138	141	139	144
Die geförderten Projekte wurden nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt	Korrelationskoeffizient Tau	0,244	0,136	0,035	0,152	0,143	0,238
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,094	0,668	0,055	0,056	0,001
	n	115	112	113	117	116	117
Die operativen Ziele haben mich motiviert, mich an LandZukunft zu beteiligen	Korrelationskoeffizient Tau	0,244	0,123	0,060	0,282	0,256	0,204
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,104	0,432	0,000	0,000	0,003
	n	122	119	120	122	122	125
Die Kontrolle, ob die operativen Ziele erreicht werden, hat mich dazu angeregt, meine Aktivitäten anzupassen	Korrelationskoeffizient Tau	0,308	0,260	0,141	0,273	0,317	0,321
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,001	0,074	0,000	0,000	0,000
	n	116	113	114	115	116	118
Die vereinbarten operativen Ziele konnten leicht erreicht werden	Korrelationskoeffizient Tau	0,230	0,149	-0,069	0,156	0,212	0,159
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,002	0,065	0,404	0,054	0,005	0,034
	n	111	110	109	110	110	111
Ich habe Projekte im Rahmen von LandZukunft so entwickelt, dass sie möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beitragen	Korrelationskoeffizient Tau	0,290	0,232	-0,008	0,150	0,112	0,285
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,007	0,930	0,079	0,160	0,000
	n	101	100	100	100	101	103

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als wesentliches Instrument zum Lernen ist die Kontrolle der operativen Ziele gedacht. So korrelieren tatsächlich angegebene Anpassungen der eigenen Aktivitäten infolge der Zielerreichungskontrolle mittelstark mit dem inkrementellen Lernen und dem Lernen zu Lernen sowie dem Netzwerklernen. Allerdings zeigt sich, dass der Zusammenhang zum vertieften Lernen geringer ist oder in Bezug auf das Erkennen von nicht optimalen Aktivitäten nicht signifikant ist.

Weniger ambitionierte Ziele, die leicht erreicht werden konnten, korrelieren am stärksten mit dem inkrementellen Lernen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass hier vor allem gelernt wurde, Ziele so zu verhandeln, dass sie leicht erreicht werden können, oder Ergebnisse entsprechend positiv darzustellen. Die Entwicklung und Auswahl der Projekte anhand der operativen Ziele hängt eher gering mit den einzelnen Lernarten zusammen. Die stärksten Korrelationen bestehen jeweils zum inkrementellen Lernen und zum Netzwerklernen.

Lernprozesse als Einflussfaktor für die Bewertung des Modellvorhabens

In diesem Abschnitt wird geprüft, welcher Zusammenhang zwischen dem Lernen der Beteiligten an *LandZukunft* und deren Bewertung es Modellvorhabens besteht (Tabelle II-2.4). Zur Bewertung des Modellvorhabens wird zwischen Effektivität, Effizienz und Legitimität unterschieden (Kapitel I-2.4). Dabei wird unterstellt, dass das Lernen im Modellvorhaben auch zu seiner positiven Bewertung beiträgt.

Die Zufriedenheit mit der Effektivität in Bezug auf das Knüpfen neuer Kontakte korreliert mittel bis stark mit dem Netzwerklernen, was durchaus erwartet werden konnte. Etwas schwächer ist der Zusammenhang zum inkrementellen Lernen und zum Lernen zu Lernen. Personen, die mit Ihrer Weiterqualifizierung durch *LandZukunft* zufrieden sind, haben relativ viel inkrementell gelernt und verzeichnen höheres Netzwerklernen. Die Weiterbildung hängt mittelstark mit dem Finden neuer Wege zur Zielerreichung zusammen und kaum mit dem Erkennen nicht optimaler Aktivitäten oder dem Engagement für die gesamte Region.

Das Finden neuer Wege zur Erreichung der eigenen Ziele korreliert mittelstark mit der Zufriedenheit, die eigenen Ziele im Rahmen von *LandZukunft* vertreten zu haben. Das kann so interpretiert werden, dass Initiativen wie *LandZukunft* als neuer Weg angesehen werden, eigene Ziele zu erreichen. Die Zufriedenheit damit, in *LandZukunft* Neues auszuprobieren, hängt neben dem Finden neuer Wege zur Zielerreichung insbesondere mit dem Netzwerklernen zusammen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass mit dem Aufbau von Netzwerken auch Neues entdeckt und erprobt wurde. Das Ausprobieren neuer Wege scheint aber nicht sehr tiefgreifend, weil der Zusammenhang zum Erkennen nicht optimaler Aktivitäten nicht signifikant ist. Personen, die zufrieden mit dem Einbringen eigener Ideen bei *LandZukunft* sind, verzeichnen auch relativ viel Netzwerklernen und haben eher inkrementell gelernt.

Tabelle II-2.4: Korrelation verschiedener Lernarten mit der Bewertung des Modellvorhabens insgesamt (Kendalls Tau)

Bewertung des Modellvorhabens insgesamt	Lernarten	Skala instrumentelles Lernen	Paradigmatisches Lernen			Skala Lernen zu Lernen	Skala Netzwerklernen
			Ich habe neue Wege gefunden, meine Ziele zu erreichen	Ich habe erkannt, dass meine bisherigen Aktivitäten nicht optimal waren	Ich engagiere mich stärker für die Entwicklung der gesamten Region		
Effektivität							
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Neue Kontakte knüpfen	Korrelationskoeffizient Tau	-0,300	-0,225	-0,133	-0,257	-0,304	-0,458
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,002	0,075	0,000	0,000	0,000
	n	139	135	137	140	139	140
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Mich weiter qualifizieren	Korrelationskoeffizient Tau	-0,370	-0,330	-0,184	-0,162	-0,259	-0,363
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,022	0,037	0,000	0,000
	n	119	116	118	120	119	121
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten	Korrelationskoeffizient Tau	-0,256	-0,356	-0,109	-0,139	-0,203	-0,232
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,137	0,052	0,003	0,000
	n	143	139	141	142	142	142
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Neues ausprobieren	Korrelationskoeffizient Tau	-0,257	-0,304	-0,051	-0,215	-0,259	-0,334
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,489	0,003	0,000	0,000
	n	140	136	139	139	139	140
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Eigene Ideen einbringen	Korrelationskoeffizient Tau	-0,305	-0,304	-0,051	-0,226	-0,235	-0,327
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,484	0,001	0,001	0,000
	n	144	140	142	144	142	145
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten	Korrelationskoeffizient Tau	-0,239	-0,282	-0,085	-0,135	-0,247	-0,310
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,254	0,062	0,000	0,000
	n	143	139	141	143	142	143
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Ein oder mehrere bestimmte Projekte umsetzen	Korrelationskoeffizient Tau	-0,331	-0,342	-0,075	-0,201	-0,196	-0,289
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,336	0,008	0,006	0,000
	n	128	125	126	128	127	129
Zufriedenheit mit Zielerreichung: Die zur Verfügung stehenden Fördermittel ausgeben	Korrelationskoeffizient Tau	-0,234	-0,223	0,016	-0,130	-0,155	-0,231
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,002	0,006	0,848	0,103	0,041	0,002
	n	115	112	114	116	115	117
Faktor Bewertung der Effektivität	Korrelationskoeffizient Tau	0,358	0,377	0,119	0,225	0,303	0,373
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,068	0,000	0,000	0,000
	n	140	136	138	140	138	141
Effizienz							
Bewertung Effizienz	Korrelationskoeffizient Tau	-0,375	-0,284	-0,026	-0,196	-0,224	-0,331
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,000	0,721	0,005	0,001	0,000
	n	149	145	147	150	147	148
(Throughput-)Legitimität							
Die Entwicklungsagentur hat mich umfassend informiert	Korrelationskoeffizient Tau	0,218	0,349	0,178	0,162	0,131	0,193
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,001	0,000	0,013	0,019	0,046	0,002
	n	143	139	141	142	142	147
Ich habe die Entscheidungen des Entscheidungsgremiums gut nachvollziehen können	Korrelationskoeffizient Tau	0,224	0,232	0,163	0,115	0,189	0,287
	Signifikanzniveau (2-seitig)	0,000	0,001	0,020	0,089	0,003	0,000
	n	151	147	149	152	151	154

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Netzwerklernen hängt mittelstark mit der Zufriedenheit, einen Beitrag zur Regionalentwicklung geleistet zu haben, zusammen. Scheinbar hat der Aufbau eines regionalen Netzwerkes dazu beigetragen, dass auch die Ergebnisse von *LandZukunft* für die Region zumindest positiver wahrgenommen werden. Befragte, die insbesondere inkrementell gelernt und neue Wege zu Zielerreichung gefunden haben, sind zufriedener mit der Umsetzung ihrer Projekte. Alle Lernarten hängen darüber hinaus nur gering oder gar nicht mit der Zufriedenheit, die verfügbaren Mittel zu verausgaben, zusammen.

Insgesamt korreliert der in Kapitel I-2.3 gebildete Faktor zur Bewertung der Effektivität mittelstark mit dem inkrementellen Lernen und Lernen zu Lernen sowie mit dem Netzwerklernen. In Bezug auf das vertiefte Lernen ist der Zusammenhang mit dem Finden neuer Wege zur Zielerreichung besonders hoch. Das Erkennen nicht optimaler Aktivitäten ist hingegen nicht signifikant.

In Bezug auf die Bewertung der Effizienz des Modellvorhaben, bei dem die Befragten ihren Aufwand dem Nutzen des Modellvorhabens gegenüber stellen sollte, wurde die Hypothese aufgestellt, dass hierzu insbesondere das inkrementelle Lernen beitragen sollte. Das Ergebnis zeigt, dass die wahrgenommene Effizienz tatsächlich mittelstark mit dieser Lernart korreliert. Gleiches gilt zudem für das Netzwerklernen, weshalb argumentiert werden könnte, dass der Aufbau und die Stärkung des regionalen Netzwerkes dazu beiträgt, das Modellvorhaben zumindest aus Sicht der Befragten effizienter abzuwickeln.

Schließlich wurde in Kapitel II-2.1 vermutet, dass Netzwerklernen zu einer besseren Wahrnehmung der Legitimation der Entscheidungsprozesse beiträgt. Das Item zur Transparenz, das durch die Information durch die Entwicklungsagentur abgebildet wurde, korreliert allerdings lediglich mit dem Finden neuer Wege mittelstark und eher gering mit dem Netzwerklernen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Informationen der Entwicklungsagentur die Beteiligten dazu anregten, neue Wege der Zielerreichung zu gehen. Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen im entsprechenden Gremium hängt tatsächlich gering bis mittel mit dem Netzwerklernen zusammen.

2.5 Schlussfolgerungen

Auf die Frage, was die Beteiligten im Rahmen von *LandZukunft* gelernt haben, gaben viele Befragte für die individuelle Ebene an, neue Wege zur Erreichung ihrer Ziele gefunden zu haben, sich stärker für die gesamte Region zu engagieren und regionale Probleme besser zu verstehen. Auffallend ist, dass die Befragten kaum angeben, erkannt zu haben, dass ihre Aktivitäten nicht optimal waren. Argyris und Schön (1996: 281 f.) beschreiben ein solches Verhalten als defensives Muster, wobei eigene Fehler nicht diskutierbar sind und allenfalls auf externe Bedingungen zurückgeführt werden. Solche Muster verhinderten Problemlösungen und tiefergehende Lernprozesse. Die beteiligten Organisationen haben ihre internen Informationsflüsse besonders häufig verbessert, während externe Berater kaum verstärkt beauftragt werden sollen. Abgesehen von

der Einrichtung von Arbeitsgremien, die die *LandZukunft*-Aktivitäten fortführen, fanden strukturelle Änderungen, inklusive Veränderungen der Stellensituation, selten statt. Auf der Ebene der individuellen Netzwerke gaben die Befragten an, dass sie vielfach wichtige Personen, die sie um Unterstützung bitten können, kennenlernten sowie die Sichtweise von Akteuren mit anderem Hintergrund nun besser nachvollziehen können. Dass die Befragten unabhängiger von staatlichen Fördermitteln geworden seien, gaben sie seltener an. Stattdessen geht das hier betrachtete Netzwerklernen, das mit dem Aufbau kollektiver Handlungsfähigkeit durchaus auch Ziel des Modellvorhabens als Hilfe zur Selbsthilfe war, mit einer verstärkten Suche nach staatlichen Fördermitteln einher.

Signifikante regionale Unterschiede hinsichtlich der verschiedenen Lernstufen und Lernebenen ließen sich nicht identifizieren. Dies kann einerseits daran liegen, dass tatsächlich in allen Regionen ähnliche Lernimpulse durch *LandZukunft* ausgelöst wurden. Das kann aber auch daran liegen, dass das Erhebungsinstrument das theoretische Konstrukt des Lernens nicht hinreichend differenziert abbilden konnte, um entsprechende Unterschiede zu identifizieren. Ein weiteres Messproblem ergab sich aufgrund der Operationalisierung des vertieften Lernens auf der individuellen Ebene. Hierfür konnte keine Skala gebildet werden, da die verwendeten Items kaum miteinander zusammenhingen. So korrelierte das Item in Bezug auf das Finden neuer Wege eher mit dem inkrementellen Lernen und das Item in Bezug auf das verstärkte Engagement für die Region eher mit dem Lernen zu Lernen. Das Item zum Erkennen nicht optimaler Aktivitäten scheint hingegen eine relativ unabhängige Dimension abzubilden.

Mögliche Einflussfaktoren auf das Lernen sind das Vertrauen in das *LandZukunft*-Netzwerk, Anregungen aus den anderen Modellregionen und Kooperationen mit neuen Akteuren. Hierbei bestehen signifikante Zusammenhänge zu allen Lernarten, aber insbesondere zum Netzwerklernen. Das deutet darauf hin, dass diese Faktoren den Aufbau funktionsfähiger Netzwerke begünstigen, die über das Modellvorhaben Bestand haben können. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Vertrauen und den Lernarten höherer Reichweite nicht wie erwartet wesentlich stärker als zum inkrementellen Lernen. Zudem spielten Anregungen aus den anderen *LandZukunft*-Regionen nur für wenige Befragte eine Rolle. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass Vertrauen, Kooperation mit neuen Akteuren und interregionaler Politiktransfer deutlich weniger Einfluss auf das Lernen in regionalen Partnerschaften haben, als in der wissenschaftlichen Diskussion oftmals vermutet.

Die Befragten unterscheiden sich kaum in Bezug auf das Gelernte hinsichtlich ihrer Funktionen im Rahmen des Modellvorhabens. Insbesondere die Akteure, die mit der Verwaltung und Abwicklung beschäftigt waren, haben mehr inkrementell gelernt und verzeichnen stärkeres Netzwerklernen. Die entsprechenden Organisationen haben ebenfalls ihre Einwerbung von Fördermitteln verbessert. Zudem haben sie eher die Tätigkeiten bestehender Stellen verändert und die Organisationsstruktur angepasst. Lernprozesse auf der Organisationebene hängen darüber hinaus davon ab, dass sich ihre Vertreter bei *LandZukunft* mit ihren Kollegen austauschen, in der Organisation verbleiben und ihre Erkenntnisse aufschreiben. Der Austausch mit Kollegen fand dabei bereits am häufigsten statt, was insbesondere mit Verbesserungen bei der Einwerbung von För-

dermitteln und der Bearbeitung neuer Themenfelder zusammenhängt. Der Verbleib in der Organisation korreliert damit, dass Stellen, die mit *LandZukunft*-Mitteln geschaffen wurden, weiterfinanziert werden sowie mit der Einrichtung von Arbeitsgremien, die die *LandZukunft*-Aktivitäten fortführen. Schließlich gibt es signifikante Zusammenhänge zwischen dem Aufschreiben der Erkenntnisse und v.a. Verbesserungen im Projektmanagement und der Anpassung der Organisationsstruktur.

Wenn die strategischen Ziele als visionär angesehen werden und die Befragten sich durch sie zur Teilnahme an *LandZukunft* motiviert fühlten, dann lernten sie auch, sich stärker für die Region zu engagieren und bauten stärkere Netzwerke auf (Netzwerklernen). Die Zielerreichungskontrolle hing darüber hinaus mit inkrementellem Lernen, Lernen zu Lernen und Netzwerklernen zusammen. Allerdings besteht kein signifikanter Zusammenhang zum Erkennen nichtoptimaler Aktivitäten, was eher dafür spricht, dass die Befragten durch die Überprüfung der operativen Ziele kaum vertieft gelernt haben.

Schließlich zeigte sich, dass das Lernen auch mit der Wahrnehmung der Effektivität, der Effizienz und der Legitimation des Modellvorhabens zusammenhängt. Die Effektivität von *LandZukunft* schätzten die Befragten besonders hoch ein, die viel inkrementell und zu lernen gelernt hatten und die viel Netzwerklernen verzeichneten. Abgesehen vom Finden neuer Wege der Zielerreichung blieb der Zusammenhang zum vertieften Lernen jedoch gering oder nicht signifikant. Wie vermutet, geht die wahrgenommene Effizienz des Modellvorhabens mit inkrementellem Lernen einher. Das Netzwerklernen korreliert zudem mit der Legitimation insbesondere hinsichtlich dem Einbringen eigener Ideen (Input-Legitimität) und der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen (Throughput-Legitimität).

Die identifizierten Zusammenhänge basieren lediglich auf einfachen Korrelationen, aus denen sich keine Kausalitäten ableiten lassen und die auch in beide Richtungen interpretiert werden können. Daher werden im folgenden Kapitel vertiefte Fallstudien durchgeführt, um die Wirkungsketten identifizieren und Unterschiede zwischen den Regionen anhand konkreter Lernbeispiele genauer beleuchten zu können.

3 Fallstudien zu Lernprozessen in den regionalen Partnerschaften

Die betrachteten Lernprozesse finden in einer regionalen Partnerschaft statt, die durch das Modellvorhaben vorgegeben wurde. Die Zusammensetzung und Ausgestaltung der regionalen Partnerschaften blieb den regionalen Akteuren selbst überlassen. Somit stellen die jeweiligen Partnerschaften spezifische Ressourcen für Lernprozesse zur Verfügung. In Abhängigkeit der Zusammensetzung der Partnerschaften, den dort etablierten Institutionen sowie Entscheidungs- und Konfliktlösungsregeln können sich unterschiedliche Lernprozesse entwickeln. Zentrale Forschungsfragen für die vertiefte Analyse dieser Prozesse lauten:

- Welche Lernprozesse finden innerhalb der regionalen Partnerschaften von *LandZukunft* statt?
- Welche Rahmenbedingungen und Ressourcen beeinflussen Lernprozesse in regionalen Partnerschaften?

Die Beantwortung der Forschungsfragen basiert auf drei verschiedenen Datenquellen. Erstens auf der theoriegeleiteten qualitativen Expertenbefragung, zweitens auf teilnehmenden Beobachtungen von Sitzungen der Entscheidungsgremien und anderer, für das Modellvorhaben relevanter Arbeitstreffen, wie bspw. Sitzungen von lokalen Aktionsgruppen, Vernetzungstreffen oder Telefonkonferenzen der *LandZukunft*-Regionen. Drittens wurden Dokumente, wie z.B. Jahresberichte und Internetpräsenzen, bezüglich der Forschungsfragen systematisch ausgewertet. Für die Auswertung des Materials wurde ein Kategoriensystem und Codierhandbuch deduktiv entwickelt. Zum Lernen wurden 8 Haupt- und insgesamt 30 Subcodes erstellt. Bereits vorhandene Daten in Form von Protokollen der teilnehmenden Beobachtungen und der Jahresberichte der Regionen wurden ebenso codiert wie die von den Akteuren erstellten Protokolle. Darüber hinaus dienten auch die Interviews zu Governance von *LandZukunft* in der ersten Phase der Begleitforschung als Quelle. Zur Validierung und Ergänzung einzelner Fakten und Analyseergebnisse wurden weitere Dokumente, wie die regionalen Entwicklungskonzepte der lokalen Aktionsgruppen, Dokumente von Landesbehörden, Satzungen und Internetpräsenzen sowie Presseberichte aus Online- und Tageszeitungen, herangezogen.

Im folgenden Unterkapitel II-3.1 wird zunächst der analytische Rahmen für die Fallstudien vorgestellt. Die Kapitel II-3.2 bis 3.5 veranschaulichen die Ergebnisse anhand von Lernfällen aus den vier teilnehmenden Modellregionen. Das abschließende Kapitel II-3.6 vergleicht die regionalen Ergebnisse und zieht übergreifende Schlussfolgerungen.

3.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

Beim Lernen in regionalen Partnerschaften kann, wie in Kapitel II-1 herausgearbeitet, über drei Stufen gelernt werden. Während inkrementelles Lernen am ehesten Antworten auf konkrete und unmittelbare Probleme des täglichen Arbeitsumfeldes von Einzelpersonen liefert, gehen die anderen Stufen über die individuelle Ebene hinaus und nehmen Organisationen und Netzwerke in

den Fokus. Sind die Probleme beispielsweise nicht über einfache und kurzfristige Anpassungen von Instrumenten zu lösen (inkrementelles Lernen), bedürfen sie komplexere Prozesse inklusive einer reflexiven Auseinandersetzung mit den Ursachen der Probleme, was dem vertieften Lernen entspricht. Diese Stufe führt dazu, dass Organisationen oder Netzwerke ihre Strategien anpassen oder neue entwickeln, um die bestehenden Probleme zu lösen. Reichen solche Lernprozesse nicht aus, um befriedigende Ergebnisse zu erzielen, müssen die Rahmenbedingungen evaluiert und gegebenenfalls verändert werden. Dieses institutionelle Lernen umfasst somit die Option, den eigenen Handlungskontext zu erweitern, verlangt aber mehr Zeit und Fähigkeiten, diese Möglichkeiten zu erkennen und entsprechend zu verfolgen. Das institutionelle Lernen ist damit die komplexeste und weitreichendste Stufe des Lernens.

Mit den Stufen steigen auch die Lernvoraussetzungen, denn die Rahmenbedingungen müssen günstiger werden und es sind mehr Zeit und Anstrengung erforderlich. Mit jeder Stufe steigt nämlich die Eingriffstiefe und somit auch die Notwendigkeit, Veränderungen zu legitimieren, was mehr Ressourcen bindet.

Das verwendete Analysemodell basiert demnach auf vier Grundannahmen: (1) Lernen umfasst drei Reichweiten oder auch Qualitätsstufen, die aufeinander aufbauen. (2) Die regionale Bedeutung von Lernprozessen steigt mit der Reichweite der Lernprozesse. Während Lernprozesse auf inkrementeller Stufe zunächst individuellem Lernen entsprechen, spielen für die höheren Stufen stärker soziale Interaktion und kommunikative Lernprozesse eine zunehmende Rolle. (3) Lernen beschreibt einen Prozess, der von einem Impuls ausgelöst wird und über die Wissensaneignung in Form von Informationen und Erfahrungen bis zur Wissensanwendung reicht. (4) Die verfügbaren Ressourcen der regionalen Akteure, insbesondere ihr Vorwissen, bestimmen genauso wie die (institutionellen) Rahmenbedingungen das Lernen. Ressourcen und Rahmenbedingungen sind gleichzeitig Voraussetzung als auch Begrenzung für Lernprozesse. Sie können also Ursachen dafür sein, dass Lernen auf einer gewissen Stufen möglich ist oder aber dafür verantwortlich sein, dass Lernprozesse nicht auf der entsprechenden Stufe bis zum Ende stattfinden. Die folgende Tabelle II-3.1 gibt einen Überblick über das Analysemodell, anhand dessen die Lernfälle in den vier Modellregionen untersucht wurden. Anschließend werden die darin enthaltenen Lernstufen mit den zu Grunde liegenden Arbeitshypothesen genauer erläutert.

Tabelle II-3.1: Untersuchungsmodell zum Lernen in regionalen Partnerschaften

	Stufe I – inkrementelles Lernen	**Stufe II – vertieftes Lernen**	**Stufe III – institutionelles Lernen**
Definition	Nutzung und Anpassung bestehender Instrumente für einen konkreten Anlass	Veränderung von Handlungsorientierungen (Problemwahrnehmung, Ziele, kausale Annahmen, Interaktionsorientierung, …), die zur Entwicklung neuer Strategien führen, die über den engeren Handlungskontext hinausreichen können	Veränderung der Spielregeln, die weit über den konkreten Handlungskontext hinausreichen, zur Überwindung von Handlungsrestriktionen, zur langfristigen Absicherung etablierter Praktiken und zur Einführung von Verfahren zum kontinuierlichen Lernen
Impuls	Konkretes Problem, für das keine vorhandene Lösung etabliert ist	Anhaltende Erfolglosigkeit, Kritik an bestehenden Denk- und Handlungsmustern	Unzureichende Handlungsfähigkeit zur Zielerreichung, Kritik an bestehenden Institutionen
Benötigtes Wissen	Deklaratives und prozedurales Wissen über existierende Instrumente	Reflexives, diskursives Wissen über Problemursachen und Wirkungen von Handlungen in der konkreten Handlungssituation	Wissen über die bestehenden Strukturen und deren Veränderungsmöglichkeiten sowie Erfahrung mit neuen Strukturen und Verfahren
Wissensaneignung	Recherche nach bekannten Lösungen in Fachdiskussion (Fachliteratur, Internet) oder im eigenen Netzwerk	Interaktive Reflexion und Diskussion – trial and error als Quellen von Wissen	Erprobung von Strukturen und Praktiken bzw. deren Übertragung auf neue Kontexte
Fördernde bzw. hemmende Rahmenbedingungen (nicht selbst kontrollierbar)	Interregionaler Wettbewerb; Erfolgsdruck; Zuwendungs- und Wettbewerbsrecht; Vorgaben eines Förderprogramms; hoher Bedarf	Vorgabe zur Evaluation; Begleitforschung; Flexibilität bei Zieldefinition und Zielverfolgung; Förderung von Experimenten	Pfadoffenheit; Akzeptanz der Veränderungsnotwendigkeit; Risikobereitschaft; Förderung des Kapazitätsaufbaus
Fördernde bzw. hemmende Ressourcen (selbst kontrollierbar)	Bestehendes Wissen, an das man anknüpfen kann; interne und externe Vernetzung; heterogenes Netzwerk; Wettbewerbsorientierung; Zeitdruck	Neue Akteure von außen; Berater; Verfahren zur Erfolgskontrolle und Reflexion (Evaluationssystem oder Workshops); gegenseitiges Vertrauen; Offenheit für Experimente; Akzeptanz der Veränderungsnotwendigkeit; Fähigkeit zur Selbstkritik; kritische Geister; Zeit	Langjährige Kontakte und gute Kooperationserfahrungen (sehr hohes Vertrauen); stabiles Netzwerk, Kooperationsorientierung, hierarchische Struktur, Konsens über gemeinsame Ziele, institutionelle Entrepreneure; viel Zeit
Wissensanwendung/ Lernergebnis	Kopie und Learning by doing als inkrementelle, unreflektierte Anwendungen von Wissen	Entwicklung und Verfolgung neuer Strategien (Ziele und Wege)	Institutionalisierung bewährter Strukturen und Praktiken sowie Anpassung bestehender Institutionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Stufe I: inkrementelles Lernen

Konkrete Probleme, Förderinitiativen abzuwickeln, Fördergrundlagen zu bestimmen, die Projektauswahl zu dokumentieren oder den Zuwendungsbescheid zu formulieren, können Impulse für inkrementelles Lernen der betroffenen Personen auslösen. Lernprozesse entstehen vor allem dort, wo keine bestehenden Lösungsansätze im unmittelbaren Arbeitsumfeld zu finden sind. Ein Impuls kann dabei von außerhalb der Region kommen, wie bspw. als Modellvorhaben oder als Verwaltungsvorschrift einer höheren Ebene. Gleichzeitig können auch interne Impulse Auslöser sein, wenn ein abnehmender Erfolg bisheriger Instrumente erkannt wird.

Ergebnisse des inkrementellen Lernens zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass einzelne Personen ihre Handlungen an die jeweiligen Anforderungen anpassen. Hierbei nutzen sie vor allem bestehende Lösungen, die anderenorts Lösungen für das entsprechende Problem etabliert haben. Da sich das Lernen ad hoc vollzieht, bleibt oft nicht die Zeit, die konkreten Bedingungen für die Übertragbarkeit der aus anderen Kontexten bekannten Lösungen auf die eigenen Probleme zu prüfen. Das inkrementelle Lernen kann somit entweder einfache Probleme durch Adaption von Wissen lösen oder aber neue grundlegendere Probleme erzeugen, die sich aus der Nichtübertragbarkeit des Wissens auf den eigenen Kontext ergeben. Das Lernen der ersten Stufe zielt vor allem darauf, die Effizienz der eigenen Handlungen innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Somit sollen die Dinge unter den gegebenen Rahmenbedingungen möglichst optimal getan werden: „doing the things right“. Die Bandbreite an Verhaltensweisen wird hierdurch nicht vergrößert.

Inkrementelles Lernen basiert vor allem auf der Apdaption bestehenden Wissens (Ellström 1997). Vorwissen ist nötig, um relevante Wissensbestände erkennen und auf den eigenen Kontext angepasst nutzen zu können. Das neue Wissen umfasst insbesondere schnell kommunizierbares bzw. einfach niederzuschreibende Fakten- und Sachwissen. Dieses eher deklarative Wissen wird ergänzt um prozedurales Wissen, womit aus anderen Kontexten bekannte Prozesse und Abläufe übernommen und angepasst werden. Diese Adpation von Instrumenten benötigt einen Absorbtionsprozess, in dem Wissen über Netzwerke identifiziert wird, dann auf Basis existierender kognitiver Frames bewertet, transformiert und mit dem bestehenden Wissen rekombiniert wird und ist daher anspruchsvoller als die bloße Anwendung von Instrumenten. Dieses Lernen setzt genügend Kapazitäten in Organisationen und Netzwerken voraus, um Informationen auch schnell verfügbar machen zu können. Dabei ist es relevant welche Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Probleme bzw. Impulse auch wahrzunehmen und zu verwerten. Für das Ergebnis des Lernens ist es also wichtig, inwieweit Vorerfahrungen und Rahmenbedingungen auch zu einer angepassten und effektiven Problemlösung führen. Zeitrestriktionen können solche Lernprozesse positiv oder negativ beeinflussen. Das Prinzip des Learning by doing ist ein Resultat von mangelnden Zeitressourcen. Ohne die Chance zur Reflexion werden schnell verfügbare Instrumente nutzbar gemacht.

Ein begünstigendes Umfeld können ein drängendes Problem, eine deutliche Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit sowie der Zugang zu nötigen Ressourcen im Feld der regionalen Entwicklung und hierin erfahrene Personen sein. Wie auf den anderen Lernstufen sind Faktoren, wie die Offenheit für neue Ideen, die Fähigkeit zum Umgang mit Risiken und Unsicherheit, eine Vernetzung mit Akteuren aus unterschiedlichen Aufgabenbereichen, zu Agenten des Wandels und zu frühen Anwendern der benötigten Wissensbestände von Vorteil. In Organisationen und Netzwerken ist es zudem förderlich, wenn durch Informationskultur und Vernetzung ein schneller und gezielter Zugriff auf einzelne Wissensvorräte hergestellt werden können. Dabei kommt es bspw. in Organisationen darauf an, den Mangel an Wissen zeitnah durch die Akquise von externem Wissen zu kompensieren und damit ein positives Lernumfeld zu schaffen. Die Notwendigkeit von Vorerfahrungen resultiert laut Bukò (2006, 80 f.) daraus, dass Motivation und Anreize steuernd

auf das Lernen wirken. Sind keine Wissensbezüge zu den Problemen und Impulsen vorhanden, ist die Motivation und Sicherheit hier aktiv zu werden, geringer. Meist wird Wissen vor allem in Bereichen erweitert, zu dem bereits Vorwissen vorhanden ist.

Die Lernenden können die Rahmenbedingungen nicht unmittelbar selbst beeinflussen. Während Zeit als Ressource durchaus innerhalb von Organsationen bestimmt werden kann, sind vor allem solche Vorgaben, die durch das Modellvorhaben selbst, das Beihilferecht der EU, das Haushalts- oder Zuwendungsrecht, Bedingungen, die den Lernprozess fördernd oder hemmend beeinflussen. In der Summe kann der Bedarf an Ressourcen und neuem Wissen so groß sein, dass der Lernprozess zu anspruchsvoll und umfassend wird, sodass er zu unbefriedigenden Lösungen führt. Auch Coaffee and Deas (2008: 180) weisen darauf hin, dass Partnerschaften eine Startphase benötigen, in der sich die Akteure finden, Mitarbeiter sich einarbeiten, Zustimmung zu den administrativen Verfahren erzielt und Fähigkeiten aufgebaut werden müssen. Diese Erfordernisse stehen jedoch in starkem Kontrast zu dem enormen Druck, schnelle Ergebnisse zu produzieren, damit Vertrauen in die Partnerschaft aufgebaut und die Teilnahmebereitschaft der Akteuren erhöht werden kann, was die Voraussetzung für eine funktionierende Partnerschaft darstellt (Hudson and Hardy, 2002). In der Folge werden Experimente und kreativ Ansätze, die der eigentliche Anlass für die Partnerschaftsansätze sind, in der Regel nicht weiterverfolgt und Lernprozesse damit abgebrochen.

Stufe II: vertieftes Lernen

Das Lernen zweiter Stufe kann auch zu Veränderungen jenseits der konkreten Aufgabe und des jeweiligen Vorhabens führen. Solche vertieften Lernprozesse lösen sich dann auch stärker von einzelnen Personen oder Arbeitsgruppen ab und finden als organisationales Lernen oder Netzwerklernen statt. Anhaltende Probleme können, anders als bei negativen Erfahrungen auf unterer Lernstufe, bei geeigneten Rahmenbedingungen und nutzbaren Ressourcen zu einer Reflexion über bisherige Handlungen und durchgeführten Veränderungen führen. Dadurch können sich dann Handlungsorientierungen verändern. Die Erkenntnis, dass regionale Strategien nicht die erwünschten Ergebnisse erzielten, neue Strategien nötig sind oder Ziele an neue Realitäten angepasst werden müssen, sind Ergebnisse vertiefter Lernprozesse. Impuls hierfür kann ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* sein, mit dem regionale Akteure dazu angeregt werden, über bisherige Entwicklungsschwerpunkte nachzudenken, und das ihnen Freiheit einräumt, neue Strategien zu entwickeln und auszuprobieren.

Weitere Impulse können Veränderungen in der Akteurskonstellation sein, indem z. B. neue Akteure neue Argumente einbringen oder externe Impulse die Wahrnehmung und Anreizstrukturen innerhalb der Gruppe verändern. Die Schaffung temporärer, diskursiver Arenen kann einerseits ein Impuls sein, andererseits aber auch eine fördernde Rahmenbedingung. Gerade regionsexterne Akteure mit neuen Wissensbeständen und Einstellungen können als "produktive Störfaktoren" auftreten, sodass Konflikte und damit vertiefte Lernprozesse ausgelöst werden können.

Reflexives und diskursives Wissen sind die zwei zentralen Wissensarten, um vertiefte regionale Lernprozesse zu ermöglichen. Ersteres verdeutlicht, dass über bestehende Erfahrungen und Strategien kritisch reflektiert wird. Damit entsteht neues Wissen über Problemursachen und Wirkungen von Handlungen in den konkreten Handlungssituationen. Infolgedessen verändern sich Handlungsmuster und Kausalannahmen. Diskursives Wissen betont den kommunikativen Charakter, wie Wissen zur Veränderung von Strategien und Handlungsmustern entsteht. Kommunikative Austauschprozesse führen demnach zur Erarbeitet von Wissen, wozu entsprechende Kommunikationsmöglichkeiten vorhanden sein müssen. Im Fokus steht der Prozess eines kooperativen und sozialen Lernens, bei dem die Kooperationsbereitschaft eine Voraussetzung ist und ein gemeinsames „trial and error" stattfinden kann. Dieser Prozess unterscheidet sich vom formalen Lernprozess mit Sender und Empfänger und ist im Gegensatz dazu informeller, interaktiver, und situationsgebundener. Auf solchen diskusiven und reflexiven Prozessen aufbauend, können eine geteilte Vision, Ziele und Strategien entstehen, neue und gemeinsame Projekte. Das Know-how für ländliche Entwicklung kann dadurch wachsen, sodass z.B. die Weiterentwicklung der regionalen Strategie ohne Consultant möglich wird oder das Selbstvertrauen in die Fähigkeiten und Führungsqualität der Gruppe steigt. Zudem kann sich die Handlungsorientierung der Beteiligten von „application-led" mit unverbundenen Projekten zu Beginn hin zu „programme-driven" mit einem gezielteren Ressourceneinsatz im Sinne koordinierter Programme verändern (Scott 2004).

Das vertiefte Lernen setzt wie das inkrementelle Lernen Wissensbestände voraus. Vor allem die regionalen Erfahrungen sektorübergreifender Vernetzungen sind Voraussetzung dafür, reflexive und diskursive Lernprozesse durchführen zu können. Hierzu gehört auch ein Grundvertrauen in den regionalen Entwicklungsprozess. Dies kann durch eine Vorgeschichte erfolgreicher Zusammenarbeit erleichtert werden. Ebenso wichtig ist es, neue Akteure, die neues Wissen aus anderen sozialen Netzwerken einbringen können, in bestehende Netzwerke einzubinden. Auch Berater können solche Impulse zusätzlich von außen einbringen. Die Entwicklung neuer Strategien bedeutet auch eine Bindung von Ressourcen für ein spezifisches Thema und das Risiko damit zu scheitern. Entsprechend bedarf es einer Offenheit für Experimente. Veränderungsnotwendigkeit zu erkennen und zu akzeptieren, ist eine weitere Voraussetzung für vertieftes Lernen in Reaktion auf Fehlentwicklungen oder anhaltende Probleme. Dies schließt auch die Fähigkeit ein, (Selbst-)Kritik formulieren zu können, kritische Stimmen in der Region zu Wort kommen zu lassen und in solche Lernprozesse einzubinden. Dieses vertiefte Lernen bindet viel Zeit, da zwischen verschiedenen Akteuren Vertrauen aufgebaut, Interessen abgeglichen und Feedbackschleifen zu konzeptionellen Entwicklungsprozessen durchlaufen werden müssen.

Poltische Unterstützung für solche Lernprozesse kann auch als fördernde Ressource betrachtet werden. Jedoch haben Politiker oft kein Interesse daran, sich in Politiknetzwerken einzubinden, weil Verhandlungen mit anderen Akteuren ihre Autonomie einschränken. Zudem können sie hier Kritik Anderer ausgesetzt sein und ein Scheitern des Netzwerkes oder der angestrebten Entwicklung an ihrer Person festgemacht werden (Barrutia and Echebarria, 2010). Sie können einerseits zusätzliche Ressourcen für die Netzwerk- und konzeptionelle Arbeit einbringen. Andererseits

können sie aber durch ihre Abwesenheit Lernprozesse behindern. Politiker besitzen meist eine institutionelle Autorität, die offene Lernprozesse stark beeinflussen kann. Somit kann die Teilnahme von Politiker sowohl fördernden als auch hemmenden Einfluss haben.

Vorhandene Strukturen der regionalen Entwicklung, lose Netzwerke und eine Verwaltung mit Ressourcen für solche Netzwerkarbeit sind vorteilhaft. Healy and Morgan (2012) argumentieren sogar mit Blick auf periphere, strukturschwache Regionen, dass vor allem öffentliche Akteure in der Lage sind, bestehende Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen und den oftmals vorhandenen Mangel an dynamischen Kooperationen abzubauen. Den Verwaltungen kommt damit eine besondere Rolle in der Netzwerbildung, -koordination und im -management zu. Die flexiblen Rahmenbedingungen in einem Modellvorhaben können förderlich sein, wenn regionale Partnerschaften eine innovative Strategie entwickeln, die durch geltende Regeln bisher nicht realisierbar schien. Flexibilität kann einerseits neue Spielräume für Lernprozesse schaffen, andererseits aber auch zu Ausweichverhalten führen, um Probleme, deren Lösung konfliktiv oder zeitinitensiv wäre, zu ignorieren und eine entsprechende Reflexion eher zu verhindern.

Die meisten Akteure dürften jedoch auf Grund von Verlustängsten den Status quo oder schnelle, politisch nutzbare Erfolge gegenüber langwierigen Experimenten bevorzugen. Daher ist ein Evaluations-, Monitoring- oder Feedbacksystem entscheidend, um Zwischenerfolge veranschaulichen und gegenüber skeptischen Akteuren glaubwürdig vertreten zu können. (Albrechts and Balducci, 2013). Außerdem stellt nach Hudson and Hardy (2002: 61 f.) ein Monitoring regionaler Entwicklungsprozesse eine Quelle kontinuierlichen Wissenerwerbs über Ursachen und Wirkungen von Instrumenten und Strategien dar. Auch die Begleitforschung eines Modellvorhabens kann durch ihre Arbeit Quelle von Wissen für regionale Akteure sein.

Stufe III: institutionelles Lernen

Institutionelles Lernen umfasst Veränderungen von Regelungsstrukturen innerhalb und außerhalb von Organisationen. Dies kann informelle und formelle Regeln der Governance einer Region betreffen, wie sie in einem bestimmten Politikfeld, bspw. der Regionalpolitik oder Verkehrspolitik, strukturiert ist. So ist institutionelles Lernen im Rahmen von *LandZukunft* am ehesten in der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume zu erwarten. Lernen auf dieser Ebene besteht in dem Prozess, bestehende Restriktionen zu erkennen und diese zu verändern. Hierzu zählen formale Regelungsstrukturen ebenso wie die Veränderung von Werten und Erwartungen. Gemein ist ihnen eine personenunabhängige langzeitstabile Wirkung, die jedoch Handlungsoptionen von Personen und Organisationen verändern und über den eigentlichen Entstehungskontext hinaus wirksam werden.

Vor allem externe Schocks sind in der Lage, institutionelle Pfadabhängigkeiten aufzubrechen und zur Anpassung regionaler Institutionen zu führen. Daneben ist auch ein inkrementeller Institutionenwandel ohne Schock vorstellbar. Dieser bedarf aber eines längeren Zeitraums, weil der Impuls von innen heraus entstehen muss, indem bspw. öffentlicher Druck zur Lösung eines ohne Erweiterung der Handlungsfähigkeit nicht lösbaren Problems erzeugt werden muss.

LandZukunft kann demnach sowohl ein externer Impuls für Veränderungen sein, indem das BMEL z.B. die Einrichtung einer regionalen Partnerschaft vorgab, als auch Ressourcen bereitstellen, um institutionelle Veränderungsprozesse anzustoßen oder bestehende Prozesse zu intensivieren. Externe Impulse und Druck haben den Nachteil, dass meist schnelle Lösungen gegenüber der langwierigen Veränderung von Institutionen bevorzugt werden. Somit sind Modellvorhaben vermutlich wenig geeignet, adäquate Impulse institutionellen Lernens zu sein.

Intsitutioneller Wandel ist die komlexeste und langwierigste Form des Lernens, die nicht in wenigen Jahren erfolgt und auch nur bedingt an wenigen Faktoren festzumachen ist. Entsprechend schwer ist es, einen institutionellen Lernprozess als solchen zu isolieren und zu beschreiben. Da Institutionen grundlegende Rahmenbedingungen für das Handeln vieler unterschiedlicher Personengruppen sind, benötigt es viel Zeit bestehende Institutionen zu bewerten und anzupassen bzw. die Zustimmung zu gemeinsamen neuen Institutionen zu organisieren. Dadurch entsteht ein permanenter Verhandlungsprozess, der zu institutionellem Lernen oder zur institutionellen Reflexivität führt. Auslösende Momente sind dabei gekoppelt an die Erkenntnis, dass bestehende Institutionen die Handlungsfähigkeit begrenzen, sodass wünschenswerte Ergebnisse nicht erzielt werden können.

Institutionelles Lernen setzt das Wissen über die bestehenden Strukturen und deren Veränderungsmöglichkeiten sowie Erfahrungen mit neuen Strukturen und Verfahren voraus. Es bedarf der kontinuierlichen Reflexion von eigenen Handlungsoptionen und der Wirkung von bestehenden Rahmenbedingungen auf diese Optionen. Zudem sollten die Ursachen und Pfadabhängigkeiten von Institutionen bekannt sein.

Neben dem vorhandenen und zu akquirierenden Wissen beeinflussen Ressourcen und Rahmenbedingungen diesen Lernprozess. Netzwerke und positive Kooperationserfahrungen wirken einerseits positiv, wenn auf der Grundlage von Vertrauen Kooperationen institutionalisiert werden sollen. Ebenso können stabile Netzwerke, Kooperationsorientierung und der Konsens über gemeinsame Ziele sich förderlich auswirken. Akteure können hierbei die Rolle einnehmen, die Institutionalisierung aktiv und aus strategischen Gründen heraus voranzutreiben (institutionelle Entrepreneure). Andererseits können diese Bedingungen auch hinderlich sein, wenn Akteure den Aufbau oder die Veränderung von Institutionen verhindern sowie wenn Netzwerkressourcen dazu genutzt werden, den Status Quo zu bewahren. Vergleichbar zu den horizontalen können sich auch hierarchische Strukturen unterschiedlich auf institutionelle Lernprozesse auswirken. Während die Hierarchien Veränderungen auch gegen Widerstände durchsetzen können, kann diese Machtkonzentration zudem dazu genutzt werden, Veränderungen, die die bestehende Machtkonstellation beeinträchtigt, zu verhindern. Darüber hinaus sind vor allem kulturelle Rahmenbedingungen in den Regionen für institutionelle Lernprozesse zentral. Pfadoffenheit, Akzeptanz der Veränderungsnotwendigkeit und Risikobereitschaft können das Lernen erleichtern oder bei ihrer Abwesenheit erschweren.

3.2 Lernfälle aus Birkenfeld

Das Lernen in Birkenfeld fand insbesondere auf der inkrementellen Stufe statt, um Probleme bei der Umsetzung des Modellvorhabens und zum Einsatz des Regionalbudgets zu lösen. Nichtsdestotrotz gab es auch einige Bemühungen, vertieft und institutionell zu lernen.

3.2.1 Inkrementelles Lernen

Wie bereits in Kapitel I-3.2 verdeutlicht, konnte die Kreisebene in Birkenfeld kaum auf Erfahrungen mit regionalen Entwicklungsprozessen, dem Einsatz von Förderprogrammen und der Fördermittelverwaltung zurückgreifen. Das BMEL ging aber bei der Konzipierung des Modellvorhabens davon aus, dass solche Erfahrungen auf Grund langjähriger Fördererfahrung und Initiativen wie LEADER in den teilnehmenden Regionen vorlägen. Daher traute das Ministerium den ausgewählten Regionen die selbstverantwortliche Finanzabwicklung des Regionalbudgets zu und übertrug diese Aufgabe auf die regionalen Abwicklungspartner. Um überhaupt mit der Umsetzung starten zu können, musste der organisatorische Kern aus Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner diese Wissensdefizite möglichst schnell ausgleichen.

Die zentralen Verantwortlichen mussten unter Zeitdruck lernen, das Zuwendungs- und Beihilferecht zu interpretieren und anzuwenden, die Förderfähigkeit von Projekten zu beurteilen sowie Förderrichtlinien für die Nachrangigkeitsprüfung und Fördergrundlagen zu recherchieren und zu interpretieren. In diesem Lernprozess halfen den regionalen Akteuren nicht nur die regelmäßigen Vernetzungstreffen, Telefonkonferenzen und sonstige Kontakte zu Vertretern der anderen *Land-Zukunft*-Regionen und zum BMEL, sondern auch Kontakte ins Landwirtschaftsministerium des Landes Rheinland-Pfalz. Dieser Wissenstransfer war aber zumindest zu Beginn der Umsetzungsphase dadurch eingeschränkt, dass die Akteure aus Birkenfeld viele Hinweise nicht richtig verstanden oder interpretierten, die richtigen Fragen noch nicht stellen konnten, weil ihnen das nötige Basiswissen dazu fehlte. Zudem mussten sie erkennen, dass es bei diesen schwierigen juristischen Fragen häufig um Auslegungsfragen ging, sie teilweise widersprüchliche oder kaum endgültige Aussagen erhielten. Sie mussten sich also ein entsprechendes Vorgehen selbst durch Learning by doing aneignen, um Entscheidungsspielräume zu nutzen sowie ihre Entscheidungen gerichtsfest zu begründen und zu dokumentieren.

> *„Zum Thema De-minimis, Markteingriffe, wo liegt man da, Fördermittelhöhe, welche Fördermittel (...) Quote kann man da gehen und so weiter. Ganz heiße Sachen. […] Das lernt man nicht durch das Studieren von Büchern.“* (blz_010_int06)

Hilfestellung boten Kommentierungen zum Zuwendungs- und Vergaberecht. In Einzelfällen musste aber auch ein auf Förderrecht spezialisierter Rechtsanwalt helfen, was den Akteuren, die gewohnt waren, ihre Probleme selbstständig zu lösen, eine gewisse Überwindung abverlangte. Zudem nahm eine Mitarbeiterin an einer entsprechenden Schulung teil, was aber auf Grund ihres

späteren Ausfalls weniger *LandZukunft* zu Gute kam, sondern bei der Einwerbung und Nutzung künftiger Fördermittel helfen könnte. Schließlich arbeiteten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner sehr eng zusammen, um Probleme bei der Abwicklung frühzeitig erkennen und lösen zu können.

> *„Im Grunde haben wir von Anfang an immer gut/ gut miteinander zusammen gearbeitet. Das geht auch gar nicht ohne. Inhaltliches und Finanzielles geht nicht ohne. Da MUSS man miteinander arbeiten. Ohne geht nicht."* (blz_010_int06)

Darüber hinaus kooperierte der organisatorische Kern eng mit dem Rechnungsprüfungsamt der Kreisverwaltung, um eine zusätzliche Sicherheit bei der Interpretation der Regularien zu erhalten und die finanziellen Entscheidungen doppelt abzusichern. Dieses Verfahren wurde von den anderen *LandZukunft*-Regionen gewinnbringend übernommen. Eine weitere Wissensquelle stellte das beauftragte externe Beratungsbüro dar. Zum einen konnten Arbeitsspitzen durch die Nutzung der externen Ressourcen aufgefangen und zum anderen die Erfahrungen des Büros in der Fördermittelverwaltung genutzt werden.

Eine Irritation in diesem Lernprozess ergab sich aus dem rheinland-pfälzischen Entwicklungs-Programm Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen und Landwirtschaft (PAUL) zur Umsetzung der ELER-Verordnung für die Periode 2007-2013. Es ermöglichte den Lokalen Aktionsgruppen im Rahmen von LEADER eine große Bandreite von Projekten zu fördern. Die Nachrangigkeit im engeren Sinne, so vermutete das Landesministerium frühzeitig, sei für die regionale Partnerschaft aufgrund dieser Offenheit in der LEADER-Förderung für die Birkenfelder Vorhaben nur schwer nachweisbar. Daher wandte sich das Landesministerium ans BMEL, um diese Unsicherheit zu beseitigen. Da die Nachrangigkeitsprüfung eine Substitution sonstiger Förderprogramme verhindern sollte, einigte sich das Land mit dem Bund darauf, dass es zusätzliche ELER-Mittel in die Region gibt, um den Eindruck einer ersetzenden Finanzierung zu vermeiden.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die regionalen Akteure davon ausgingen, dass mit der Auswahl ihrer Bewerbung alle darin enthaltenen Vorhaben auch mit *LandZukunft* umsetzbar seien. Stattdessen mussten sie lernen, dass sie selbst für die Prüfung der Förderfähigkeit verantwortlich waren und bestimmte Planungen, wie die gleichzeitige Übernahme der Entwicklungsagentur, der finanziellen Abwicklung und der Projektträgerschaft der Starterprojekte, nicht genehmigungsfähig waren. Die zentralen Akteure glaubten relativ lange daran, dass ihre Ideen im Rahmen eines Modellvorhabens umsetzbar sein müssten und dass sie eine Ausnahmegenehmigung erhalten könnten. Aus ihrer Sicht war das enge Korsett des Förderrechts nicht mit dem Anspruch des BMEL und ihrem eigenen, innovativ zu sein, vereinbar.

> *„Anfänglich halt hat es bei uns hier sehr viel Frust gegeben, weil das halt, weil die formalen Voraussetzungen des Förderrechts sich halt nicht so vereinbaren ließen mit der Grundidee von LandZukunft, dass man was Neues ausprobieren würde. Also wir sollten was Neues ausprobieren, Modellvorhaben, aber dann bitte schön im Regelkorsett des Förderrechts. Also bis man sich da mit dieser Restriktion, die man dann ja zwangsläufig hat, angefreundet hat oder*

damit klarkommt, das dauert natürlich. Und das war am Anfang schon sehr, ja, frustrierend […]. Das muss man sagen, ja." (blz_010_int02)

Dass die regionalen Akteure *LandZukunft* als Chance betrachteten, Kapazitäten in der Fördermittelakquise und -verwaltung aufzubauen, beförderte den Lernprozess. So sahen die regionalen Akteure den Erfolg im Wettbewerb um die *LandZukunft*-Mittel als große Auszeichnung für die Region an und hofften, dass sich dadurch das Ansehen des Kreises erhöhte. Die Fördermitteleinwerbung wurde somit zum Selbstzweck. Allerdings stieg auch der Druck, die *LandZukunft*-Mittel zu verausgaben, um öffentliche und politische Kritik vorzubeugen, sodass inhaltliche Ziele in den Hintergrund gerieten.

„[…] also wenn ich da/ wenn ich mich da nur auf Ziele konzentriere ohne dass ich so ein Modellvorhaben überhaupt über die Bühne kriege, wenn ich so ein Modellvorhaben nicht über die Bühne kriege, dann werde ich geschlachtet öffentlich. Wenn ich öffentlich geschlachtet werde, dann gute Nacht. Das ist ja auch was Politisches. Also da, die Frage stellt sich gar nicht. So eine Frage stellt sich nicht." (blz_010_int06)

Die zentralen Verantwortlichen waren davon überzeugt, viel über das „Fördergeschäft" gelernt zu haben, auf dem bei künftigen Förderinitiativen aufgebaut werden könne und das für die Entwicklung der Region von großem Vorteil sei. So hat sich insbesondere der Abwicklungspartner Kompetenzen angeeignet, sodass er auch außerhalb der Kreisverwaltung als Experte für diese Themen wahrgenommen und um Rat gefragt wird. Durch die Personalfluktuation in der Entwicklungsagentur zum Ende des Modellvorhabens ist jedoch ein Teil dieser Kompetenz für den Kreis wieder verloren gegangen.

„[U]m hier [in der Fördermitteleinwerbung] richtig gut zu werden, da braucht man viel Erfahrung und auch entsprechende Fortbildungen in diesen Bereichen. […] Und man braucht einen Haufen Erfahrung. Ansonsten geht das eigentlich nicht. Das hier war alles Learning by doing, weil wir alle davon keine Ahnung hatten." (blz_010_int06)

3.2.2 Vertieftes Lernen

In der Start- und Qualifizierungsphase von *LandZukunft* konnte sich kein klares Problemverständnis in der regionalen Partnerschaft durchsetzen und auch die zu verfolgende Strategie blieb eher diffus. So sollte *LandZukunft* genutzt werden, um Menschen zu aktivieren, da das unternehmerische Potenzial in der Region nicht ausgeschöpft werde und viele passiv blieben. Gleichzeitig sollte das Image der Region nach außen und vor allem nach innen verbessert werden, da die Region über viele Vorzüge einer ländlichen Region in zentraler Lage aufweise, Angebote in Beruf und Freizeit zwar vorhanden, aber in der eigenen Bevölkerung weitestgehend unbekannt seien. Zudem knüpften die regionalen Akteure an den Fachkräftediskurs an und unterstellten hier einen Handlungsbedarf zur Unterstützung der Unternehmen bei der Anwerbung von Mitarbeitern. Aufbauend auf dieser relativ unspezifischen Problemanalyse, die eher auf subjektiven Wahrnehmun-

gen und weniger auf Datenanalysen beruhte, verfolgte die regionale Partnerschaft in ihren Bewerbungsunterlagen eine breite Strategie ohne klare Prioritätensetzung oder Fokussierung. Dabei wurden viele Begriffe und Themen aus der BMEL-Broschüre, die zum Wettbewerb aufrief, genutzt.

> *„Und dann haben wir das große Thema Konversion, militärische Konversion, zu verkraften. Das hat ja auch keinen unternehmerischen Menschen hervorgebracht, ne, das ist, man ist halt hin. Man hat bei den Streitkräften gearbeitet, aber unternehmerischen Geist hat das nicht gefördert, beflügelt, so. […] Edelstein- und Schmuckindustrie schöpfen wir im Wesentlichen oder viele unserer Unternehmen hier vor Ort, die haben sich daraus entwickelt, gut, okay. Es ist aber nicht so, dass dadurch eine breite Unternehmerkultur entstanden ist, wie wir es ja von anderen Räumen her kennen. Das fehlt bei uns. Insofern denke ich, war das tatsächlich der innovative Kern überhaupt einmal, das Thema unternehmerischer Mensch zu bespielen mit dem ungewissen Ausgang, wo geht es denn eigentlich hinten raus, wo landen wir? Das Ergebnis, das war nicht vorhersehbar[...].* (blz_10_int08)

Zu Beginn der Umsetzungsphase zeigte sich jedoch, dass viele der geplanten Projekte nicht umsetzbar waren. Die zentralen Akteure zweifelten aber nicht an ihrer Strategie, sondern gaben dem BMEL und den Förderbedingungen die Schuld daran:

> *„Und kurz drauf sagt man uns: ‚Das geht so nicht.' (…) Ja? ‚Ihr könnt keine Startprojekte machen' […] ‚Oh, was ist das denn?' Und dann sage ich: ‚Arglistige Täuschung' wäre es vielleicht im Geschäftsleben die Formulierung dafür."* (blz_10_int03)

Dabei bemühte sich die Entwicklungsagentur, neue Projektträger zu finden und neue Projekte zu entwickeln. Eine Reflexion über die Ursachen der fehlenden Umsetzbarkeit fand nicht statt. Keine Projektträger finden zu können, könnte ja auch daran liegen, dass kein Bedarf für die entwickelten Projekte bestand, die Unterstützung dafür nicht ausreichte oder relevante, handlungsfähige Akteure, wie die Kommunen, die Hochschule, die Wirtschaftskammern und -verbände oder die Arbeitsagentur, nicht hinreichend beteiligt waren.

In der Diskussion mit den Unternehmern stellte sich heraus, dass viele geplante Projekte nicht benötigt wurden. Sie sahen z.B. die Qualifizierungsangebote für Unternehmer und Gründer kritisch. Außerdem zeigte eine Bedarfsabfrage, dass keine Betriebskindergärten oder der Ausbau in Randzeiten mehr benötigt würden. Auch die Idee, Unternehmen bei der Rekrutierung von Fachpersonal zu unterstützen, verfolgte die Partnerschaft nicht intensiv, da die Unternehmen eigene, bislang erfolgreiche Strategien dazu entwickelt hatten. Einige Interviewpartner kritisierten zudem, der räumliche Zuschnitt auf den Landkreis Birkenfeld sei zur Vermarktung als Wirtschafts-, Tourismus- oder Nationalparkregion zu klein. Die Strategie orientierte sich dennoch stark an den Kreisgrenzen.

Die tatsächlich realisierten Projekte hingen weniger von einer konsistenten Strategie ab, sondern von der Zufälligkeit, welche Interessen handlungsfähige Akteure gerade verfolgten. Die Gründe

dafür liegen zum einen in dem Druck, die Gelder im Förderzeitraum zu verausgaben. Zum anderen fehlte der regionalen Partnerschaft ein Steuerungsinstrument, mit dem es Projekte priorisieren und deren Zielbeitrag evaluieren konnte, da das Steuern über Ziele nicht praktiziert wurde (s. Kapitel I-3.3.2).

> *„Wir hatten auch ein paar Projektträger, die dann auch so flexibel reagieren konnten […], die auch mit Drittmittelakquise sehr erfahren sind. Und die konnten dann entsprechend in der kurzen Zeit/ Wir haben dann den Druck, den zeitlichen Druck, den wir dann hatten, natürlich auch weitergeben müssen an die Projektträger, und das hat dann gut geklappt."* (blz_010_int02)

Der vom Land initiierte und durchgesetzte Nationalpark in der Region bot die Gelegenheit, hierüber eine Identität für den Landkreis Birkenfeld, der den größten Anteil am Nationalpark besitzt, zu konstruieren. In einigen *LandZukunft*-Projektanträgen erfüllte der Nationalpark aber lediglich die Funktion, die regionale Bedeutung des Projektes zu begründen. So sollte die Förderung von Elektrobürgerautos als Alleinstellungsmerkmal der Regionalparkregion dienen und das (Bio)Energiedorf-Coaching wurde ebenso als Beitrag für das Nationalparkkonzept bezeichnet.

Eine unzureichende Problemwahrnehmung lässt sich daran erkennen, dass zentrale Akteure die Abfolge vom Modellprozess Mitmachen! über das Modellvorhaben *LandZukunft* zum Nationalparkprozess als einen kontinuierlichen Lern- und Entwicklungsprozess konstruierten. Der lose Zusammenhang zwischen den drei Prozessen lässt sich bereits an den unterschiedlichen Gruppen der Beteiligten festmachen. So war Mitmachen! in erster Linie ein Prozess zur Beteiligung von Bürgern, *LandZukunft* sollte Unternehmer beteiligen und Wirtschaftsthemen voranbringen und beim Nationalpark spielen insbesondere die Kommunen und die Forstverwaltung die zentrale Rolle. Somit überschnitten sich diese Prozesse relativ zufällig und verliefen eher parallel, als dass es sich um einen systematischen Wissensaufbau oder eine Strategieentwicklung handelte. In der Folge kritisierten einige Akteure, dass es immer noch keine regionale Entwicklungsstrategie gebe und *LandZukunft* auch wenig dazu beigetragen habe, hier einen Schritt weiter zu kommen. Zum Ende der Erhebungsphase der Begleitforschung war auch nicht absehbar, dass der Nationalpark einen umfassenden regionalen Entwicklungsprozess – unabhängig von der naturschutzfachlichen Entwicklung – für den Landkreis anstoßen könnte. Denn zum einen weicht die Gebietskulisse von der des Landkreises ab und zum anderen hat das Land der Nationalparkregion nur geringe Mittel für strukturpolitischen Maßnahmen und noch dazu im Rahmen der LAG-Strukturen zugesagt (1,4 Mio. Euro zur Aufstockung von Leader über 6 Jahre).

> *„Die Menschen haben ein Ziel, ein Leitbild vor Augen. Und so ein Leitbild, das konnte natürlich so ein LandZukunft-Projekt alleine nicht entwickeln. Also insofern sind wir in der sehr komfortablen Rolle, dass wir eben bei uns hier den Modellprozess Mitmachen! hatten, dann kam LandZukunft, und jetzt kommt Nationalpark. Wir haben eine relativ schlüssige, durchgängige Catena aufzuweisen, wo eines auf das andere aufsattelt, wo wir selbst in dem Nationalparkprozess jetzt die Produkte, die wir hinten aus den beiden anderen Prozessen heraus entwickelt haben, gut eben für das weitere Vorgehen gebrauchen können."* (blz_010_int08)

Neben diesem strategischen Lernpfad, der kaum zu bleibenden Wissenszuwächsen führte, entstand zum Ende der Umsetzungsphase ein zweiter Lernstrang, der sich auf die Entwicklung eines Unternehmenscluster in der Verarbeitung harter und spröder Oberflächen wie z.B. Keramik bezog. Diese Unternehmen, die meist aus der Schmuck- und Edelsteinherstellung bzw. der Produktion der dafür notwendigen Werkzeuge hervorgegangenen sind, konzentrieren sich in der Region. Einer dieser Unternehmer, der auch im Entscheidungsgremium und im Regionalrat Wirtschaft beteiligt war, analysierte, dass diese Unternehmen sich in erster Linie als Konkurrenten wahrnähmen, kaum untereinander vernetzt seien und Kooperationspotentiale unausgeschöpft blieben. Die Analyse und die Idee zur Clusterentwicklung hatte der Unternehmer bereits vor *LandZukunft*, nahm das Modellvorhaben aber zum Anlass, seine Ideen zu realisieren. Im Rahmen von *LandZukunft* konnte der in der Region angesehene Unternehmer erste Unterstützer finden und lud seine Konkurrenten, die diese persönliche Initiative wertschätzten und ernstnahmen, zum Gespräch ein. Das Ergebnis zeigte, dass auch die anderen Unternehmer die Einschätzung teilten, dass der Strukturwandel in der Edelsteinindustrie in der Region Idar-Oberstein ein drängendes Problem und gleichzeitig größtes industrielles Potential sei, das zuvorderst durch die Unternehmen selbst und ihre Vernetzung gelöst werden könnte. Daraus entstanden die gemeinsame Zielsetzung und erste operativen Schritten für die Clusterbildung

In einem ersten Schritt sollten die Unternehmen gemeinsam neue Aus- und Weiterbildungsangebote für die eigenen Fachkräfte zusammen mit Partnern von Hochschule, IHK und anderen Berufsbildungsträgern entwickeln und längerfristig ein Kompetenzcluster „HartSpröd“ bilden. In *LandZukunft* spielte die Idee „HartSpröd“ eine Rolle zum Ende des Modellvorhabens, da alternative Vorschläge für längerfristige Entwicklungsprozesse fehlten. Ein erstes Projekt wurde im Modellvorhaben in Kooperation mit der Jakob-Bengel-Stiftung umgesetzt. Das Projekt führte zu einer Broschüre mit Hintergründen zum Thema und aussagekräftigen Unternehmensprofilen der regionalen Firmen. Ebenso wurden erste Netzwerktreffen mit Partnern in der Region durchgeführt und am Corporate Design eines solchen Clusters gearbeitet. *LandZukunft* konnte somit dazu beitragen, die Vernetzung der Unternehmer untereinander, mit der Kreisverwaltung und der Hochschule zu verbessern sowie das gemeinsame Interesse an der regionalen Entwicklung zu schärfen.

> *„Wenn der [Unternehmer aus der Region] schon hier seine Wettbewerber einlädt, an dem Projekt mitzumachen. Und da konnten wir schon ein bisschen was bewegen in den Köpfen. Und die wir haben wollten, haben wir alle bekommen.“* (blz_010_int04)

Zukünftige Entwicklungsschritte beinhalten die intensivere Kooperation mit der Hochschule, die zeitnahe Gestaltung eines IHK Zertifikatslehrgang im Themenfeld und die stärkere Nutzung von Förderungen zum Austausch von Studierenden (Erasmus+ Förderung). Darüber hinaus ist die Modifizierung des Ausbildungsberufs zum Zerspanungsmechaniker, der bisher insbesondere auf Metallverarbeitung spezialisiert ist, hin zur Bearbeitung hartspröder Werkstoffe geplant. Erste Kontakte bestehen bereits zum Innovationscluster Metall-Keramik-Kunststoff der Kreise Altenkirchen, Neuwied und dem Westerwaldkreis in Rheinland-Pfalz, der sich bereits an einer Kooperation interessiert gezeigt hat.

Die Entwicklung der Initiative „HartSpröd“ verdeutlicht einen Lernprozess in *LandZukunft*. Während zu Beginn die Verwaltung eigene Projekte und Themen entwickeln wollte, wurden die Unternehmer in der Steuerungsgruppe im Laufe der Umsetzungsphase immer selbstbewusster, haben den Prozess zunehmend gestaltet und engagieren sich nach eigenen Aussagen nun auch unabhängig von *LandZukunft* stärker zur Veränderung kritikwürdiger Strukturen. Die Vernetzung der Unternehmen untereinander, um althergebrachte Rituale des Abschottens zu überwinden, könnte ein Anstoß für langfristige Veränderungsprozesse inklusive Mentalitätswandel in der Region sein, die im Rahmen von *LandZukunft* gerade erst begonnen werden konnten, ohne dass der Erfolg bereits absehbar wäre.

Für diesen Entwicklungsprozess waren die Fördermittel von *LandZukunft* relativ unerheblich. Vielmehr waren das persönliches Engagement, Netzwerke und die Adressierung eines gemeinsam wahrgenommenen Bedarfs dafür verantwortlich, dass dieser Lernprozess starten konnte. Hingegen kann die Einschätzung zentraler Akteure, der Landkreis sei die entscheidende Bezugsgröße, passive Menschen müssten aktiviert und die Bürger müssten nur von den verborgenen Qualitäten des Landkreises überzeugt werden, lohnenswerte Entwicklungsperspektiven verstellen und etablierte Kausalannahmen sowie Handlungsroutinen verfestigen. Der Fall Birkenfeld zeigt, dass zum vertieften Lernen weniger große Budgets nötig sind, sondern vielmehr Humanressourcen, soziales Kapital und Zeit. Im Gegenteil können hohe finanzielle Mittel Lernprozesse verhindern, wenn die Verausgabung der Mittel zur Priorität wird und inhaltliche Strategiedebatten in den Hintergrund geraten.

3.2.3 Institutionelles Lernen

Viele Akteure erkannten bereits zu Beginn des Modellvorhabens den Bedarf zum institutionellen Lernen und hielten es auch noch zum Ende für erforderlich. Zum einen sahen viele Akteure ein zentrales Problem der Region in der unzureichenden Vernetzung zwischen den Unternehmen, was zur Gründung des Regionalrats Wirtschaft führte. Zum anderen arbeiteten die Kommunen untereinander (horizontale interkommunale Kooperation) und mit dem Landkreis (vertikale interkommunale Kooperation) aus Sicht der regionalen Akteure nur unzureichend zusammen. Der parallel zum Modellvorhaben stattfindende Prozess zur Nationalparkentwicklung setzte für die regionale Kooperation einen neuen Impuls.

In der Start- und Qualifizierungsphase planten die zentralen Verantwortlichen, den Regionalrat Wirtschaft, wie er als Arbeitskreis im Modellprozess Mitmachen! zusammenfand, als loses Netzwerk der regionalen Partnerschaft weiterzuentwickeln. Einen institutionellen Kern des Netzwerkes sollte zunächst das Entscheidungsgremium von *LandZukunft*, das zur Hälfte aus Unternehmern der Region bestand, bilden. Eine Institutionalisierung in Form eines Vereins während des Modellvorhabens schlossen die Akteure zu Beginn der Umsetzungsphase von *LandZukunft* aus, um die Entwicklungen des Netzwerkes durch die Verbindlichkeiten einer Vereinsgründung nicht zu behindern.

Die erfolglose Projektträgersuche für die Starterprojekte führte dann aber schnell zu Überlegungen, den Regionalrat Wirtschaft kurzfristig als Projektträger zu institutionalisieren. Die Kreisverwaltung initiierte diesen Gründungsprozess mit Zustimmung wichtiger Netzwerkakteure. Gleichwohl irritierte diese Gründung einige Wirtschaftsakteure, da unter Zeitdruck zunächst die Kreisverwaltung wichtige Positionen im Vorstand übernahm. Der „Regionalrat Wirtschaft Landkreis Birkenfeld e.V.“ erhielt so unter potentiellen Mitgliedern den Ruf eher ein Projekt der Verwaltung als der Unternehmen zu sein. Dies erschwerte die inhaltliche Ausrichtung des Vereins und die Anwerbung neuer Mitglieder. Seine angedachte Funktion als Projektträger konnte der Verein jedoch kaum wahrnehmen. Da das Finanzamt seine Gemeinnützigkeit nicht anerkannte, konnte er die für größere Projekte benötigten Eigenmittel nicht über Spenden einwerben. So kam der Regionalrat bis zum Ende des Modellvorhabens nicht über seine Startphase hinaus, weil sich seine Funktion erst noch zwischen Lobbyarbeit und Projektträgerschaft herausbilden musste und er nur begrenzt neue Mitglieder werben konnte. Lediglich das *LandZukunft*-Projekt „Made in BIR“ konnte der Regionalrat mit den Mitgliedsbeiträgen und unbaren Eigenmitteln umsetzen, um zu einem positiven Binnen- und Außenimage des Landkreises beizutragen. Unter diesem Regionalzeichen Wirtschaft "Made-in-BIR" sollen sich nun regionale Unternehmen und Produkte vermarkten.

Die Gemeinnützigkeit konnte trotz erheblicher Bemühungen – z.B. mit der Recherche von Vorbildvereinen in anderen Teilen Deutschlands – nicht erwirkt werden. Immerhin wählte die Mitgliederversammlung 2015 einen neuen Vorstand, der nun die Wirtschaftsakteure besser repräsentiert (Regionalrat Wirtschaft 2015). Gleichzeitig wurde der Landrat in den Vorstand gewählt, um die enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Landkreis zu betonen. Ende 2015 hatte der Verein etwas weniger als 50 Mitgliedsunternehmen. Der Regionalrat Wirtschaft startete zusammen mit der Wirtschaftsförderung des Landkreises eine Veranstaltungsreihe für Unternehmer, die mit Fachvorträgen angereichert wurden und in informeller Form weitergeführt werden sollen, um die Vernetzung in der Region zu stärken.

Neben der Gründung des Regionalrats Wirtschaft beschäftigte die Nationalparkentwicklung die regionalen Akteure während des Modellvorhabens. Diesen zweiten Institutionalisierungsprozess löste das Land aus, als es die Einrichtung des Nationalparks in der Region beschloss. Allerdings liegt die Nationalparkkulisse nicht alleine im Landkreis Birkenfeld, sondern der Park schließt Teile weiterer Landkreise von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes ein. Die betroffenen Kommunen und Landkreise messen dem Nationalpark eine sehr unterschiedliche Bedeutung für die regionale Entwicklung bei. Während der Landkreis Birkenfeld darin eine Möglichkeit erkennt, mit der Nationalparkentwicklung die kaum vorhandene regionale Identität aufzubauen und gleichzeitig wirtschaftliche Potenziale zu heben, räumen die Landkreise, in denen der Nationalpark einen deutlich kleineren Anteil der Fläche ausmacht, dem Thema einen geringen Stellenwert ein.

Bis zum Ende des Erhebungszeitraumes der Begleitforschung konnte keine leistungsfähige Organisationsstruktur sowie keine gemeinsame Vorstellung zur strukturpolitischen Entwicklung des Nationalparks erarbeitet und abgestimmt werden. Die Institutionen, die im Rahmen von *LandZu-*

kunft aufgebaut wurden, spielen in diesem Prozess jedoch keine Rolle, sodass der Kapazitätsaufbau für dieses Thema wieder von neuem beginnt. Zum einen ist das Gebiet anders zugeschnitten und zum anderen spielen in diesem Prozess die Kommunen, die bei *LandZukunft* nicht an den Entscheidungsstrukturen beteiligt waren, eine zentrale Rolle. Die kommunalen Projekte, die im Rahmen von *LandZukunft* umgesetzt wurden, basierten zudem nicht auf interkommunaler Zusammenarbeit, sondern blieben jeweils auf eine Kommune beschränkt, sodass auch keine Erfolgsbeispiele entstanden, die die Kooperationsbereitschaft stärkten.

Die Bemühungen vor allem des Landkreises Institutionen selbst zu verändern, führten trotz der Nationalparkinitiative und des Wunsches nach verbesserter regionaler Handlungsfähigkeit bisher nicht zum Erfolg. So blieb die oftmals als Nachteil für die Region bewertete LEADER-Kulisse, die die Region zerschneidet, weitgehend bestehen. Lediglich die LAG Erbeskopf vergrößerte sich um eine Verbandsgemeinde und die Stadt Idar-Oberstein. Die Kommunen verpassten jedoch die Möglichkeit, eine mit der Gebietskulisse des Nationalparks deckungsgleiche Lokale Aktionsgruppe zu bilden. In Bezug auf interkommunale Kooperation stehen die regionalen Akteure demnach noch relativ am Anfang eines langwierigen Lernprozesses, zu dem *LandZukunft* wenig beitragen konnte. Laut einiger regionaler Akteure habe der Wandel vom „Kirchturmdenken“ hin zur interkommunalen Kooperationsbereitschaft mit der Nationalparkgründung gerade erst begonnen. Seine Erfolgsaussichten sind noch offen.

> *„Also mir ist ganz wichtig, diese eigene Identität. Dieses Gefühl, verdammt noch mal, das sind wir, und nicht nur ich. Das kommt, und das ist gut so. Und das wächst in zarten Pflanzen, dass eben der eine, wie gesagt VG [Verbandsgemeinde] Birkenfeld mit der Stadt Idar-Oberstein, insgesamt über diese Nationalparkregion, das wird noch weiter gehen, wenn der Nationalpark da ist, dass die Gemeinden untereinander sich vielleicht besser vernetzen auch, was dann touristische Highlights angeht.“* (*blz_010_int10)*

3.2.4 Fazit

Die beschriebenen Lernfälle in der Modellregion Birkenfeld fanden vor allem auf der ersten Stufe statt. Hier konnten sich die zentralen Verantwortlichen Wissen zum Zuwendungs- und Beihilferecht erarbeiten, das mit dem Abwicklungspartner über die Laufzeit von *LandZukunft* der Region erhalten bleiben wird. Problematisch an diesem Prozess ist jedoch, dass er mit einer zunehmenden Orientierung an externen Fördermitteln einher geht und dass strategische sowie institutionelle Lernprozesse in den Hintergrund geraten, wenn die Einwerbung und Verausgabung von Fördermitteln zum Selbstzweck werden. Die folgende Tabelle stellt die Lernprozesse auf den drei Stufen dar.

Für die inkrementellen Lernprozesse, die angesichts geringer Vorerfahrungen relativ viel Zeit in Anspruch nahmen, waren vor allem die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und die Unterstützung durch *LandZukunft*-Regionen, Land und BMEL hilfreich. Einige Akteure attestieren der Region eine aktiv gestaltete „evolutorische“ Entwicklung auf der zweiten Lernstufe. Naheliegen-

der ist jedoch, dass diese Evolution eher ein nachträgliches Framing externer, zufällig in diesem Zeitraum initiierter Prozesse darstellt. Angesichts geringer strategischer Vorarbeiten konnte *LandZukunft* allenfalls geringfügig für vertieftes Lernen genutzt werden und regionale Akteure bemängeln, dass nun immer noch keine regionale Strategie vorläge, die z.B. die Aktivitäten zum Nationalpark anleiten könnte. Mit der Initiative zum Cluster „HartSpröd“ lässt sich jedoch ein vertiefter Lernprozess in Ansätzen erkennen. So wandelte sich die vieles umfassende Strategie mit enorm hohen Erwartungen hin zu den spezifischen Handlungsbedarfen einiger Unternehmen in der Region. Dieser Prozess startete erst am Ende von *LandZukunft*, das die Initiative zwar nicht auslöste, aber zumindest einen Anlass dafür bot und Unterstützung bereitstellte. Hieran zeigt sich, dass für solche Lernprozesse die Rahmenbedingungen von *LandZukunft* mit großen Budgets, die in relativ kurzer Zeit auszugeben sind, eher ungeeignet sind. Stattdessen werden Persönlichkeiten gebraucht, die den Prozess aktiv voranbringen und andere mitziehen können. Schließlich müssen die Beteiligten einen konkreten Bedarf erkennen und gemeinsame Lösungsmöglichkeiten vorliegen.

Im Bereich des institutionellen Lernens wird das Entscheidungsgremium von *LandZukunft*, dessen Arbeit die Beteiligten durchaus positiv wahrnahmen, nicht fortgeführt. Der Regionalrat Wirtschaft hat sich noch nicht in der regionalen Wirtschaft etabliert und sucht nach wie vor nach seinen Zielen und Funktionen. Im Rahmen des Nationalparks werden nun neue Strukturen, die nicht auf denen von *LandZukunft* aufbauen, erarbeitet. Viele Akteure zeigten sich bereits damit zufrieden, dass im Rahmen von *LandZukunft* überhaupt etwas auf Kreisebene passiert ist. Dies verdeutlicht die ursprünglich wahrgenommene eher geringe Leistungsfähigkeit der regionalen Ebene. Das Problem einer Institutionalisierung der Regionalentwicklung dürfte auch an der fehlenden funktionalen Raumabgrenzung des Landkreises liegen, der die Wirtschafts-, Tourismus-, Kultur- und Naturräume der Region nur unzureichend widerspiegelt.

Tabelle II-3.2: Zusammenfassung der Lernprozesse in Birkenfeld

		Stufe I – inkrementelles Lernen	Stufe II – vertieftes Lernen	Stufe III – institutionelles Lernen
Impuls		Vorgaben des Modellvorhabens zur regionalen Abwicklung	Fehlende Umsetzbarkeit geplanter Projekte, steigendes Selbstbewusstsein unternehmerischer Akteure	Modellprozess Mitmachen!, Nationalparkgründung, fehlende Projektträger für LandZukunft-Starterprojekte
Benötigtes Wissen		Kenntnisse des Zuwendungs- und Beihilferechts, der Förderlandschaft und der rechtlichen Auslegungsspielräume	Wissen über Ursachen regionaler Probleme und Handlungsbedarfe, Vorgehen zu Strategieentwicklung	Wissen über die Einbindung von Unternehmen; Wissen zur Stärkung interkommunaler Kooperationsbereitschaft
Wissensaneignung		Austausch mit BMEL, Geschäftsstelle und anderen LandZukunft-Regionen; Austausch mit dem Land; Beauftragung eines Beratungsbüros und eines Rechtsanwalts, Vernetzung innerhalb der Verwaltung; Weiterbildung; Fachliteratur	Bedarfsabfrage bei Unternehmern, Diskussion im Entscheidungsgremium, Diskussion bei Netzwerktreffen von Unternehmern	Recherche bundesweiter Beispiele von Regionalräten, Diskussionen im Regionalrat und mit potentiellen Mitgliedern, Austausch mit dem Finanzamt; Versuche zur Veränderung der LEADER-Regionen
Rahmenbedingungen	Fördernd	Zeitdruck, Unterstützung durch Geschäftsstelle und BMEL, Unterstützung durch das Landeslandwirtschaftsministerium	Nationalparkinitiative des Landes	Initiativen des Landes, Betonung von Unternehmensbeteiligung bei LandZukunft
	Hemmend	Komplexes Zuwendungsrecht	Druck zur Mittelverausgabung	Wenig Landesunterstützung für strukturpolitische Begleitung des Nationalparks; länder- und landkreisgrenzenüberschreitende Gebietskulisse des Nationalparks, Zeitdruck, fehlende funktionale Abgrenzung des Landkreises
Ressourcen	Fördernd	Stärkere Fördermitteleinwerbung als breit geteiltes Ziel	Mut zum Ausprobieren von Neuem, Einbindung neuer Akteure, Reputation des initiierenden Unternehmers, Kooperationsbereitschaft von Unternehmern	Einige engagierte Unternehmer
	Hemmend	Geringe Fördererfahrung und Managementkapazitäten	Geringes Vorwissen und fehlender regionaler Strategieprozess, geringe Beteiligung der zuständigen Akteure, keine systematische Evaluation und Reflexion auf regionaler Ebene, Geringe Unterstützung bei der Umsetzung geplanter Projekte, wenige handlungsfähige Akteure, geringes Vertrauen zwischen Kommunen einerseits und Unternehmen andererseits	Geringe Unterstützung für den Regionalrat, fehlende Gemeinnützigkeit des Vereins; geringe interkommunale Kooperationsbereitschaft; unklare Ziele des Regionalrates und im Nationalparkprozess, Fokus des organisatorischen Kerns auf den Landkreis
Wissensanwendung		Übernahme von Vorlagen, Learning by doing, Nutzung der Erfahrungen jenseits von LandZukunft	Nach wie vor unklare regionale Strategie, erste Ansätze zur Clusterbildung	Gründung des Regionalrats als Verein; Gründung des Nationalparks; Erweiterung der LAG Erbeskopf

Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Dithmarschen

In der Modellregion Dithmarschen liegt der Fokus der Untersuchung auf den Lerneffekten bei der Bearbeitung des Bildungsthemas im Rahmen der Jungen Küste. Die übrigen Schwerpunkte waren entweder wie im Falle der Innovationsküste relativ gering ausgestattet oder von geringer Bedeutung für die meisten beteiligten regionalen Akteure, wie der Schwerpunkt Küstenleben. Der regionale Lernprozess ist geprägt von dem inhaltlichen Anliegen der Region, mit dem Modellvorhaben neue Impulse für die Bildungslandschaft des Kreises zu geben. Dadurch sollte ein langfristiger Prozess in Gang gesetzt werden, an dessen Ende ein höheres Bildungsniveau stehen sollte als aktuell durch den Sozialatlas des Kreises bescheinigt.

3.3.1 Inkrementelles Lernen

Inkrementelle Lernprozesse ergeben sich daraus, dass die regionalen Akteure das vom BMEL bereitgestellte Instrumentarium, das sich von anderen Förderprogrammen unterscheidet, zunächst erlernen mussten, um es anwenden zu können. Eine wichtige Ressource dabei war, dass die Akteure des organisatorischen Kerns, die Kreisverwaltung, die Entwicklungsagentur und Region-Nord, bereits an vielen Förderprogrammen inkl. LEADER teilgenommen hatten und das Zuwendungsrecht gut kannten. In der finanziellen Abwicklung von Zuwendungen lagen ebenfalls gewisse Erfahrungen in der Kreisverwaltung vor. Wissenslücken bestanden insbesondere bei der Anwendung des Beihilferechts, der Prüfung der Nachrangigkeit des Mitteleinsatzes und der Recherche einer Fördergrundlage. Diese Informationen konnten teilweise durch die Vernetzung mit den anderen drei *LandZukunft*-Regionen, der Geschäftsstelle und dem BMEL beschafft werden. Darüber hinaus wurden insbesondere beihilferechtliche Fragen und die Nachrangigkeit durch die Einbindung des Landesministeriums geklärt. Darüber hinaus nutzten die Vertreter der Region Dithmarschen die regelmäßigen Treffen der LEADER-Manager, um Fördergrundlagen zu recherchieren.

Eine Irritation, die die Akteure des organisatorischen Kerns zum Lernen anregte, erfolgte, als die Stadt Brunsbüttel als Träger des ersten Talentekompasses die Umsetzung an die Volkshochschule vergab. Die beiden anderen Talentekompasse übernahmen diese Praxis der Vergabe an Dritte. Daraus ergaben sich zwei Wissensbedarfe. Zum einen stellte sich die Frage, wie der Abwicklungspartner die Verwendungsnachweise konkret prüfen sollte. Im Zuwendungsbescheid war zwar festgeschrieben, dass Beauftrage dem Abwicklungspartner Zugang zu den nötigen Unterlagen gewähren mussten. Die Verwaltungen von Stadt und Landkreisen einigten sich pragmatisch darauf, dass die Stadt die Verwendungsnachweise prüfte und dem Abwicklungspartner lediglich die Beleglisten zur Verfügung stellte. Zum anderen war unklar, wie die Talentekompasse noch inhaltlich gesteuert werden könnten, weil die Auftragnehmer nur der Stadt gegenüber verpflichtet waren. Der Zuwendungsbescheid verpflichtete lediglich den Projektträger und nicht deren Auftragnehmer, mit dem Kreis und den Beteiligten an der Jungen Küste zusammenzuarbeiten sowie sich mit dem kreisweiten Praxispool abzustimmen. In der Folge versuchte die regionale Partnerschaft

eine informelle Steuerung und Koordination anzuwenden, indem die beauftragten Umsetzer zu den Arbeitskreis- und Beiratssitzungen eingeladen wurden. Inwiefern diese Steuerungsform effektiv war, ist aber fraglich (s. Kapitel I-3.3). Als Ergebnis dieser Erfahrung würden die regionalen Akteure das Abstimmungsgebot zukünftig verbindlich auf Dritte erweitern.

Schließlich mussten die regionalen Akteure die Steuerung über Ziele erlernen. Dieses Instrument war aus dem Verwaltungshandeln bekannt und daher nicht neu für die meisten Akteure. Allerdings stellte die Nutzung dieses Instruments für die Regionalentwicklung die regionale Partnerschaft vor große Herausforderungen, für das neue Themenfeld geeignete Ziele zu finden und die Zielwerte angesichts fehlender Erfahrungswerte festzulegen. Demnach bestand eine gewisse Unsicherheit in der Start- und Qualifizierungsphase, ob die Ziele erreichbar waren. Dabei fassten die zentralen Verantwortlichen die Möglichkeiten zur Zielanpassung seitens des BMEL als Anregung auf, sich etwas zuzutrauen und Neues auszuprobieren. In der Umsetzungsphase führten dann Startschwierigkeiten, die auch an der Vergabe der Talentekompasse zur Umsetzung an Dritte lagen, zur verzögerten Zielerreichung. Zudem bemängelten Akteure, dass die vereinbarten Ziele die eigentlich beabsichtigten Qualitäten nicht abbildeten. Da das Wissen zur Messung der erwünschten Qualitäten im Entscheidungsgremium fehlte und kein Konsens über alternative Indikatoren herstellbar war, einigten sich die Beiratsmitglieder darauf, die Häufigkeit der Berichterstattung zu erhöhen, wie es die beteiligten Unternehmer gewohnt sind. Da dabei nicht berücksichtigt wurde, dass sich die Projekte der Jungen Küste noch in der Konzipierungsphase befanden, führte diese Betonung der Zielerreichung zum Einsatz von Anreizen, damit Schulen und Kindergärten schnell nutzbare Angebote verstärkt wahrgenahmen.

In der aktuellen Förderperiode von LEADER sollten nicht nur die Projekte aus der Jungen Küste fortgeführt werden, sondern die Integrierte Entwicklungsstrategie zur Bewerbung als AktivRegion musste auch ein Zielsystem wie bei *LandZukunft* enthalten (LAG Dithmarschen 2014). Hier zeigt sich, dass die regionalen Akteure dieselben wenig präzisen Indikatoren verwendeten: Teilnehmerzahlen, Anzahl beteiligter Anbieter, Investitionssummen oder Anzahl modellhafter Projekte etc. Auch wenn einzelne Akteure aus der Erfahrung mit *LandZukunft* auf konkretere Ziele zur Abbildung der angestrebten Qualität drängten, konnten sich diese nicht durchsetzen, weil insbesondere die hier stark vertretenen Kommunen befürchteten, ihre Handlungsspielräume zu sehr einzuengen. Weil die Ziele am Ende von *LandZukunft* erreicht wurden, scheint ein mangelndes Problembewusstsein für die Schwächen und Wirkungsweisen dieses Steuerungsinstrumentes in der regionalen Partnerschaft zu dominieren. So nahmen die zentralen Akteure das Steuern über Ziele überaus positiv wahr, wie das folgende Zitat zeigt. Nur Einzelne deuteten an, dass in der AktivRegion deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden, sodass die Finanzierung von Fahrtkosten als zentraler Anreiz zur Teilnahme an den Angeboten vermutlich wegfallen wird und die bisher anvisierte Zielerreichung damit in Gefahr gerät. Andere Finanzierungsideen, wie z.B. einen Fonds einzurichten, Firmen oder Eltern stärker zu beteiligen, ließen sich noch nicht durchsetzen.

„Das Prinzip [Steuern über Ziele] ist noch lange nicht am Ende seiner Möglichkeiten. Und deswegen war dies noch mal eine gute Bestätigung und ein zusätzlicher Impuls für uns, in diesem Bereich auch weiter stringent voranzugehen." (blz_010_int15)

3.3.2 Vertieftes Lernen

Das vertiefte Lernen betrifft in Dithmarschen die Erschließung des Themas Bildung für die ländliche Regionalentwicklung. Ein Impuls zum Lernen bestand in der Start- und Qualifizierungsphase von *LandZukunft*. Der beschränkte Wettbewerb um das in Aussicht gestellte Regionalbudget motivierte die zentralen Akteure in der Region, nicht die etablierten Gremien aus der LAG zu nutzen, sondern neue Akteure, von denen kritisches Denken und innovative Ideen erwartet wurden, einzubinden. Dadurch wollte die Kreisverwaltung die Vorgabe des BMEL erfüllen, unternehmerische Menschen zu beteiligen und neue Wege zu gehen, um so erfolgreich die Mittel einzuwerben. Diese für die ländliche Entwicklung neuen Akteure irritierten den organisatorischen Kern in dieser Phase damit, dass sie die vorbereitete Diskussionsgrundlage verwarfen. Dabei kristallisierte sich heraus, dass aus Sicht dieser Akteure die klassischen Themen der Regionalentwicklung, wie die Förderung von Tourismus, erneuerbarer Energien oder der Ortsentwicklung, wenig zur Lösung des Kernproblems der Region, nämlich die im landesweiten Vergleich schlechten Sozialindikatoren, beitragen können. In der weiteren Diskussion stellte sich dann Bildung als konsensfähiges Thema heraus.

Die Sozialstatistik wies seit Längerem ein anhaltend geringes Bildungsniveau aus. Dieses Problem ließ sich mit der zukünftigen Fachkräfterekrutierung verbinden. Auch wenn die Unternehmen keinen unmittelbaren Fachkräftemangel wahrnahmen, glaubten sie dennoch, einen diffusen Problemdruck aufgrund des bundesweit geführten medialen Diskurses zum Fachkräftemangel zu erkennen. Gleichzeitig stellte das Thema Bildung im ländlichen Raum ein gewisses Innovationspotential dar und konnte als erfolgversprechender Ansatz für die Bewerbung zum Modellvorhaben gelten. Das Landesministerium, das frühzeitig eingebunden war, unterstützte die Bearbeitung dieses Themas, weil es auch in der nächsten Förderperiode im Rahmen der AktivRegionen eine Rolle spielen sollte und sich das Landesministerium erste Erfahrungen von *LandZukunft* erwartete.

Da die Themenfindung etwas gedauert hatte, blieb kaum noch Zeit in der Bewerbungsphase, das Thema weiter auszuarbeiten. So mussten schnell Starterprojekte gefunden und für deren Unterstützung in der Region geworben werden. Des Weiteren waren in dieser Phase die regionalen Fachleute aus diesem Themenfeld kaum eingebunden. Eine erste Analyse der bestehenden Angebote ergab, dass noch Handlungsbedarf in den frühen Phasen der Bildungskette im Übergang von der Kita zur Grundschule bestand, zumal sich die Erkenntnis durchsetzte, dass die Maßnahmen, die erst bei den Jugendlichen ansetzten, kaum noch wirksam sein können.

Bei der Umsetzung der regionalen Bildungsstrategie differenzierten sich die Erwartungen innerhalb der regionalen Partnerschaft aus. Einerseits hatten die Wirtschaftsunternehmen ein Interes-

se daran, den Übergang zwischen Schule und Beruf zu fördern, Jugendliche langfristig als Fachkräftepotential zu gewinnen und zu binden sowie durch ihr Engagement für die regionale Bildung ein positives Bild von ihrem Unternehmen in der Öffentlichkeit zu zeichnen. Andererseits sollte ein zufällig aus den Medien bekannter lernpsychologischer Ansatz genutzt werden, um kleine Kinder zum Lernen zu begeistern und langfristig eine verbesserte Lernkultur in der Region aufzubauen. Allerdings fehlten in der regionalen Partnerschaft die nötigen Wissensbestände, beide Ansätze konzeptionell auszuarbeiten, geschweige denn über die Definition regionaler Bildungsketten beide Pfade miteinander zu verbinden. Zudem genügte die Zeit in der umsetzungsorientierten Förderhase von *LandZukunft* nicht, beide Pfade inhaltlich stärker auf der regionalen Ebene auszuformulieren und die Strategie an die lokalen Umsetzenden weiterzugeben. Letztlich standen die Umsetzerinnen vor der Aufgabe, möglichst viele Angebote zu sammeln und hohe Teilnehmerzahlen zu generieren, um die auf sie übertragenen regionalen Ziele zu erreichen. Einzelne Mitglieder der Gremien drängten immer wieder auf eine klarere Definition von Bildung und Bildungsketten, was zumindest bei einigen Akteuren dazu führte, die Qualität der geförderten Angebote kritisch zu hinterfragen.

> *„[…] es waren so viele Begrifflichkeiten unklar. Es waren so viele Ziele unklar. Alleine dieses Wort Bildung, das ist so ein entsetzliches Wort, weil es so viele verschiedene, da kann der Oberstudienrat der findet, Latein ist Bildung passt da genauso drunter wie Hüther mit seinem Konzept von Begeisterung. Und das ist so ein schillerndes Wort, das ist so eine Unschärfe, so eine furchtbare Unschärfe und dann meint man, man hat es, aber man hat gar nix. Das stellt sich dann an irgendwelchen bekloppten Kleinigkeiten raus. Oder bis wir mal klar bekommen haben, was wir unter Talentekompass verstehen, ob wir darunter dieses Ding verstehen, wo man seine Sachen da eintragen kann oder ob wir was völlig anderes. Oder das Wort Bildungskette. Es war, da hat halt jeder was drunter verstanden. Ja irgendwas halt. […] Wir hätten auch mal ne, vielleicht uns einen Workshop erlauben sollen zur begrifflichen Klärung. Nun haben wir das parallel gemacht und man muss ja auch sagen, es war ja alles im zeitlichen Vorlauf war das ja alles relativ knapp.“* (blz_010_int14)

Für die stärkere Legitimierung der eigenen Arbeiten wurde zur Mitte des Modellvorhabens die Perspektive der Schulen und Kindertagesstätten durch die Aufnahme zweier Akteure in den Beirat erweitert. Diese konnten aber zu diesem Zeitpunkt kaum noch inhaltliche Impulse setzen:

„Und natürlich hätten wir eigentlich diese Ebene der Kindergärten, Schulen früher einbinden müssen. Was aber, wenn man einen Wettbewerb mit vier Monaten hat und wo wir eigentlich die Obervorgabe hatten, Wirtschaftsakteure einzubinden, gar nicht zeitlich machbar und möglich dann. Also das hätte ich gerne anders gemacht. Aber ich wüsste jetzt im Nachhinein bei vier Monaten nicht, wie man es hätte anders machen sollen.“ (blz_010_int17)

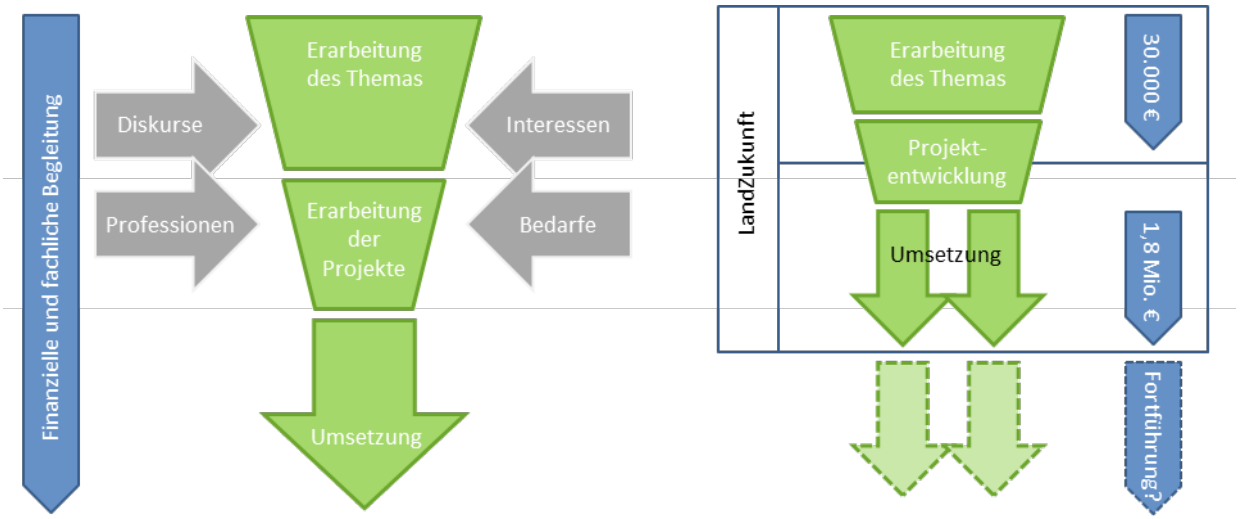
Einiges an pädagogischem Wissen konnten die beauftragten bzw. eingestellten Personen bereitstellen. Sie passten z.B. die Talentekompasse an die lokalen Bedarfe und Angebote an. Bei der Umsetzung der Projekte erwarben die Mitarbeiterinnen personengebundenes Wissen, das nicht

auf der regionalen Ebene systematisch gesichert und reflektiert wurde, sodass es droht, nach Projektende mit den Mitarbeitern den Aufgabenbereich zu verlassen.

Das Wissen aus Brunsbüttel, wo der erste Taletenkompass startete und konzipiert wurde, konnten die Umsetzenden der beiden später startenden Talentekompasse nutzen, sodass sich ihre Vorarbeiten verkürzten und sie schneller Angebote gestalten und bewerben konnten. Neben dem instrumentellen Lernen, das eher der ersten Stufe zuzuordnen ist, unterstützten sich die Akteure der operativen Ebene auch fachlich gegenseitig, sodass sie aufbauend auf den Erfahrungen der Anderen eigene Konzepte und Schwerpunkte entwickelten. Dieser Wissensaustausch auf lokaler Ebene wurde allerdings dadurch begrenzt, dass der organisatorische Kern bereits frühzeitig plante, nach *LandZukunft* nur noch eine Koordinatorin für das Management aller Talentekompasse zu nutzen. In der Folge entstand eine gewisse Konkurrenzsituationen der Mitarbeiterinnen auf der operativen Ebene untereinander und die Weitergabe von Wissen an die Vertreter der anderen Talentekompasse und der regionalen Partnerschaft hätte den Eigeninteressen widersprochen. Zusammen mit dem Druck zur Erreichung der operativen Ziele und zur Verausgabung der verfügbaren Mittel wurden dadurch Lernprozesse auf der regionalen Ebene erschwert, da das nötige Vertrauen fehlte, um Wissensbestände systematisch abzugleichen und zu sichern. Ein Vergleich der unterschiedlichen Talentekompasse und Reflektionen über die besten Ansätze fand somit nicht statt. Zudem nahmen die Umsetzerinnen die Arbeitsgruppe Junge Küste weniger als eine Plattform für Austausch und Unterstützung, sondern als ein Kontrollgremium wahr, was einer regionalen Koordination im Wege stand.

Darüber hinaus versuchte die regionale Partnerschaft mittels Workshop und Eröffnungsveranstaltung der Talenteküste Anfang 2013 aktiv Wissen und Erfahrungsberichte aus dem Vorbildprojekt nelecom aus Thüringen zu beschaffen. Ein weiterer Wissensaustausch mit den Beteiligten aus Thüringen fand aber trotz des Wunsches einiger regionaler Akteure nicht statt. Das durch den Workshop und die Eröffnungsveranstaltung in die Region eingeflossene Wissen konnte zudem nur begrenzt von der Arbeitsebene der Talentekompasse in Form von Kontakten oder Erfahrungsaustausch genutzt werden, da diese zu diesem Zeitpunkt noch nicht überall eingerichtet war. Das Hauptergebnis des Erfahrungsaustauschs mit dem Projekt nelecom bestand in der Einsicht der regionalen Partnerschaft, das Thüringer Projekt angesichts der verschiedenen Rahmenbedingungen nicht auf *LandZukunft* in Dithmarschen übertragen zu können (Abbildung II-3.1), sodass ein eigener Weg bestritten werden musste. Dieser Weg wurde aber kaum inhaltlich weiterentwickelt.

Abbildung II-3.1: Vergleich der nötigen Rahmenbedingungen zur Bearbeitung des Bildungsthemas aus den Erfahrungen von nelecom (links) mit den Bedingungen im Rahmen von *LandZukunft* (rechts)



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der Eröffnungsveranstaltung verwiesen die Vertreter des Projektes nelecom darauf, dass ein Vorhaben wie in Dithmarschen eine andere Einbettung in die Region sowohl der Fachbehörden, als auch der Anbieter und der Nutzer benötigt. Demnach wären zum einen weniger Mittel über einen längeren Zeitraum nötig, um die themenspezifischen Netzwerke zu bilden und das Vorhaben gemeinsam zu konzipieren. Andererseits wäre eine fachwissenschaftliche Begleitung und Evaluation sinnvoll, damit der Gesamtprozess intensiver moderiert und die Ergebnisse langfristig gesichert werden könnten. Mehrere Landesministerien hatten das Projekt nelecom begleitet und unter Einbindung mehrerer Facheinrichtungen stufenweise über sechs Jahre entwickelt. Zudem verwiesen die Vertreter aus Thüringen darauf, dass die Kinder selbst Projekte mit konzipieren und weiterentwickeln sollten, um Begeisterung für Bildung bei den Kindern wecken zu können und eine Konsumhaltung zu vermeiden, die solchen Bildungsangeboten ansonsten innewohnt. Auch diese Anregung nahmen die Akteure aus Dithmarschen nicht auf.

Die breite Unterstützung in der regionalen Partnerschaft und darüber hinaus förderte die Entwicklung der Jungen Küste. Dabei lag der Konsens weniger im konkreten Konzept der Region begründet als vielmehr in der Einsicht zur Notwendigkeit von Veränderungen. Damit gewann das Modellvorhaben eine breite Legitimation. Die Leitung der Kreisverwaltung räumte dem Vorhaben eine gewisse Priorität ein. Die neuen Akteure aus der Wirtschaft brachten ihre Netzwerke ein, entwickelten selbst Angebote, drängten aber gleichzeitig auf die Einhaltung der vereinbarten operativen Ziele. Schließlich schafften es die Umsetzenden durch öffentlichkeitswirksame Projekte politische Unterstützung für die Fortführung der Vorhaben zu generieren. So übernahm die AktivRegion die Junge Küste unter dem Namen Talenteküste ins neue LEADER-Konzept und teilweise finanzierten die Kommunen die Stelle der Umsetzerinnen kurzfristig weiter oder eine andere Stelle in der Region wurde gesucht. Daran zeigt sich, dass das Thema eine Öffentlichkeit er-

reicht hat, die es den kommunalen Akteuren unmöglich machte, die Projekte nach dem Auslaufen von *LandZukunft* einfach einzustellen. Das ist auch deshalb bemerkenswert, weil für die Kommunen der Druck zur Fortführung der Projekte ein Hauptgrund für die Beauftragung von Dienstleistern zur Projektumsetzung war.

> *„[…] aber wenn du Leute zusammenbringst, […] dass dann die Politik hellhörig wird, [...] wenn jetzt hier verschiedene Einrichtungen kamen und gesagt haben, das hat uns was gebracht. Da ist ein Bedarf. Da muss was passieren. Dass dann auch Politik dem folgt also."* (blz_010_int13)

Das Ergebnis des vertieften Lernprozesses besteht somit in der Übernahme des Bildungsthemas in die ländliche Regionalentwicklung von Dithmarschen. *LandZukunft* trug dazu bei, dass die zentralen Akteure die Bedeutung dieses Themas für die Regionalentwicklung erkannten und es unterstützen, wie das folgende Zitat zeigt:

> *„Aber wir sind auf einem ganz guten Weg. Denn im Bereich der AktivRegion sind fast alle Ämter und Kommunen Mitglied. Und da war es eigentlich unstreitig, dass wir das Thema Praxispool, Talentekompass dort weiterfinanzieren, auch in einem erheblichen Maß."* (blz_010_int16)

Auf Grund der besonderen Rahmenbedingungen, der begrenzten themenspezifischen Wissensbestände der Beteiligten und einem fehlenden Evaluationsinstrumentarium konnte das Thema kaum konzeptionell entwickelt sowie die Erfolge und Misserfolge der verfolgten Strategien und deren Ursachen nicht systematisch erfasst werden. Somit bleibt offen, was genau mit der Fortführung des Ansatzes erreicht werden soll und vermutlich übernimmt die LAG weitestgehend die Projekte von *LandZukunft*. Lediglich sollen die Projekte räumlich ausgedehnt werden, um den ganzen Kreis abdecken zu können und die Entwicklung unkoordinierter lokaler Ansätze zu vermeiden. Da dazu aber weniger Mittel zur Verfügung stehen, ist fraglich, ob wiederum ähnliche Ergebnisse erzielt werden können.

3.3.3 Institutionelles Lernen

Neben den kontinuierlichen Versuchen der regionalen Partnerschaft sich das Thema Bildung zu erschließen, bemühte sie sich gleichzeitig um den Aufbau von Strukturen, die eine Förderung des Themas auch über die Laufzeit von *LandZukunft* hinaus sichern sollten. Der Impuls für diesen Lernprozess stammt aus der Start- und Qualifizierungsphase von *LandZukunft*. Auf Grund ihrer umfassenden Erfahrung mit Modellprojekten legten die zentralen Akteure Wert darauf, bereits frühzeitig an die Fortführung der initiierten Projekte zu denken. Aus diesem Grunde sollte das Starterprojekt „Bildungsbudget" Wege aufzeigen, wie Bildungsprojekte nach *LandZukunft* weiter finanziert werden könnten. Die zu diesem Zweck erarbeitete Machbarkeitsstudie kam jedoch zu dem Schluss, dass die institutionellen Voraussetzungen nicht gegeben seien, um freie Mittel verschiedener Einrichtungen und Fördertöpfe zu bündeln und mit diesem Budget die in *LandZukunft*

entwickelten Projekte fortzuführen. Der Kreis konnte lediglich mit dem Jobcenter eine Kooperationsvereinbarung schließen, dass sie künftig bei diesem Thema zusammenarbeiten möchten.

Ausgehend vom Scheitern des Regionalbudgets prüften die Akteure des organisatorischen Kerns mehrere institutionelle Möglichkeiten, um die Ergebnisse von *LandZukunft* langfristig abzusichern. Unternehmen und Privatpersonen sollten z.B. einen regionaler Fonds mit ihren Spenden aufbauen. Eine andere Variante bestand darin, dass der Kreis den Praxispool als neuen Organisationskern eigenständig weiterbetrieb und die Kommunen die Talentekompasse finanzierten. Diese Optionen wurden aber nicht weiterverfolgt, sondern die Aktivitäten der Jungen Küste wurden in die Integrierte Entwicklungsstrategie der AktivRegion Dithmarschen aufgenommen und sollen nun mit LEADER-Förderung weiterfinanziert werden. Das Landwirtschaftsministerium von Schleswig-Holstein hatte diese Option bereits zu Beginn von *LandZukunft* angekündigt und den AktivRegionen dieses Thema für die Förderperiode 2014-2020 angeboten. Begünstigend kam hinzu, dass Bildung in der Strategie Europa2020 der EU einen Schwerpunkt darstellt und auch in der neuen ELER-Verordnung zu den Prioritäten gehört. Diese Fördermöglichkeiten sind zwar unabhängig von den Erfahrungen mit dem Thema Bildung in Dithmarschen entstanden, vermutlich hat die Einbindung des Landwirtschaftsministeriums im Beirat des Modellvorhabens aber dazu beigetragen, das Land in seinen Plänen zu bestärken.

Die institutionelle Ausgestaltung der Fortführung der Bildungsprojekte war zum Ende der Erhebungsphase noch unklar. Die Vertreter des Kreises wünschten sich einen kreisweiten Ansatz, um Effizienzvorteile gegenüber den lokalen Einzelvorhaben wie bei *LandZukunft* zu erzielen. Allerdings hatten die zentralen Akteure aus den Erfahrungen der Talentekompasse gelernt, dass die Umsetzung nicht unbedingt in der Verwaltung angesiedelt sein sollte, wofür sich auch die Wirtschaftsvertreter aussprachen. Der räumliche Zuschnitt und die Aufteilung der Finanzierung zwischen den Beteiligten waren aber noch nicht geklärt und es blieb abzuwarten, ob sich der Kreis mit seiner zentralisierten Strukturidee gegen die lokal orientierten Kommunen durchsetzen würde. So versuchen die Vertreter der Talentekompasse LEADER-Projekte zu entwickeln, in denen sie ihren Zuständigkeitsbereich auf benachbarten Kommunen ausdehnen, um möglichst den gesamten Kreis abdecken zu können und ihre lokalen Strukturen aus *LandZukunft* weitestgehend erhalten zu können.

> *„Und wir werden das möglicherweise nicht dem Kreis als Kreisverwaltung übertragen, sondern gucken, ob wir da möglicherweise den Verein der Volkshochschulen nehmen, weil die flexibler arbeiten können. Aber da müssen wir noch die entsprechenden Bewerbungen haben, das müssen wir dann noch mal sehen. Auch wie die einzelnen Kommunen, die da mitfinanzieren, dann dabei sind. Da können wir jetzt das noch nicht so richtig festschreiben, weil uns dazu noch der Bewilligungsbescheid vorzeitiger Maßnahmenbeginn fehlt.“* (blz_010_int16)

Der Arbeitskreis Junge Küste aus *LandZukunft* soll in der AktivRegion unter dem Namen Talenteküste fortgeführt werden. Darüber hinaus betonen viele Beteiligte, dass die intensive Zusammenarbeit zum Bildungsthema die zuvor losen Kontakte zwischen einzelnen Akteuren gefestigt hätten. Ein weiteres Ergebnis von *LandZukunft* besteht darin, dass die LAG einen Vertreter der

Volkshochschulen in den Vorstand berufen hat. Der zentrale Verantwortliche aus der Entwicklungsagentur erhielt eine Beschäftigung in der Kreisverwaltung, sodass das Wissen zum Koordinationsprozess im Rahmen von *LandZukunft* für die Fortführung der Projekte in der Verwaltung weiterhin zur Verfügung steht. Der Umfang dieser Begleitung hängt jedoch von der sonstigen Arbeitsbelastung ab, sodass die Kapazitäten zur inhaltlichen und räumlichen Ausdehnung der Jungen Küste in der Verwaltung begrenzt sein dürften.

Die Netzwerkarbeit der Talentekompasse vor Ort eröffnete den Zugang zu den Bildungseinrichtungen. Diese Netzwerkstrukturen verblieben auf lokaler Ebene und stehen mit dem Ausscheiden der Bearbeiterinnen nach dem Ende von *LandZukunft* nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung. Die Beteiligten an *LandZukunft* nahmen das erweiterte regionale Netzwerk aus Unternehmern und weiteren Akteuren, das sich im Beirat und im Arbeitskreis Junge Küste von *LandZukunft* entwickelt hatte, äußerst positiv wahr, da die kurzen Wege in Dithmarschen dadurch noch kürzer würden und eine höhere Kooperationsbereitschaft entstanden sei: *„Und ebenfalls ganz persönlich ist es ja dann auch mein persönliches Netzwerk einfach auch stark gewachsen. Mit weiteren Akteuren in der Region, die ich ohne LandZukunft ja in der Form auch nicht hätte kennengelernt. […] Und das sind ja dann einfach auch Erfahrungen, wo man in der Region dann eben auch für folgende Projekte dann […] auch ganz neue Möglichkeiten hat.“* (blz_010_int18) Inwieweit dieses Netzwerk aber in die AktivRegion integrierbar ist, bleibt offen. Einige zentrale Akteure mutmaßen, dass sich viele Akteure nicht in die institutionalisierten Strukturen integrieren und langfristig binden möchten:

> *„Die Fortführung des Beirates (...) diskutieren wir immer noch. Haben wir sehr lange diskutiert. Werden das aber nicht als Arbeitskreis oder Ähnliches der AktivRegion etablieren können. WOLLEN diese Akteure auch gar nicht. Die wollen unabhängig sein. (...) Das heißt, VIELLEICHT, vielleicht geht es in Richtung irgendwie eines eigenständigen Zukunftsbeirates, Küstenbeirates. Wie auch immer wir das dann benennen. Der also eigenständig sich Themen sucht.“* (blz_010_int21)

Der Beirat von *LandZukunft* besteht also nicht fort. Stattdessen möchte die Kreisverwaltung auf Grund der positiven Erfahrungen mit *LandZukunft* einen Innovationsbeirat gründen, in dem auch Akteure des Beirats von *LandZukunft* eingebunden werden sollen. Die Kreisverwaltung möchte dann die Fachkompetenz und das Kreativitätspotential dieses Beirats nutzen, um sich zu wechselnden Fragen beraten zu lassen.

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass die regionale Partnerschaft zwar viele Anstrengungen zur Verstetigung und Institutionalisierung des Bildungsthemas in Dithmarschen unternommen hat. Zum Ende des Erhebungszeitraumes der Begleitforschung blieben aber noch viele Fragen offen und Entscheidungen waren noch nicht getroffen. Die Erfahrungen aus Thüringen, die bereits zu Beginn der Umsetzungsphase an die Akteure in Dithmarschen weitergegeben wurden, weisen darauf hin, dass das umfangreiche Regionalbudget der Institutionalisierung möglicherweise im Wege stand. So verzichtete Thüringen auf eine finanzielle Förderung dieses Modellprojektes und versprach den teilnehmenden Kommunen lediglich eine umfangrei-

che fachliche Begleitung. Geldmittel verleiteten demnach zu einem Denken in Förderzeiträumen. Ein ähnliches Vorgängerprojekt habe gezeigt, dass die Projekte trotz des Einsatzes von mehreren Millionen Euro nach der Förderung eingestellt wurden, da die in der Förderphase entwickelten Strukturen auf diesem Mitteleinsatz basierten. Dadurch bestünden kaum Anreize zum Aufbau selbsttragender Strukturen z.B. mit bürgerschaftlich Engagierten (Protokoll der Begleitforschung zur Eröffnungsveranstaltung in der Modellregion Dithmarschen).

3.3.4 Fazit

Der Fall Dithmarschen zeigt, dass die regionale Partnerschaft vielfältige Anstrengungen unternommen hat, um auf den verschiedenen Stufen zu lernen. Auf der ersten Stufe ging es um inkrementelle Lernprozesse zur Anwendung des bereitgestellten Instrumentariums, um die finanzielle Abwicklung in der Region zu bewerkstelligen, mit der Weitervergabe der Projektumsetzung an Dritte umzugehen und das Steuern über Ziel zu praktizieren. Auf der zweiten Stufe erfolgten vertiefte Lernprozesse zur Etablierung des Themas Bildung in der Regionalentwicklung und schließlich strebte die regionale Partnerschaft auf der dritten Stufe die Institutionalisierung der regionalen Bildungsförderung an. Tabelle II-3.3 gibt einen Überblick über die Lernprozesse, die im Rahmen von *LandZukunft* in Dithmarschen stattgefunden haben.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass nicht alle Lernprozesse vollständig gelangen und Rückschläge vorkamen. So fand der organisatorische Kern Lösungen, um die Projekte genehmigen zu können und auch die beauftragten Umsetzer einzubeziehen. Ein vertieftes Lernen hinsichtlich des Steuerns über Ziele erfolgte jedoch nicht, weil die Ziele schließlich weitgehend erfüllt wurden, ohne dass sich die Akteure unbedingt über die besonderen Ursachen dafür im Klaren sind, und wenig Interesse zur Verbesserung des Steuerungsansatzes im Rahmen der AktivRegion bestand. Auf der zweiten Stufe wurde die Bedeutung des Bildungsthemas zunehmend bewusst und die Projekte sollen über LEADER-Förderung weiter finanziert werden. Allerdings sind viele konzeptionelle und definitorische Fragen offen geblieben, eine Weiterentwicklung im Rahmen der AktivRegionen scheint nicht geplant und die Erfahrungen aus dem Thüringer Vorbildprojekt flossen nicht in die Projektentwicklung ein. Schließlich versuchte die regionale Partnerschaft die Organisationsstrukturen der Jungen Küste in die LAG zu integrieren. Dies ist aber als Ausweichlösung zu sehen, weil die Einführung eines Bildungsbudgets nicht gelang und die Unterstützung der regionalen Akteure nicht ausreichte, um eigenständige, von der Förderlogik unabhängige Institutionen aufzubauen.

Tabelle II-3.3: Zusammenfassung der Lernprozesse in Dithmarschen

		Stufe I – inkrementelles Lernen	Stufe II – vertieftes Lernen	Stufe III – institutionelles Lernen
Impuls		Vorgabe des Modellvorhabens zur regionalen Abwicklung und zum Steuern über Ziele; Vergabe der Projektumsetzung an Dritte	Vorgabe des Modellvorhabens zur Beteiligung von unternehmerischen Menschen und zur Entwicklung von neuen Ansätzen; anhaltende soziale Probleme	Verstetigungsabsicht, Erfahrung fehlender Kontinuität aus anderen Projekten
Benötigtes Wissen		Kenntnisse des Zuwendungs- und Beihilferechts, der Förderlandschaft; Erfahrung mit der Setzung operativer Ziele	Pädagogisches Fachwissen, Wissen über vorhandene Initiativen und Institutionen sowie über Ursache der Bildungsdefizite	Wissen über funktionsfähige Organisationsstrukturen, Finanzierungsmöglichkeiten und Kooperationsbereitschaft
Wissensaneignung		Beauftragung der Beratungsbüros, Vernetzung mit anderen LEADER-Managern, Austausch mit BMEL, Geschäftsstelle und anderen LandZukunft-Regionen	Einstellung von Fachpersonal für die Umsetzung, Beteiligung von Schulen und Kitas im Beirat, Einladung von Vertretern des Thüringer Projekts nelecom, Einrichtung des AK Junge Küste	Machbarkeitsstudie zum Bildungsbudget, Erfahrungen aus AK Junge Küste und Beirat, Aufbau lokaler Akteursnetzwerke
Rahmenbedingungen	Fördernd	Zeitdruck, Unterstützung durch Geschäftsstelle und BMEL, Unterstützung durch das Landeslandwirtschaftsministerium, Verpflichtung zur Zielfestlegung in LEADER	Unterstützung durch das Landeslandwirtschaftsministerium, Konsensthema, Thema in neuer LEADER-Periode	Wettbewerb von LandZukunft um innovative Konzepte
	Hemmend	Komplexes Zuwendungsrecht, kein Interesse an enger Zielbindung	Kurze Start- und Qualifizierungsphase, Druck zur Mittelverausgabung, fehlende Einbindung des Landesbildungsministeriums	Gebundene Mittel und institutionelle Konkurrenzen im Bildungsbereich, Thema in neuer LEADER-Periode, starke Rolle der Kommunen mit lokalen Eigeninteressen bei LEADER
Ressourcen	Fördernd	Fördererfahrung, Netzwerke, Managementkapazitäten, Unterstützung des Steuerns über Ziele durch Unternehmen	Mut zum Ausprobieren von Neuem, neue Akteure, Problembewusstsein	Grundsätzliche Kooperationsbereitschaft, Konsensthema, etablierte LAG-Strukturen
	Hemmend	Fehlendes Fachwissen im Bereich Bildung	Fehlendes Fachwissen und geringe Beteiligung der zuständigen Akteure, geringes Vertrauen zwischen lokaler und regionaler Ebene, keine systematische Evaluation und Reflexion auf regionaler Ebene	Geringe Kenntnisse zum Bildungssystem, viele Fördermittel bei fehlender fachlicher Unterstützung, geringes Interesse an langfristigem Engagement und geringe Bereitschaft zum finanziellen Engagement
Wissensanwendung		Übernahme von Vorlagen, Learning by doing, informeller Druck zur Zielerreichung, Anreize zur Erfüllung der Zielwerte; unkritische Übernahme der Ziele LEADER	Übernahme des Themas in neue LEADER-Periode, unkritische Fortführung der entwickelten Projekte, kaum Nutzung der Erkenntnisse von nelecom	Kein Bildungsbudget eingeführt, Integration des AK Junge Küste in die LAG, Wahl eines VHS-Vertreters in den Vorstand der LAG, Auflösung des Beirates, aber Innovationsbereit geplant

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Lernfälle aus Holzminden

Für die Region Holzminden ergeben sich Lernprozesse insbesondere aus der Umsetzung, Verstetigung und Institutionalisierung der regionalen Tourismusstrategie. Entsprechende Lernfälle lassen sich auf allen drei Stufen nachzeichnen.

3.4.1 Inkrementelles Lernen

Auf der inkrementellen Stufe mussten Probleme überwunden werden, um das Modellvorhaben in der Region umsetzen zu können. Dies betrifft zunächst die regionalisierte Abwicklung des Regionalbudgets. Dem Abwicklungspartner halfen hierbei die Vorerfahrungen mit anderen Fördervorhaben wie LEADER oder aus der regionalen Wirtschaftsförderung. Zudem profitierte die Kreisverwaltung von der überregionalen Vernetzung im Modellvorhaben z.B. bei der Gestaltung der notwenigen Formulare. Benötigtes Wissen für die Anwendung des Förderrechts konnte durch die offene Kommunikation von Problemen mit dem BMEL und der Geschäftsstelle von *LandZukunft* sowie im Austausch mit den anderen *LandZukunft*-Regionen schnell akquiriert werden. Des Weiteren unterstützte das Beratungsbüro des Regionalmanagements der LAG VoglerRegion die Recherche von Fördergrundlagen. Im Learning by doing stellte sich ein schneller Lernerfolge und ein sicherer Umgang mit den Regularien ein.

> *„Da [über das beauftragte Beratungsbüro] haben wir uns letztendlich Kompetenzen eingebaut und dann letztendlich immer bei den Einzelfragen haben wir die kollegiale Beratung […] unter den Regionen. Ja, und das ist ja wirklich super gut gelaufen, das muss ich ja sagen. Ob es der Workshop in Hannover war, ob es die Unterstützung durch die Geschäftsstelle war oder auch, wie gesagt, unter den Kollegen. Also das war wirklich einwandfrei, das muss ich schon sagen. Also da war einfach eine Offenheit da und ein Vertrauen da nach dem Motto: Es gibt keine dummen Fragen"* (blz_010_int23)

Auch viele Projektträger mussten die Regularien der Fördermittelnutzung erlernen, da gerade touristische Leistungsanbieter häufig wenig Erfahrung mit öffentlicher Förderung hatten. Zur Fördermittelbewirtschaftung organisierten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner eine Informationsveranstaltung, um den Projektträgern ihre Nachweispflichten und die einzuhaltenden Prozeduren zu erläutern sowie möglichen Problemen bei den Verwendungsnachweisen vorzubeugen. Dabei erhoffte sich der organisatorische Kern von *LandZukunft* auch eine bessere Vernetzung der Projektträger untereinander (Kapitel II-3.4.3). Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur mussten zudem ein vorgehen entwickeln, die Schlussverwendungsnachweise zu prüfen. So führten sie gemeinsam Vor-Ort-Kontrollen durch, um inhaltliche und abwicklungstechnische Fragen schnell klären zu können sowie die Geschlossenheit in Bezug auf den strategischen Ansatz nach außen zu demonstrieren.

> *„[…] hatten ja dann noch mal das eine Seminar in Neuhaus, wo wir noch mal informiert haben, was möchten wir/ also was brauchen wir, was müssen sie einreichen. Das ist auch allen*

zugegangen. Und es gab auch nochmal einen Brief, wo auch noch mal alles drin stand. Aber trotzdem war es halt nicht reibungslos am Ende. Und wenn man dann den Zeitdruck hat (...) ja, ist das dann immer ein bisschen schwierig, sage ich mal, rechtzeitig an die Unterlagen zu kommen" (blz_010_int27)

„Was müssen wir nachher berücksichtigen, wenn Auszahlungsanträge kommen und was müssen wir mittendrin machen? Sprich, wie läuft die Bewilligung? Und das war für die Akteure schon ein bisschen Neuland. Ich meine, gut, sie haben auch etliche Anträge bestimmt schon bedient und gefördert, aber sie haben das, haben schon viele Details noch dazugelernt und mitgenommen und wir haben gedacht, naja, schauen wir mal. Und im Nachhinein muss ich sagen, Hut ab. Es hat alles einwandfrei funktioniert. Gut, es gab da noch ein paar Nachfragen, aber im Großen und Ganzen haben die das ganz hervorragend gemacht. Und das zeigt, dass man ruhig mal den Akteuren auch so was zugestehen sollte." (blz_010_int24)

Neben diesen fördertechnischen Fragen musste eine Abstimmung der Arbeit zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner gefunden werden. Personalwechsel in der Entwicklungsagentur, der Kreisverwaltung und im LEADER-Management erschwerten diesen Prozess und waren Anlass, kurzfristig nach Lösungen zu suchen. Durch das persönliche Engagement der zentralen Akteure konnten größere Verzögerungen abgefedert werden. Insbesondere die Kreisverwaltung baute zusätzliche Kapazitäten auf und übernahm Aufgaben der Entwicklungsagentur im Bereich der Betreuung von Projektträgern oder der Öffentlichkeitsarbeit. Da die Entwicklungsagentur als Geschäftsstelle des SVR den Verein und die Vermarktungsstrukturen für die Solling-Vogler-Region parallel aufbauen musste, konnte sie sich diese Kompetenzen nicht kurzfristig erarbeiten.

Da *LandZukunft* in Holzminden nicht nur den Tourismus, sondern auch die Regionalentwicklung im weiteren Sinne fördern sollte, teilten sich Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner die inhaltliche Begleitung von Projekten nach ihren jeweiligen Kompetenzen auf. Damit konnte die Tourismusorganisation ihre Kapazitäten für die touristische Entwicklung nutzen, während die Kreisverwaltung, die als Wirtschaftsförderung und Geschäftsstelle der LAG entsprechende Erfahrung und Kontakte mitbrachte, die thematisch breiteren Projekte betreute. Die Modelldorfinitiative zählt ebenso wie der Mikrokredit und der Monumentendienst zu den zentralen Initiativen, die von der Kreisverwaltung inhaltlich betreut und teilweise mitentwickelt wurden.

Da der organisatorische Kern angesichts der neuen Aufgaben mit *LandZukunft* und den Personalwechseln zu Beginn der Umsetzungsphase stark mit internen Lernprozessen beschäftigt waren, konnten notwendige Abstimmungen in der regionalen Partnerschaft nicht wie gewünscht erfolgen. Dies führte vor allem zu Irritationen bezüglich der Bedeutung des vielen Akteuren noch unbekannten Tourismuskonzepts im Modellvorhaben. Dabei ging es um die Fragen, welche Projektanträge prioritär qualifiziert und begleitet werden sollten sowie welche Vorhaben nicht zum Tourismuskonzept der Region beitragen. Als Reaktion auf die unzureichende Kommunikation des strategischen Ansatzes und der daraus resultierenden Kritik organisierten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner eine intensive Netzwerk- und Informationsarbeit. Auf diese Weise sollte das Konzept und der SVR als Hauptverantwortlicher in der Region bekannt gemacht werden.

Hierfür wurden die Mittel des Regionalbudgets eingesetzt und die Zielsteuerung genutzt. Des Weiteren unterstützte die Landrätin diesen Lernprozess mit ihrer Reputation und als ehemalige Leiterin der Wirtschaftsförderung auch argumentativ.

Wichtiger inkrementeller Lernprozess war die Nutzung des Steuerungsinstruments von *LandZukunft* für die Durchsetzung des strategischen Ansatzes (Kapitel I-3.4). Zum einen konnten Projektträger auf operative Ziele, die einen konkreten Beitrag zur Umsetzung des Tourismuskonzeptes liefern, verpflichtet werden. Zum anderen konnten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner bei Kritik darauf hinweisen, dass das Zielsystem mit dem BMEL vertraglich festgelegt und für alle Beteiligten bindend sei. Auch wenn einige Akteure die Projektauswahl durch individuelle Interessen geleitet wahrnahmen, konnte der organisatorische Kern argumentativ auf den Zielbeitrag der ausgewählten Projekte verweisen. Um eine nachvollziehbare Projektauswahl zu gewährleisten, genügte jedoch die Anwendung der Ziele des dreiseitigen Vertrages nicht. Die Entwicklung einheitlicher und transparenter Entscheidungs- und Bewertungsregeln für die Projektvorauswahl im Einklang mit dem strategischen Ansatz kann als Ergebnis des Lernprozesses gesehen werden. Auf Grund der Irritationen um die regionale Strategie ging dieser Prozess mit erheblichen Konflikten einher. Erst die Einigung des organisatorischen Kerns auf gemeinsame Entscheidungs- und Kommunikationsregeln gegenüber den übrigen Akteuren entschärfte dieses Problem.

Einige regionale Akteure hinterfragten das verwendete Zielsystem auch deshalb, weil sie bestimmte Ziele nicht direkt beeinflussen konnten. Dadurch würden Projektträger verunsichert und die regionale Partnerschaft unter unnötigen Rechtfertigungsdruck geraten. So wurden bspw. Buchungszahlen für Projektträger vereinbart, die sie über das Portal der Tourismusorganisation zu erzielen hatten. Allein die tatsächliche Vermarktung des Angebots über die Plattform hätte als Ziel bereits genügt, da damit eine Bereitschaft zur Kooperation belegt worden wäre. Die Anzahl von Buchungen jedoch konnten die Projektträger alleine kaum beeinflussen. So hat die Jahreszeit, in der das Projekt stattfindet, ebenso einen Einfluss auf die nachweisbaren Buchungszahlen, wie die Bekanntheit der Buchungsplattform.

Abgesehen von kleineren Veränderungsbedarfen bewerteten die Akteure des organisatorischen Kerns das Steuern über Ziele und das Zielsystem ausgesprochen positiv. Im Regionalen Entwicklungskonzept der VoglerRegion für die neue LEADER-Periode 2014-2020 musste die LAG wie vom Land vorgegeben ebenfalls Ziele und Indikatoren formulieren. Dabei fällt auf, dass die regionalen Akteure Indikatoren wählten, die auf der Output-Ebene verbleiben und so unmittelbar beeinflussbar sind (VoglerRegion im Weserbergland, 2015). Allerdings geht dadurch der Bezug zum strategischen Ansatz und möglichen Wirkungsweisen etwas verloren. Gerade im Handlungsfeld Freizeit und Tourismus besteht bei den Indikatoren weniger Bezug zum Tourismuskonzept als bei *LandZukunft*. Die Ziele und Indikatoren bilden die Fokussierung auf Rad-, Wander- und Städtetourismus erneut nicht ab, sodass sich wieder die Frage nach der touristischen Relevanz der eingereichten Projekte stellt. Auch der Bewertungsbogen zur Projektauswahl enthält anders als bei *LandZukunft* kaum inhaltliche Präzisierungen zur touristischen Strategie, sondern ist relativ allgemein gehalten. Auch sollen die Zielvereinbarungen mit den Projektträgern nicht Bestandteil

des Zuwendungsbescheids sein, was bei *LandZukunft* entscheidend für die Durchsetzung der Ziele war.

Daran zeigt sich, dass das Lernen des Steuerns über Ziele auf der inkrementellen Stufe verblieben ist. Selbst wenn einige zentrale Akteure über die Wirkungsweise des Steuerungsansatzes und die Eignung des Zielsystems reflektiert haben, so konnten sie diese Erkenntnisse doch nicht in die LEADER-Förderung überführen. Hierbei setzte sich das Interesse vieler regionaler Akteure durch, sich möglichst große Handlungsspielräume durch möglichst unspezifische Ziele zu erhalten und durch das Fehlen der Ziele im Zuwendungsbescheid das Anlastungsrisiko nicht zu erhöhen. Die doppelte Verbindlichkeit wie bei *LandZukunft* gegenüber BMEL und Projektträger ist im Regelwerk von LEADER nicht vorgesehen, da die Ziele bloß einen Teil des Regionalen Entwicklungskonzeptes ausmachen. Somit bleibt abzuwarten, inwiefern die Akteure das Steuern über Ziele tatsächlich so verinnerlicht haben, dass es auch ohne Androhung von Sanktionsmechanismen wirken kann.

> *„Es wurde auch nicht widersprochen, dass wir Zielvereinbarungen weitermachen, da haben sie alle "Ja" zu gesagt. Aber ich bin dann schon mal gespannt, wie es dann ausgeht, wenn ich keinen Wasserschutz mit LEADER machen kann.“* (blz_010_int23)

3.4.2 Vertieftes Lernen

Das vertiefte Lernen in Bezug auf die Tourismusstrategie in Holzminden begann bereits lange vor dem Modellvorhaben. So hatten die regionalen Akteure bereits seit vielen Jahren Tourismusförderung betrieben. Auch die Qualitätsverbesserung findet sich bereits als Ansatz im LEADER-Konzept für 2007-2013 in der VoglerRegion, auch wenn diese Verbesserungen eher mit neuen Angeboten und stärker differenzierter touristischer Infrastruktur erreicht werden sollte. Trotz jahrelanger Förderung gingen die Übernachtungszahlen zurück oder stagnierten in der Region. Mit dem Zukunftskonzept des Weserbergland Tourismus e.V. (Quack et al., 2009) und der daraus resultierenden Gründung des SVR sollte sich die Förderung auf die großen Märkte Wander-, Fahrrad- und Städtetourismus fokussieren. Zudem betonte die Geschäftsführung des SVR die große Bedeutung der Qualitätssteigerung der touristischen Angebote, wozu eine verstärkte Serviceorientierung und moderne Vermarktungsstrukturen gehörten. Dieser strategische Ansatz spiegelte sich dann auch in der Bewerbung der regionalen Partnerschaft im Rahmen von *LandZukunft* wider.

Die Entwicklungsagentur, die aus der Geschäftsstelle des SVR bestand, führte im Rahmen ihrer Starterprojekte Informationskampagnen und Qualifizierungsmaßnahmen durch. Ein Schwerpunkt lag dabei in der Vermittlung moderner Kommunikations- und Vermarktungsmethoden. Benötigte Referenten und Workshopleiter konnten über die Mittel von *LandZukunft* eingeladen oder durch den Verein selbst gestellt werden. Neben den Qualitätsverbesserungen und Zertifizierungen sollten diese Veranstaltungen auch zur besseren Vernetzung zwischen den Leistungsanbietern bei-

tragen, für den neu gegründeten SVR werben und das Tourismuskonzept bekannt machen. Zu Beginn der Umsetzungsphase führte die Entwicklungsagentur zudem Informationsveranstaltungen in den Orten der Region durch, um für den touristischen Ansatz zu sensibilisieren. Dabei wurden auch die Fördermöglichkeiten im Rahmen von *LandZukunft* vorgestellt, um einen Anreiz zur Beschäftigung mit dem Tourismuskonzept zu setzen. Des Weiteren bot die Entwicklungsagentur spezielle Schulungen für kommunale Vertreter an.

Die Entwicklung der Regionalmarke „Echt!-Solling-Vogler-Region" entsprach einer Ausweitung der engen Tourismusstrategie. Die Umsetzung dieser Regionalmarke stellte sich als wichtiges Instrument heraus, Unterstützung für das Tourismuskonzept zu generieren und die Bekanntheit des SVR in der Region zu steigern. Positive Rückmeldungen von Anbietern und Kunden führten zur Ausweitung der Regionalvermarktung mit der Marke „Echt lecker!" auf gastronomische Angebote (Solling-Vogler-Region im Weserbergland e.V., 2015).

Die Modelldorfinitiative sollte nicht nur das bürgerschaftliche Engagement stärken, sondern gleichzeitig den Tourismus fördern. Einzelne Akteure glaubten zu Beginn, die Modelldorfprojekte könnten keine touristisch relevanten Ergebnisse liefern. Im Laufe der Umsetzung setzte sich die Wahrnehmung durch, dass im Großteil der Modelldörfer Projekte mit touristischer Relevanz umgesetzt wurden, auch wenn die Projekte zugleich den Wohnstandort bspw. durch die Renovierung von Dorfgemeinschaftshäusern und Spielplätzen aufwerten sollten. Ein zentraler Nebeneffekt für die regionale Partnerschaft und die Bürger vor Ort bestand aber darin, dass die Initiative zur Belebung der Kommunikation im Dorf und einer stärkeren Gemeinschaft beitragen sollte. So zeigte sich in den zwei von der Begleitforschung untersuchten Modelldörfern, dass der Kern der Aktiven zumeist aus den bereits zuvor stark engagierten Personen bestand. Allerdings öffneten sich die zentralen Akteure auch gegenüber anderen Vereinen oder „Neuen", die sich bisher noch nicht im Dorfleben engagiert hatten. Das Engagement im Rahmen der Modelldörfer diente somit nicht allein der Erstellung von Klubgütern, sondern die Angebote sollten der breiten Dorfbevölkerung und auch Touristen zugutekommen. Die hohen Fördersummen, die die regionale Partnerschaft in den Modelldörfern zur Verfügung stellte, boten einen starken Anreiz zum Engagement und führten zu investiven Maßnahmen, die auf Grund sichtbarer Veränderungen öffentlichkeitswirksam vor Ort und in der Region dargestellt werden konnten. Dadurch erhöhte sich die Bekanntheit des SVR und des Tourismuskonzeptes in der Region. Der entscheidende Lerneffekt liegt aber darin, dass die regionale Partnerschaft erkannte, dass die Bürger öffentliche Investitionen in den Tourismus stärker akzeptieren, wenn ein Zusatznutzen für die Dorfbewohner mit den touristischen Angeboten einhergeht und sie an der Planung und Umsetzung unmittelbar beteiligt sind. Zudem werden die knappen kommunalen Haushalte kaum belastet, wenn die Eigenleistungen der Bürger wie bei *LandZukunft* auf die Eigenmittel angerechnet werden.

Einerseits hat der Prozess von *LandZukunft* zur Fokussierung der Tourismusförderung auf die großen Märkte der Wander-, Fahrrad- und Städtetouristen sowie auf Qualitätsverbesserungen beigetragen, sodass das Tourismuskonzept schneller umgesetzt werden konnte. Andererseits haben die Regionalmarke, die Modelldorfinitiative und der Monumentendienst diesen Fokus

wieder geweitet, damit die Entwicklungsagentur die Akzeptanz für den SVR und seine Strategie in der Region gewinnen konnte. Diese strategische Weiterentwicklung schlägt sich nun im Regionalen Entwicklungskonzept zur LEADER-Periode 2014-2020 (VoglerRegion im Weserbergland, 2015) nieder. So lautet eins von vier Handlungsfeldern Freizeit und Tourismus, worin die Verbindung touristischer Angebotsverbesserungen mit einem Nutzen für die Bevölkerung sichtbar wird. Dabei soll Tourismus stärker ressortübergreifend verstanden und so bspw. zusammen mit Verbesserungen zur Alltagsmobilität geplant werden. Zudem will die LAG VoglerRegion die Modelldorfinitiative und die Regionalmarke als zwei Schlüsselinitiativen – neben dem Monumentendienst, der ebenfalls mit *LandZukunft* gestartet ist – mit LEADER weiter fördern.

3.4.3 Institutionelles Lernen

Das Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015“ (Quack et al., 2009) empfahl die Entwicklung thematisch orientierter Arbeitsgemeinschaften auf der subregionalen Ebene des Weserberglandes. Kurz vor der Bewerbungsphase von *LandZukunft* wurde daher die Solling-Vogler-Region im Weserbergland e.V. gegründet. Die Mittel von *LandZukunft* wurden dann genutzt, um die Ziele des Vereins zu verfolgen und seine Akzeptanz in der Region zu erhöhen. Zudem trug *LandZukunft*, dessen Entwicklungsagentur die Geschäftsstelle des SVR übernahm, erheblich zur Bekanntheit des Vereins und seines Tourismuskonzeptes in der Region bei. Die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen förderte die Institutionalisierung der Tourismusorganisation, da die Kommunen kaum ausreichend Mittel für die eigenständige lokale Vermarktung ihrer touristischen Angebote aufbringen konnten. Gerade für Kommunen abseits der Weser, die fern des Touristenmagnets Weserradweg liegen, stellte die Mitgliedschaft im SVR eine letzte Option dar, die Tourismusförderung als freiwillige Aufgabe fortzuführen. Der Landkreis Holzminden übernahm zudem einen Teil des Mitgliedsbeitrages der Kommunen für den Weserbergland Tourismus e.V. mit Mitteln des Weserberglandplans. Dadurch wollte der Kreis einen zusätzlichen Anreiz für die Kommunen schaffen, sich jenseits der Mitgliedschaft in der übergeordneten Destination auch am SVR zu beteiligen. Da die Mitgliederbeiträge der Kommunen für den SVR niedriger liegen als die für das Weserbergland, erhält die SVR-Mitgliedschaft auch die nötige kommunalpolitische Unterstützung.

Viele Projekte zielten darauf ab, Netzwerke zwischen Tourismusanbietern und weiteren regionalen Akteuren zu bilden. Auch konnte die Geschäftsstelle des SVR als Entwicklungsagentur ihre Netzwerke in der Region mit *LandZukunft* erheblich ausweiten.

> *„Es sind auch für uns neue Netzwerke entstanden. Ja, und das in einer Intensität, die man ja sonst nicht hat. Es ist schon (...) Also ich denke mal, mit der dreifachen Geschwindigkeit als jetzt [nach dem Modellvorhaben].[…] Durch diese Netzwerkprojekte – Qualitätsoffensive, Regionalmarke – konnten wir letztendlich schon Netzwerke unter den touristischen Dienstleistern und den regionalen Anbietern auch entwickeln. Und die haben natürlich nach LandZukunft Bestand.“ (blz_010_int23)*

Die mit *LandZukunft* begonnenen Initiativen sollten unabhängig vom SVR im Rahmen der LEADER-Förderung fortgeführt werden. Dazu diskutierten die am SVR beteiligten Kommunen, ob die LEADER-Region, die sich in der Periode 2007-2013 auf den Landkreis Holzminden beschränkte, auf das Gebiet des SVR ausgedehnt werden sollte. Die Kommunen aus dem Landkreis Northeim, die Mitglied im SVR sind und bis dahin zur ILE-Region Northeim gehörten, konnten sich jedoch nicht für einen Beitritt zur LAG VoglerRegion entscheiden, sondern traten der neuen LEADER-Region Harzweserland bei, die dem Landkreis Northeim entspricht. Sie präferierten eine enge Kooperation mit der VoglerRegion und wollen sich insbesondere an der Regionalmarke „Echt! Die Regionalmarke der Solling-Vogler-Region im Weserbergland“ beteiligen. Für die hessischen Kommunen des SVR stellte sich die Frage einer Beteiligung an der LAG VoglerRegion nicht, da eine bundesländerübergreifende LAG nicht möglich erschien. Im Ergebnis der Kooperation bei *LandZukunft* hat die LAG VoglerRegion immerhin zwei Vertreter des SVR – darunter den Geschäftsführer – aufgenommen.

Die regionalen Akteure sahen *LandZukunft* auch als Möglichkeit, Probleme mit der Förderung ländlicher Entwicklung in Niedersachsen zu kompensieren und auf eine Änderung der Rahmenbedingungen hinzuwirken. Dies betrifft zum einen die Option, Eigenleistungen auf den Eigenanteil der geförderten Projekte, wie in der Modelldorfinitiative praktiziert, anrechnen zu können. Bereits die Halbzeitbewertung des ländlichen Entwicklungsprogramms von Niedersachsen empfahl eine solche Anerkennung im Kontext der oftmals schwer darstellbaren nationalen Ko-Finanzierung von LEADER-Maßnahmen (Fengler und Raue 2010). Zum anderen kritisierten die Akteure in Holzminden, dass mit der LEADER-Periode 2007-2013 eine Verschlechterung der Förderbedingungen eingetreten sei, da in Niedersachsen nun nur noch die Fördertatbestände aus der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE) mit LEADER-Mitteln umsetzbar seien. *LandZukunft* bot demgegenüber wiederum größere Handlungsspielräume, die die Akteure von LEADER+ kannten und gerne für die folgende Förderperiode wiedererlangt hätten.

> *„Das durften wir ab 2007 nicht mehr. Da hat man sich nur noch auf die landwirtschaftliche Förderrichtlinie beschränkt, auf die ZILE-Richtlinie, hat gesagt, hier dürft ihr euch bewegen, keinen Zentimeter rechts, keinen Zentimeter links, nur hier. Und das führte leider dazu, dass viele Akteure draußen auch entmutigt wurden. Einige Bereiche, wie zum Beispiel Wirtschaft, wurden draußen überhaupt nicht bedient, konnten nicht bedient werden, weil wir halt nur die landwirtschaftliche Förderrichtlinie zu Grunde gelegt haben. Und jetzt, das kam übrigens auch in den zugehörigen LEADER-Lenkungsausschüssen und wurde dort berichtet, dass die Akteure sich ziemlich eingeschränkt fühlen und dass es besser wäre, das Förderspektrum wieder zu öffnen. Und genau in diesem Prozess sind wir jetzt. Wir wollen uns öffnen und deswegen hab ich auch gesagt, LandZukunft kam genau zur rechten Zeit, denn LandZukunft hat unsere Förderlandschaft auch wieder bereichert.“* (blz_010_int24)

Um diese institutionellen Rahmenbedingungen zu verändern, wurde ein Vertreter des Amtes für regionale Landesentwicklung Leine-Weser eng in die Diskussionen im Rahmen von *LandZukunft* einbezogen. Außerdem berichteten Vertreter aus Holzminden in entsprechenden Foren auf Lan-

desebene von positiven Erfahrungen mit *LandZukunft*. Tatsächlich führte das Land in der neuen Förderperiode 2014-2020 die Anerkennung von Eigenleistungen als Eigenmittel ein und auch das Förderspektrum von LEADER erweiterte sich. Diese Veränderung lässt sich aber kaum auf *LandZukunft* zurückführen, sondern die Erfahrungen aus Holzminden haben allenfalls einen Beitrag zur Diskussion geliefert und entsprechende Planungen argumentativ unterstützt.

3.4.4 Fazit

Tabelle II-3.4 gibt einen Überblick über die Lernprozesse in Holzminden. Auf der inkrementellen Stufe ging es neben dem schnellen Erlernen der Finanzabwicklung um die Überwindung von Kommunikationsdefiziten bezüglich der verfolgten Strategie. Darüber hinaus bedurfte es der Abstimmung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner, um die Personalfluktuation zu bewältigen und die jeweiligen Kompetenzen in den Organisationen zu nutzen. Zudem nutzte die regionale Partnerschaft *LandZukunft* dazu, das Steuern über Ziele einzuüben. Die daraus resultierenden Lernprozesse wurden aber nur teilweise auf die neue LEADER-Periode übertragen. Das vertiefte Lernen zeigt sich in der touristischen Strategieentwicklung der Modellregion. Dabei versuchten zentrale Akteure zunächst eine Fokussierung auf klare Zielgruppen und Qualitätsverbesserungen. Diese Schwerpunktsetzung schien aber nicht durchsetzbar, sondern Kommunen und Dorfbewohner mussten ebenfalls erkennbar von der Strategie profitieren, was zu einer Verbindung der Förderung von Tourismus und Freizeitinfrastruktur führte. Diese Strategie soll auch in der neuen LEADER-Periode zusammen mit zentralen Projekten fortgeführt werden. Auf der dritten Lernstufe konnte *LandZukunft* einen Beitrag zur Etablierung des SVR in der Region leisten. Die neue LEADER-Region erweiterte sich aber nicht in Richtung der Gebietskulisse des SVR. Schließlich änderten sich die Rahmenbedingungen zur Förderung ländlicher Räume mit der Periode 2014-2020, wobei möglicherweise die Erfahrungen aus *LandZukunft* mit weiten Fördermöglichkeiten und der Nutzung unbarer Eigenmittel in die Diskussion auf Landesebene eingegangen ist.

Tabelle II-3.4: Zusammenfassung der Lernprozesse in Holzminden

		Stufe I – inkrementelles Lernen	Stufe II – vertieftes Lernen	Stufe III – institutionelles Lernen
Impuls		Vorgabe zur regionalisierten Abwicklung und zum Steuern über Ziele; Personalfluktuation; unpräzise Ziele und Kommunikation des strategischen Ansatzes	Rückläufige oder stagnierende Übernachtungszahlen trotz Förderung; Tourismuskonzept; Vorgabe des BMEL zur Fokussierung	Gründung des SVR; enge Förderbedingungen von LEADER 2007-2013; neue Förderperiode des ELER
Benötigtes Wissen		Kenntnisse des Zuwendungs- und Beihilferechts; Abstimmung der Arbeitsabläufe und Arbeitsteilung; Kenntnisse der Tourismusstrategie	Wissen zur Qualitätsverbesserung; Wissen zur Generierung von Unterstützung für eine Strategie	Wissen zur Etablierung der neuen Tourismusorganisation; Wissen über die Einbindung neuer Kommunen in die LEADER-Region; Kenntnisse der Entscheidungswege über die neue Förderperiode
Wissensaneignung		Austausch mit BMEL, Geschäftsstelle und anderen LandZukunft-Regionen, Austausch mit dem LEADER-Management; Abstimmung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklung; Informationsveranstaltungen; Abstimmung von Entscheidungskriterien	Einsetzung der Geschäftsstelle des SVR und Beauftragung dieser als Entwicklungsagentur und mit Qualifizierungs- und Informationsmaßnahmen; Überzeugungsarbeit; Ausprobieren der Regionalmarke und der Modelldorfinitiative; diskursive Reflexion über die Ergebnisse der Projekte	Austausch mit Kommunen über deren Interessen; Workshops zur neuen LEADER-Periode; Austausch mit dem Land
Rahmenbedingungen	Fördernd	Zeitdruck, Unterstützung durch Geschäftsstelle und BMEL; Regionalbudget	Erfolgsdruck des SVR; Bewusstsein über Tourismus als zentrales Entwicklungspotential; Möglichkeit zur Bewerbung um neue LEADER-Periode	Politische Unterstützung für Tourismusförderung; positive Sicht des Landes auf unbare Eigenmittel und weite Handlungsspielräume für LEADER
	Hemmend	Anlastungsrisiko bei Nichterreichen der Ziele im Rahmen von LEADER	Zeitdruck	Kreis- und Landesgrenzen übergreifende Region; Förderbedingungen kaum von einer Region beeinflussbar
Ressourcen	Fördernd	Fördererfahrung, Mittel für Starterprojekte, Gründung des SVR, LEADER-Strukturen; großes Engagement; Zusammenhalt und politische Unterstützung des organisatorischen Kerns	Regionalbudget; anerkannte touristische Kompetenz in der Entwicklungsagentur; Bindung an regionale Strategie über Zielvereinbarungen	Regionalbudget; zentrale Rolle des SVR bei LandZukunft; Anreize zur Teilnahme am SVR durch den Landkreis; Vernetzung mit dem Land
	Hemmend	Personalwechsel; Unkenntnis des Tourismuskonzepts; starke lokale Interessen	Starke lokale Interessen	Teils geringes Vertrauen in den SVR und begrenzte regionale Kooperationsbereitschaft
Wissensanwendung		Übernahme von Vorlagen, Learning by doing; Konzentration auf eigene Kompetenzbereiche; Entwicklung eines Punktesystems zur Projektvorauswahl; Nutzung der verbindlichen Zielvereinbarungen; abgeschwächte Übertragung der Zielvereinbarung und des Bewertungssystems auf die LEADER-Förderung	Sensibilisierung für das Tourismuskonzept; Verknüpfung Tourismusförderung mit breiter Regionalentwicklung; Fortführung von Projekten mit LEADER	Zunehmende Etablierung des SVR und Bildung regionaler Netzwerke; keine Ausweitung der LAG auf das Gebiet des SVR, Kooperationen mit den Teilgebieten außerhalb der LEADER-Region und Vertreter des SVR in der LAG; Veränderung der Förderbedingungen durch das Land (Einfluss von LandZukunft ungewiss)

Quelle: Eigene Darstellung.

3.5 Lernfälle aus der Uckermark

Die Modellregion Uckermark verfügt auf Grund andauernder wirtschaftlicher Strukturprobleme über umfangreiche Erfahrung mit Förderprogrammen, Modellvorhaben und Initiativen zu Regionalentwicklung. Demzufolge sind wenige Lernprozesse auf der inkrementellen Ebene zu vermuten, weil die durch das Modellvorhaben zur Verfügung gestellten Instrumente weitestgehend bekannt sein sollten. Die Ressourcen, die nicht durch das Erlernen von Instrumenten gebunden werden müssen, könnten somit für weiterreichende Lernprozessen genutzt werden. Dem steht jedoch entgegen, dass sich im Laufe der Zeit vermutlich Routinen und Institutionen gebildet haben, die tiefgreifende Pfadwechsel erschweren dürften. Zudem dürfte die regionale Partnerschaft bereits eine Vielzahl von Strategien und Projekten ausprobiert haben, sodass grundlegend neue Entwicklungen kaum zu erwarten sind.

3.5.1 Inkrementelles Lernen

Angesichts ihrer Vorerfahrungen konnten die zentralen Verantwortlichen der Uckermark zu Beginn der Umsetzungsphase den anderen *LandZukunft*-Regionen bei der Adaption und dem Erlernen der förderrechtlichen Rahmenbedingungen helfen. So erarbeiteten die Akteure zeitnah eine an *LandZukunft* angepassten Vorlage für Zuwendungsbescheide, Dokumente zur Projektauswahl und Kontrollformulare, die sie den anderen Regionen zur Verfügung stellten. Die Vertreter der anderen drei Regionen wandten sich bei schwierigen rechtlichen Fragen z.B. im Beihilferecht vertrauensvoll an den organisatorischen Kern der Uckermark und auch die Geschäftsstelle und das BMEL maßen den Erfahrungen der Uckermark einen großen Wert bei, sodass sie gemeinsam mit den Vertretern der Uckermark einen Workshop zum Beihilferecht für alle Entwicklungsagenturen und Abwicklungspartner organisierten.

Eine kleine Irritation, die aber kaum einen Lernprozess auslöste, bestand darin, dass nur die Entwicklungsagentur aus *LandZukunft*-Mitteln finanziert werden durfte und nicht der Abwicklungspartner. Die im dreiseitigen Vertrag vereinbarte Arbeitsteilung zwischen der Kreisentwicklung als Entwicklungsagentur und der Ländlichen Arbeitsförderung Prenzlau e.V. (LAFP) als Abwicklungspartner musste demnach getauscht werden. Da beide Akteure über die nötigen Kompetenzen verfügten und bereits vorher vertrauensvoll zusammengearbeitet hatten, erforderte dieser Rollentausch nur geringfügige Anpassungen. Um eine bessere Aufgabenwahrnehmung gewährleisten zu können, nutzte die Entwicklungsagentur zudem *LandZukunft*-Mittel, um Mitarbeiterinnen gezielt weiterzubilden und so langfristige Kapazitäten aufzubauen.

> *„Na das liegt sicherlich daran, dass wir auf eine langjährige Zusammenarbeit zwischen dem LAFP aufbauen konnten. Also da war es einfach in die verschiedenen Rollen zu schlüpfen, weil jeder auch jede Rolle kannte. Ich glaube, das wäre mit einem anderen Partner, den man nicht gekannt hätte, schwieriger geworden.“ (blz_010_int29)*

Trotz der Erfahrung stellte die Aufstellung des Zielsystems im Rahmen von *LandZukunft* eine Herausforderung dar. Die regionale Partnerschaft nutzte insbesondere solche Ziele, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds bekannt und akzeptiert waren. Dadurch sollten die Ergebnisse nachvollziehbar gemacht und die erhofften Effekte für den Arbeitsmarkt aufgezeigt werden. Die meisten Akteure hinterfragten die genutzten Indikatoren nicht, sondern sahen ihren primären Nutzen darin, die Auflagen des Mittelgebers zu erfüllen. Einzelne Vertreter der regionalen Partnerschaft erkannten aber die Probleme mit den Zielen. So seien diese teils nicht zuverlässig zu erheben und zu prüfen, weil die dazu nötigen Informationen von den Projektträgern stammen. Teils bildeten sie nicht die angestrebten Ziele ab, wenn z.B. die Arbeitsplätze, die aus einem geförderten Dorfladen entstehen, nicht den eigentlich intendierten Effekt des Projektes beschreiben. Demnach wären oftmals qualitative Ziele sinnvoller, allerdings fehlten die nötigen Zeitressourcen, um solche Ziele im Entscheidungsgremium zu definieren und auszuhandeln. Zudem gewährleisteten die unspezifischen Ziele die notwendige Flexibilität, um die verfügbaren Mittel wie gewünscht schnell zu verausgaben. In der Folge entwickelte die regionale Partnerschaft ihre Ziele im Laufe von *LandZukunft* nicht weiter. Gleichfalls nutzte die LAG Uckermark für ihre Regionale Entwicklungsstrategie, die zur Bewerbung um die nächste LEADER-Periode eingereicht wurde, erneut vergleichbare, quantitative Ziele inkl. der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze (Inspektour 2014). Das Zielsystem in dieser Strategie ist aber deutlich ausdifferenzierter als bei *LandZukunft*.

Ein weiterer Lernimpuls ergab sich daraus, dass mit *LandZukunft* auch Projektträger ohne umfangreiche Erfahrung gefördert werden sollten. Die Betreuung dieser Träger erforderte einen wesentlich größeren Aufwand als ursprünglich geplant. Dafür bedurfte es einer zuvor noch nicht praktizierten engen Kommunikation mit den Projektträgern, um Hilfen für auftretende Probleme möglichst frühzeitig anbieten zu können und auf absehbare Zielabweichungen reagieren zu können. Die große Anzahl der zu betreuenden Projekte erhöhte die Ressourcenintensität zusätzlich. Daraufhin teilten sich Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner die Aufgaben so ein, dass der Abwicklungspartner das Monitoring im Rahmen der Berichtspflichten übernahm, während die Entwicklungsagentur durch den engen persönlichen Kontakt zu den Projektträgern Probleme frühzeitig identifizieren und lösen sollte. Erst wenn die Entwicklungsagentur mit dem Träger keine kooperative Lösung finden konnte, sollte der Abwicklungspartner in einem zweiten Schritt formale Sanktionen androhen.

> *„Und das ist ein neuer Anspruch. Also in der Vergangenheit ist das nicht so, dass der Fördermittelgeber sich auf Augenhöhe mit dem Projektträger begibt."* (blz_010_int29)

Ein weiterer Lernprozess entstand durch die Erfahrung mit Prüfungen durch Rechnungshöfe, sodass großer Wert auf die ordnungsgemäße Finanzabwicklung gelegt wurde. Dementsprechend galt es, adäquate Kontrollmechanismen zu entwickeln sowie Entscheidungen und Prüfungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Die zentralen Verantwortlichen nutzten hierfür sowohl die Kommentierung der Bundeshaushaltsordnung als wichtige Quelle, als auch den vertrauensvollen Austausch mit dem Land und der Geschäftsstelle des Modellvorhabens.

„Also wir werden jedes Projekt entsprechend dokumentieren […] und klappen dann im Grunde genommen die Akte zu in der Hoffnung, dass derjenige, der das vielleicht sich mal anguckt, unserer Argumentationskette folgen kann. Und so gehen wir auch an jedes andere neue Projekt ran. Weil Erfahrungsansätze gibt es dazu noch nicht. Und dann muss man sehen. Aber ich glaube auch, es geht bald gar nicht anders." (blz_010_int29)

3.5.2 Vertieftes Lernen

Der strategische Ansatz bot kaum Anlass zum vertieften Lernen, da weitestgehend bekannte Aktivitäten verfolgt wurden. Lediglich das strategische Ziel, einen gemeinsamen deutsch-polnischen Wirtschafts-, Sprach- und Lebensraums zu gestalten, hätte ein Impuls für vertieftes Lernen sein können. Da dieses Ziel, wie die anderen auch, durch die Einwerbung von Projektanträgen erreicht werden sollte, musste die regionale Partnerschaft im Laufe der Umsetzungsphase feststellen, dass kaum Projektideen zu diesem Ziel vorlagen und es somit nicht erreicht werden konnte. Die zentralen Akteure schlussfolgerten, dass ein viel längerer Zeitraum für die Entwicklung entsprechender Konzepte und Projekte nötig wäre und dass *LandZukunft* allenfalls einen erster Anstoß in diese Richtung geben konnte. Gleichzeitig führen einige Akteure an, dass sich die Bürger kaum für dieses Thema interessierten und deshalb kaum Projektideen eingereicht wurden. Zudem hätten sprachliche Hürden die Umsetzung bisheriger Initiativen beeinträchtigt.

„Aber da braucht man einfach wirklich noch mehr Zeit, da braucht man noch ein Stück weit Erfahrungswissen und da braucht man vielleicht auch noch die entsprechenden Partner, die einen da begleiten. Also das können wir zum Beispiel hier als Amt für Kreisentwicklung auch nicht stemmen." (blz_010_int29)

„Weil das liegt auch in der Mentalität. Das ist einfach schwierig durch die Sprache, die fehlt. Und jeder, der eine Partnergemeinde hat, weiß, wie schwierig es ist Partnerschaftsbeziehungen aufrecht zu erhalten. Und das braucht ganz viel Pflege. Und das ist mit so einem Programm (...) einmalig nicht machbar." (blz_010_int35)

Neben dem Fehlen oder der mangelnden Beteiligung handlungsfähiger Akteure in diesem Themenfeld scheint es in der regionalen Partnerschaft aber auch keine große Bereitschaft gegeben zu haben, die notwendigen Kapazitäten aufzubauen, Wissen zu beschaffen und Ressourcen bereitzustellen, um das Thema konzeptionell weiter zu entwickeln und inhaltlich zu konkretisieren. Viele Akteure bemängeln zwar den geringen Beitrag von *LandZukunft* zu diesem strategischen Ziel, ohne verdeutlichen zu können, welche Beiträge sinnvoll gewesen wären. Zudem fehlte der konkrete Problemdruck und die konzeptionelle Weiterentwicklung dieses Themenfeldes dürfte kaum geeignet sein, große Fördersummen innerhalb relativ kurzer Zeit auszugeben. Trotz der geringen Resonanz des Themas bei *LandZukunft* – oder gerade deshalb – findet sich das Thema in der Bewerbung für die LEADER-Periode 2014-2020 als einer von fünf Schwerpunkten wieder (Inspectour 2014). Dabei sollen dann Kooperationen mit polnischen LAGs sowie die Strukturen einer bestehenden grenzüberschreitenden interkommunalen Kooperation genutzt werden. Gleichzeitig

liegt die Gewichtung dieses Thema in der Bewertungsmatrix zur Projektauswahl relativ niedrig. Das Thema scheint demnach eine besondere Bedeutung bei der Bewerbung um Fördermittel zu haben. Inwiefern dann tatsächlich Aktivitäten umgesetzt werden können, bleibt abzuwarten.

Auch wenn die Strategie relativ offen formuliert war, erkennen Vertreter der regionalen Partnerschaft in einzelnen *LandZukunft*-Projekten wichtige Impulse für die Strategieentwicklung. Insbesondere die Entwicklung einer Kräuterregion, die Weiterentwicklung der Willkommensagentur Uckermark und der KombiBus sollen demzufolge wichtig gewesen sein und auch nach dem Auslaufen von *LandZukunft* weiter geführt werden. So sollen Projekte zur Kräuterregion und in Verbindung mit dem KombiBus über LEADER gefördert werden (Inspektour 2014). Dabei fällt jedoch auf, dass dieser positiven Einschätzung der Projekte keine systematische Evaluation oder Reflexion zu Grunde liegt. Stattdessen scheint für die Akteure ausschlaggebend zu sein, dass die Projekte eine gewisse Aufmerksamkeit und Anerkennung jenseits der unmittelbar an *LandZukunft* Beteiligten erfahren. Bspw. erkennt die Landesregierung Brandenburg im KombiBus das Potential zur Verbesserung der Mobilität in peripheren ländlichen Regionen und möchte laut Koalitionsvertrag von 2014 das mehrfach geförderte Pilotprojekt aus der Uckermark weiter verbreiten und unterstützen. Die Willkommensagentur Uckermark wurde bereits mit Preisen ausgezeichnet und erfährt Anerkennung in der überregionalen Presse (s. Kapitel III-2). Sie konnte Kooperationspartner sowie finanzielle Unterstützer gewinnen und so über den Förderzeitraum von *LandZukunft* hinaus fortgeführt werden.

> *„[…] im Grunde genommen bis man so richtig in die Gänge gekommen ist, war Sommer 2012. Dann war man im Grunde genommen damit beschäftigt, die Projektbewerbung zu machen, dass man neue Projekte findet. Dann hat man eigentlich 2013 so ein bisschen durchgeatmet, weil man den Großteil der Projekte in den Schwung gekriegt hat und 2014 hat man jetzt im Grunde genommen noch mal sehr intensiv geguckt, wie kriege ich denn eigentlich meine Zielausrichtung hin. Aber innerhalb dieses doch relativ kurzen Zeitraumes jetzt auch noch zu überlegen, verändere ich mich inhaltlich oder wie wirkt das alles, was wir jetzt machen inhaltlich, dass man darauf Veränderungen wahrnimmt, das haben wir einfach schlicht und ergreifend gar nicht betrachtet."* (blz_010_int29)

Ein Impuls zum Lernen entstand durch die Vernetzung mit den anderen *LandZukunft*-Regionen. Die zentralen Akteure könnten relativ genau benennen, was sie selbst von anderen *LandZukunft*-Regionen gelernt haben. So erhielten sie in Gesprächen untereinander Anregungen für die eigene Projektorganisation und zu Anpassungen der eigenen Organisationsstruktur. Des Weiteren übernahm das ESF-geförderte Projekt „Berufsorientierung 2030" Elemente von der Jungen Küste in Dithmarschen, wie den Aufbau außerschulischer Lernorte. Selbst Mitglieder des Entscheidungsgremiums erlangten Kenntnisse über konkrete Vorhaben in den anderen Modellregionen. Auch der in *LandZukunft* nicht intensiv verfolgte Versuch, alternative Finanzierungsinstrumente auszuprobieren, scheint einzelne Akteure interessiert zu haben. Dadurch haben sie über neue Finanzierungsmöglichkeiten nachgedacht und Kooperationspartner über solche Instrumente informiert. Ob dies zu konkreten Anwendungen geführt hat, ist jedoch nicht bekannt.

> *„Und also dieser Erfahrungsaustausch ist super wertvoll und den kriegt man sozusagen normalerweise so nicht hin. Also. Den kriegt man auch ohne so ein Programm, glaube ich, nicht hin. Also. Man braucht sozusagen jemanden, der das/ der einen drauf stößt." (blz_010_int34)*

Bereits im ersten Drittel der Umsetzungsphase diskutierte das Entscheidungsgremium über den innovativen Charakter der bis dahin verabschiedeten Projekte. Zunächst lag der Schwerpunkt darauf, die bereitgestellten Fördermittel vollständig zu binden, was der regionalen Partnerschaft relativ gut gelang. Einige Akteure wiesen jedoch darauf hin, dass die geförderten Vorhaben oftmals auch durch LEADER hätten gefördert werden können. Andere Akteure wiesen Kritik bezüglich mangelnder Modellhaftigkeit der Projekte zurück, da in der Uckermark angesichts zahlreicher Förderprogramme und Modellvorhaben bereits vieles ausprobiert wurde. Modellhaftes könne nicht kontinuierlich erzeugt werden. Zudem hätten jahrzehntelange Abwanderungsprozesse das Potential, Innovationen zu erzeugen, geschmälert. Eine Verhaltens- oder Strategieänderung im Sinne des vertieften Lernens folgte aus diesen Diskussionen zunächst nicht.

> *„Na das war ja so ein bisschen diese Verquickung, das stand ja schon, das haben sich ja auch alle recht gut gemerkt, das stand ja schon auch in den Unterlagen drin, dass man durchaus eben die Begründung nutzen könnte, wenn keine LEADER-Mittel mehr zur Verfügung stehen, dass man dann LandZukunft tatsächlich auch als Finanzierungsmodell betrachten könnte. So was ist nicht gut. Wenn man ein Modellvorhaben aufschreibt, sollte man gar nicht ermöglichen, dass es die Fülllücke von einem anderen Fördertopf sein könnte*." (blz_010_int29)

Einen weiteren Impuls zur Reflexion der strategischen Ausrichtung verursachte der Zwischenbericht der Begleitforschung. Darin wurde das Fazit gezogen, die Region setze die Mittel des Modellvorhabens professionell und effizient um, weil sich hier entsprechende Kapazitäten im Verlauf der langjährigen Fördererfahrung aufgebaut hätten. Die regionale Partnerschaft sah sich zu negativ dargestellt und kritisierte die aus ihrer Sicht verkürzte Wahrnehmung der regionalen Partnerschaft als Fördermittelprofi. Dennoch bot der Zwischenbericht den regionalen Akteuren den Anlass, verstärkt über die Kriterien für die Projektauswahl nachzudenken sowie über die strategische Ausrichtung im Modellvorhaben und der förderpolitischen Strategie zu reflektieren. Dabei ging es um die Frage, inwiefern konkrete Bedarfe von Bevölkerung und Wirtschaft stärker in der Regionalentwicklung berücksichtigt werden könnte und die Strategie unabhängiger von den eingereichten Projekten, die Träger mit Fördermittelinteresse entwickelten, werde könnte.

Neben der Rahmenbedingung, dass die Nachrangigkeit bereits durch das ausgeschöpfte LEADER-Budget nachgewiesen werden konnte, besteht ein Hemmnis für eine stärker an regionalen Bedarfen ausgerichtete Regionalentwicklung in den begrenzten Ressourcen der Verwaltungen, die mit ihren Pflichtaufgaben bereits stark auslastet sind. Dadurch können sich die für solche Prozesse relevanten Fachabteilungen oftmals nicht für diese freiwilligen Aufgaben engagieren und hier ihre Fachkompetenzen einbringen. Deshalb fehlten die Kapazitäten, neue und damit aufwändige Prozesse anzustoßen und zu begleiten. Insbesondere bei relativ kurzen Förderinitiativen wie bei *LandZukunft* ist dazu eine politische Priorität erforderlich. Die Priorität bestand aber darin, das

Modellvorhaben, wie andere Initiativen auch, möglichst effizient umzusetzen. Die Bereitschaft zum Einsatz zusätzlicher Ressourcen für die Regionalentwicklung fehlte.

> *„Wenn man […] Entwicklung wirklich will und als Verwaltung auch sozusagen dahinter steht als ganzheitliche Verwaltung mit all den Fachämtern und dann sagt, wir wollen in die und die Richtung, dann ist es noch mal ein anderer Prozess, als wenn Sie immer aushandeln müssen."* (blz_010_int34)

Änderungen der Strategie sind zudem schwierig, wenn der politische Erfolg einer Legislaturperiode auch in der Höhe eingeworbener und verausgabter Fördermittel besteht. So diente in *LandZukunft* die Höhe der verausgabten Mittel ebenfalls als zentraler Erfolgsnachweis und wurde von allen Akteuren akzeptiert.

> *„Man hätte sagen können, wir lassen mal die haushaltstechnische Sicht und die Verwendung der Mittel außer Acht und geben auch bestimmte Projekte zurück, weil wir sagen, sie richten sich eben nicht ausschließlich an diese strategische Zielerfüllung. Das ist ein Prozess, den wir hier politisch nicht hätten durchhalten können, wenn wir zum Beispiel gesagt hätten, wir hätten jetzt dreihundert- oder vierhunderttausend Euro von diesen Mitteln nicht verwendet. Aber wenn man eben wirklich ganz genau draufguckt, was will ich eigentlich mit so einem Modellvorhaben machen, was will ich mit diesem Modellvorhaben hier in der Region erreichen, hätte man das anders umsetzen müssen."* (blz_010_int29)

Den eingeschlagenen Pfad der effizienten Fördermittel- und Projektträgerakquise zu verlassen ist schwierig, wenn bereits ein funktionierendes Netzwerk, das Bedarfe anmeldet, vorhanden ist. Der Aufbau und die Erhaltung der Kapazitäten, die für die Einwerbung und Abwicklung von Fördermitteln erforderlich sind, sind ressourcenaufwendig, sodass diese Kapazitäten auch genutzt werden sollen.

> *„Weil das ist ja das Problem, was die Uckermark von Anfang an ein Stück weit auch begleitet hat, dass ja doch viele Strukturen sich durchaus auch mit diesen gesamten Förderprozessen auskennen. Und dass man eigentlich gar nicht so sehr da drüber nachgedacht hat, was wollen wir eigentlich mit LandZukunft erreichen, sondern man hat eigentlich geguckt, was/ kann ich mein eigenes Ziel mit LandZukunft erreichen. So dass es auch eine inhaltliche Veränderung oder auch eine Veränderung in der Region, also wer macht eigentlich mit? Das ist uns eigentlich immer ein bisschen zu kurz gekommen, weil wir haben überwiegend Leute gehabt, die mitgemacht haben, die wir auch schon kannten aus anderen Prozessen. Und das Einwerben auch von völlig neuen Personen, von Menschen ist extrem schwer gefallen."* (blz_010_int29)

Demzufolge verhinderten fehlende Ressourcen und ungünstige Rahmenbedingungen tiefgreifende Lernprozesse in der Uckermark. Nach jahrzehntelanger Fördererfahrung, ohne dass sich dadurch die sozio-ökonomische Lage grundsätzlich verbessert hätte, stellt sich zumindest bei einzelnen Akteuren Ernüchterung ein. Daraus ergibt sich die Erkenntnis, dass ein Gegensteuern gegen den demographischen Wandel wenig aussichtsreich ist und sich die regionale Partnerschaft eher mit der Organisation des Schrumpfungsprozesses beschäftigten sollte. Allerdings sei dieses

Thema tabu, weshalb darüber nicht offen diskutiert und reflektiert werde. Daher erscheint es kaum möglich, die Strategie entsprechend weiterzuentwickeln.

> *„Man muss ja auch sehr realistisch sagen, wenn Sie irgendwelche Kehrtwendung oder andere Entwicklungen voran treiben wollen in einem Landstrich der zwanzig Jahre lang mehr oder weniger zugeguckt hat, wie es sozusagen immer weniger wird oder immer/ Wir haben ja viele Förderprogramme gehabt, aber am Ende diesen Prozess nicht wirklich aufhalten können. Ob wir nun einfach schlecht waren oder ob sozusagen viele Sachen auch gegen die Entwicklung hier sprechen, was auch immer. Drehen Sie das auch nicht mit, sagen wir mal mit drei Jahren vehementer Arbeit um. Nicht? Also, merken zwar, dass Sie ein paar Sachen klarer sehen und auch ein paar Sachen wirklich auf den/ also, als Projekte auf den Weg bringen oder als unternehmerische Strukturen stärken oder was auch immer. Aber der demographische Prozess ist halt viel stärker, als sozusagen die kleinen innovativen Schübe, die Sie da rein bringen. Und sagen, wir können hier was aufhalten und da was aufhalten und da was aufhalten. Und so am Ende muss man auch konsultieren, dass man relativ machtlos ist."* (blz_010_int34)

3.5.3 Institutionelles Lernen

Lernprozesse auf der dritten Stufe konnten nicht identifiziert werden, da auf der Kreisebene bereits Organisationsstrukturen, Netzwerke und Kooperationen zur ländlichen Entwicklung etabliert sind. Zudem fand das Modellvorhaben genau in diesen Strukturen statt, sodass diese Institutionen reproduziert und verstärkt wurden. Eine generelle Offenheit jenseits der etablierten Pfade fehlte demnach. Die Reflexion über die regionale Strategie, die sich künftig stärker am Bedarf der Bevölkerung und weniger am Mittelabfluss orientieren sollte, führte zwar zum Erkennen von Veränderungsbedarf in der Förderlandschaft und Ressourcenausstattung des Landkreises. Die Chance, diese Rahmenbedingungen aus der Uckermark heraus zu verändern, schätzten diese Einzelakteure aber als zu gering ein, um hierzu die Initiative zu ergreifen. Die für *LandZukunft* um unternehmerische Menschen erweiterte LAG wurde wieder auf die Hauptpersonen aus den einzelnen Regionalen Aktionsgruppen und einigen wenigen Verbandvertretern reduziert.

3.5.4 Fazit

Der Fall Uckermark zeigt, dass trotz langjähriger Erfahrung mit Förderprogrammen und Modellvorhaben Lernprozesse insbesondere auf der inkrementellen Stufe erfolgreich waren. So konnte die regionale Partnerschaft *LandZukunft* effizient umsetzen und das Steuern über Ziele ausprobieren. Letzteres führte zu einem inhaltlich wesentlich differenzierteren und zielgerichteteren Indikatorensystem in der Regionalen Entwicklungsstrategie für die LEADER-Periode 2014-2020. Zugleich diskutierten die Beteiligten intensiv über die verfolgte Strategie und die vorhandenen Institutionen. Auf Grund restriktiver Rahmenbedingungen und beschränkter Ressourcen in der Region führten diese Reflexionen aber nicht unmittelbar zu Strategieänderungen oder Bemühun-

gen zur Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen. Tabelle II-3.5 fasst die Untersuchungsergebnisse zu den Lernprozessen auf den drei Stufen zusammen.

Tabelle II-3.5: Zusammenfassung der Lernprozesse in der Uckermark

		Stufe I – inkrementelles Lernen	Stufe II – vertieftes Lernen	Stufe III – institutionelles Lernen
Impuls		Vorgaben des Modellvorhabens zur regionalisierten Abwicklung und Steuern über Ziele	Kritik an der Modellhaftigkeit und Zielorientierung der Projekte; fehlende Projekte zur Gestaltung des deutsch-polnischen Lebensraums	Kritik an fördermittelgetriebener Regionalentwicklung und vermutete Wirkungslosigkeit
Benötigtes Wissen		Wissen zur Betreuung vieler Projektträger; Wissen zur gerichtsfesten Dokumentation von Abwicklungsentscheidungen; Wissen zur Zieldefinition und -kontrolle	Wissen über geeignete Projektauswahlkriterien; Wissen über die Entwicklung neuer Strategien	Wissen zur Veränderung der öffentlichen Finanzen und des institutionalisierten Ziels der Fördermitteleinwerbung und -verausgabung
Wissensaneignung		Enge Kooperation zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner; Kommentierung der BHO; Austausch mit Bund und Land; Übernahme von Zielen vom ESF	Diskussion und Reflexion in der Partnerschaft; Diskussion des Zwischenberichts der Begleitforschung	–
Rahmenbedingungen	Fördernd	Unterstützung durch Geschäftsstelle und BMEL sowie Land; wahrgenommenes Anlastungsrisiko	Umfangreiche Erfahrung mit Regionalentwicklung	–
	Hemmend	Zeitdruck; Anerkennung problematischer Ziele in der Evaluation von Förderprogrammen	Förderung von LEADER-Projekten möglich; Mitteleinwerbung und -abfluss als zentrales politisches Ziel; Zeitdruck; ausgedünnte Verwaltungen	Institutionelle Pfadabhängigkeit einer etablierten Förderlandschaft
Ressourcen	Fördernd	Fördererfahrung, Erfahrung mit Rechnungsprüfung, Beauftragung des Beratungsbüros, Vertrauensverhältnis zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner	Reflektierte Einzelakteure; Vernetzung zu anderen LandZukunft-Regionen	Reflektierte Einzelakteure
	Hemmend	Zieldefinition nur als Förderbedingung betrachtet; Interesse an schnellem und flexiblen Mitteleinsatz	Fehlende Evaluationsinstrumente; fehlende Kapazitäten zur Entwicklung neuer Themen; großes Regionalbudget; etablierte Netzwerke mit Interesse an Förderung; Ausblendung unbequemer Themen; Ernüchterung über Handlungsmöglichkeiten	Wissen über geringe regionale Handlungsmöglichkeiten
Wissensanwendung		Arbeitsteilung zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner; große Vorsicht bei Abwicklung; Übernahme vergleichbarer, aber deutlich differenzierter Ziele ins LEADER-Konzept	Keine Strategieänderungen; Fortführung bestimmter Themen und Projekte in der nächsten LEADER-Periode angedacht	–

Quelle: Eigene Darstellung.

3.6 Synthese der Lernfälle aus den vier Regionen

Um die zentralen Lernprozesse, die im Rahmen des Modellvorhabens stattfanden und die dafür maßgeblichen Einflussfaktoren zu identifizieren, wurden die Ergebnisse aus den vier Regionen verglichen. Auf diese Weise wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede festgestellt und nach Erklärungsmustern gesucht. Auf den drei Stufen lassen sich die in Tabelle II-3.6 zusammengefassten Lernprozesse und Einflussfaktoren, die in mehreren Modellregionen relevant waren, identifizieren.

Das inkrementelle Lernen wurde im Rahmen von *LandZukunft* in erster Linie durch das Modellvorhaben selbst ausgelöst. Die zentralen Akteure des organisatorischen Kerns aus Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner standen vor der Herausforderung, das Vorhaben entsprechend der Vorgaben durch das BMEL und den rechtlichen Rahmenbedingungen umzusetzen. Dies war eine neue Rolle für die betroffenen Akteure, weshalb sie sich das Wissen erarbeiten mussten, welche rechtlichen Regelungen in welchem Fall relevant sind und wie diese konkret auszulegen sind, um gerichtsfeste Entscheidungen zu treffen. Um sich dieses Wissen anzueignen, tauschten sich die regionalen Vertreter der vier Modellregionen untereinander und mit dem BMEL und der Geschäftsstelle aus. Darüber hinaus war das Land und hier insbesondere das Landwirtschaftsministerium ein wichtiger Ansprechpartner für die rechtlichen Fragen. Zudem brachten die beauftragten Beratungsbüros ihre Kompetenzen ein und Fachliteratur zur Kommentierung von Regelungen wurde genutzt. Der Zeitdruck, unter dem das Modellvorhaben von Beginn an stand, wirkte sich neben der Unterstützung durch BMEL, Geschäftsstelle und Land als förderliche Rahmenbedingung auf den Lernprozess aus. Die Komplexität des zu beachtenden Rechts wirkte sich hingegen hemmend aus, weil Projekte einer Einzelfallentscheidung unterzogen werden mussten und auf Grund unterschiedlicher Auslegungsmöglichkeiten eine gewisse Unsicherheit bestehen blieb.

Ressourcen, die den Lernprozess erleichterten, bestanden in den umfangreichen Fördererfahrungen, die in den meisten Regionen vorhanden waren und halfen, die benötigten Wissensbestände schnell zu identifizieren und anzuwenden. Das Fehlen dieser Erfahrung hatte aber insbesondere in der Region Birkenfeld zur Folge, dass die notwendigen Lernprozesse wesentlich mehr Zeit und Ressourcen beanspruchten, als in den anderen Regionen. Des Weiteren stellte sich die enge Zusammenarbeit zwischen Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur als wichtige Voraussetzung dar, um diesen Lernprozess erfolgreich zu gestalten und eine Arbeitsteilung anhand der jeweiligen komparativen Vorteile zu ermöglichen. Neben geringen Managementkapazitäten, die eine Voraussetzung für das Erlernen der bereitgestellten Instrumente sind, konnte auch das geringe Interesse an einer engen Zielbindung als Hemmnis identifiziert werden, sodass regionale Akteure das Steuern über Ziele lediglich als Fördervoraussetzung betrachteten. Als Ergebnis des Lernprozesses zeigt sich, dass Vorlagen für Zuwendungsbescheide etc. kopiert und Ziele aus anderen Politikbereichen wie dem ESF oder aus *LandZukunft* in die nächste LEADER-Periode relativ unhinterfragt übernommen wurden. Neben dem Kopieren spielte auch das Learning by doing in den Modellregionen eine wichtige Rolle, um das Wissen anzuwenden. Auf diese Weise kristallisierte sich eine Arbeitsteilung innerhalb des organisatorischen Kerns heraus und die Verantwort-

lichen wendeten die Regelungen zur finanziellen Abwicklung ab, ohne alle Unsicherheiten beseitigen zu können.

Tabelle II-3.6: Synthese der Lernprozesse in den vier Modellregionen

		Stufe I – inkrementelles Lernen	Stufe II – vertieftes Lernen	Stufe III – institutionelles Lernen
Impuls		Konkretes Problem: Umsetzung des Modellvorhabens entsprechend der Vorgaben (regionale Abwicklung und Steuern über Ziele)	Kritik an bestehender Regionalentwicklung auf Grund anhaltender Probleme; Modellvorhaben mit Vorgabe zur Einbindung neuer Akteure und der Entwicklung neuer Strategien	Kritik an Förderpolitik (fehlende Verstetigung, fördermittelgetriebene Regionalentwicklung, zu enge Förderbedingungen, Landkreis darf keine LandZukunft-Projekte tragen); Gründung und Etablierung regionaler Organisationen
Benötigtes Wissen		Kenntnisse des Zuwendungs- und Beihilferechts, der Förderlandschaft und der rechtlichen Auslegungsspielräume; Wissen zur Zieldefinition und Kontrolle	Wissen über Ursachen regionaler Probleme und Handlungsbedarfe, Vorgehen zu Strategieentwicklung	Wissen über funktionsfähige Organisationsstrukturen, die Stärkung regionaler Kooperationsbereitschaft und zur Veränderbarkeit der Förderinstrumente
Wissensaneignung		Austausch mit BMEL, Geschäftsstelle und anderen LandZukunft-Regionen; Austausch mit dem Land; Beauftragung eines Beratungsbüros; Fachliteratur	Diskussion und Reflexion in Gremien und bei Netzwerktreffen; Einbindung und Beauftragung von Fachleuten	Austausch und Vernetzung mit regionalen Akteuren
Rahmenbedingungen	Fördernd	Zeitdruck, Unterstützung durch Geschäftsstelle und BMEL, Unterstützung durch das Land	Breite Unterstützung für das Thema; Fördermöglichkeit in der nächsten LEADER-Periode	Vorgaben des Modellvorhabens (Unternehmensbeteiligung und Innovativität); Unterstützung durch das Land
	Hemmend	Komplexes Zuwendungsrecht	Druck zur Mittelverausgabung; Zeitdruck	Förderkulisse kaum von einer Region beeinflussbar; länder- und landkreisgrenzenüberschreitende Gebietskulisse
Ressourcen	Fördernd	Fördererfahrung, enge Kooperation des organisatorischen Kerns	Mut zum Ausprobieren von Neuem, Einbindung neuer Akteure, Reputation zentraler Akteure	Etablierte Organisationsstrukturen; engagierte Einzelakteure
	Hemmend	Mangelndes Vorwissen und Managementkapazitäten, kein Interesse an enger Zielbindung	Geringes Vorwissen und fehlende Kapazitäten zur Entwicklung neuer Themen, geringe Beteiligung der zuständigen Akteure, keine systematische Evaluation und Reflexion auf regionaler Ebene, Spannung zwischen lokaler und regionaler Ebene	Starke lokale Eigeninteressen und begrenzte Kooperationsbereitschaft
Wissensanwendung		Kopieren (Übernahme von Vorlagen und akzeptierter Ziele), Learning by doing (Entwicklung einer Arbeitsteilung zwischen Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur)	Teils unreflektierte Fortführung bestehender Projekte und Themen	Weiterentwicklung der LEADER-Regionen (neue LAG-Mitglieder und Ausweitung der Gebietskulisse)

Quelle: Eigene Darstellung.

Das vertiefte Lernen entstand zum einen aus der Kritik, dass Aktivitäten der Regionalentwicklung nicht dazu geführt haben, langfristig anhaltende Probleme zu lösen. Zum anderen bot das Modellvorhaben, mit dem das BMEL die Einbindung neuer Akteure vorgab und zum Ausprobieren neuer Wege aufrief, den regionalen Akteuren die Gelegenheit, neue Strategien zu entwickeln. Die Aussicht, im Wettbewerb um die Regionalbudgets mit neuen Ansätzen erfolgreich zu sein, bot hierzu einen entscheidenden Anreiz. Um aber vertieft lernen zu können, musste Wissen über die Ursachen der anhaltenden Probleme und zum bestehenden Handlungsbedarf beschafft werden. Zudem benötigten die regionalen Akteure methodisches Wissen, um in einem kollektiven Prozess eine Strategie zu entwickeln und die für deren Umsetzung nötige Unterstützung zu generieren. Um sich das benötigte Wissen zu erarbeiten, fanden zahlreiche Diskussionsveranstaltungen in den Modellregionen statt. Dabei wurde auch versucht, Fachleute z.B. für das Thema Bildung oder Tourismus einzubeziehen.

Förderlich auf den Lernprozess wirkt es, wenn die regionalen Akteure ein Thema bearbeiten, das breite Unterstützung erfährt. Zudem erscheint es hilfreich, wenn die entwickelte Strategie auch nach dem Modellvorhaben, wie z.B. im Rahmen von LEADER, gefördert werden kann. Damit erhält die Strategie eine längerfristige Perspektive, sodass sich das Engagement dafür lohnt. Während Zeitdruck das inkrementelle Lernen fördert, um das bereitstehende Instrumentarium möglichst schnell umsetzen zu können, wirkt sich dieser eher hemmend auf das vertiefte Lernen aus, das langwierige Diskussionen und Analysen voraussetzt. Damit ist auch der Druck zur Mittelverausgabung verbunden. Wenn dieses Ziel in den Vordergrund rückt, weil wie bei *LandZukunft* relativ umfangreiche Mittel zur Verfügung stehen, bindet diese Aufgabe große Kapazitäten, sodass diese Priorität zu Lasten inhaltlicher Diskussionen und strategischer Weiterentwicklungen geht. Zu den förderlichen Ressourcen gehört der Wille, Neues auszuprobieren und neue Akteure, die neues Wissen und eine Außenperspektive einbringen können, einzubinden. Zudem kann die Reputation zentraler Verantwortlicher dabei helfen, für Akzeptanz einer neuen Strategie zu werben. Hierzu zählen sowohl anerkannte Fachkompetenzen als auch politische Akzeptanz. Geringes Vorwissen vor allem zu neuen Themen schränkt vertieftes Lernen ein. Diese fehlenden Kapazitäten wirken sich besonders dann hemmend aus, wenn sich Akteure, die für diese Themen zuständig sind und entsprechende Kompetenzen mitbringen könnten, wenig intensiv beteiligen. Neben der Abgrenzung der eigenen Domäne kann das auch an zu geringen Ressourcen liegen, die es den Fachabteilungen kaum ermöglichen, ihren Pflichtaufgaben nachzukommen. Des Weiteren unterstützen lokale Akteure nicht unbedingt regionale Strategien, wenn sie darin keinen unmittelbaren Nutzen für sich sehen. Zum Beispiel erschien die Tourismusstrategie in Holzminden anfangs kaum durchsetzbar, von der nur wenige Kommunen auf Grund ihrer touristischen Attraktivität profitieren. Daher musste die Strategie mit der Modelldorfinitiative und der Regionalmarke erweitert werden, um die Unterstützung aller Kommunen erfahren zu können. Ein weiteres Problem für das vertiefte Lernen bestand darin, dass Aktivitäten kaum systematisch evaluiert wurden, um daraus zu lernen. Die regionalen Akteure betrachteten die Überprüfung der Zielerreichung eher als Instrument zur Rechtfertigung gegenüber dem Fördermittelgeber und weniger zur Selbstevaluation. Zudem waren die Ziele teilweise so gewählt, dass ihre Überprüfung wenig über den eigentlich beabsichtigten Erfolg aussagte. Fehlende Evaluationsinstrumente führten dann dazu,

dass der Erfolg von Projekten und Strategien in erster Linie daran festgemacht wurde, ob die Projekte große öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen oder politische Unterstützung generieren konnte. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass Projekte und Themen z.B. im Rahmen von LEADER weiterverfolgt werden, ohne dass ihre Sinnhaftigkeit hinreichend belegt wäre.

Das institutionelle Lernen entstand aus einer Kritik an der Förderpolitik im weitesten Sinne. Dazu gehörte die Suche nach stabilen Strukturen, um Projekte nach dem Auslaufen des Modellvorhabens fortführen zu können. Zudem sollten im Rahmen von *LandZukunft* regionale Organisationen gestärkt werden, die wie der SVR in Holzminden und der Regionalrat Wirtschaft in Birkenfeld bereits vorher gegründet oder geplant waren. Für dieses institutionelle Lernen wird Wissen über die Bildung funktionsfähiger Organisationen nötig. Entscheidend ist dabei, die Unterstützung und Kooperationsbereitschaft der regionalen Akteure zu gewinnen. Um Förderinstrumente zu verändern, ist darüber hinaus Wissen nötig, wie über die Förderung entschieden wird und wie regionale Akteure auf diesen Prozess Einfluss nehmen können. Im Rahmen von *LandZukunft* fand insbesondere Austausch und Vernetzung zwischen den regionalen Akteuren statt. Vor allem in Holzminden suchten die zentralen Verantwortlichen auch den Kontakt zum Land, das für die Entwicklung ländlicher Entwicklungsprogramme zuständig ist.

Eine förderliche Rahmenbedingung war die Vorgabe des Modellvorhabens, neue Akteure und insbesondere Unternehmer zu beteiligen, was in Birkenfeld einen Anstoß gab, sich über längerfristige Beteiligungsstrukturen Gedanken zu machen. Zudem trug die Forderung nach Innovationen zumindest in Dithmarschen dazu bei, über die Institutionalisierung dieser Innovationen in den Alltag nachzudenken. Allerdings zeigte sich schnell, dass sich Förderbedingungen und Finanzierungsstrukturen kaum von regionalen Akteuren beeinflussen lassen. Dadurch wurden institutionelle Lernprozesse verhindert und bei engagierten Einzelakteuren stellte sich Ernüchterung ein. Ein weiteres Hemmnis ergab sich daraus, dass die Landkreis- und Landesgrenzen nicht unbedingt mit den funktionalen Regionen, wie z.B. Naturpark, Wirtschaftsregion, Tourismusdestination oder Landschaftsraum, übereinstimmten, sodass die Bildung regionaler Organisationen erschwert wurde. Eine wichtige Ressource können etablierte Organisationstrukturen sein, in denen Vertrauen entstehen kann und Erfolge in der Vergangenheit zu Kooperationsbereitschaft in der Zukunft führen. Allerdings waren die Kooperationsbereitschaft in den Modellregionen durchaus begrenzt und lokale Eigeninteressen präsent. Dies stand größeren institutionellen Veränderungen auf der regionalen Ebene entgegen. Im Ergebnis konnten eher kleinere Anpassungen insbesondere der LEADER-Regionen beobachtet werden, was sich in der Ausweitung der Gebietskulisse in Birkenfeld und der Einbindung neuer LAG-Mitglieder in Holzminden äußerte.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse die Annahme, dass die Wahrscheinlichkeit von Lernprozessen abnimmt, je höher die Stufe des Lernens ist. In einem Modellvorhaben von wenigen Jahren können demnach zwar inkrementelle Lernprozesse, die durch den Zeitdruck sogar beschleunigt werden, stattfinden. Für vertieftes und institutionelles Lernen sind aber vermutlich längere Zeiträume nötig. So zeigt sich, dass die erfolgreichen Lernprozesse höherer Reichweite in der Regel bereits vor dem Modellvorhaben begonnen hatten. Wie bei der Initiative „HartSpröd“ in Birken-

feld oder mit dem Tourismuskonzept und der Gründung des SVR in Holzminden, lagen hier bereits Ideen und Vorarbeiten vor. *LandZukunft* war dann weniger Auslöser als vielmehr Anlass und Katalysator dafür, begonnene Prozesse zu intensivieren. Rahmenbedingungen und fehlende Ressourcen begrenzen oftmals die Handlungsfähigkeit der Akteure, was zum Abbruch von Lernprozessen führen und auch zur Enttäuschung engagierter Personen beitragen kann. Gerade Lernprozesse auf höherer Stufe erfordern äußerst günstige Bedingungen, die oftmals kaum oder nur langfristig aus der Region heraus beeinflusst werden können, sodass Akteure oftmals auf ihr Gelegenheitsfenster warten müssen, um eingefahrene Wege und Strukturen zu verlassen.

4 Fazit Teil II

In diesem Kapitel wurde untersucht, wer was wie und warum gelernt hat. Dazu wurde zunächst die folgende Definition aus dem Forschungsstand abgeleitet: Lernen ist ein sozialer Prozess der durch Wissensaneignung zu Änderungen im Handeln, in den Strategien und Institutionen führt. Demzufolge wird Lernen hier als ein analytischer und nicht als normativer Begriff verstanden. Lernen – so das herausgearbeitete Verständnis – kann auf den miteinander verbundenen Ebenen des Individuums, der Organisation und des Netzwerkes stattfinden. Dabei lassen sich drei Reichweiten, mit denen der Lernprozess schwieriger, interaktiver, kollektiver wird sowie sich zunehmend vom Individuum löst und über seinen Entstehungskontext hinausreicht, unterscheiden: inkrementelles, vertieftes und institutionelles Lernen. Diese drei Lernstufen wurden aus zwei verschiedenen Perspektiven untersucht. Zum einen wurden mithilfe einer standardisierten Befragung insbesondere individuelle Lernprozesse aus der Sicht aller regionalen Beteiligten am Modellvorhaben abgefragt. Zum anderen untersuchten die qualitativen Fallstudien die Lernprozesse mit Blick auf die regionale Partnerschaft als Ganzes. Dazu wurden Schlüsselakteure befragt, und deren Aussagen anhand von Beobachtungen und Dokumentenanalysen validiert. Im Folgenden werden nun beide Perspektiven zusammengebracht, um die Ergebnisse zu spiegeln und übergreifende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das inkrementelle Lernen als erste Stufe bezieht sich insbesondere auf den Erwerb der Fähigkeiten, die nötig waren, um das Modellvorhaben effizient umzusetzen. Dazu zählen insbesondere die Einwerbung und Abwicklung der Fördermittel, die Projektplanung und -umsetzung sowie das Setzen von Zielen. Das Modellvorhaben selbst war also der Impuls, um dieses Lernen zu initiieren. Die bereitgestellten Ressourcen konnten dabei zum einen für Berater und Weiterbildung verwendet werden. Zudem sorgten die regelmäßigen Vernetzungstreffen zu einem regen Austausch zwischen den regionalen Vertretern und mit dem BMEL und der Geschäftsstelle. Da nur die Akteure des organisatorischen Kerns an diesem interregionalen Austausch teilnahmen, profitierten diese auch am stärksten davon. Zum anderen stellte das Regionalbudget einen starken Anreiz dar, das Förderinstrumentarium schnell zu lernen, damit keine Mittel verfallen und um den Vorwurf, die Mittel konnten nicht ausgeschöpft werden, aus der eigenen Region zu vermeiden. Das Erlernen des Steuerns über Ziele war hierbei vor allem Mittel zum Zweck. Ziele mussten aufgestellt werden, weil es der Fördermittelgeber verlangte. Ob sich daraus aber tatsächlich eine steuernde Wirkung entfaltete, bleibt genauso wie der Nutzen der Zielerreichungskontrolle für die Evaluation in vielen Fällen fraglich (s. Teil I). Dies spiegelt sich auch darin wider, dass die regionalen Partnerschaften Ziele relativ unreflektiert in das regionale Entwicklungskonzept für die nächste LEADER-Periode übernahmen. In allen vier Regionen waren inkrementelle Lernprozesse die Stufe, die am häufigsten beobachtet werden konnte.

Das vertiefte Lernen zeigt sich darin, dass neue Themen und Strategien auf der Basis neuer Handlungsorientierungen entwickelt oder bestehende Strategien verändert wurden. Vertreter relativ weniger befragter Organisationen gaben jedoch an, sich durch *LandZukunft* mit neuen Themen

und Projekten zu beschäftigen. Dies entspricht auch den Fallstudienergebnissen, die auf die Schwierigkeiten hinweisen, dieses Lernen in dem zeitlich relativ kurzen Modellvorhaben vollziehen zu können. Der beschränkte Wettbewerb war zwar ein wichtiger Impuls für die regionalen Akteure, sich mit neuen Themen zu beschäftigen, inwiefern diese dann aber verfolgt wurden, hing von der Unterstützung der Themen vor Ort ab. Konsensthemen wie Bildung in Dithmarschen oder Tourismus in Holzminden werden dabei eher unterstützt und finden einflussreiche Fürsprecher, als z.B. die Gestaltung eines deutsch-polnischen Lebensraums in der Uckermark. Dass vertieftes Lernen aber nicht unbedingt mit inhaltlicher Konkretisierung und Präzisierung verbunden sein muss, zeigt das Beispiel Holzminden. Hier lernten zentrale Akteure stattdessen, dass sie ihre Strategie verbreitern müssen, um eine breite Unterstützung in der Region zu generieren.

Das vertiefte Lernen setzt zudem voraus, dass die regionalen Akteure Fehler eingestehen, um auf dieser Grundlage nach besseren Wegen suchen zu können und Handlungsorientierungen zu verändern. Dabei scheinen aber defensive Muster, die dazu führen, dass eigene Fehler ausgeblendet oder zumindest nicht offen diskutiert werden, solche Erkenntnisprozesse eingeschränkt zu haben. Das Ausprobieren neuer Wege im Sinne eines „trial and error“ impliziert eine Überprüfung der Aktivitäten, um Probleme zu erkennen und wenig zielführende Maßnahmen zu beenden. Dafür fehlte jedoch das systematische Evaluationsinstrument, das auch die Zielerreichungskontrolle nicht bieten konnte. In der standardisierten Befragung wurde zwar häufiger angegeben, dass die Zielkontrolle zur Anpassung von Aktivitäten geführt habe. Dies korreliert jedoch nicht mit dem Erkennen nicht-optimaler eigener Aktivitäten. Damit werden die Fallstudienergebnisse gestützt, dass das Lernen durch das Steuern über Ziele eher auf der ersten Stufe verblieb, sodass die Beteiligten vor allem lernten, ihre Ergebnisse möglichst positiv darzustellen, um sich vor Kritik von außen zu schützen. Dazu passt auch, dass das Anpassen der Aktivitäten infolge der Zielerreichungskontrolle mit der Stärkung des eigenen Netzwerkes einherging. Mangels valider Informationen über Erfolg und Misserfolg des Handelns strebten die regionalen Partnerschaften insbesondere eine Fortführung der Aktivitäten an, die eine hinreichende regionale Unterstützung und öffentliche Aufmerksamkeit erfuhren.

In der standardisierten Befragung gaben viele an, sie engagierten sich nun stärker für die gesamte Region, was für einen Wandel von lokalen Eigeninteressen hin zu einer regionalen Handlungsorientierung spricht. Trotzdem ließ sich beobachten, dass viele Projekte eher eine lokale Dimension aufweisen. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass viele Akteure nach wie vor starke lokale Interessen verfolgen und dass mit regionalem Engagement sehr unterschiedliche Aspekte verbunden werden. So muss damit nicht unbedingt eine Angleichung der Ziele auf regionaler Ebene einhergehen, sondern unterschiedliche Akteure können verschiedene regionale Ziele für wichtig halten. Außerdem bedeutet zunehmendes regionales Engagement, das bei vielen Beteiligten aufgrund ihres Interesses an regionalen Themen bereits vorher ausgeprägt gewesen sein dürfte, nicht automatisch, dass die Akteure auch stärker bereit oder in der Lage wären, die Verantwortung für regionale Projekte als Träger zu übernehmen oder umfangreiche Ressourcen dafür bereitzustellen. In diesem Kontext erscheint die Initiative „hartspröd“ zur Clusterbildung in Birkenfeld interessant, wo Unternehmen mit einer stark kompetitiven Handlungsorientierung damit

begonnen haben, nach gemeinsamen Interessen und Kooperationsmöglichkeiten zu suchen. Auslöser war hierbei weniger das Modellvorhaben mit seinen umfangreichen Fördermöglichkeiten als vielmehr die Initiative eines regional anerkannten Unternehmers. Auch wenn sich diese zum Ende von *LandZukunft* gestartete Initiative noch etablieren muss, weist sie doch darauf hin, dass für vertieftes Lernen keine umfangreichen finanziellen Mittel nötig sind. Stattdessen können diese sogar hinderlich sein, wenn sich der Fokus dadurch auf die Mittelverausgabung und weg von der strategischen Weiterentwicklung verlagert.

Auf der höchsten und damit der am schwierigsten zu verändernden Lernstufe umfasst das institutionelle Lernen strukturelle Veränderungen von Organisationen und Netzwerken sowie von formellen wie informellen Regeln, um die regionale Handlungsfähigkeit langfristig zu erhöhen. Dazu gehören auch Kapazitäten und Routinen, um Lernprozesse im Sinne eines Lernens zu Lernen zu verstetigen. Die standardisierte Befragung wies auf ein gewisses Potenzial hin, um durch verbesserte Fähigkeiten auf der individuellen Ebene das Lernen zu lernen. Die Organisationsstrukturen haben sich aber kaum verändert. Dafür spielte der Aufbau von Netzwerken sowohl in den Befragungs- als auch in den Fallstudienergebnissen eine größere Rolle. Diese Vernetzung ging aber nicht mit einer größeren regionalen Selbsthilfekapazität einher, sondern mit verstärkter Suche nach Fördermöglichkeiten. Auch wenn diese Fördermittelorientierung von Einzelakteuren z.B. in der Uckermark kritisiert wurde, lies sich diese Norm nicht verändern. Stattdessen institutionalisierte sich diese Norm in Birkenfeld, wo die Fördermitteleinwerbung auf regionaler Ebene bislang noch eine geringere Rolle gespielt hatte, indem die Kreisverwaltung im Rahmen von *LandZukunft* entsprechende Kapazitäten aufbaute.

Der Impuls für institutionelles Lernen entstand oftmals aus dem Wunsch heraus, Strukturen aufzubauen, die Projekte umsetzen oder nach dem Auslaufen der Förderung weiterfinanzieren könnten. Sichtbare Zeichen dieses institutionellen Lernens sind die Stärkung der Tourismusorganisationen in Holzminden und die Gründung des Regionalrats Wirtschaft in Birkenfeld. Die genauen Ziele und Funktionen des Regionalrats waren aber zum Ende der Erhebung der Begleitforschung noch offen, sodass bislang nicht von einer Etablierung dieser Organisation gesprochen werden kann. In Dithmarschen sollten die Finanzierungsstrukturen von nachsorgender Sozialpolitik hin zur vorsorgenden Bildungspolitik verändert werden. Hierbei zeigten sich jedoch die institutionellen Restriktionen deutlich, weil starke, etablierte Interessen einer Veränderung entgegenstanden und Institutionen kaum durch regionale Akteure beeinflussbar waren. Veränderungen der Förderbedingungen bezüglich der Anrechenbarkeit unbarer Eigenleistungen auf den Eigenanteil ergaben sich in Holzminden bzw. in der nächsten ELER-Periode in Niedersachsen. Ob das Ausprobieren dieses Ansatzes im Rahmen der Modelldorfinitiative überhaupt einen Einfluss auf diese Entscheidung hatte, lässt sich allerdings nicht nachzeichnen.

Insgesamt ließen sich – abgesehen von kleineren Veränderungen in den LEADER-Strukturen – keine grundlegenden Veränderungen regionaler Institutionen beobachten. Neben der institutionalisierten Fördermittelorientierung vieler Akteure, die sich mit dem Modellvorhaben reproduzierte, betrifft dies auch die Fehlerkultur. Obwohl die regionalen Partnerschaften im Modellvor-

haben aufgefordert waren, mit dem zur Verfügung gestellten Budget Neues auszuprobieren und dabei auch Risiken einzugehen, vermieden es viele Akteure, Misserfolge einzugestehen, was dem vertieften Lernen entgegensteht. Dies lässt sich aber nur zum Teil auf die Angst vor Kritik und Mittelrückforderungen zurückführen. Darüber hinaus scheint von besonderer Bedeutung zu sein, dass trotz günstiger Förderkonditionen immer noch Eigenanteile zu leisten waren, was gerade in peripheren Regionen äußerst schwierig ist. Dementsprechend ist auch der Rechtfertigungsdruck wesentlich höher, wenn sich herausstellt, dass eine Maßnahme nicht die beabsichtigte Wirkung entfaltete. Damit stellt die Grundausstattung mit öffentlichen Finanzen und Verwaltungskapazitäten eine wesentliche Restriktion für Experimente dar. Diese Rahmenbedingungen lassen sich aus der Region heraus kaum verändern und auch die Mittel des Modellvorhabens konnten die Ressourcendefizite nur bedingt ausgleichen und nicht wie beabsichtigt, zeitlich befristete Freiräume zum Experimentieren herstellen. Schließlich galten auch für das Modellvorhaben die Regelungen des Haushalts-, Zuwendungs- und Beihilferechts, die den Gestaltungsspielraum der regionalen Akteure einengten.

Günstige Lernbedingungen schaffen

Die Ergebnisse zeigen, dass regionsexterne Förderimpulse, wie mit dem Modellvorhaben *LandZukunft* ausgelöst, nur begrenzt Lernprozesse in den adressierten Regionen initiieren können. Denn wie diese externen Impulse aufgegriffen werden, hängt immer von dem existierenden Vorwissen, den gegebenen Organisationsstrukturen und regionalen Institutionen, den Zielen der beteiligten Akteure sowie den bereits vorher vollzogenen oder gestarteten Lernprozessen ab. *LandZukunft* trug aufgrund seiner kurzen zeitlichen Perspektive insbesondere zum inkrementellen Lernen sowie zum Aufbau und der Festigung von Netzwerken bei. Damit ging jedoch nicht notwendigerweise ein Kapazitätsaufbau im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe einher. Lernen ist demnach nicht immer positiv zu bewerten, weil die Akteure auch Dysfunktionales erlernen, Funktionales verlernen oder sie ihre optimale Strategie und Struktur bereits in einem langwierigen Lernprozess gefunden haben, sodass weiterer Wandel kaum noch nötig erscheint.

Auch wenn Lernen kein Selbstzweck ist, so lassen sich doch einige Bedingungen identifizieren, die Lernprozesse begünstigen und die sich mit Förderprogrammen beeinflussen lassen. Allerdings weisen die Forschungsergebnisse darauf hin, dass unterschiedliche Lernreichweiten auch verschiedene Bedingungen erfordern, sodass es kaum möglich erscheint, auf allen Stufen gleichermaßen förderliche Voraussetzungen zu schaffen. Förderinitiativen können inkrementelles Lernen dadurch unterstützen, indem sie das Erlernen bestimmter Instrumente, wie des Steuerns über Ziele oder der regionalisierten Abwicklung, zur Bedingung machen, um die zur Verfügung gestellten Fördermittel zu nutzen. Dadurch besteht ein erheblicher Anreiz, diese Instrumente möglichst schnell zu lernen. Dieser Lernprozess kann durch die Bereitstellung entsprechender Vorlagen und den Austausch zwischen verschiedenen Regionen erleichtert werden. Insbesondere der Kontakt zu regionsexternen Akteuren, die bereits weitreichende Erfahrungen mit dem neuen Instrument gemacht haben, ist von Bedeutung, um fehlendes Vorwissen zu kompensieren, sowie die Möglichkeit, entsprechende Weiterbildungsangebote zu nutzen.

Diese Bedingungen stellen jedoch noch keine Garantie für inkrementelles Lernen dar, weil das Wissen oftmals personenbezogen bleibt und mit dem Fortgang dieser Personen nicht mehr zur Verfügung steht. Dazu könnte der Mittelgeber die Auflage machen, die Erfahrungen nachvollziehbar zu dokumentieren und festangestellte Verwaltungsmitarbeiter an der Umsetzung unmittelbar zu beteiligen. Ein weiteres Problem besteht dann, dass neue Instrumente nur insoweit angewendet werden, wie es nötig ist, um die Fördervoraussetzungen zu erfüllen, und die Instrumente das regionale Handeln ansonsten nicht beeinflussen. Um dieses Risiko zu begrenzen, sollte der Mittelgeber in seiner Kommunikation mit den regionalen Vertretern ständig darauf hinweisen, wie bedeutsam das Erlernen der Instrumente ist und welchen konkreten Nutzen die regionalen Akteure davon haben. Mit dieser besonderen Aufmerksamkeit auf den Instrumenteneinsatz sollten auch Konsequenzen, wie die Einstellung der Förderung, einhergehen, wenn der Einsatz nicht ordnungsgemäß erfolgt. Die Betonung der Mittelverausgabung sollte dieses Thema zudem nicht in den Hintergrund drängen, sodass der Mittelgeber nicht zu große Budgets bereitstellen sollte, um nicht diesem Druck zu unterliegen.

Während das Erlernen neuer oder angepasster Instrumente relativ unabhängig von den Inhalten ist, geht es beim vertieften Lernen um inhaltliche Weiterentwicklungen, um andauernde Probleme mit neuen oder angepassten Strategien zu bearbeiten. Um das nötige inhaltliche Wissen zu erarbeiten und die entscheidenden Akteure einzubinden, erscheint eine thematische Fokussierung unerlässlich. Dabei kann der Fördermittelgeber aber nur bedingt ein Thema vorgeben, weil er den vordringlichsten Lernbedarf kaum von außen identifizieren kann und sich der Bedarf zur strategischen Weiterentwicklung vermutlich stark zwischen einzelnen Regionen unterscheiden dürfte. Die wettbewerbliche Vergabe der Mittel an die innovativsten Konzepte kann ein Impuls sein, damit sich die regionalen Akteure mit neuen Themen beschäftigen und neue Projektideen entwickeln. Ein solcher Wettbewerb bietet jedoch keine Garantie, dass diese Strategien auch tatsächlich umgesetzt werden. Zum einen kann der neuen Strategie die nötige Unterstützung fehlen, weil relevante Akteure nicht an ihrer Entwicklung beteiligt waren oder sie in erster Linie dem Zweck der Mitteleinwerbung diente und anschließend andere Prioritäten verfolgt werden. Zum anderen setzt ein Wettbewerb voraus, dass Strategien bereits zum Zeitpunkt der Einreichung der Bewerbung ausgereift sind. In der Regel ist die Konzeptionsphase vor der Wettbewerbseinreichung jedoch knapp bemessen und relevante Akteure beteiligen sich aufgrund der begrenzten Erfolgsaussichten nur geringfügig oder gar nicht an der Konzepterstellung. Daher wäre eine längere Phase der Konzeption auch für die bereits ausgewählten Regionen sinnvoll, um vertiefte Lernprozesse zu fördern.

Bei der Konzeption neuer Strategien kann die gezielte Ansprache neuer, kritischer Akteure eine Voraussetzung sein, um neues Wissen von außen in der diskursiven Strategieentwicklung zu nutzen. Zudem sollten Beratungsleistungen finanziert werden, um zentrale Problemfelder zu finden und neue Lösungsideen zu erarbeiten. In der anschließenden Erprobungsphase sollten dann vielversprechende, für die Region neue Ansätze ausprobiert werden. Um zu verhindern, dass der Rechtfertigungsdruck in ressourcenarmen Regionen einer ehrliche Evaluation und Reflexion im Sinne einer Fehlerkultur entgegenstehen, könnten hierzu geringe Fördermittelbudgets, die die

Förderung innovativer Projekte mit möglichst geringem (baren) Eigenanteil erlauben, bereitgestellt werden. Die Nutzung solcher Mittel könnte dann an die Auflage geknüpft sein, dass eine vom Projektträger unabhängige Stelle den Projekterfolg nach vorher festgelegten Kriterien evaluiert und bei positivem Ergebnis die Bedingungen identifiziert, zu denen vergleichbare Projekte auch in anderen Regionen gefördert werden sollten. Schließlich sollten die regionalen Akteure in einer Reflexionsphase die Strategie insgesamt analytisch und diskursiv bewerten. In dieser Phase sollte die Strategie verstetigt, angepasst oder verworfen werden. Dazu sollte die Einbindung externen Wissens und die Prozessgestaltung gefördert werden.

Ein Ergebnis der Reflexionsphase kann darin bestehen, Organisationsstrukturen zu stärken oder aufzubauen, um Strategien in die Zeit nach der Förderung zu überführen. Ein anderes Ergebnis könnte sein, dass formelle und informelle Institutionen einer erfolgreichen Strategieumsetzung im Wege stehen und daher zu verändern wären. Beide Aspekte betreffen das institutionelle Lernen, das am schwierigsten zu vollziehen ist. Organisationsstrukturen lassen sich dabei noch relativ leicht anpassen, aber die Veränderung von Finanzierungsstrukturen ist aus den Regionen heraus nur begrenzt möglich. Informelle Normen wandeln sich darüber hinaus, wenn überhaupt, nur äußerst langfristig. Förderinitiativen können lediglich in Regionen, in denen Organisationen der Regionalentwicklung fehlen oder relativ schwach sind, Mittel für Prozessmanagement und Kooperationsprojekte zeitlich befristet bereitstellen, um handlungsfähige Kapazitäten aufzubauen und bei der Etablierung neuer Organisationen zu helfen. Hierbei ist entscheidend, dass die unterstützten Organisationsstrukturen zu den gewählten Aufgaben passen. Dazu sollten sie nicht nur die für die bearbeiteten Themen relevanten Kompetenzen mitbringen oder aufbauen, sondern auch für eine räumliche Gebietskulisse zuständig sein, die sich an einer funktionalen Raumabgrenzung orientiert. Eine weitere Fördervoraussetzung könnte darin bestehen, dass die regionalen Organisationen einen Plan entwerfen, wie sie nach einer gewissen Zeit selbsttragende Finanzierungsstrukturen aufbauen, um ohne die kontinuierliche Einwerbung von Fördermitteln bestehen zu können.

Reflexion zum gewählten Ansatz „Lernen in regionalen Partnerschaften“

Förderinitiativen wie *LandZukunft* oder LEADER unterstützen regionale Partnerschaften, um zum regionalen Kapazitätsaufbau und Lernen beizutragen. Gleichzeitig berichten Akteure aus solchen Partnerschaften, dass der größte Erfolg dieser Maßnahmen darin besteht, persönlich oder als „Region“ gelernt zu haben. Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich die Begleitforschung mit diesem Phänomen. Ein überzeugendes Analysemodell, um Lernen in regionalen Partnerschaften zu untersuchen, konnte in der Forschungsliteratur nicht gefunden werden, auch wenn immer wieder von solchen Lernprozessen berichtet wird. Deshalb wollte die Begleitforschung ein eigenes analytisches Modell entwickeln und seine Anwendbarkeit am Beispiel des Modellvorhabens überprüfen. Das Ziel bestand darin, einen Beitrag zur bisher unbefriedigenden Operationalisierung von Lernen in regionalen Partnerschaften zu leisten, um künftige Untersuchungen nachvollziehbarer nach verschiedenen Lernsubjekten und Reichweiten des Lernens differenzieren sowie Lernprozesse gezielter erheben zu können.

Das erarbeitete Analysemodell konnte dazu genutzt werden, Lernprozesse in Rahmen von *LandZukunft* nachzuzeichnen. Dabei zeigten sich aber auch einige konzeptionelle und methodische Herausforderungen. Zur Konzeption wurden unterschiedliche theoretische Ansätze aus verschiedenen Fachdisziplinen integriert, die sich teilweise nur schwer vereinbaren ließen. Einem kognitiven Lernverständnis folgend, können Menschen nicht nicht-lernen, weil sich Wissensbestände und Handlungsorientierungen kontinuierlich wandeln. Zudem verändern Individuen, Organisationen und Netzwerke ständig ihr Verhalten, was einem behavioristischen Lernbegriff entspricht. Die Begleitforschung suchte hierbei eine pragmatische Lösung und kombinierte beide Positionen. Dabei lässt sich aber nicht immer eindeutig rekonstruieren, ob die Veränderungen von Handlungen und Strukturen tatsächlich auf neuem Wissen beruhen oder im Sinne eines Scheinzusammenhangs ganz andere Ursachen haben. Zu diesen alternativen Erklärungsfaktoren zählen „Macht“ und „Interessen“. Das Verhältnis des Lernens zu diesen politikwissenschaftlichen Konzepten konnte bislang noch nicht hinreichend ausgearbeitet werden.

Methodisch bleibt die empirische Erhebung von Lernprozessen anspruchsvoll, weil nicht nur Prozesse der Wissensaneignung schwer beobachtbar sind, sondern diese in den Zusammenhang mit der Arbeit in der regionalen Partnerschaft gestellt werden müssen. Die Ergebnisse zu *LandZukunft* zeigen dabei, dass beobachtete Veränderungen und Strategieanpassungen in der Regel nicht singulär aus Prozessen innerhalb des Modellvorhabens resultierten, sondern eine Vorgeschichte unabhängig von *LandZukunft* hatten. Zudem haben weitere als die hier genutzten Faktoren Einfluss auf regionale Veränderungen, die oftmals nicht nur durch eine Datenquelle wie Interviews zu identifizieren sind, sondern durch die Verwendung mehrerer Methoden und Datenquellen in einem Validierungsverfahren isoliert werden müssen.

Des Weiteren zeigte sich in beiden Untersuchungen zum Lernen, dass die Befragten eigene Lernprozesse tendenziell überschätzten sowie Lernergebnisse oft positiv oder als absichtsvoll darstellten. Die Gefahr, sozial erwünscht zu antworten, ist bei dem positiv besetzten Konzept des Lernens besonders groß. Hinzu kommt die besondere Rolle der Begleitforschung, die trotz aller Bemühungen zumindest teilweise als Kontrolleur im Auftrag des BMEL wahrgenommen wurde, sodass Fehler, aus denen die Befragten lernten, kaum zugegeben wurden und versucht wurde, die Ergebnisse des Modellvorhabens besonders erfolgreich darzustellen. Das spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Befragung wider, der es nicht gelungen ist, signifikante Unterschiede zwischen den Modellregionen zu identifizieren, obwohl die Fallstudien solche Unterschiede klar herausarbeiteten. Ein weiteres Problem der standardisierten Befragung bestand darin, Lernprozesse sehr unterschiedlicher Akteursgruppen mit einem empirischen Instrument erheben zu müssen, sodass nicht auf die spezifische Situation jedes einzelnen Befragten eingegangen werden konnte. Zudem lassen sich Lernprozesse zum Ende des Vorhabens nur bedingt messen, weil der Ausgangszustand den Befragten selbst nicht immer bekannt sein dürfte und Lernprozesse auch unbewusst stattfinden, sodass kaum darüber Auskunft erteilt werden kann. In der Folge waren vertiefte Fallstudien erforderlich, die die Modellregionen über den gesamten Zeitraum intensiv begleitet haben, um die Prozesse nachzeichnen zu können und Befragungsergebnisse zum Ende des Vorhabens anhand der Beobachtungen im Laufe des Prozesses einordnen zu können.

Literaturverzeichnis Teil II (Kapitel 1 bis 4)

Albrechts L, Balducci A (2013) Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. disP – The Planning Review 49, 16-27

Anderson JR (1990) Cognitive psychology and its implications. 3rd edition. New York: Freeman

Argyris C, Schön DA (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading (Mass.): Addison-Wesley

Argyris C, Schön DA (1996) Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice. Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley OD series

Asheim B (2012) The Changing Role of Learning Regions in the Globalizing Knowledge Economy: A Theoretical Re-examination. Regional Studies 46(8):993-1004

Benz A, Fürst D (2002) Policy Learning in Regional Networks. European Urban and Regional Studies 9(1):21-35

Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (2001) Introduction to learning regions. A new issue for regional analysis? In: Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (eds) Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions. Cheltenham: Edward Elgar, pp 3-16

Bukò C (2006) Interorganisatorische Wissensnetzwerke – Erfolgsfaktoren und Gestaltungsansätze des Managements, Gutenberg Druck, Schaan

Boydell L, Hoggett P, Rugkåsa J, Cummins A-M (2008) Intersectoral partnerships, the knowledge economy and intangible assets. Policy & Politics 36(2):209-224

Boydell L, Rugkåsa J, Hoggett P, Cummins A-M(2007) Partnerships: The Benefits. Dublin: Institute of Public Health in Ireland

Coaffee J, Deas I (2008) The Search for Policy Innovation in Urban Governance: Lessons from Community-led Regeneration Partnerships. Public Policy and Administration 23(2):167-187

Dargan L, Shucksmith M (2008) LEADER and Innovation. Sociologia Ruralis 48(3):274-291

Dolowitz D, Marsh D (1996) Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies 44(2):343-357

Ellström PE (1997) The many meanings of occupational competence and qualification. Journal of European Industrial Training 21, 266-73

Fengler B, Raue P (2010) Halbzeitbewertung von PROFIL: Teil 2 – Kapitel 16; ILE und LEADER. Braunschweig: vTI

Fürst D (2006) The role of experimental regionalism in rescaling the German state. European Planning Studies 14(7):923-938

Grabher G (1993) The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area. In: Grabher G (ed) The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Interfirm Relations. 12 London: Routledge, pp 255-277

Grin J, Loeber A (2006) Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change. In: Fischer F, Miller GJ, Sidney MS (eds) Handbook of public policy analysis. 15 Boca Raton: Talor & Francis, pp 201-219 Public administration and public policy 125

Hall PA (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative politics 25(3):275-296

Hassink R, Klaerding C (2012) The End of the Learning Region as We Knew It; Towards Learning in Space. Regional Studies 46(8):1055-1066

Hudson B, Hardy B (2002) What is a 'successful' partnership and how can it be measured? In: Glendinning C, Rummery K, Powell MA (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. four Bristol: Policy, pp 51-65

Jann W, Wegrich K (2007) Theories of the Policy Cycle. In: Fischer F, Miller G, Sidney M (eds) Handbook of public policy analysis. 4 Boca Raton: Taylor & Francis, pp 43-62 Public administration and public policy 125

Knoepfel P, Kissling-Näf I (1998) Social Learning in Policy Networks. Policy & Politics 26(3):343-367

Kokx A (2011) Partnerships in Urban Restructuring: Building Long-term Relationships or a Pragmatic Managerial Tool? The Dutch Experience. International Journal of Urban and Regional Research 35(5):1026-1047

Kopp-Malek T (2004) Über das Lernen in und von Organisationen: Einblicke in Diskussionen zum Forschungsfeld „organisationales Lernen“. In: Florian M, Hillebrandt F (eds) Adaption und Lernen von und in Organisationen. 2 Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 23-40

Lambooy J (2001) Learning and agglomeration economies: adapting to differentiating economic structures. In: Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (eds) Knowledge, Innovation and Economic Growth, The Theory and Practice of Learning Regions, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA. Cheltenham: Edward Elgar, pp 17-37

Lasswell HD (1956) The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland

Lorenzen M (2007) Social Capital and Localised Learning: Proximity and Place in Technological and Institutional Dynamics. Urban Studies 44(4):799-817

Luther V, Wall M (1989) The entrepreneurial community: A strategic leadership approach to community survival. Lincoln: Heartland Center for Leadership Development

Malecki EJ (2011) Regional Social Capital: Why it Matters. Regional Studies 46(8):1023-1039

Malmberg A, Maskell P (2006) Localized Learning Revisited. Growth and Change 37(1):1-18

Marsden T, Sonnino R (2008) Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK. Journal of Rural Studies 24(4):422-431

Marsh D, Smith M (2000) Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. Political Studies 48(1):4-21

Moseley MJ (2003) Local partnerships for rural development: the European experience. Wallingford: CABI

Murray M, Dunn L (1995) Capacity building for rural development in the United States. Journal of Rural Studies 11(1):89-97

Nardone G, Sisto R, Lopolito A (2010) Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. Journal of Rural Studies 26(1):63-72

Nemes G, High C, Augustyn A (2015) Beyond the New Rural Paradigm. Project state and collective reflexive agency. In: Copus AK, de Lima P (eds) Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development. Abingdon: Routledge, pp 212-235 Regions and Cities 76

Newman J (2001) Modernizing governance: New Labour, policy and society. London: Sage

Rose R (1993) Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space. London: Chatham House, Public Administration and Public Policy Series

Rutten R, Boekema F (2012) From Learning Region to Learning in a Socio-spatial Context. Regional Studies 46(8):981-992

Schenk T (2015) Evaluation kommunikativer Planungsprozesse. Leipzig: DAL, Forschungen. Geographie und Landeskunde 262

Schnell R, Hill PB, Esser E (1999) Methoden der empirischen Sozialforschung. 6., überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg

Scott M (2004) Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. Journal of Rural Studies 20(1):49-59

Seri P (2003) Learning pathologies in losing areas : towards a definition of the cognitive obstacles to local development. In: Fornahl D, Brenner T (eds) Cooperation, networks and institutions in regional innovation systems. Cheltenham: Edward Elgar, pp 128-148

Shucksmith M (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. Sociologia Ruralis 40(2):208-218

Simon HA (1991) Bounded Rationality and Organizational Learning. Organization Science 2(1):125-134

Sjöblom S (2009) Administrative Short-Termism–A Non-Issue in Environmental and Regional Governance. Journal of Environmental Policy & Planning 11(3):165-168

Wellbrock W, Roep D, Wiskerke J (2012) An integrated perspective on rural regional learning. euco 4(1):1/88-18/88

Wolman H, Page E (2002) Policy Transfer among Local Governments: An Information–Theory Approach. Governance 15(4):577-501

Woolcock M (2001) The place of social capital in understanding social and economic outcomes. Canadian Journal of Policy Research 2(1):11-17

Zasada I, Reutter M, Piorr A, Lefebvre M, Paloma SGy (2015) Between capital investments and capacity building—Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy. Land Use Policy 46(0):178-188

Sonstige Quellen

Regionalrat Wirtschaft (2015) RRW startet durch mit teilweise neubesetztem Vorstand, Online-Quelle: http://www.rrw-bir.de/23.html?&tx_ttnews[tt_news]=63&cHash=e96a38778bbb8abb447e7f1f25e688e0 (eingesehen am 06.01.16)

Solling-Vogler-Region im Weserbergland e. V. (Hrsg.) (2016) Echtlecker! Gut essen in der Solling-Vogler-Region im Weserbergland. Online unter: http://www.solling-vogler-region.de/fileadmin/Mediendatenbank/PDF/Regionalmarke/Flyer_ECHTspeisekarte_2016.pdf (Stand: 12.02.2016)

VoglerRegion im Weserbergland (Hrsg.) (2015) VoglerRegion im Weserbergland. Fortschreibung des Regionalen Entwicklungskonzeptes zur Bewerbung als LEADER-Region für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020. Online unter: http://www.vogler-region.de/tl_files/hol/REK%202014%20-%202020/REK%20VoglerRegion-2015%20Web-Version.pdf (Stand: 09.02.2016)

Teil III

Projektförderung im Spannungsfeld aus Innovation und Kontinuität

Anne Margarian und Christian Wandinger

1 Einleitung: Die Bedingungen von Innovation und Förderdynamik

"It is time to move from innovation as an ideology to innovation as a process—
a transition that might be less glamorous but will be more productive."
(Seelos and Mair, 2012a)

Das Modellvorhaben *LandZukunft* war verbunden mit der Erwartung, durch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen würden die, vorzugsweise „neuen", Akteure vor Ort an Handlungsspielraum gewinnen, den sie dann für die Entwicklung und die Realisierung neuer Ideen nutzen würden. Diese Ideen, so die Erwartung weiter, würden dann Prozesse anstoßen, die eine weitere selbsttragende Entwicklung in Gang setzen. Die Bedingungen der Beteiligung neuer Akteure wurden in der ersten Phase der Begleitforschung untersucht (s. Küpper et al., 2014). In der zweiten Phase, deren Ergebnisse im vorliegenden Bericht dargestellt werden, ging es darum zu verstehen, inwiefern und unter welchen Umständen durch das Modellvorhaben tatsächlich nachhaltige Neuerungen angestoßen wurden und welche Bedeutung derartige Innovationen gegenüber Strategien besitzen, die eher auf Kontinuität setzen. Dabei wurde ein bewusst breites Verständnis von Innovation angelegt. Innovationen wurden als erfolgreich eingeführte und langfristig tragfähige neue Lösungen, die gesellschaftlichen Bedarfen oder Problemen effektiver und effizienter als bisherige Ansätze begegnen, definiert.

Dazu werden im vorliegenden Teil III des Berichtes die Prozesse und Ergebnisse der Projektebene analysiert, nachdem sich die Teile I und II mit der Steuerungsebene befasst haben. Im Folgenden werden die Umsetzungsprozesse und Projekte der ausgewählten Schwerpunktthemen in den vier Modellregionen (s. Kapitel 3) untersucht. In der Uckermark liegt der Schwerpunkt auf der Förderung sozialer Unternehmen, in Holzminden auf der Tourismusförderung und dem Versuch der Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente, in Birkenfeld auf der Untersuchung der Rolle der Hochschule für die Region und *LandZukunft* und in Dithmarschen auf dem Thema Bildung. Methodisch wird je nach Datenmaterial und Themenbereich unterschiedlich vorgegangen (s. Kapitel 3). Während in der Uckermark (Kapitel III-3) und in Holzminden (Kapitel III-4) neben Interviews auch standardisierte Erhebungen, die eine quantitative Auswertung ermöglichen, durchgeführt werden konnten, war das in Birkenfeld (Kapitel III-5) und Dithmarschen (Kapitel III-6) aufgrund der geringeren Anzahl an Projektträgern, bzw. wegen ihrer großen Heterogenität nicht möglich. In Dithmarschen wurde deshalb eine Fallstudie durchgeführt, in der auf Basis des heterogenen Datenmaterials die Entwicklung der Projekte und die Interaktion zwischen den zentralen Akteuren rekonstruiert wurden. In Birkenfeld war das Vorgehen ähnlich, nur dass hier weniger die genaue Beschreibung von Abläufen die Grundlage für Schlussfolgerungen bildete, sondern eher die Rekonstruktion von Koordinationsstrukturen und der Vergleich zwischen Ressourcen, Motiven und Strategien verschiedener Projektträger. In allen Analysen geht es vor allem um die Frage, unter welchen Voraussetzungen es gelingt, neue Entwicklungen nicht nur anzustoßen sondern auch so aufzustellen, dass sie langfristig erfolgreich Bedarfe in der Region und darüber hinaus adressieren, also nachhaltig wirken.

Im folgenden Kapitel III-1.1 werden vor diesem Hintergrund die Grundannahmen der Untersuchung und ihre theoretische Perspektive beschrieben. Das dient auch dazu, die zentralen Begriffe des Modellvorhabens „unternehmerischer Mensch“ und „Innovation“ konzeptionell einzuordnen. Kapitel III-1.2 diskutiert die strukturellen Bedingungen innovativer Projekte genauer, bevor in Kapitel III-1.3 auf die besondere Problematik der Förderung von Projekten in diesem Kontext und die grundsätzlichen Möglichkeiten, damit neue nachhaltige Entwicklungen anzustoßen, eingegangen wird. Im letzten Teil dieses Einleitungskapitels (Kapitel III-1.4) wird ein Ausblick auf die Anwendung der Vorüberlegungen in den folgenden Untersuchungen gegeben.

1.1 Grundlagen: Unternehmerische Menschen, Innovation und Kontinuität

Insgesamt geht die Begleitforschung angesichts der vielen Unterschiede innerhalb und zwischen den Regionen von einer akteurszentrierten Perspektive aus und nimmt außerdem an, dass die Akteure rational, aber bei unvollständigem Wissen handeln. Sie maximieren dabei nicht notwendigerweise Gewinn oder monetäres Einkommen, sondern allgemeiner die eigene Handlungsautonomie als Voraussetzung für das Verfolgen eigener, idiosynkratischer Ziele. Diese Handlungsautonomie ergibt sich aus der Verfügung über materielle ebenso wie immaterielle Ressourcen und dem eigenen institutionellen Freiraum, der z. B. von der Position in einer Organisation und vom Einfluss dieser Organisation auf die Umwelt abhängt. Diese Mikrofundierung ermöglicht es, über die Fragen nach den Ressourcen und Interessen der Beteiligten einen gemeinsamen Zugang zu allen Beobachtungen zu finden. Im Zentrum steht also immer die Frage: Warum handeln die Beteiligten so wie sie handeln? Konkreter wird gefragt, ob sich die Beobachtungen im Prozess durch die Ressourcen und Netzwerke sowie den institutionellen Hintergrund der Beteiligten erklären lassen und wie vor diesem Hintergrund das Modellvorhaben mit seinen Steuerungsmechanismen wirkt. Gezeigt hat sich, dass Restriktionen in Zeit, Erfahrung und Kontakten oft ein Scheitern von Ideen erklären, während das Vorliegen dieser Ressourcen bei den Akteuren alleine noch keine Garantie für den Erfolg von Kooperationen und Projekten ist.

Die theoretische Fundierung der Begleitforschung orientierte sich ihrerseits an den impliziten Annahmen, die der Konzeption des Modellvorhabens zugrunde lagen. Dazu gehörte offensichtlich die Annahme, dass die „alten“ Akteure und ihre Strategien nicht effektiv oder effizient genug sind und dass Änderungen einen Anstoß „von außen“ erfordern. Diese Perspektive ist teilweise von dem geprägt, was wir über die Entwicklung von gewinnorientierten Unternehmen im Wettbewerbsumfeld wissen, wie es vor allem von Schumpeter (1994[1942]: 82 f.) mit seiner berühmt gewordenen Idee der „kreativen Zerstörung“ im Zuge von Innovationsprozessen beschrieben

wurde.[1] Im Modellvorhaben *LandZukunft* ging es aber vor allem um „soziale Innovationen", also um die Realisierung neuer Lösungen für gesellschaftliche Probleme.[2] Ob und unter welchen Bedingungen sich die Idee, dass neue, innovative Akteure sich mit besseren und effektiveren Angeboten durchsetzen, weil sie weniger von alten Routinen und Denkgewohnheiten verhaftet sind, auch auf Bereiche außerhalb des Marktprozesses übertragen lässt, ist trotz der inzwischen verbreiteten Diskussion über sogenannte „soziale Entrepreneure" noch weitgehend unbekannt.

Während der aus dem Englischen entlehnte Begriff des „sozialen Entrepreneurs" auch und vor allem Personen umschließt, die neue Wege in der Organisation und Finanzierung marktferner Angebote entwickeln, bezieht sich der deutsche Begriff des „sozialen Unternehmers" oft eher auf die Leistung, für möglichst viele soziale Angebote marktgängige Geschäftsmodelle zu entwickeln. Leistungen, die zuvor ganz oder teilweise öffentlich bereitgestellt oder finanziert wurden, können dann von privaten Anbietern ohne Beteiligung öffentlicher Stellen „auf den Markt" gebracht werden. Schon die Entwicklung solcher Geschäftsmodelle und entsprechender Unternehmen stellt eine Innovation dar.[3] Übersteigen aber die Kosten der Bereitstellung sozialer Angebote aus den verschiedensten Gründen die Zahlungsbereitschaft bzw. die Zahlungsfähigkeit der Zielgruppe, oder ist es nicht möglich, Personen, die nicht zahlen, von der Nutzung auszuschließen, so können die Kosten der Entwicklung und Bereitstellung von Angeboten nicht über den Markt alleine gedeckt werden. In diesem Fall muss der soziale Unternehmer[4] sich außerhalb der Wettbewerbslogik in Zusammenarbeit mit staatlichen oder anderen privaten Stellen finanzieren oder sein Angebot viel stärker an den vorhandenen Strukturen ausrichten. Unter Umständen können

---

[1] Trotz einer beeindruckend reichen Landschaft wissenschaftlicher Literatur zu Innovationsprozessen (z. B. Rogers, 2003) existiert noch immer wenig gesichertes Wissen zu den Erfolgsbedingungen insbesondere von ungeplanten oder inkrementellen Innovationen und von „sozialen Innovationen". Angesichts der vielen verschiedenen Erklärungsmodelle und der übergroßen Fülle diskutierter Einflussgrößen musste sich die Begleitforschung auf die Untersuchung bestimmter Faktoren konzentrieren. Die Auswahl dieser Faktoren erfolgte theoriegeleitet, damit die dahinter stehenden Annahmen transparent werden und trotz der großen Heterogenität der Einzelfallbeobachtungen in *LandZukunft* am Ende verallgemeinernde Aussagen getroffen werden konnten. Im Zentrum standen dabei die „Schumpeterianische Ökonomie", die Bedeutung und Voraussetzungen von Innovation erklärt, die Organisationstheorie, die erklärt, wie Menschen ihr Handeln jenseits von Märkten koordinieren und Ansätze der „Neuen politischen Ökonomie", die die gegenseitige Beeinflussung von Politik und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen zu erklären sucht.

[2] Der Begriff des „Sozialen" wird hier und im Folgenden in einem weiten Sinne verwendet: Es geht um Anbieter und Angebote im kulturellen, sozialen, ökologischen oder Bildungsbereich, bei denen weniger der Nutzen des einzelnen Teilnehmers als vielmehr der gesamtgesellschaftliche Nutzen im Vordergrund steht. Auch viele gewinnorientierte Unternehmen produzieren einen gesellschaftlichen Nutzen (oft aber auch Kosten), der über das, was der individuelle Kunde bezahlt, hinausgeht. Die Ökonomie spricht von den positiven (und negativen) „externen Effekten" gewinnorientierten Handelns.

[3] Allerdings geht die Einführung eines neuen Marktmodels nicht immer nur auf das Handeln neuer privater Akteure zurück; oft geht eine ganze Reihe von Änderungen im institutionellen Umfeld voraus, die die Möglichkeit privaten, gewinnorientierten Handelns erst ermöglicht haben. Ein Beispiel dafür ist die Öffnung der klinischen medizinischen Versorgung für private Anbieter. Andersherum können geänderte institutionelle Rahmenbedingungen die Möglichkeit privaten einkommensorientierten Handelns auch stark einschränken, wie die Entwicklung der Situation der freiberuflichen Hebammen zeigt, die mittlerweile gezwungen sind, die Risiken, die mit ihrer Tätigkeit einhergehen, privat abzusichern. Zuvor wurden Teile der Kosten ihrer Tätigkeit gesellschaftlich getragen.

[4] Zur Umgehung des Anglizismus wird im Folgenden der Begriff des sozialen Unternehmers in der weiteren Bedeutung genutzt und die Anführungszeichen werden weggelassen.

in solchen Fällen auch „Intrapreneure“ (Pinchot, 1984) mehr erreichen, also Akteure, die innerhalb bestehender Organisationen gezielt Änderungen herbeiführen oder aus bestehenden Organisationen heraus neue Angebote schaffen. Diese Notwendigkeit der kooperativen Koordination macht die Nutzung von Steuerungsinstrumenten nötig, die nach allem, was wir wissen, immer auch hierarchische Elemente beinhalten (Friedmann, 2004[1962]). Die Diskussion des Instrumentes „Steuern über Ziele“ (s. Teil I und Küpper et al., 2014) hat deutlich gemacht, dass diese Steuerungsmechanismen aus verschiedenen Gründen, vor allem aber wegen der geringen Operationalisierbar- und Beobachtbarkeit sozialer Ziele, keine Wettbewerbsmechanismen herbeiführen können, die denen des Marktes mit seinen eindeutigen finanziellen Erfolgsindikatoren ähneln.

Es ist offen, wie und ob es unter solchen Bedingungen gelingt, die Effizienz und die Effektivität sozialer Angebote durch die Einbindung neuer Akteure zu steigern. Noch grundsätzlicher wurde inzwischen auch hinterfragt, inwiefern der dauerhafte Fokus auf Innovationen und neue Ideen überhaupt zur Effizienzsteigerung in sozialen Angeboten beiträgt (Seelos und Mair, 2012b). Die Problematik hängt eng mit der Frage der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen zusammen. Die Notwendigkeit, Kooperationspartner zu finden und Finanzierungswege zu öffnen, erzwingt oft eine Anpassung sozialer Angebote an die Erwartungen der Gegenüber. Es fehlen aber in der Regel die eindeutigen Kriterien, die eine Beurteilung des Nutzens dieser Anpassungen ermöglichen würden. Weil diese Kriterien außerdem, anders als im gewinnorientierten Unternehmen, in Abhängigkeit von den Zielen der Geldgeber wechseln, behindert der dauernde Zwang zur Anpassung an die Anforderungen der Partner möglicherweise den notwendigen langfristigen und strategischen Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen.

Entwicklung erfordert also nicht nur Innovation, sondern auch Kontinuität. Daraus ergibt sich eine große Bedeutung existierender Strukturen und Ressourcen sowie der spezifischen Ressourcen und Kapazitäten in bestehenden Organisationen für die langfristige Weiterentwicklung guter Angebote, aber auch für ein Verständnis von Innovation. Die Nutzung oder zumindest Berücksichtigung bestehender Strukturen ist nötig, weil einerseits Innovation selbst auf früheren Erfahrungen und vorhandenem Wissen aufbaut und weil andererseits die Etablierung neuer Angebote die Abstimmung mit der Umwelt und institutionelle Einbettung erfordert. Vor diesem Hintergrund wurden Projekte und Strukturen in den *LandZukunft*-Regionen, speziell wenn sie nicht innovativ erschienen, von der Begleitforschung daraufhin untersucht, wie sie sich vielleicht in ein größeres Innovations- oder Entwicklungssystem einfügen.

Die Frage, ob in den strukturschwachen peripheren Regionen des Modellvorhabens eher Neuerung oder Kontinuität erforderlich ist, muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass gerade in den strukturschwächsten Gemeinden und Landkreisen der Handlungsspielraum von Politik und Verwaltung aufgrund sinkender frei verwendbarer Mittel abnimmt und die Aufrechterhaltung mancher sozialer Angebote mit verlässlichen und langfristigen öffentlichen Mitteln oft nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Vergabe von Projektmitteln gerade an neue Akteure mit der impliziten Unterstellung, die etablierten aber gefährdeten Organisationen seien zu unflexibel und möglicherweise deshalb nicht in der Lage, benötigte Angebote zu sinkenden Preisen

anzubieten, erscheint so in nochmal anderem Licht. Das neue Angebot kann auch kurzfristig innovativ und günstig wirken und dennoch mittel- oder langfristig scheitern. Hat es dann etablierte Angebote ersetzt, so hat die Innovation vor allem zur weiteren Destabilisierung der Situation beigetragen. Aber auch wenn die etablierten Organisationen Projektmittel erhalten, hemmt möglicherweise gerade die zunehmende Notwendigkeit, sich immer an neuen Maßnahmen und deren Anforderungen auszurichten, einen kontinuierlichen Kapazitätsaufbau.

1.2 Strukturelle Bedingungen innovativer Projekte

Eine zentrale Frage ist also, wie die Weiterentwicklung sozialer Angebote gelingt oder genauer, wer unter welchen Bedingungen die notwendigen Neuerungen erkennen, initialisieren und umsetzen kann. Bei der Ableitung von Kriterien für die Beurteilung von Neuerungen und für den gezielten Aufbau der Fähigkeit zur Innovation kann man sich an den bekannten Eigenschaften von Innovationsprozessen orientieren. Der Begriff der Innovation schließt neben der Ideenfindung auch die gelungene Realisierung der Idee und den Zuspruch durch Andere, die so zur Nachhaltigkeit des neuen Angebots beitragen, ein. Innovationen erfordern also mindestens die folgenden Schritte[5]:

(1) Ideenentwicklung und Planung der technischen/organisatorischen Realisierung,

(2) Realisierung unter Aufbau der notwendigen Technologie und Organisationsstruktur sowie

(3) Mobilisierung von Kunden oder Unterstützern und Aufbau geeigneter Routinen für die nachhaltige Etablierung.

Gute Ideen in Schritt (1) zeichnet aus, dass die Mittel zu ihrer Realisierung, einschließlich des notwendigen Know-hows, grundsätzlich zugänglich sind. Außerdem adressieren gute Ideen einen Bedarf, weshalb ihre Entwicklung die genaue Kenntnis des „Marktes“ bzw. im Non-Profit-Bereich der institutionellen und sozialen Rahmenbedingungen erfordert. Gleichzeitig sind Kenntnisse der Voraussetzungen der Bereitstellung und der zu erwartenden direkten und indirekten Kosten, die damit einhergehen, nötig. Gute Ideen für potenzielle Innovationen werden deshalb in aller Regel von Experten ihres Bereiches entwickelt. Die Entwicklung hin zur Umsetzungsreife erfordert in den meisten Fällen die Kooperation unterschiedlicher Experten. Oft ist es zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht möglich, finanzielle Mittel von externen Unterstützern zu mobilisieren. Die Ideenentwicklung setzt also mindestens freie menschliche Ressourcen (Zeit und Wissen), oft aber auch freie eigene finanzielle Mittel voraus.

Die Realisierung der Idee in Schritt (2) erfordert das notwendige technische Wissen und den Erwerb und Umgang mit den benötigten Vorleistungen. Schumpeter beschrieb Innovation als die

[5] Das sequentielle Modell des Innovationsprozesses ist inzwischen häufig kritisiert worden (s. z. B. Chesbrough, 2003, oder Godin, 2006). Als Heuristik für die Strukturierung der weiteren Überlegungen reicht es aber hier aus.

Rekombination von Inputfaktoren; eine solche Rekombination erfordert in der Regel Souveränität im konventionellen Umgang mit den Vorleistungen, die für die Innovation genutzt werden. Nur selten ist dieses notwendige Wissen zum Umgang mit den verschiedenen Vorleistungen in einer einzelnen Person vorhanden; die Realisierung der Innovation erfordert deshalb noch öfter als schon die Ideenentwicklung Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren. Im Hinblick auf die Finanzierung erfordert Schritt (2) in aller Regel die Mobilisierung von größeren finanziellen Mitteln. Die Mobilisierung und die Verwaltung dieser Mittel setzen ihrerseits bestimmte Kompetenzen voraus.

Die Stabilisierung des neuen Angebots in Schritt (3) schließlich macht es erforderlich, Strukturen zu schaffen, die die dauerhafte Finanzierung und Weiterentwicklung der Innovation ermöglichen. Weiterentwicklung endet dabei nicht mit der einmaligen Erstellung eines funktionsfähigen Angebots; vielmehr muss die beständige Anpassung an eine sich immer wandelnde Umwelt organisational und technisch ermöglicht werden. Diese beständigen Neuerungen werden auch als inkrementelle Innovationen bezeichnet. Die Sicherstellung einer dauerhaften Finanzierung erfordert Geschäftsmodelle, in denen nicht zu viele Ressourcen in die immer wieder neue Akquise neuer Mittel investiert werden müssen und in denen die eigenen Ziele nicht ständig an die Ziele immer neuer Geldgeber angepasst werden müssen.

Die von der Ideenentwicklung bis zur Etablierung eines tragfähigen Geschäftsmodells notwendige Kooperation erfordert Strukturen, die die gemeinsame Entscheidung über den Ressourceneinsatz ermöglichen. Wo es wie bei der Ideenfindung noch überwiegend um immaterielle Ressourcen geht, kann diese Koordination oft noch in losen Netzwerken stattfinden. Netzwerke werden sich aber im Zuge erfolgreicher Innovationen in der Regel in organisierte Einrichtungen wandeln, zur Gründung solcher Einrichtungen beitragen, oder Einrichtungen suchen, die das Innovationsprojekt in den Phasen der Realisierung und Etablierung weiterführen. Die Organisation bietet durch ihre eigenen Ressourcen einen geschützten Raum in unsicherem Umfeld, dessen klare Regeln effektive Kooperation auch in Projekten mit ungewissem Ausgang ermöglichen und der gleichzeitig Umweltrisiken durch die eigenen Ressourcen abfedern kann.

Die Fähigkeit, ein Scheitern gegebenenfalls verkraften zu können, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für Innovationen, die immer mit Risiken einhergehen. Scheitern kann nur ertragen, wer nicht in akuter existenzieller Bedrohung steht – ein Unternehmen, das Liquiditätsprobleme hat und kurz vor dem Bankrott steht, also extremem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, ist in der Regel nicht mehr in der Lage, erfolgreich Innovationen zu realisieren. Die Möglichkeit, die mit Experimenten verbundenen Risiken einzugehen, erfordert die Existenz „freier“ Ressourcen, d. h. von Ressourcen, die nicht schon durch die Notwendigkeit, sich durch optimales Handeln zu behaupten, gebunden sind.

Neben der Verfügbarkeit der notwendigen materiellen und immateriellen Ressourcen ist Souveränität in der Entscheidung über die Verwendung der freien Ressourcen eine weitere zentrale Bedingung für Innovation (Leonard, 2013). Unternehmen unterliegen vor allem dem Wettbewerbsdruck. Werden Extraprofite generiert, so ist das Unternehmen kurzfristig relativ frei in der

Entscheidung der Nutzung dieser freien Ressourcen. Eine Schule hingegen unterliegt in hohem Maße weiteren externen Vorgaben, die auch ein strenges internes Regime erforderlich machen. Sie kann auch sporadische freie Ressourcen nicht beliebig einsetzen. Das hat nicht nur Nachteile: Verlässliche Regeln, Normen und Routinen sind eine Voraussetzung für die effiziente Koordination in und zwischen Organisationen und legitimieren die Übertragung von Ressourcen. Institutionelle Restriktionen wachsen deshalb in der Regel mit den verfügbaren Ressourcen an. Routinen, Regeln und Normen ermöglichen also einerseits die Akquisition und die kooperative Verwaltung gemeinsamer Ressourcen, können aber auch Innovationen behindern.

Im profitorientierten Unternehmen werden die notwendigen Ressourcen durch die Gewinne erfolgreicher Innovatoren weitgehend selbst generiert. Im Non-Profit-Bereich hingegen müssen die benötigten Ressourcen in der Regel von außen eingeworben werden. Das erfordert die Einigung auf gemeinsame verbindliche Ziele und Vertrauen. Vertrauen in Partner kann entstehen, wenn Kompetenzen durch das Vorhandensein von effektiven Strukturen und Erfahrung oder mindestens durch nachvollziehbare gut begründete Pläne nachgewiesen werden. Die gegenseitige Verpflichtung auf gemeinsame Ziele ist im Non-Profit-Bereich, wie in Teil I des Berichtes gezeigt wird, nicht ganz einfach zu erreichen. Die verbale Einigung auf ein gemeinsames Ziel reicht nicht aus, um freie Verfügung über Ressourcen abzugeben; zusätzlich müssen Motivation und Fähigkeiten überprüft bzw. eingeschätzt werden. Erst eine solche Kenntnis ermöglicht es dem „Prinzipal“, der dem „Agenten“ Ressourcen überlässt, die richtige Balance zwischen Autonomie und Steuerung in der Förderung von Innovationsprozessen zu finden.

Die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Innovationen wird also durch die folgenden Bedingungen deutlich erhöht:

- Das Vorhandensein ausreichender und qualitativ angemessener „freier“ materieller und immaterieller Ressourcen,
- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Routinen und Freiraum in der kooperativen Nutzung der Ressourcen durch die beteiligten Akteure und
- Fähigkeiten und geeignete Argumente zur Mobilisierung externer Ressourcen.

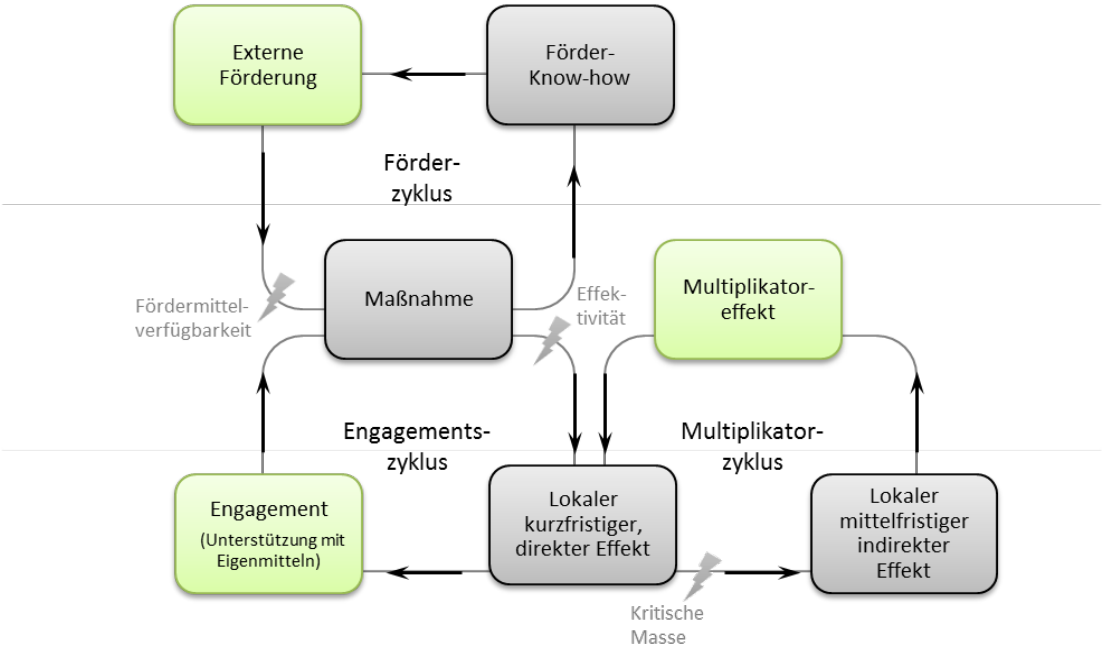
Die Begleitforschung hat untersucht, inwiefern diese strukturellen Bedingungen vorlagen oder im Rahmen des Modellvorhabens weiterentwickelt wurden und inwiefern es in Abhängigkeit davon gelungen ist, innovative Projekte zu initialisieren.

1.3 Entwicklungsdynamik und Förderung

Der Begriff der Innovation umfasst auch die erfolgreiche und nachhaltige Implementierung des neuen Angebotes. Projekte können aber auch in die Zukunft wirken, wenn ihre Wirkungen langfristig anhalten und sich womöglich sogar noch verstärken, wie es etwa der Fall wäre, wenn ein junger Mensch durch ein Projekt zu stärkerem Lerneifer motiviert würde, deshalb später Lehrer wird und seinerseits neue Kinder motiviert.

Ein solcher Effekt einer einzigen kurzfristigen Maßnahme ist schwer nachweisbar. Er ist auch eher unwahrscheinlich. Der Regelfall wird nicht die Selbstverstärkung, sondern die Abschwächung des Effektes mit der Zeit sein. Ein einmaliges Projekt mag motivierend auf Schüler wirken, wenn es aber einmalig bleibt, reicht das nur unter sehr günstigen Umständen, um die Schüler langfristig motiviert zu halten. Dafür ist es vielmehr notwendig, dass entsprechende effektive Maßnahmen wiederholt oder dauerhaft angeboten werden. Dazu aber werden in der Regel finanzielle und personelle Unterstützungsleistungen benötigt. Diese Unterstützungsleistungen lassen sich am besten dann mobilisieren, wenn erste (kurzfristige) Erfolge schon sichtbar waren oder zumindest in den Augen der Unterstützer zu erwarten sind. Zusammengefasst dargestellt sind die beschriebenen Möglichkeiten langfristiger Effekte in Abbildung III-1.1.

Abbildung III-1.1: Mögliche Wirkungsweisen der Projektförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Optimalfall löst die einmalige Intervention im Rahmen einer externen Förderung (oben links in Abbildung III-1.1) über eine bestimmte kurzfristige Maßnahme einen in der Regel ökonomisch begründeten selbstverstärkenden Prozess und entsprechende Multiplikatoreffekte aus (Multiplikatorzyklus in Abbildung III-1.1). Häufig wird das bei wirtschaftlichen Interventionen wie Investitionsförderungen erwartet, bei denen davon ausgegangen wird, dass die neuen Produktionsmittel zusätzliche Einkommen generieren, die entweder reinvestiert oder aber für Produkte anderer Produzenten ausgegeben werden, die das Geld ihrerseits investieren können. Das oben angeführte Beispiel eines jungen Menschen, der das selbst Erlernte später seinerseits als Lehrer weitergibt, ist ein nicht ökonomisches Beispiel für Multiplikatoreffekte.

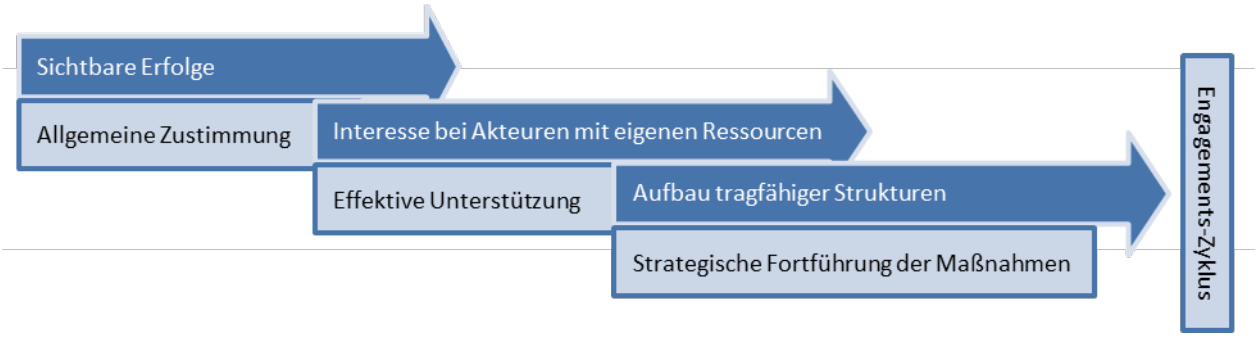
Gerade unter nicht primär ökonomischen Zielsetzungen entstehen aber oft keine derartigen Multiplikatoreffekte. Der hier erzeugte spezifische Mehrwert ergänzt nicht ohne weiteres die Wirkungen anderer Maßnahmen. Gelingt es nicht auf Anhieb, durch ein Projekt weitere, von Förderung und dem Engagement Dritter unabhängige, Aktivitäten im Multiplikatorzyklus zu ermöglichen, so könnte doch der mögliche kurzfristige Erfolg im Engagementzyklus als glaubhaftes Signal Vertrauen wecken (vgl. Kapitel III-1.2) und Andere zur weiteren Unterstützung einer Maßnahme motivieren; die kurzfristigen Effekte könnten dann zeitlich ausgedehnt werden und sich akkumulieren. Die Wahrscheinlichkeit würde dann steigen, dass durch die Projekte doch noch weitere Aktivitäten ermöglicht und angestoßen werden. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, dass keine weitere Unterstützung mobilisiert werden kann. Die Projekte bleiben dann ohne mittel- und langfristige Wirkungen. Oft führt aber das neue Förder-Know-how dazu, dass für die gleichen oder ähnlichen Projekte neue staatliche Fördermittel eingeworben werden können, sodass ein Förderzyklus einsetzt.

Ein solcher Förderzyklus kann durchaus in einen Engagements- oder Multiplikatorzyklus münden; es besteht aber die Gefahr, dass durch die Konzentration auf staatliche Projektfördermittel das Gespür für die tatsächlichen Bedarfe und für alternative Finanzierungsmöglichkeiten verloren geht. Maßnahmen werden dann vor allem deshalb durchgeführt, weil entsprechende Fördermittel verfügbar sind. Mit jeder Durchführung geförderter Maßnahmen steigt die Routine in der (finanziellen und administrativen) Abwicklung, sodass die Mobilisierung der Fördermittel immer leichter fällt und weniger Ressourcen verbraucht. Die Maßnahmen richten sich im schlechtesten Fall immer weniger nach ihrer Effektivität und Attraktivität für die Adressaten und für mögliche Unterstützer vor Ort, sondern zunehmend nach der Fördermittelverfügbarkeit. In diesem Fall könnte die Entwicklung im Förderzyklus und einer daraus entstehenden Förderwirtschaft (vgl. Küpper et al., 2014) gefangen bleiben.

Die klare Kommunikation einer fehlenden Fortsetzung der Förderung half, die Gefahr eines solchen „negativen Förderzyklus“ im Modellvorhaben *LandZukunft* zu verringern. Wohl aber wurde für viele Projekte in anderen, ähnlich gelagerten Förderprogrammen nach Anschlussfinanzierungen gesucht. Alternative Finanzierungswege und private Unterstützer wurden selten und noch seltener erfolgreich angesprochen. Auch die relativ große inhaltliche Offenheit des Modellvorhabens stand der Gefahr der Entwicklung einer „Förderwirtschaft“ mit Institutionen, die sich primär auf die Akquise von Fördermitteln spezialisieren, entgegen. Stattdessen bemühte man sich angesichts der Forderung nach einer Einbindung unternehmerischer Menschen darum, solche Themen und Projekte zu behandeln, die auf Unterstützung in der Region stoßen würden. Die Erklärung dieser Strategien und ihrer Wirkungen auf die Realisierung innovativer Lösungen war ein weiteres Ziel der Begleitforschung. Insgesamt wurde bei jeweils unterschiedlicher inhaltlicher Schwerpunktsetzung untersucht, inwiefern das Zusammenwirken der *LandZukunft*-Förderung mit den Strategien, Kompetenzen und strukturellen Bedingungen der regionalen Akteure und Projektträger geeignet war, innovative Projekte anzustoßen und so eine Förder-, Engagements- oder sogar eine Multiplikatordynamik zu initialisieren.

Es wird davon ausgegangen, dass der Engagementszyklus im Non-Profit-Bereich dem meist nur langfristig zu erwartenden Multiplikatorzyklus vorausgeht. Voraussetzung des autochthonen Engagements ist, Menschen in der Region davon zu überzeugen, dass Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung der Region beitragen könnten. So wird durch die Begleitforschung die Schaffung neuer Unterstützungsstrukturen als, wenn auch unvollkommener, Indikator für die erwartete Nachhaltigkeit der Maßnahme gewertet. Der Erfolg wird dann an der Stärke der Unterstützung in Köpfen und Mitteln gemessen (Abbildung III-1.2). Berücksichtigt werden muss dabei allerdings, inwiefern diejenigen, die möglicherweise von der Unterstützung profitieren, zur Unterstützung oder zur Mobilisierung von Unterstützung in der Lage sind. Gerade sozial benachteiligten Gruppen fehlen in der Regel die notwendigen Ressourcen (s. a. Küpper et al., 2014).

Abbildung III-1.2: Zusammenhang zwischen Erfolg, Unterstützung und Nachhaltigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

1.4 Operationalisierung des Konzeptes

Als Indikator für die zu erwartende Nachhaltigkeit der Maßnahme müssen aber nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Strukturen und Institutionen der Unterstützung untersucht werden. Ist die Unterstützung so organisiert, dass die mobilisierten Ressourcen auch effektiv eingesetzt werden können? Wird der Unterstützung ein Rahmen gegeben, der das Engagement aufrecht erhält und zur weiteren Unterstützung motiviert?

Durch die Begleitforschung wurde in den verschiedenen Kontexten untersucht, welche eigenen Ressourcen die Projektträger mitbringen, wie die Zusammenarbeit im Projekt und darüber hinaus organisiert ist, welche Argumente die Projektträger und regionalen Akteure zur Mobilisierung der Ressourcen vorbringen, welche Kriterien in der *LandZukunft*-Förderung in den Regionen angelegt werden und auf welche Erfahrungen sie im Hinblick auf ihre Argumente und Aktivitäten schon zurückgreifen können. Der Textkasten zeigt in verallgemeinerter Form die entsprechenden Fragen, die auf Ebene der Projekte und Projektträger zu beantworten waren.

Fragen zur Beurteilung der mobilisierten Unterstützung

Mobilisierung von Unterstützung

- Wurde um Unterstützung geworben? Mit welchen Argumenten?
- Sind die Nutznießer selbst die Unterstützer oder handelt es sich um ihre Vertreter oder andere Dritte?
- Was motiviert die Unterstützer?

Bedeutung der Unterstützung

- Wer unterstützt aus welchem institutionellen Kontext heraus?
- In welcher Beziehung stehen die Unterstützer zueinander?
- Welche und wie viele Ressourcen bringen die Unterstützer auf?

Effektivität der Unterstützung

- Wie koordinieren sich die Unterstützer untereinander?
- Gibt es eine „Lead-Organisation“ oder eine zentrale treibende Persönlichkeit?
- Hat die Lead-Organisation eine zentrale Netzwerkrolle?
- Wie werden die aufgebrachten Ressourcen verwaltet?

Langfristigkeit der Unterstützung

- Wie werden Maßnahmen und ihre Wirkungen erfasst und dokumentiert?
- Wird um weitere Unterstützer geworben?
- Was sind die Ziele der Unterstützung?

Was von der Unterstützung der Projektträger erwartet werden kann, wenn es um die erfolgreiche und nachhaltige Realisierung von Innovationen geht, hängt also stark vom institutionellen Umfeld und von der Ressourcenausstattung der Träger und ihrer Partner ab. Erhält etwa eine Schule Projektfördermittel, so erhöht das ihre Autonomie nur unwesentlich, da sie im Verhältnis zu ihrer Ressourcenausstattung starken institutionellen Restriktionen unterliegt. Die Schule wird also nur in den seltensten Fällen mithilfe der einmaligen Projektförderung nachhaltige Neuerungen implementieren, weil die dazu nötigen umfangreichen institutionellen Abstimmungen mehr freie Ressourcen erfordern würden. Die Schule wird aber das Projektgeld in der Regel im Sinne ihres eng definierten institutionellen Auftrags einsetzen. Eine Hochschule hat im Gegensatz dazu in aller Regel mehr freie (Human-)Ressourcen. Sie kann eventuell durch strategischen Einsatz der Fördermittel ein Projekt langfristiger und nachhaltiger aufstellen, andererseits geht diese Autonomie aus Sicht des Geldgebers mit der Gefahr einher, dass die verfolgten Ziele von den propagierten Zielen abweichen.

Die Landkreise unterscheiden sich stark in ihren *LandZukunft*-Zielen und –Aktivitäten. Auch das institutionelle Umfeld der Projekte unterscheidet sich deutlich zwischen Regionen, von denen manche im Bildungs-, andere im Tourismusbereich und Dritte überwiegend im rein privaten Sektor fördern. Die Regionen unterscheiden sich aber vor allem auch in der Bedeutung, die sie dem jeweiligen institutionellen Umfeld und seiner Gestaltung beimessen. Die Begleitforschung untersucht, welchen Einfluss das auf den Erfolg des Modellvorhabens in den Regionen hatte. Nur Holzminden hat den institutionellen Strukturen von Anfang an eine große Bedeutung beigemessen. In Holzminden, Dithmarschen und teilweise auch in Birkenfeld wurden Themen durch zentrale Gremien identifiziert, die dann zur Entwicklung innovativer Projekte aufriefen.

In der Uckermark und teilweise auch in Birkenfeld setzte man wie im Modellvorhaben *LandZukunft* insgesamt darauf, dass die „unternehmerischen Menschen“[6] vor Ort die vorhandenen Ressourcen und Bedarfe am besten kennen. Inhaltlich präzise Ziele wurden nicht vorgegeben (s. a. Küpper et al., 2014). Bei diesem Vorgehen hängt es von den strukturellen Voraussetzungen auf Ebene der Projektträger ab, inwiefern Förderung und Projekte dann zur Entwicklung eines Förder-, Engagements- oder Multiplikatorzyklus beitragen. Der Zusammenhang zwischen Finanzierung, Organisation, thematischer Ausrichtung und Entwicklung wird in der Uckermark (Kapitel III-3) untersucht, um herauszufinden, unter welchen Bedingungen auf Seiten der Projektträger Förderung in diesem Ansatz geeignet ist, tragfähige innovative Projekte zu induzieren.

In Holzminden (Kapitel III-4) wurden die einmaligen Projektmittel genutzt, um die Entwicklung der eigenen spezifischen Kompetenzen und Kapazitäten voranzutreiben. Hier wurde auf die kontinuierliche Weiterentwicklung von bereits Erreichtem gesetzt, um eine langfristige neue Struktur zur Förderung der touristischen Entwicklung zu stärken und weiter auszubauen. Mithilfe der aufgebauten professionellen Unterstützung der Tourismusanbieter soll letztlich ein Multiplikatorzyklus in Gang gesetzt werden. Am Beispiel Holzmindens wird diskutiert, wie eine starke koordinierende Organisation dazu beitragen kann, neue Konzepte, hier in der Tourismusentwicklung, durchzusetzen und welche möglichen Probleme damit aber auch einhergehen können. Einen Kontrast dazu bildet die Untersuchung des ebenfalls in Holzminden ausgetesteten Instruments der Mikrofinanzierung, bei dem es sich um ein eindeutig förderinduziertes Angebot ohne institutionelle Einbettung in der Region handelt.

Nach diesen größeren übergreifenden Studien zu zwei gegensätzlichen Förderstrategien wird am Beispiel weiterer kleinerer Studien in den Regionen Dithmarschen und Birkenfeld der Prozess „induzierter Innovation“ kritisch beleuchtet. Das Beispiel Birkenfeld mit dem wichtigen Projektträger Hochschule (Kapitel III-5) zeigt, wie die Entwicklung professioneller Trägerstrukturen in einem durch Projektförderung geprägten Umfeld vor allem das Entstehen eines Förderzyklus begünstigt. Es wird deutlich, dass entsprechende Strukturen durchaus dauerhaft und aus regionaler,

[6] Der Begriff „unternehmerische Menschen“ ist den Formulierungen in der Beschreibung des Modellvorhabens durch das BMEL entlehnt. Der unternehmerische Mensch kann als potenzieller sozialer Unternehmer gesehen werden, dem nur möglicherweise noch die Gelegenheit zur Realisierung seiner Ideen fehlt.

wenn auch nicht aus volkswirtschaftlicher Sicht, fruchtbar sein können, ohne unbedingt auch Engagements- oder Multiplikatordynamiken in Gang zu setzen, solange Projektfördermittel nicht versiegen.

In Dithmarschen schließlich (Kapitel III-6) sollte durch Förderung im Bildungsbereich ein „Engagementszyklus“ in Gang gesetzt werden. Untersucht wurde, inwiefern das vor dem Hintergrund eines institutionell stark geregelten Umfeldes gelang und wie staatliche und private Ressourcen dabei zusammen wirkten.

In allen Regionen wurde erkannt, wie wichtig es ist, die weitere Öffentlichkeit zu informieren, um ausreichend Unterstützung für die Initialisierung der erwünschten Dynamiken zu mobilisieren. Im folgenden Kapitel werden daher einführend die Ergebnisse einer Medienresonanzanalyse dargestellt, die zeigt, welchen Ideen und Projekten in der Öffentlichkeit die größte Aufmerksamkeit zugekommen ist. Diese Aufmerksamkeit in den Medien wird als ein, wenn auch unvollkommener, Indikator für Innovativität und Unterstützung gewertet. Das Kapitel III-2 dient gleichzeitig als Überblick über die wichtigsten Themen und Projekte in den Regionen.

2 *LandZukunft* und seine Projekte im Spiegel der Medien

Als Modellvorhaben soll *LandZukunft* das Ausprobieren neuer Ideen und ein Lernen aus Erfahrung ermöglichen. Um neue Ideen erfolgreich zu realisieren, ist die Unterstützung von Partnern, Sponsoren und potenziellen Kunden oder anderen Interessierten nötig. Um dafür zu werben, muss die Kommunikation von Ansätzen und ihren Ergebnissen in und über die Region hinaus gewährleistet sein. Der Presse kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Sie ist wichtig zur Informationsverbreitung und zur Meinungsbildung. Ob Projekte des Modellvorhabens medial Aufmerksamkeit erregen, hängt sowohl von der Relevanz ab, die ihnen von außen zugesprochen wird, als auch von der Pressearbeit, die auf den verschiedenen Verantwortungsebenen des Modellvorhabens geleistet wird. Dabei gilt: Je „lokaler" das Medium, umso einfacher ist es auch durch gezielte Pressearbeit zu beeinflussen. Allgemein wird in der Presse über das berichtet, was neu ist und die Leser interessiert und anspricht. Die Medienresonanz wird daher von der Begleitforschung auch als ein, wenn auch unvollkommener, Indikator für die Innovativität eines Projektes und für die Unterstützung, die es aus der weiteren Öffentlichkeit erfährt, gewertet.

Vor diesem Hintergrund trifft dieses Kapitel Aussagen zur medialen Resonanz auf das gesamte Modellvorhaben und über einzelne Projekte. Da nur von Dithmarschen eine Presseschau zum Modellvorhaben *LandZukunft* in der Region zur Verfügung gestellt werden konnte, erfolgte eine eigene Suchanfrage in den online zugänglichen Archiven der Tagespresse (Tabelle III-2.1). Für die Uckermark waren dies die Märkische Oderzeitung und der Uckermark Kurier. Zur Berichterstattung in Holzminden wurde, da die Zusammenarbeit in der Modellregion kreisübergreifend ist, sowohl in der Hessischen-Niedersächsischen Allgemeinen und im Täglichen Anzeiger Holzminden als auch in der Deister-Weserzeitung gesucht. In Dithmarschen wurden die Dithmarscher Landeszeitung und der Schleswig-Holsteinische Zeitungsverlag (SHZ) ausgewertet. Darüber hinaus fließen in Dithmarschen die Ergebnisse der von der AktivRegion Dithmarschen e. V. zur Verfügung gestellten Presseschau in die Betrachtung mit ein.[1] Für Birkenfeld wurde auf die Archive der Rhein-Zeitung zurückgegriffen. Auf überregionaler Ebene wurden die drei auflagestärksten Zeitungen Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung und Welt herangezogen (IVW, 2015).

Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in den verschiedenen Zeitungen und Regionen muss einschränkend festgestellt werden, dass der Datenbestand der Archive unterschiedlich ist. Zwar geht die zeitliche Vorhaltung von Artikeln in allen Archiven über die Laufzeit des Modellvorhabens hinaus, d. h. alle in dem Zeitraum 2012 bis heute erschienenen Artikel sollten auch als Treffer angezeigt sein. Allerdings umfassen manche Archive nur online gespeicherte Inhalte während die in der Print-Ausgabe erschienen Zeitungsartikel in den Ergebnissen nicht wiedergeben werden (Tabelle III-2.1).

[1] Die Presseschau umfasst u. a. sowohl die Online- als auch die Printausgaben folgender Zeitungen/Blätter: Brunsbüttel Magazin, Dithmarscher Landeszeitung, SHZ, Heider Anzeigenblatt, Chemo CoastPark Newsletter, Der Marschbote, Nordanzeiger, Norddeutsche Rundschau.

Tabelle III-2.1: Regionale Tagespresse

Region	Zeitung	Datenlage
Uckermark	Uckermark Kurier	Online und Print
	Märkische Oderzeitung	Nur Online
Holzminden	Hessischen-Niersächsischen Allgemeinen	Online und Print
	Täglichen Anzeiger Holzminden	Nur Online
	Deister-Weserzeitung	Online und Print
Dithmarschen	Dithmarscher Landeszeitung	Nur Online
	Schleswig-Holsteinische Zeitungsverlag	Online und Print
Birkenfeld	Rhein-Zeitung	Online und Print

Quelle: Eigene Darstellung.

Im folgenden Kapitel III-2.1 wird das mediale Echo auf das Modellvorhaben insgesamt untersucht, während im anschließenden Kapitel III-2.2 die mediale Resonanz der einzelnen Projekte in den vier Regionen herausarbeitet wird.

2.1 Mediale Resonanz auf das Modellvorhaben insgesamt

In den untersuchten überregionalen Tageszeitungen spielt das Modellvorhaben *LandZukunft* keine Rolle. Weder Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung noch die Welt berichten über das Modellvorhaben. Es gab allerdings im überregionalen Rundfunk in 2015 ausführliche Berichte[2] über das Modellvorhaben *LandZukunft* und seine Projekte in den Modellregionen Dithmarschen und Uckermark. Dabei standen für Dithmarschen der Bildungsfokus und die Talentekompasse für die Dokumentation der außerschulischen Bildungserfahrungen von Kindern (s. Kapitel III-5) sowie die Dorfinnenentwicklung im Zusammenhang mit dem Aufbau eines neuen Altenpflegekonzeptes in Wesselburen im Zentrum. Für die Uckermark wurde ausführlich über das Projekt Kombi-Bus, durch das der gleichzeitige Transport von Personen und regionalen Waren im öffentlichen Verkehr ermöglicht werden sollte, berichtet. Auf besonderes Interesse bei den überregionalen Journalisten weckte das Thema der Zusammenarbeit von Verwaltung und Unternehmern zugunsten der Regionalentwicklung. Neben der Erzählung von Erfolgsgeschichten fand hier nur in Ansätzen auch eine kritische Reflektion statt, die notwendig gewesen wäre, um ein überregionales Lernen auf diesem Wege zu befördern.

[2] http://ic-mn.de/polititk/*LandZukunft*-ein-modellprojekt-fuer-laendliche-regionalentwicklung; http://www.deutschlandradiokultur.de/foerderung-im-laendlichen-raum-dithmarschen-plant-den.1001.de.html?dram:article_id=329555; letzter Zugriff am 09.02.2016

Einzelnen auch mit *LandZukunft* geförderten Projekten wurde unabhängig vom Modellvorhaben überregionale Aufmerksamkeit zuteil. Das Elektromobilitätszentrum Birkenfeld, in dem Schüler ebenso wie Werkstätten rund um das Thema Elektromobilität geschult werden sollen (s. Kapitel III-5), zum Beispiel wurde als „Ort im Land der Ideen" in der entsprechenden Standortinitiative der Bundesregierung und der deutschen Industrie ausgezeichnet. Auch mit dieser Auszeichnung ist allerdings keine weitergehende Reflektion eines Projektes verbunden. Das Projekt bestand zudem schon vor *LandZukunft* und wurde völlig unabhängig von dem Modellvorhaben ausgezeichnet. Das gleiche gilt für ein zweites Beispiel, die Willkommensagentur des Vereins „Zuhause in Brandenburg e. V." der Uckermark, die sich darum bemüht, neu Zuziehende oder Zurückkehrende den Anfang in der neuen (alten) Heimat zu erleichtern. Auch die Willkommensagentur wurde unabhängig von *LandZukunft* als „Ort im Land der Ideen" ausgezeichnet und ihre Vorsitzende wurde schon früher für ihr ehrenamtliches Engagement im Verein durch eine Einladung von Bundespräsident Joachim Gauck zum Bürgerfest im Schlosspark Bellevue, mit dem vor allem das Ehrenamt geehrt werden soll, ausgezeichnet. Die Willkommensagentur fand immer wieder auch in überregionalen Blättern und meist im Zusammenhang mit Berichten über besonders stark von Abwanderung betroffene Regionen der neuen Bundesländer Beachtung, wie zum Beispiel 2013 in der Neuen Zürcher Zeitung[3]. Auch in diesen Berichten ging es in der Regel weniger um kritisch-konstruktive Reflektion als darum, einen hoffnungsvollen Kontrapunkt zur sonst eher pessimistischen Berichterstattung zu setzen. Gerade diese Form der medialen Aufmerksamkeit und die beschriebenen Formen der öffentlichkeitswirksamen Auszeichnungen zeigen, dass auf der Suche nach beispielhaften Ideen und Projekten eine Tendenz besteht, die immer gleichen Vorzeigeprojekte auszuwählen.

In der regionalen Tagespresse wird über das Modellvorhaben *LandZukunft* in unterschiedlichem Umfang berichtet. Im Landkreis Birkenfeld ergibt eine Recherche zum Stichwort „*LandZukunft*" 23 Presseberichte, in Holzminden sind es 60 Artikel. Am meisten Treffer erzielt die Recherche in Dithmarschen mit 98 Artikeln, in denen Bezug auf das Modellvorhaben genommen wird, am wenigsten in der Uckermark mit 14 Ergebnissen. Diese Ergebnisse sind aufgrund der geschilderten Datenlage allerdings nur eingeschränkt vergleichbar.

Aufschlussreicher ist es, sich die Art der Berichterstattung über das Modellvorhaben innerhalb der Regionen genauer anzuschauen. In den meisten Fällen handelt es sich um neutral bis positiv formulierte Artikel. In der Uckermark, Holzminden und Dithmarschen werden jedoch auch kritische Aspekte beleuchtet: Vier von 14 Artikeln zum Modellvorhaben in der Uckermark gehen auf den Konflikt um ein Projekt ein, das die Errichtung einer kommunalen Arztpraxis zum Ziel hatte. Dieses Projekt sollte ursprünglich gefördert werden – ein Beschluss des Entscheidungsgremiums lag bereits vor – die *LandZukunft*-Mittel wurden letztendlich jedoch zurückgezogen. Auch in Holzminden gibt es kritische Berichterstattung: In vier von 60 Artikeln wird über die Überlegungen einer der Mitgliedsgemeinden berichtet, aus der Destinationsmanagementorganisation SVR e. V. (s. Ka-

[3] http://www.nzz.ch/uckermarcksche-charmeoffensive-1.18113724, letzter Zugriff am 15.02.2016.

pitel III-4) auszutreten, die in der Region für *LandZukunft* eine zentrale Rolle spielte. In Dithmarschen wird in drei Artikeln über die politische Diskussion, die die Absage der Beteiligung am Talentekompass in einer Gemeinde zur Folge hat, berichtet. Zudem erfolgt in elf von 18 Artikeln auf Projektebene eine kritische Begleitung der geförderten Ortsinnenentwicklung in Lunden. Diese kritische Berichterstattung ist wichtig vor dem Hintergrund, dass zum Lernen aus Erfahrungen auch die Reflexion von Problemen gehört; sie erfolgt aber da, wo Berichterstattung vor allem auf die Pressearbeit der Beteiligten selbst zurückgeht, eher nicht.

2.2 Lokale mediale Resonanz auf die geförderten Projekte

Die mit *LandZukunft*-Mitteln geförderten Projekte finden in sehr unterschiedlichem Maße in der Regionalpresse Widerhall. Meist konzentriert sich die Berichterstattung in den vier Regionen auf nur einige wenige Projekte. In der regionsbezogenen Suche wurde so vorgegangen, dass die Projektnamen als Stichworte in den Online-Archiven genutzt wurden.[4] Darüber hinaus wurde mithilfe des Stichworts „*LandZukunft*“ die Anzahl der Treffer je Projekt gesucht, um Aussagen treffen zu können, welche Projekte im Zusammenhang mit *LandZukunft* genannt wurden. Die Ergebnisse sind den Tabellen III-2.2 bis III-2.5 zu entnehmen.

Die Online-Suche in der Märkischen Oderzeitung und im Uckermark Kurier für die Uckermark identifiziert Berichte über 14 von insgesamt 40 geförderten Projekten (Tabelle III-2.2). Im Fokus der Berichterstattung steht der Kombi-Bus (s. o.), auf den alleine 23 der insgesamt 54 Presse-Artikel entfallen. Über die Willkommensagentur, die Hinzuziehenden und Rückkehrern in die Uckermark den Start in der neuen (alten) Heimat erleichtern möchte, wird in neun Artikeln berichtet. Die beiden anderen Starterprojekte des Modellvorhabens, Annenwalder Schiffchen zur Schaffung touristischer Übernachtungsmöglichkeiten auf dem Wasser und Campus Handwerk zur Weiterentwicklung von Angeboten des Handwerks in einer alternden Gesellschaft, finden dagegen keine Erwähnung. Weiterhin werden die Projekte zur Wiederansiedlung des atlantischen Störs in vier Artikeln und das Adventure Camp Solaris, durch das neue touristische Übernachtungsmöglichkeiten in „Schlummerfässern“ geschaffen werden sollen, bzw. der Dorfladen Klockow in je drei Artikeln erwähnt. In der Mehrzahl dieser Artikel wird auf eine Bezugnahme zum Modellvorhaben verzichtet: Nur in einem von neun Artikeln zur Willkommensagentur wird *LandZukunft* erwähnt, im Zusammenhang mit dem Kombi-Bus wird in nur zwei Fällen auf *LandZukunft* verwiesen. In beiden Fällen könnten die fehlenden Bezüge auch dadurch erklärbar sein, dass die Projekte Aktivitäten fortführten, die auch schon vor dem Modellvorhaben existierten. Insgesamt wird in der Uckermark in nur fünf der 54 projektbezogenen Presseberichte das Modellvorhaben erwähnt.

[4] Die Suche auf Projektebene war auf die Projekttitel, bzw. wenn diese zu lang waren, auf Teile der Projekttitel begrenzt. Diese enge Suche gewährleistet unseres Erachtens eine bessere Vergleichbarkeit als eine kontextuelle Suche.

Tabelle III-2.2: Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Uckermark)

	Projektbezeichnung	Träger	Projekttyp	Treffer: LandZukunft	Treffer: Projekttitel
1	Kombi-Bus	Unternehmen	Starterprojekt	2	23
2	Willkommens-Agentur	Verein	Starterprojekt	1	9
3	Wiederansiedlung Atlantischer Stör	Einzelperson		0	4
4	Adventure Camp Solaris	Einzelperson		0	3
5	Dorfladen Klockow	Verein		0	3
6	Bistro an der Wasserburg	Öfft. Unternehmen		0	2
7	Kräuterregion Uckermark	Öfft. Unternehmen		1	2
8	Wohnanlage Mensch und Tier	Einzelperson		0	2
9	Gesundheitspark Angermünde	Verein		1	1
10	Umbau einer kommunalen Wohnung zur Arztpraxis	Öfft. Unternehmen		0	1
11	Künstlerische Betreuung von Demenzkranken	Einzelperson		0	1
12	ANDANTE	Einzelperson		0	1
13	Obstweinschenke	Einzelperson		0	1
14	KunstCafe' KlosterGut	Verein		0	1
	Gesamt (bezogen auf alle 40 Projekte)			**5**	**54**

Quelle: Eigene Auswertung von Uckermark Kurier und Märkischer Oderzeitung (19.05.2015)

In Holzminden wurden 16 der 38 Projekte in insgesamt 46 Zeitungsartikeln erwähnt. Besonders sticht das geförderte Baumhaushotel mit 14 der 47 Zeitungsartikel hervor (Tabelle III-2.3). Weiterhin wird über die Modelldorfinitiativen, in der Dörfer in Abhängigkeit vom Engagement ihrer Bevölkerung Fördergelder erhielten (s. Küpper et al., 2014), den Monumentendienst, in dem es um die Förderung des Bemühens privater Hausbesitzer, ihre historische Bausubstanz in gutem Zustand zu halten, ging, die Image- und Sensibilisierungskampagne in der Tourismusregion und die Mikrokreditvergabe (s. Kapitel III-4.4) berichtet. Der große Teil der Berichterstattung konzentriert sich damit neben dem Baumhaushotel auf die Starterprojekte[5] des Modellvorhabens. Auffällig ist auch, dass vor allem über Projekte von Kommunen und Vereinen und weniger über Vorhaben von Einzelpersonen und Unternehmen, die als Projektträger zahlenmäßig stark vertreten sind (s. Kapitel 2), berichtet wird.

Betrachtet man die Bezugnahme zu dem Modellvorhaben, erkennt man, dass im Gegensatz zur Uckermark in Holzminden mit 24 von 46 gut die Hälfte der Artikel auf die Förderung durch *LandZukunft* hinweist. Das trifft insbesondere auf die Starterprojekte zu, die meist im Bezug zum Modellvorhaben erwähnt werden. Im Falle des Baumhaushotels informiert lediglich ein Artikel über

[5] Bei den Starterprojekten handelt es sich um die oftmals größeren und prägenden Projekte, die schon in den Bewerbungsunterlagen der 17 Wettbewerbsregionen des Modellvorhabens angeführt wurden.

die Förderung. Die häufige Erwähnung zusammen mit dem Bezug zum Modellvorhaben kann sich durch eine intensive Pressearbeit der Modellregion erklären lassen.

Tabelle III-2.3: Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Holzminden)

	Projektbezeichnung	Träger	Projekttyp	Treffer: LandZukunft	Treffer: Projekttitel
1	Baumhaushotel	Unternehmen		1	14
2	Monumentendienst	Einrichtung in öfftl. Trägerschaft	Starterprojekt	3	4
3	Modelldorf Reileifzen	Verein	Starterprojekt	4	4
4	Image- und Sensibilisierungskampagne	Verein	Starterprojekt	0	3
5	Modelldorf Polle	Kommune	Starterprojekt	3	3
6	Modelldorf Silberborn	Kommune	Starterprojekt	1	3
7	Modelldorf Oedelsheim	Kommune	Starterprojekt	2	2
8	Mikrokredit	Unternehmen	Starterprojekt	2	2
9	Modelldorf Lauenförde	Kommune	Starterprojekt	1	2
10	Aufwertung Ebersnackenturm	Verein		1	2
11	Wohnmobilpark Ottenstein	Kommune		2	2
12	Beratung und Qualifizierung	Verein	Starterprojekt	3	2
13	Historische Stadt Stadtoldendorf	Kommune		0	1
14	Gasthaus Johanning: Barrierefreiheit	Einzelperson		0	1
15	Infoterminals Boffzen	Kommune		1	1
	Gesamt (bezogen auf alle 38 Projekte)			**24**	**46**

Quelle: Eigene Auswertung von Täglicher Anzeiger Holzminden, Hessische/Niedersächsische Allgemeine, Deister- und Weserzeitung (19.05.2015)

Die Suche nach Projekttiteln in Dithmarschen ergibt für die 25 Projekte insgesamt 142 Treffer (Tabelle III-2.4).[6] Im Vergleich zur Uckermark und zu Holzminden ist die Berichterstattung breiter über verschiedene Projekte gestreut, wenn auch der Talentekompass (s. o.; s. Kapitel III-6) Brunsbüttel mit 38 Artikeln herausragt. Über die Talentekompasse Albersdorf und Büsum-Wesselburen wird 15 bzw. sieben Mal berichtet. Die Projekte zur Ortsinnenentwicklung in Wesselburen (s. o.) und Lunden sowie der Innovationspreis „Plietsche Lüüd“, bei dem in regelmäßigem Abstand engagierte Personen und Organisationen der Region mit besonders interessanten Ideen ausgezeichnet werden, werden in jeweils 18 Artikeln erwähnt.

[6] Neben den regionalen Zeitungen des Schleswig-Holsteinischen Zeitungsverlags und der Dithmarscher Landeszeitung fließen dabei die Ergebnisse der Presseschau mit ein, was die vergleichsweise hohe Artikelzahl erklärt. Eventuell vorkommende Dopplungen in der Presseschau gegenüber der eigenen Recherche wurden nicht berücksichtigt.

Somit bezieht sich die Berichterstattung in Dithmarschen ebenso wie in Holzminden vor allem auf die Starterprojekte. Das Bildungsbudget, ebenfalls ein Starterprojekt, in dem eine Bestandsaufnahme der in der Region vorhandenen Mittel für die Finanzierung von Bildung und eine Einschätzung der Möglichkeit, die Verwendung dieser Mittel stärker zu koordinieren, vorgenommen wird, wird überhaupt nicht in der lokalen Presse erwähnt. . Über die Sonderprojekte, kleinere Investitionen von Bildungseinrichtungen, die mit *LandZukunft*-Mitteln gefördert wurden, wird in deutlich geringerem Umfang berichtet, was möglicherweise auf die geringe finanzielle Relevanz zurückzuführen ist. Ähnlich wie in Holzminden beziehen sich in der Berichterstattung in Dithmarschen mit 61 von 142 viele Artikel auf *LandZukunft*, wobei das besonders auf die Starterprojekte zutrifft. Auch hier wurde eine intensive Pressearbeit von den *LandZukunft*-Beteiligten geleistet.

Tabelle III-2.4: Anzahl Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien (Dithmarschen)

	Projektbezeichnung	Träger	Projekttyp	Treffer: LandZukunft	Treffer: Projekttitel
1	Talentekompass Brunsbüttel	Kommune	Starterprojekt	12	38
2	Leuchtturmprojekt SuB, Wesselburen	Verein/Verband/Genossenschaft	Starterprojekt	13	18
3	Innovationspreis "Plietsche Lüüd"	Anstalt öfftl. Rechts	Starterprojekt	7	18
4	Leuchtturmprojekt, Lunden	Kommune		13	18
5	Talentekompass Büsum-Wesselburen	Kommune		4	15
6	Praxispool Talenteförderung	Gemeinnütziges/öfftl. Unternehmen	Starterprojekt	4	13
7	Talentekompass Albersdorf	Kommune		3	7
8	Regenerative Energien, Gymnasium Marne	Verein/Verband/Genossenschaft	Sonderprojekt	0	4
9	Leuchtturmprojekt Parkplatz, Wesselburen	Kommune		2	3
10	Matschanlage Kita Tausenfüßler	Schule/KITA	Sonderprojekt	0	2
11	Entwicklungsagentur	Entwicklungsagentur		1	1
12	Familienfreundliche Wirtschaft	Gemeinnütziges/öfftl. Unternehmen		0	1
13	Medienraum, Boy-Lornsen Grundschule	Verein/Verband/Genossenschaft	Sonderprojekt	1	1
14	Medienklassse, Gymnasium Brunsbüttel	Schule/KITA	Sonderprojekt	0	1
15	Steinzeitdorf Albersdorf	Gemeinnütziges/öfftl. Unternehmen	Sonderprojekt	1	1
16	Förderung, Dithmarscher Musikschule	Verein/Verband/Genossenschaft	Sonderprojekt	0	1
	Gesamt (bezogen auf alle 25 Projekte)			**61**	**142**

Quelle: Eigene Auswertung von Schleswig-Holsteinischer Zeitungsverlag, Dithmarscher Landeszeitung, Presseschau der AktivRegion Dithmarschen e.V. (19.05.2015)

Für Birkenfeld wurde nur eine Zeitung als Quelle genutzt. In der Rhein-Zeitung sind 30 Artikel über zwölf der 18 geförderten Projekte erschienen. Im Gegensatz zu den anderen Regionen ist die Berichterstattung gleichmäßiger über mehrere Projekte verteilt (Tabelle III-2.5).

Tabelle III-2.5: Berichterstattung in Birkenfeld, Anzahl identifizierter Presseberichte bei unterschiedlichen Suchstrategien

	Projektbezeichnung	Träger	Projekttyp	Treffer: LandZukunft	Treffer: Projekttitel
1	Elektro-Bürgerauto Birkenfeld	Kommune		2	4
2	Bioenergiedorf Coaching I & II	Hochschule		4	4
3	Barrierefreies Kupferbergwerk Fischbach	Kommune		2	4
4	Produktmanager „Edelsteine & Erdgeschichte"	Unternehmen		4	4
5	Internet-Plattform Vitamin BIR“ (ehemals "Made in BIR")	Hochschule	Starterprojekt	3	4
6	Existenzgründerwettbewerb "Sprungbrett"	Vereine		1	3
7	Kunsthandwerk Töpfercafe "Allerhand"	Einzelperson		2	2
8	Elektro-Mobilitäts-Zentrum Birkenfeld	Hochschule		0	1
9	Kooperationsdreieck Schule – Wirtschaft – Hochschule	Hochschule	Starterprojekt	1	1
10	Ausbildungsverbund	Vereine		1	1
11	Cluster "HartSpröd"	Kommune		1	1
12	Elektro-Bürgerauto Herrstein	Kommune		1	1
	Gesamt (bezogen auf alle 18 Projekte)			**22**	**30**

Quelle: Eigene Auswertung von Rhein-Zeitung (26.05.2015)

Das Elektro-Bürgerauto der Verbandsgemeinde Birkenfeld, mit dem immobile Bürger sich zu Terminen fahren lassen können, das Bioenergiedorf-Coaching, das barrierefreie Besucherbergwerk Fischbach, die Produktmanagerin „Edelsteine und Erdgeschichte“, die die auch touristische Vermarktung dieser für die Region wichtigen Themen unterstützt, und die Internetplattform „Vitamin BIR“ (s. Kapitel III-5), die Kontakte zwischen Unternehmen, Praktikanten und Schülern, Arbeitssuchenden, und Bildungseinrichtungen vermitteln soll, werden in jeweils vier Artikeln erwähnt. Die Berichterstattung beschränkt sich dabei nicht nur auf die Starterprojekte. Die Bezugnahme zum Modellvorhaben ist sehr hoch: 22 der 30 Artikel verweisen auf *LandZukunft*.

2.3 Fazit: Medienresonanz als Indikator für Neuigkeitswert

Ein Vergleich der medialen Resonanz des Modellvorhabens insgesamt und geförderter Projekte , ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der Datenhaltung (Online- und Printartikel), wodurch die Ergebnisse der Regionen nur bedingt miteinander vergleichbar sind, nur begrenzt möglich. In drei Regionen ist jedoch ein gewisser Fokus der Berichterstattung auszumachen (Tabelle III-2.6).

Tabelle III-2.6: Die fünf am häufigsten zitierten Projekte je Modellregion

Region		Projektbezeichnung	Träger	Treffer: LandZukunft	Treffer: Projekttitel
1	Überregional (Rundfunk)	Kombi-Bus Uckermark	Unternehmen		
2		Dorfinnenentwicklung Altenpflege Dithmarschen	Genossenschaft		
3		Talentekompass Dithmarschen	Kommune		
4		(Regionalbudget)			
5		(Kooperation Verwaltung-Unternehmen)			
1	Uckermark	Kombi-Bus	Unternehmen	2	23
2		Willkommens-Agentur	Verein	1	9
3		Wiederansiedlung Atlantischer Stör	Einzelperson	0	4
4		Adventure Camp Solaris	Einzelperson	0	3
5		Dorfladen Klockow	Verein	0	3
1	Holzminden	Baumhaushotel	Unternehmen	1	14
2		Monumentendienst	Einrichtung in öfftl. Trägerschaft	3	4
3		Modelldorf Reileifzen	Verein	4	4
4		Image- und Sensibilisierungskampagne	Verein	0	3
5		Modelldorf Polle	Kommune	3	3
6		Modelldorf Silberborn	Kommune	1	3
1	Dithmarschen	Talentekompass Brunsbüttel	Kommune	12	38
2		Dorfinnenentwicklung Altenpflege Wesselburen	Verein/Verband/Genossenschaft	13	18
3		Innovationspreis "Plietsche Lüüd"	Anstalt öfftl. Rechts	7	18
4		Dorfinnenentwicklung Lunden	Kommune	13	18
5		Talentekompass Büsum-Wesselburen	Kommune	4	15
1	Birkenfeld	Elektro-Bürgerauto Birkenfeld	Kommune	2	4
2		Bioenergiedorf Coaching	Hochschule	4	4
3		Barrierefreies Kupferbergwerk Fischbach	Kommune	2	4
4		Produktmanager „Edelsteine & Erdgeschichte"	Unternehmen	4	4
5		Internet-Plattform „Vitamin BIR“	Hochschule	3	4

Quelle: Siehe Tabellen III-2.2 bis III-2.5.

In der Uckermark, in Holzminden und in Dithmarschen konzentriert sich die Berichterstattung der regionalen Tageszeitungen auf einzelne Projekte. Dabei handelt es sich meist um die Starterprojekte. Zudem stammen die Projekte mit der meisten Medienresonanz von Kommunen bzw. Vereinen. Das, und der Umstand, dass bei den Starterprojekten meist Bezug auf *LandZukunft* genommen wird, weist auf eine erfolgreiche Pressearbeit der verschiedenen Verantwortungsebenen des Modellvorhabens hin. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass geförderte Projekte, die keine Starterprojekte sind bzw. privatwirtschaftliche Träger haben, eine geringere mediale Resonanz erfahren. Eine Ausnahme zu dem genannten Trend bildet das Baumhaushotel in Holzminden, das als sehr erfolgreicher Übernachtungsanbieter selbst in der Lage ist und ein Interesse daran hat, eine aktive Pressearbeit zu machen.

Insgesamt fällt der eher beschreibende Charakter der Berichterstattung auf. Das häufige Fehlen kritischer Reflektionen geht wahrscheinlich seinerseits darauf zurück, dass die meisten Artikel Ergebnis der gesteuerten Pressearbeit sind. Im Sinne des Lernens aus Erfahrungen und der Informationsverbreitung wäre es wünschenswert, dass nicht nur Erfolgsstorys, sondern auch Prob-

leme und Schwierigkeiten diskutiert würden. Das wäre eigentlich der Auftrag einer unabhängigen und im besten Sinne aufklärenden Presse. Die reine Widergabe von Zulieferungen einer aktiven Pressearbeit durch die Verantwortlichen des Modellvorhabens wird einem solchen Anspruch nicht gerecht. Eine solche Berichterstattung kann auch kaum noch als echtes Interesse von Seiten der Öffentlichkeit gewertet werden.

Es kann aber immer noch angenommen werden, dass sowohl Projektverantwortliche als auch die Presse ein gemeinsames Interesse daran haben, vor allem über die interessanteren, „innovativeren“ Aktivitäten zu berichten. Tabelle III-2.6 kann auch vor diesem Hintergrund gelesen werden. Gemessen an der Anzahl der Berichte würden dann vor allem der Kombi-Bus und die Willkommensagentur der Uckermark, das Baumhaushotel und die Modelldorfinitiative in Holzminden, sowie die Talentekompasse und die Dorfinnenentwicklung, vor allem in Verbindung mit der Entwicklung eines neuen Altenpflegekonzeptes, in Dithmarschen als innovativ und wegweisend angesehen werden.

3 Förderung sozialer Organisationen (Uckermark)

In der Uckermark wurde darauf verzichtet, im Zusammenhang mit dem Modellvorhaben *LandZukunft* eine zentrale thematische Koordinierung durchzuführen. Stattdessen hat man auf die Ideen der verschiedenen „unternehmerischen" Akteure der Region gesetzt. In der Folge ist die Bandbreite an Projektthemen und an Projektträgern groß. Die Begleitforschung hat vor diesem Hintergrund mithilfe einer standardisierten Befragung aller Antragsteller für Projektfördermittel aus *LandZukunft* untersucht, wie die Förderung auf die Strategie der Projektträger wirkt und wie andersherum die Rezeption der Förderung von der Strategie der Träger abhängt. Insbesondere sollte untersucht werden, ob die Förderung den Projektträgern hilft, nachhaltige Strategien zu entwickeln, die sich an den Bedarfen in der Region orientieren, oder ob die Förderung vielmehr dazu führt, dass Projektträger und ihre Unterstützer sich in erster Linie an den Erfordernissen der Bewilligung von Projektmitteln orientieren. Von welchen Eigenschaften der Projektträger (-Organisationen) hängt es also ab, ob es gelingt, einen Engagements- oder gar Multiplikatorzyklus (siehe oben) in Gang zu setzen oder ob es nur beim Förderzyklus bleibt oder nur kurzfristige Projekte angestoßen und schnell wieder aufgegeben werden?

Bei der Untersuchung dieser Fragen wurde die Vielfalt der unterschiedlichen Träger und ihrer Ziele und Strategien als Chance begriffen, weil diese Vielfalt Vergleichsmöglichkeiten schafft. Das Feld der Antragsteller reichte von gemeinnützigen Jugendhilfeorganisationen über Sport- und Heimatvereine, Unternehmen landwirtschaftlicher, gesundheitswirtschaftlicher oder touristischer Ausrichtung bis hin zu Kommunen und ihren Vertretern. Auf Seiten der Projekte reichten die Ziele von der Einrichtung neuer Arzt- oder Ergotherapiepraxen über die Förderung kultureller Angebote und den Ausbau eines privaten Museums bis hin zur Herstellung von Energiespeichen und der Ausbildung polnischer Kindergärtnerinnen oder dem Aufbau eines Yoga-Angebotes.

Die Herausforderung für die Begleitforschung bestand in der Konstruktion konsistenter Vergleichsdimensionen. Dabei wurde von einem Kontinuum zwischen gewinnorientierten und Non-Profit Organisationen[1] ausgegangen, entlang dem die Projektträger eingeordnet werden. Die Strategie der Ressourcenmobilisierung stellt dabei die zentrale Vergleichsdimension dar. Gewinnorientierte Organisationen mobilisieren Ressourcen mit dem Profitargument und verkaufen Produkte und Dienstleistungen direkt an ihre Kunden. Non-Profit Organisationen mobilisieren

[1] Organisationen wurde als koordinierenden Institutionen in der ländlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren wenig Beachtung geschenkt, obwohl es in der Wirtschaftsförderung selbstverständlich ist, die Tragfähigkeit von Investitionsprojekten auch danach zu beurteilen, welche Ressourcen das dahinter stehende Unternehmen aufweist. Viel stärker wurde gerade in den letzten Jahren im Bereich der sozialen Entwicklung die Bedeutung von Netzwerken und Partnerschaften für die sozioökonomische Entwicklung betont. Doch auch die Beteiligten an derartigen Netzwerken werden in ihrer Rolle und in ihrer Position oft maßgeblich durch die Organisation, die sie vertreten, definiert. Dabei kommt Organisationen gerade in den nicht genuin wirtschaftlichen Bereichen, in denen Märkte nur sehr unvollkommene Koordinationsmechanismen darstellen, eine wichtige komplementäre Bedeutung zu. Eine Förderung, die blind ist für die Organisationen, die die Projekte tragen, ist deshalb auch blind für wichtige Aspekte der Nachhaltigkeit und für die Erfordernisse und Voraussetzungen eines langfristigen und kontinuierlichen Aufbaus von Kompetenzen und Kapazitäten. Organisationen ins Zentrum der Betrachtung zu stellen, eröffnet den Blick auf neue Fragestellungen und analytische Ansätze.

Ressourcen mit anderen Argumenten und ihre Produkte und Dienstleistungen werden nicht direkt von ihren Kunden bezahlt. Es gibt viele Mischformen, wie gewinnorientierte Unternehmen, die auch Ressourcen außerhalb des Marktes, vor allem staatliche Fördermittel, mobilisieren oder Non-Profit Organisationen, die sich auch teilweise über den Markt finanzieren oder am Kapitalmarkt finanzielle Ressourcen einwerben.

Ausgangspunkt dieser Untersuchungsperspektive der Begleitforschung ist die aus der Ressourcentheorie stammende Annahme, dass das ökonomische Verhalten von Unternehmen von den eigenen Ressourcen und von den Ressourcen Anderer, die zum eigenen Zweck mobilisiert werden können, abhängt (Foss, 2011; Wernerfelt, 1984). Die Ressourcen lassen sich dabei in materielle finanzielle und physische Ressourcen und immaterielle Ressourcen, also Humankapital, organisatorische und technologische Ressourcen (Steinmann und Schreyögg, 2005), unterteilen. Eine weitere immaterielle Ressource, von der in der Entrepreneurships-Forschung angenommen wird, dass sie eine wesentliche Rolle für den Unternehmenserfolg spielt, sind soziale Netzwerke (vgl. Jenssen, 2001).[2] Diese stellen in den Worten Casson und Della Giustas (2007) die unsichtbare Infrastruktur, bestehend aus den engen Vertrauens-Beziehungen zwischen den teilnehmenden Akteuren, dar. Durch ihr soziales Netzwerk können Entrepreneure die Legitimität ihres eigenen Anliegens nach außen hin bekräftigen und so Zugang zu externen Ressourcen erhalten (Klyver und Schøtt, 2011).

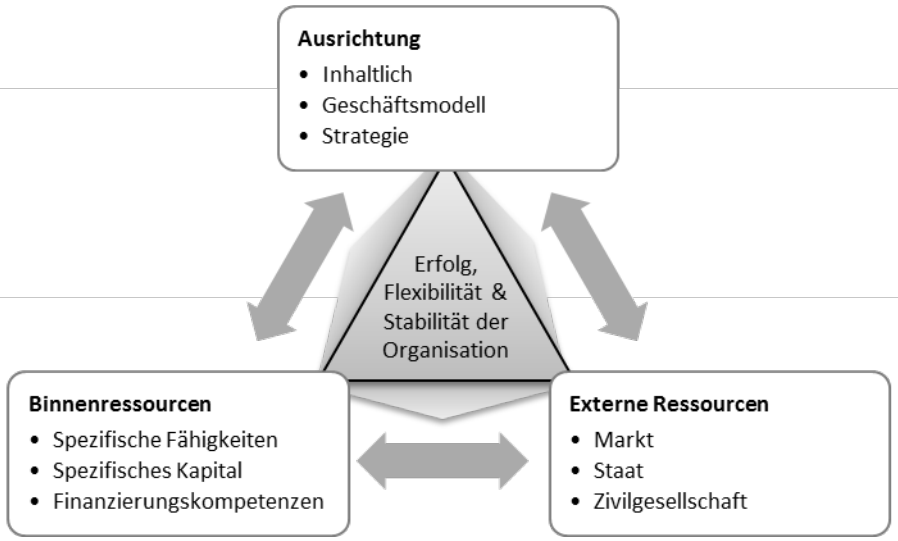
Die spezifische Ausrichtung und die Binnenressourcen eines Projektträgers sind nicht unabhängig voneinander, weil

- Fähigkeiten sich in der Nutzung von Ressourcen entwickeln,
- die Dokumentation bestimmter Fähigkeiten der Mobilisierung von Ressourcen dient und
- die Mobilisierung von Ressourcen bestimmte Fähigkeiten voraussetzt.

Das heißt, erfolgsversprechende neue Konzepte stehen in der Regel in einer gewissen Kontinuität, man kann nicht mit allen Ideen (Projekt-)Gelder mobilisieren und nicht jeder kann diese Gelder mobilisieren. Öffentliche Projektfördergelder schaffen also (finanzielle) Freiräume nur für die, die sich auf die Förderlogik einlassen. Das gilt allerdings für alle anderen Finanzierungswege auch. Die spezifischen Finanzierungskompetenzen und sonstigen Fähigkeiten bestimmen deshalb die Finanzierungswege, die ihrerseits zu einem gewissen Grad die inhaltliche Ausrichtung beeinflussen, die wiederum den weiteren Aufbau von Fähigkeiten und damit die zukünftigen Argumente für das Einwerben von Projektmitteln bestimmt (Abbildung III-3.1). Insbesondere die Ausrichtung und die verfügbaren externen Ressourcen hängen natürlich außerdem stark von der lokalen Umwelt ab.

[2] Eng mit der Theorie der sozialen Netzwerke hängt das Konzept des Sozialkapitals zusammen. Dieses wird oft anhand der sozialen Netzwerkanalyse operationalisiert (Lin, 2001; Paldam, 2001).

Abbildung III-3.1: Binnenressourcen, Ausrichtung und externe Ressourcen bedingen sich



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei konkurrierende Hypothesen zur Wirkung von Förderung auf nur teilweise oder gar nicht auf Einkommensmaximierung ausgerichtete „soziale“ Organisationen ableiten: Die projektbezogene Förderung führt dazu, (1) dass Projektträger mithilfe der zusätzlichen „freien“ Ressourcen aus Routinen ausbrechen und etwas Neues wagen können oder (2) dass die Projektträger ihr unternehmerisches Verhalten, ihre Fähigkeiten, Strategien, Unternehmensorganisation, Argumente und Netzwerke, auf die Mobilisierung der Projektmittel ausrichten.

Die beiden konkurrierenden Hypothesen beruhen auf unterschiedlichen Annahmen. Die Ausgangshypothese der Förderung (1) betont den Freiraum, den Projektmittel schaffen und die zur Unterstützung des Bruchs mit dem Althergebrachten genutzt werden können. Die Alternativhypothese (2) hingegen betont die Kontinuität beim Fördermittelempfänger, wo sich die Fähigkeit, Neues zu entwickeln, aus den in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen speist und die Richtung der Entwicklung durch die Notwendigkeit, Ressourcen zu mobilisieren, mitbestimmt wird.

Die Fragestellungen der Untersuchung wurden also aus folgenden Grundannahmen entwickelt:

(1) Die spezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten einer Organisation oder eines Unternehmers bestimmen seine weitere inhaltliche und strategische Entwicklung.

(2) Die Notwendigkeit, Ressourcen zu mobilisieren, sei es in Form von Zahlungen für Produkte und Dienstleistungen, sei es in Form von Kapital (incl. Humankapital) für den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Angeboten, hat einen Einfluss auf die inhaltliche und strategische Entwicklung einer Organisation.

(3) Gerade im Non-Profit Bereich mit seinen oft diffusen und heterogenen Zielsetzungen erzeugt die Konzentration auf spezifische Finanzquellen inhaltliche und strukturelle Abhängigkeiten in der Organisationsentwicklung.

Im Folgenden werden zunächst die auf der Grundlage dieser Vorüberlegungen durchgeführte standardisierte Befragung unter den Antragstellern der Uckermark und die sehr unterschiedlichen Antragsteller beschrieben. In der Beschreibung der Antragsteller anhand von Organisationscharakteristika, speziell der Marktausrichtung und der Binnenressourcen (vgl. Abbildung III-3.1) wird die Ungenauigkeit einer dichotomen Unterscheidung zwischen gewinnorientierten und Non-Profit Organisationen deutlich (Kapitel III-3.1). In den folgenden zwei Kapiteln geht es dann um die Mobilisierung externer Ressourcen. Zunächst geht es um die Kontakte und Netzwerke der verschiedenen Organisationstypen (Kapitel III-3.2) und dann speziell um die unterschiedlichen Finanzierungswege (Kapitel III-3.3). Im Kapitel III-3.4 wird gezeigt, wie stark Finanzierungsstrategie einerseits und Markt- und Entwicklungsstrategie andererseits zusammen hängen. Die Konsequenzen dieser Abhängigkeiten für die Entwicklung der Organisationen werden in Kapitel III-3.5 analysiert, bevor dann die Förderung aus der entwickelten Perspektive und vor dem beschriebenen Hintergrund bewertet werden kann (Kapitel III-3.6). Kapitel III-3 endet mit einem Zwischenfazit zur Förderung von sozialen Projekten und Organisationen (Kapitel III-3.7).

3.1 Die Erhebung sowie Beschreibung und Klassifizierung der Antragsteller

Ausgehend von den geschilderten Überlegungen wurde eine Befragung von Antragstellern sowohl bewilligter als auch nicht bewilligter Projekte durchgeführt. Weil die Uckermark keinen starken inhaltlichen Fokus entwickelt hatte, waren die Projektanträge und Antragsteller sehr heterogen; das machte in der standardisierten Befragung viele Filterfragen notwendig. Deshalb wurde eine Telefonbefragung durchgeführt, bei der die Befrager den Fragebogen für die Befragten am Bildschirm ausfüllten. Vor der Erhebung wurde der Fragebogen in einem ebenfalls telefonischen Pretest mit vier Vertretern „sozialer Organisationen“ von außerhalb des Samples ausprobiert. Das führte zu einigen Änderungen in der Strukturierung des Fragebogens, in der Formulierung von Fragen und im Angebot von Antwortkategorien.

Zum Zeitpunkt der Planung der Erhebung lagen der Begleitforschung Namen und Kontaktdaten von 94 Antragstellern vor, darunter 37, deren Anträge bewilligt, und 57, deren Anträge nicht bewilligt oder gar nicht zur Umsetzungsreife gebracht worden waren. Von den Antragstellern mit bewilligten Anträgen konnten 35, also 95 %, durch die Erhebung erreicht werden, von den nicht bewilligten wurden 30 Antragsteller, also 53 %, erreicht. Insgesamt wurden also 65 Personen, 69 % der Antragsteller, telefonisch mit dem standardisierten Fragebogen befragt. Acht der 65 Antragsteller agierten als individuelle Projektträger ohne eine etablierte Organisation im Hintergrund. Sie spielen in der Auswertung nur eine untergeordnete Rolle. Die Befragung dauerte trotz der Standardisierung jeweils etwa 30 Minuten. Vor allem die angestrebte Erfassung projektrele-

vanter Kontakte der Antragsteller und deren Rolle im Projekt und für die Organisation kostete relativ viel Zeit.

Gefragt wurde nach den Eigenschaften der Projektträger bzw. der Organisation, für die der Antrag gestellt worden war, insbesondere nach der Zielsetzung, den verfügbaren Humanressourcen und der Arbeitsorganisation. Darüber hinaus ging es um die Zielgruppe des Angebotes von Projekt und Organisation sowie um allgemeine Eigenschaften des entsprechenden „Marktes“. Eine ganze Reihe von Fragen betraf die Finanzierung der Organisation und des Projektes und die Bedeutung der staatlichen Projektförderung. Schließlich ging es um die Inanspruchnahme von Beratung und die detaillierte Erfassung der für Organisation und Projekt relevanten Kontakte. Die Befragung schloss mit Fragen, die sich direkt auf die Erfahrungen im Modellvorhaben *LandZukunft* bezogen.

Die Daten wurden quantitativ statistisch ausgewertet. Bei der Interpretation muss berücksichtigt werden, dass die Befragten zwar als repräsentativ für die Gruppe der Antragsteller in *LandZukunft* angesehen werden können, dass aber keine Repräsentativität für die Gruppe „sozialer Organisationen“ beansprucht werden kann. Die getroffenen Aussagen gelten also zunächst nur für die Antragsteller von *LandZukunft*, darüber hinaus sind sie vor allem von explorativem Wert. Als solche können die Ergebnisse ein Anstoß für weitere Forschung sein.

Binnenressourcen

Die Organisationen der Antragsteller wurden anhand ihrer strukturellen Eigenschaften, wie Art und Qualität der Mitarbeiter, Managementformen und die Rechtsform, die auch als Binnenressourcen gesehen werden können, beschrieben (Tabelle III-3.1). Diese Binnenressourcen sind Indikatoren für die immateriellen Ressourcen der Projektträger, die den wichtigsten Grundstock sozialer Aktivität darstellen.

Tabelle III-3.1: Indikatoren zur Erfassung der Binnenressourcen der Antragsteller

		Häufigkeit	Prozent
Anzahl der Mitarbeiter			
	Weniger als 5	31	*48*
	5 bis 10	12	*18*
	11 bis 30	14	*22*
	31 bis 100	4	*6*
	Mehr als 100	4	*6*
	Summe (n)	65	
Art des Trägers			
	Öffentliche Einrichtung	8	*13*
	Unternehmen	22	*34*
	Verein	24	*38*
	Privat	10	*16*
	Summe (n)	64	
Art der wichtigsten Mitarbeiter			
	Keiner außer Antragsteller	11	*17*
	Mitglieder	9	*14*
	Sonstige Ehrenamtliche	3	*5*
	Geringfügig entlohnte Mitarbeiter	3	*5*
	Projektmitarbeiter	4	*6*
	Festangestellte	35	*54*
	Summe (n)	65	
Entscheidungsstruktur			
	Alle entscheiden gemeinsam	31	*51*
	Gemeinsame Diskussion aber letztlich entscheiden Entscheider	25	*41*
	Oft entscheiden Entscheider alleine	5	*8*
	Summe (n)	61	
Entscheidungsform (Grad der Spezialisierung)			
	Es existieren jeweils Spezialisten für Projektentwicklungs- und Finanzierungsfragen	11	*17*
	Solche Spezialisten existieren in der Organisation nicht	52	*83*
	Summe (n)	63	

Fragen des Erhebungsbogens: Wie viele bezahlte Mitarbeiter/Mitglieder/Sonstige Ehrenamtliche Helfer hat die Organisation/ Ihr Netzwerk heute? Sie haben bei *LandZukunft* einen Projektantrag gestellt. Für was für einen Träger haben Sie das Projekt beantragt? Durch wen wird in Ihrer Organisation Arbeit geleistet? Wie ist der Entscheidungsprozess zu neuen Projekten und Investitionen in Ihrer Organisation organisiert? Wer beschäftigt sich in Ihrer Organisation vor allem mit Fragen der Mittelbeschaffung/der Projektentwicklung?

Quelle: Projektträgererhebung Uckermark, 2014.

Von den insgesamt 65 befragten Antragstellern kommen 31, also knapp die Hälfte, von Organisationen mit weniger als fünf Mitarbeitern. Als Mitarbeiter werden hier die Personen verstanden, die den Großteil der anfallenden Arbeit erledigen, seien es Vereinsmitglieder, andere Ehrenamtliche, Projektmitarbeiter, Festangestellte oder andere. In immerhin 35, also mehr als der Hälfte der antragstellenden Organisationen, wird die anfallende Arbeit überwiegend von Festangestellten erledigt. In der Rechtsform handelt es sich vor allem um Unternehmen und Vereine. Zehn

Antragsteller waren Privatpersonen ohne formale Organisation im Rücken. Acht Anträge stammten von öffentlichen Einrichtungen. Partizipative Entscheidungsstrukturen spielen in den Organisationen eine große Rolle und es gibt nur selten gesonderte Spezialisten für die Entwicklung von Projekten und für Finanzierungsfragen. Damit wird eine gegenseitige Beeinflussung beider Themenbereiche wahrscheinlich.

Mithilfe der Latenten Klassen-Analyse[3] (s. z. B. Collins und Lanza, 2010) ist es möglich, die Organisationen basierend auf den beschriebenen Eigenschaften zu Klassen zusammenzufassen. Die Latente Klassen-Analyse dient ähnlich wie die Faktoranalyse bei kontinuierlichen Variablen dazu, eine Reihe von diskreten Variablen auf weniger dahinterliegende Konstrukte, hier Klassen, zu reduzieren.[4] Tabelle III-3.2 zeigt die gebildeten Klassen und die Wahrscheinlichkeit, mit denen Beobachtungen (hier Antragsteller), die ihnen zugeordnet werden, die entsprechende Ausprägung der verwendeten Indikatoren annehmen. Unterschieden werden 20 % der Antragsteller mit größeren privaten und öffentlichen Organisationen, in denen die Arbeit überwiegend von Festangestellten geleistet wird (LC_Inst_DauerhaftPublic) von 17 % einer Gruppe, deren Mitglieder mit 88%iger Wahrscheinlichkeit Einzelakteure sind (LC_Inst_Privat), sowie von den 24 % der Antragsteller, die überwiegend als Kleinstunternehmen bezeichnet werden können (LC_Inst_SmallFirm), und von den 39 % überwiegend gemeinnützigen Einrichtungen, in denen neben Festangestellten auch Mitglieder die Arbeit leisten (LC_Inst_Gemeinnutz). Die Ergebnisse zeigen, dass die Rechtsform zwar einen engen Zusammenhang zur Organisationsform aufweist, dass sie alleine aber für eine inhaltlich aussagekräftige Einordnung nicht ausreicht.

---

[3] Die Latente Klassen-Analyse basiert auf der Kombination verschiedener Dichtefunktionen von Wahrscheinlichkeiten (finite mixture models), die es ermöglichen, ausgehend z. B. von individuellen Antworten auf mehrere geschlossene Fragen einer Befragung latente Untergruppen in der betreffenden Population zu identifizieren (Collins und Lanza, 2010). Die berechneten konditionellen Wahrscheinlichkeiten definieren wie hoch bei gegebener Klassenzugehörigkeit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine bestimmte Antwort gewählt wurde. In jeder Latenten Klasse sind die beobachteten Variablen statistisch unabhängig voneinander, da die statistischen Zusammenhänge zwischen den Variable durch die Klassen der latenten Variable erklärt wird. Das Latente Klassen-Modell kann wie folgt formal beschrieben werden:

$p_{i1,i2,\ldots,iN} \approx \sum_t^T p_t \prod_n^N p_{in,t}^n$ mit T als die Anzahl Laternter Klassen und pt als nicht bedingte Wahrscheinlichkeiten (der Klassenzugehörigkeit), die sich zu eins aufsummieren sollten und p_(in,t)^n als marginale oder bedingte Wahrscheinlichkeiten.

[4] Die Anzahl der Klassen wurde anhand mehrerer Kriterien bestimmt. Beachtet wurden inhaltliche Erwägungen zur Interpretierbarkeit der Klassen, ein Vergleich der Akaike Informationskriterien von Lösungen verschiedener Klassengrößen sowie die Stabilität der errechneten Lösung bei mehrmaligen Iterationen. Der Chi-Square-Test zur Bewertung der gefundenen Lösungen ist in den meisten Fällen nicht aussagekräftig, da es viele Zellen mit Nullwerten gibt und zentrale Verteilungsannahmen somit verletzt sind. Die Auswertungen wurden mit dem ergänzenden Paket „Proc LCA“ zum Statistik-Programm SAS durchgeführt (Lanza et al., 2015).

Tabelle III-3.2: Latente Klassen zur Charakterisierung der Organisationen der Antragsteller

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_Inst_			
			DauerhaftPublic	Privat	SmallFirm	Gemeinnutz
Spezialisierung in Finanzierungsfragen	Spezial	Ja	0,26	0,00	0,00	0,29
		Nein	0,74	1,00	1,00	0,71
Entscheidungsprozess in der Organisation	Entsch	Alleine	0,22	0,99	0,80	0,29
		Beteiligt	0,78	0,01	0,08	0,59
		Gemeinsam	0,00	0,00	0,13	0,12
Anzahl der Mitarbeiter	groesse	bis 5	0,09	0,99	0,84	0,23
		5 bis 30	0,83	0,01	0,16	0,50
		30 und mehr	0,08	0,00	0,00	0,27
Art der Institution	Institution	Einzelakteur	0,00	0,88	0,00	0,00
		Gemeinnützig	0,02	0,01	0,04	0,87
		Unternehmen	0,38	0,01	0,96	0,13
		Öffentlich	0,60	0,10	0,00	0,00
Wer leistet die Arbeit	Arbeit	Alleine	0,00	0,98	0,00	0,00
		Ehrenamt	0,00	0,00	0,06	0,08
		Mitglieder	0,00	0,00	0,00	0,35
		Minijobs	0,00	0,00	0,19	0,00
		Projektarbeit	0,00	0,00	0,20	0,04
		Angestellte	0,99	0,01	0,54	0,53
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,20**	**0,17**	**0,24**	**0,39**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Die Gruppe „LC_Inst_Privat“ spielt insgesamt für die weitere Betrachtung eine untergeordnete Rolle, da es sich um Einzelakteure mit meist sehr wenig Erfahrung handelt.

Ausrichtung

Andere Indikatoren, die erhoben wurden, beschreiben die Marktorientierung der Antragsteller bzw. ihrer Organisationen (Tabelle III-3.3). Knapp 60 % der Antragsteller gaben an, die Gewinnung von Kunden oder die Abgrenzung von ähnlichen Angeboten sei der kritischste Faktor für ihre Entwicklung. Das spricht für eine Orientierung an Marktkriterien. 40 % der befragten Antragsteller betrachteten die Überzeugung von Geldgebern als kritischen Erfolgsfaktor und 20 % die Einbindung von Kooperationspartnern.[5]

[5] Die Summe von mehr als 100 % kommt zustande, weil Mehrfachnennungen erlaubt waren, dann aber gemäß der Priorität geordnet werden sollten. Manchmal wurde mehr als ein Kriterium unter der höchsten Priorität eingeordnet.

Tabelle III-3.3: Indikatoren zur Charakterisierung der Marktorientierung der Antragsteller

Variable	Bedeutung	Häufigkeit	Prozent
		Zum Teil Mehrfachnennungen	
Der wichtigste Erfolgsfaktor der Einrichtung			
KritMarkt	Gewinnung von Kunden oder Abgrenzung von ähnlichen Angeboten	28	*58*
KritGeldgeb	Überzeugung von Geldgebern	19	*40*
KritKoop	Einbindung von Kooperationspartnern	9	*19*
n = 48, Frequency Missing = 17			
Zahlende für die Inanspruchnahme von Leistungen der Einrichtungen			
PrivZahl	Private Nutzer	52	*90*
PrivOrgZahl	Private Organisationen	5	*9*
StaatZahl	Staatliche Aufträge	20	*34*
KeinerZahl	Niemand	4	*7*
n = 58, Frequency Missing = 7			
Regionale Kundenstruktur: Anteil der Nutzer, der aus der Region stammt			
ueberReg	Mehr als 90%	25	*44*
	51% bis 90 %	12	*21*
	Bis zu 50 %	20	*35*
n = 57, Frequency Missing = 8			
Zielsetzung der Einrichtung			
Ziel	Gesellschaftlichem Bedarf begegnen	27	*47*
	Stärkung bzw. Weiterentwicklung der Einrichtung	13	*22*
	Realisierung von Einkommensmöglichkeiten	18	*31*
n = 58, Frequency Missing = 7			

Fragen des Erhebungsbogens: Was sind die kritischen Bedingungen für den nachhaltigen Erfolg Ihrer Organisation? Wer zahlt für die Inanspruchnahme der Leistungen Ihrer Organisation? Welcher Anteil der Zielgruppe (Nutzer insgesamt) sitzt in der Region? Welche der folgenden Argumente sind in Ihrer Organisation wichtig, wenn es um Entscheidungen über neue Projekte und Investitionen geht?

Quelle: Antragstellerbefragung *LandZukunft*, 2014.

Organisationen mit stärkerer Marktorientierung sollten seltener als andere Probleme mit der Mobilisierung von Finanzmitteln haben, weil für sie der Kapitalmarkt besser zugänglich ist und sie ihre Erfolge in der Regel besser dokumentieren und vor allem quantifizieren können. Tatsächlich zeigt sich, dass Organisationen, die Marktbedingungen überhaupt als kritisch für ihre Entwicklung einstufen, die Mobilisierung von Geldgebern seltener als kritischen Entwicklungsfaktor sehen (38 %) als andere Organisationen (79 %).[6] Ansonsten gibt es keine statistischen Zusammenhänge zwischen den genannten wichtigsten Erfolgsfaktoren.

[6] Unterschied statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

Mehrfachnennungen gab es auch bei der Frage, wer für die Angebote der Einrichtungen direkte Zahlungen leistet. 90 % der Organisationen richten ihre Angebote (auch) an zahlende private Kundschaft, was ebenfalls für Marktorientierung spricht. Immerhin 34 % reagieren mit ihren Angeboten (auch) auf staatliche Aufträge. Nur vier Organisationen arbeiten rein gemeinnützig für die Allgemeinheit indem niemand für die erbrachten Leistungen direkt zahlt.

Obwohl Marktkriterien wichtig sind für die Entwicklung der Antragsteller und 90 % angeben, dass (auch) private Nutzer für ihre Angebote zahlen, geben 47 % an, ihr wichtigstes Ziel bestünde darin, einem gesellschaftlichen Bedarf zu begegnen. Das verdeutlicht, wie problematisch die Trennung zwischen gewinnorientierten und Non-Profit Aktivitäten ist.[7] Demgegenüber gibt über die Hälfte der Befragten die Realisierung von Einkommensmöglichkeiten oder die Weiterentwicklung der Einrichtung als ihr Hauptziel an.

Nur 44 % der Antragsteller richten ihr Angebot zu über 90 % an Nutzer aus der Region. Bei 21 % kommt immerhin der überwiegende Teil aber weniger als 90 % aus der Region, bei über einem Drittel der Antragsteller kommen die meisten Nutzer von außerhalb der Region.

Auch im Hinblick auf die Marktorientierung wurden die Organisationen anhand dieser Kriterien mit der Latenten-Klassen-Analyse in Gruppen eingeteilt (Tabelle III-3.4). Unterschieden werden die 50 % der Antragsteller aus Organisationen, für die Marktfaktoren wie die Ansprache von Kunden erfolgsbestimmend sind und die oft ein Einkommensziel verfolgen (LC_Markt_MarktOrient) von den 17 % aus staatsorientierten Organisationen, die selten überregional agieren und für die die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern erfolgsbestimmend ist (LC_Markt_LokalStaatKoop) sowie von den 32 % aus Organisationen, die im Non-Profit Bereich tätig sind und für die die erfolgreiche Einwerbung von Mitteln privater Akteure erfolgsbestimmend ist (LC_Markt_Resource Orient). Das Ziel „Gemeinnutz“ spielt in allen drei Gruppen eine große Rolle.

[7] Allerdings muss bei der Interpretation der Antwort der Befragungskontext in Betracht gezogen werde. Es ist bekannt, dass auch Personen in einer Befragungssituation ihrem Gegenüber durch ihre Antwort „gefallen“ möchten; altruistische Ziele werden deshalb in Befragungen auffällig häufig angegeben.

Tabelle III-3.4: Latente Klassen zur Marktorientierung

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_Markt_		
			MarktOrient	LokalStaatKoop	ResourceOrient
Staat zahlt für Leistungen	StaatZahl	Ja	0,28	0,82	0,21
Marktfaktoren kritisch	KritMarkt	Ja	0,99	0,40	0,01
Geldgeber finden kritisch	KritGeldgeb	Ja	0,01	0,49	0,99
Kooperationspartner kritisch	KritKoop	Ja	0,00	0,94	0,08
Überregionale Ausrichtung	ueberReg	Ja	0,42	0,02	0,41
		Etwas	0,11	0,53	0,20
		Nein	0,47	0,45	0,38
Ziele der Unternehmung	Ziel	Gemeinnutz	0,43	0,55	0,47
		Kapazität	0,14	0,25	0,34
		Einkommen	0,43	0,19	0,18
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,50**	**0,17**	**0,32**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Externe Ressourcen

Detailliert wurden die Antragsteller nach ihrer Finanzierungsstrategie befragt (Tabelle III-3.5). Unbare Eigenleistungen sind für 70 % von denen, die geantwortet haben, wichtig (allerdings hat über die Hälfte der Befragten auf diese Frage nicht antworten können oder wollen). Finanzielle Eigenmittel haben für ein Drittel der Befragten eine hohe Bedeutung in der Finanzierung ihrer Aktivitäten.

Die meisten Antragsteller mit Finanzierungserfahrung greifen auf drei Finanzquellen zurück, fast zwei Drittel (63 %) nutzen neben den *LandZukunft* Mitteln auch sonst staatliche Fördermittel. 42 % nutzen (auch) Spenden und Sponsoring, 29 % Bankkredite. Private Kredite spielen eine geringere Rolle. Von den Antragstellern, die die relative Bedeutung der unterschiedlichen Finanzierungsquellen gewichten konnten, nannten 68 % staatliche Fördermittel als ihre wichtigste Finanzierungsquelle. Der staatlichen Förderung kommt damit unter den Antragstellern eine zentrale Bedeutung zu. Diese hohe Bedeutung rechtfertigt die Frage, in wie fern eine solche Abhängigkeit die Ausrichtung der Aktivitäten der privaten Akteure beeinflusst. 45 % der Befragten bzw. ihrer Organisationen verwenden weniger als 5 % ihrer zeitlichen Kapazitäten für die Mobilisierung der benötigten finanziellen Mittel, aber 40 % verwenden 20 % und mehr.

Tabelle III-3.5: Kriterien der Finanzierungsstrategie

		Häufigkeit	Prozent
Bedeutung unbarer Eigenleistungen			
Eigenleist	Wichtig	21	*70*
	Unwichtig	9	*30*
Frequency Missing = 35			
Anzahl der Finanzierungsquellen			
Finanzvielfalt	Eine	10	*19*
	Zwei	13	*25*
	Drei	22	*42*
	Vier	7	*13*
Frequency Missing = 13			
Inanspruchnahme von Finanzierungsquellen			
H_OeffFinanz	Fördermittel außer LZ oder öffentliche Zuschüsse	33	*63*
H_SponsFinanz	Spenden und Sponsoring	22	*42*
H_PrivkredFinanz	Private Kredite	8	*15*
H_BankkredFinanz	Bankkredite	15	*29*
Frequency Missing = 13			
Bedeutung von Eigenmitteln			
Eigenmittel	Keine Bedeutung	8	*15*
	Geringere Bedeutung	27	*52*
	Hohe Bedeutung	17	*33*
Frequency Missing = 13			
Wichtigste Finanzierungsquelle			
Finanz	Private Kredite	3	*8*
	Fördermittel außer LZ oder öffentliche Zuschüsse	26	*68*
	Spenden und Sponsoring	5	*13*
	Bankkredite	4	*11*
Frequency Missing = 27			
Durch Finanzakquise gebundene zeitliche Kapazitäten			
FinanzEffort	Weniger als 5 %	24	*45*
	5 bis 19 %	8	*15*
	20 % bis 49 %	18	*34*
	50 % und mehr	3	*6*
Frequency Missing = 12			

Fragen des Erhebungsbogens: Welche Rolle spielten in den letzten 2 Jahren unbare Eigenleistungen für Ihr Projekt bzw. für Ihre Organisation? Welche der folgenden Finanzquellen spielten in den letzten 2 Jahren eine Rolle in der Finanzierung Ihrer Organisation und bisheriger Projekte (ohne *LandZukunft*!)? [Vier Items beruhen auf unterschiedlichen Auswertungen der gerankten Mehrfachauswahl zu dieser Frage] Wie viele zeitliche Kapazitäten werden aktuell in Ihrer Organisation bzw. im Bereich Ihres persönlichen Engagements durch die Notwendigkeit, Mittel einzuwerben, gebunden?

Quelle: Antragstellerbefragung *LandZukunft*, 2014.

Im Hinblick auf die Mobilisierung externer Ressourcen können mit der Latenten-Klassen-Analyse (Tabelle III-3.6) 45 % der Befragten Organisationen zugeordnet werden, die in Hinsicht auf die Finanzierungsstrategie diversifiziert sind und die viel Zeit in die Mitteleinwerbung investieren (LC_Finanz_HighEffort), 23 % Organisationen, die in diesem Bereich keine Kapazitäten haben und überwiegend Eigenmittel einsetzen (LC_Finanz_LowEffortEigen) und 31 % der Befragten wurden einer Gruppe von Organisationen zugeordnet, die zwischen diesen beiden Extremen liegen und vor allem öffentliche Mittel oder manchmal auch Kredite neben Eigenmitteln einsetzen (LC_Finanz_Normal). Nur für die Antragsteller, die überwiegend mit Eigenmitteln wirtschaften (LC_Finanz_LowEffortEigen), ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie schon öfter öffentliche Förderung in Anspruch genommen haben mit 2 Prozent gering.

Tabelle III-3.6: Latente Klassen zur Finanzierungsstrategie

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_Finanz_		
			HighEffort	Normal	LowEffort Eigen
Nutzung von Bankkrediten	H_BankkredFinanz	Ja	0,32	0,44	0,01
		Nein	0,68	0,56	0,99
Nutzung öffentlicher Mittel	H_OeffFinanz	Ja	0,95	0,63	0,02
		Nein	0,05	0,37	0,98
Nutzung von Spenden & Sponsoring	H_SponsFinanz	Ja	0,86	0,09	0,01
		Nein	0,14	0,91	0,99
Unbare Eigenleistungen sind wichtig	Eigenleist	Ja	0,72	0,69	0,53
		Nein	0,28	0,31	0,47
Bedeutung von baren Eigenmitteln	Eigenmittel	Keine	0,13	0,29	0,00
		Gewisse	0,77	0,53	0,01
		Höchste	0,10	0,17	0,98
Zeit fürs Mittel-Einwerben	FinanzEffort	Kaum	0,29	0,35	0,91
		Weniger als 20 %	0,04	0,42	0,00
		Mehr als 20 %	0,67	0,23	0,09
Anzahl der Finanzquellen	VielFinanz	Eine	0,00	0,00	0,82
		Zwei	0,00	0,67	0,16
		Drei oder mehr	0,99	0,32	0,02
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,45**	**0,31**	**0,23**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Die Vermutung ist naheliegend, dass die Strategie der Eigenmittelfinanzierung nur für sehr kleine Organisationen trägt. Dieser Zusammenhang wird statistisch bestätigt. 43 % der kleinsten Einrichtungen mit weniger als fünf Mitarbeitern wurden der Finanzierungsklasse „LowEffortEigen“ zugeordnet, während das nur für 14 % der mittleren Organisationen mit bis zu 30 Mitarbeitern und

für keine der acht noch größeren Organisationen gilt.[8] Insgesamt lässt sich ein klarer positiver Zusammenhang zwischen der Organisationsgröße und dem Aufwand, der für die Ressourcenmobilisierung betrieben wird, zeigen. Die Ansprüche an die Mobilisierungsanstrengungen steigen also und nehmen nicht etwa aufgrund positiver Skaleneffekte ab.

Neben der Mobilisierung von externen finanziellen Ressourcen bemühen sich viele Organisationen auch um die Mobilisierung externen Wissens. Gefragt wurde in diesem Zusammenhang nach der Inanspruchnahme professioneller Beratung, wobei die Berater als potenzielle Wissensbroker betrachtet werden, die unter Umständen eine zentrale Rolle in der Verbreitung von Konzepten und Förder-Know-how spielen könnten.[9] Im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen können zwei latente Klassen der Antragsteller unterschieden werden. Die Beobachtungen dieser Klassen unterscheiden sich weniger in der generellen Inanspruchnahme von professioneller Beratung als vielmehr im Inhalt dieser Beratung. Unterschieden werden die 32 % der befragten Antragsteller, die mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit Beratung zur Kreditfinanzierung und zu anderen Finanzierungsalternativen erhalten (LC_Berat_High), von den 68 %, die gar keine oder nur Beratung zur staatlichen Projektförderung erfahren (LC_Berat_Low) (Tabelle III-3.7). Nicht nur öffentliche Finanzierung sondern auch die entsprechende Beratung ist also ein weit verbreitetes Phänomen. Dass diese Beratung im Gegensatz zur allgemeineren Finanzierungsberatung von sehr vielen Organisationen in Anspruch genommen wird, verdeutlicht, dass die Gefahr einer zunehmenden Fokussierung auf Fördermittel und einer entsprechenden Einengung von Perspektiven und Kompetenzen bestehen könnte.

Die Nutzung von Beratung kann analog zur Mobilisierung finanzieller Mittel als Versuch der Mobilisierung von externen Wissensressourcen gewertet werden. Dieser Zusammenhang bestätigt sich statistisch: Die Organisationen, die viel mit Eigenmitteln wirtschaften und wenig Anstrengung auf die Mobilisierung anderer Ressourcen verwenden, gehören in unserer nicht repräsentativen Stichprobe ausnahmslos zur Gruppe der Akteure, die kaum Beratung nutzen. Unter allen anderen Organisationen nehmen etwa zwei Drittel Beratungsangebote in Anspruch. Das heißt, die stärkere Außenorientierung in finanzieller Hinsicht wird durch höhere Außenorientierung im Hinblick auf Wissensressourcen gespiegelt, oder eine externe Finanzierung bringt oft eine externe Beratung mit sich.

[8] Unterschied statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter nach dem nicht-parametrischen Exakten Fisher-Test.

[9] In der Literatur wird Beratungsunternehmen als „Knowledge Intensive Business Services“ (KIBS) eine solche Rolle als Wissensbroker zugeschrieben (siehe z. B. Muller und Zenker, 2001).

Tabelle III-3.7: Latente Klassen zur Inanspruchnahme von Beratung

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_Berat _	
			High	Low
Inanspruchnahme professioneller Beratung außer Steuerberatung	Beratung	Ja	0,89	0,47
		Nein	0,11	0,53
Beratung zu staatlicher Projektförderung	Berat_Foerd	Ja	0,61	0,37
		Nein	0,39	0,63
Beratung zu Kreditfinanzierung	Berat_Kredit	Ja	0,76	0,12
		Nein	0,24	0,88
Beratung zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten	Berat_Finanz	Ja	0,90	0,06
		Nein	0,10	0,94
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,32**	**0,68**

Fragen des Erhebungsbogens: Haben Sie schon einmal, abgesehen von Steuerberatung, professionelle Beratungsleistungen in Anspruch genommen? Spielt das Thema staatliche Projektförderung in der Beratung eine Rolle? Spielt das Thema Kreditfinanzierung in der Beratung eine Rolle? Spielten neben staatl. Projektförderung und normaler Kreditfinanzierung auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten eine Rolle?

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

3.2 Kontakte

Entsprechend der theoretischen Vorüberlegungen gehen unterschiedliche Marktorientierungen und Finanzierungsstrategien mit einer unterschiedlichen Bedeutung verschiedener (Netzwerk-)Kontakte einher. In der Erhebung wurden die Befragten deshalb gebeten, ihre wichtigsten Partner und deren Leistungen für die Organisation oder im Zusammenhang mit den geförderten Aktivitäten zu benennen. Die Untersuchung dieser Kontakte ist einerseits wichtig, weil Kontakte als Ressource der Organisation gesehen werden, die nicht einfach zu imitieren ist, und deshalb einen Wettbewerbsvorsprung bedeuten kann. Andererseits erfordert der Aufbau und die Pflege von Kontakten einen oft nicht unerheblichen Aufwand und geht mit entsprechenden Kosten einher. In dieser Perspektive wären Organisationen mit einem Geschäftsmodell, das wenig direkte Kontakte erfordert, im Vorteil.

Untersucht wurde in erster Linie auf aggregierter Ebene, das heißt, die Anzahl der Kontakte, die der Organisation oder dem Projekt Finanzierungsressourcen, Wissensressourcen (Informationen, Kontakte, Know-how) oder andere Ressourcen (Arbeit, Sachleistungen) liefern[10], wurde für jeden

[10] Genannte Kontakte, denen aber keine Leistung zugeordnet wurde, wurden von der weiteren Analyse ausgeschlossen, nachdem ihre statistische Bedeutung überprüft worden war und sich als sehr gering heraus gestellt hatte. Es wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Partnern, für die benannt werden konnte, welche Leistung sie erbringen, um die „belastbaren" Kontakte handelt und weniger um „Verlegenheitsnennungen".

befragten Antragssteller aufaddiert, um die entsprechenden Indikatoren (Kont_P_Finanz, Kont_P_Broker und Kont_P_Ressourcen) zu bilden. Die Untersuchung der statistischen Zusammenhänge (Tabelle III-3.8) zeigt, dass die Anzahl der Finanzierungskontakte in einem signifikant positiven Zusammenhang zu allen anderen Kontaktarten steht. Alle anderen Kontaktarten stehen untereinander nur manchmal in signifikantem Zusammenhang. Das deutet auf die zentrale Bedeutung der Finanzierungsstrategie über den eigentlichen Finanzierungsbereich hinaus hin.

Tabelle III-3.8: Zusammenhang zwischen der Anzahl verschiedener Kontakte

	Kont_P_ Finanz	Kont_P_ KnowHow	Kont_P_ Kontakt	Kont_P_ Infos	Kont_P_ Sachlei	Kont_P_ Arbeit
Kont_P_Finanz	1	0,28	0,28	0,23	0,26	0,19
Kont_P_KnowHow	0,28	1	0,25	0,18	0,12	0,03
Kont_P_Kontakt	0,28	0,25	1	0,29	-0	-0,07
Kont_P_Infos	0,23	0,18	0,29	1	-0,1	0,03
Kont_P_Sachlei	0,26	0,12	-0	-0,1	1	-0,02
Kont_P_Arbeit	0,19	0,03	-0,1	0,03	-0	1

Fragen des Erhebungsbogens: Wenn Sie zurückdenken an ihre wichtigsten Unternehmungen, Projekte, Investitionen, auch ggf. das LZ-Projekt: Mit wem haben Sie zusammengearbeitet, wer hat Sie finanziell, materiell oder ideell unterstützt? Worin besteht/bestand die Leistung des Partners in der Zusammenarbeit?

Anmerkung: Nicht parametrische Rangsummenkorrelationen nach Spearman; grau hinterlegt sind Koeffizienten größer 0,2.

Quelle: Eigene Auswertung.

Diese Bild bestätigt sich auf der Ebene der Partner selbst. Die meisten genannten Partner (44 von 125) bieten als Leistungen „nur“ Informationen, Know-how oder weitere Kontakte, agieren also als Wissensbroker, 31 Partner bieten ausschließlich Finanzierungsleistungen.

21 Partner stellen mehr als eine Leistung bereit; mehr als jeder zehnte Partner (14 von 125) stellt Finanzierung und Wissensressourcen bereit, zwei davon gleichzeitig auch noch andere Sach- oder Arbeitsleistungen. Sieben Partner stellen Finanzleistungen und Sachleistungen in Kombination bereit, dabei handelt es sich zum Beispiel um Partnerfirmen, die etwa Getränke und die dazugehörigen Merchandisingprodukte liefern und außerdem als Sponsor agieren. Die statistische Analyse dieser Werte (hier nicht dargestellt) in einem loglinearen Modell bestätigt den klaren Zusammenhang zwischen dem Agieren als Wissensbroker und der Bereitstellung von Finanzmitteln.

Erhoben wurde auch, ob die Partner aus derselben Region stammen, oder ob sie anderswo ansässig sind und so potenziell die Mobilisierung überregionaler Informationen und Ressourcen ermöglichen. Gut drei Viertel (77 %) aller befragten Antragsteller hat keine überregionalen Kontakte, die für die Organisation bzw. für die wirtschaftliche oder soziale Tätigkeit von Bedeutung

wären. Unter den Antragstellern mit Finanzierungskontakten hat hingegen nur knapp zwei Drittel (65 %) keine überregionalen Kontakte.[11]

Zusammenhang von Kontakten zu Finanzierungsstrategie

Die Finanzierungskontakte scheinen also eine besondere Bedeutung zu haben. Die statistische Analyse zeigt, dass wie erwartet Anbieter der Klasse LC_Finanz_HighEffort (s. Tabelle III-3.6), die mehr in die Akquise von Finanzmitteln investieren, mehr Finanzierungskontakte haben als Anbieter der Klasse LC_Finanz_NormalEffort mit oft einem Finanzierungskontakt und als Anbieter der Klasse LC_Finanz_LowEffort, die ganz überwiegend ohne Finanzierungskontakte auskommen.[12]

Der Zusammenhang zwischen der Erbringung von Finanzierungsleistungen und der Vermittlung wichtigen Wissens durch die Partner lässt sich nun auch auf dieser Ebene der Analyse der Organisationen der Antragsteller bestätigen, denn Einrichtungen, die hohen Finanzierungsaufwand betreiben, haben nicht nur mehr Partner, die Finanzierungsleistungen erbringen, sondern auch mehr Partner, die als Wissensbroker agieren, also Informationen, Kontakte oder Know-how vermitteln, als Antragsteller der Gruppen „LC_Finanz_NormalEffort“ und „LC_Finanz_LowEffort“ (Abbildung III-3.2).[13] Es liegt nahe zu vermuten, dass es sich bei dem vermittelten Wissen oft um finanzierungsrelevantes Wissen handelt, oder um Wissen, das Finanzierungsfragen zumindest mit berücksichtigt. Das würde eine enge Verbindung zwischen inhaltlichen Erwägungen und Fragen der Finanzierungsmöglichkeiten bedeuten. Organisationen der Gruppe „LC_Finanz_HighEffort“ hätten dann einerseits höhere Kosten der Kontaktpflege zu tragen als die anderen, aber möglicherweise auch einen besseren Zugang zu finanzierungsrelevanten Informationen und bessere Möglichkeiten der Diversifizierung der Finanzierung.

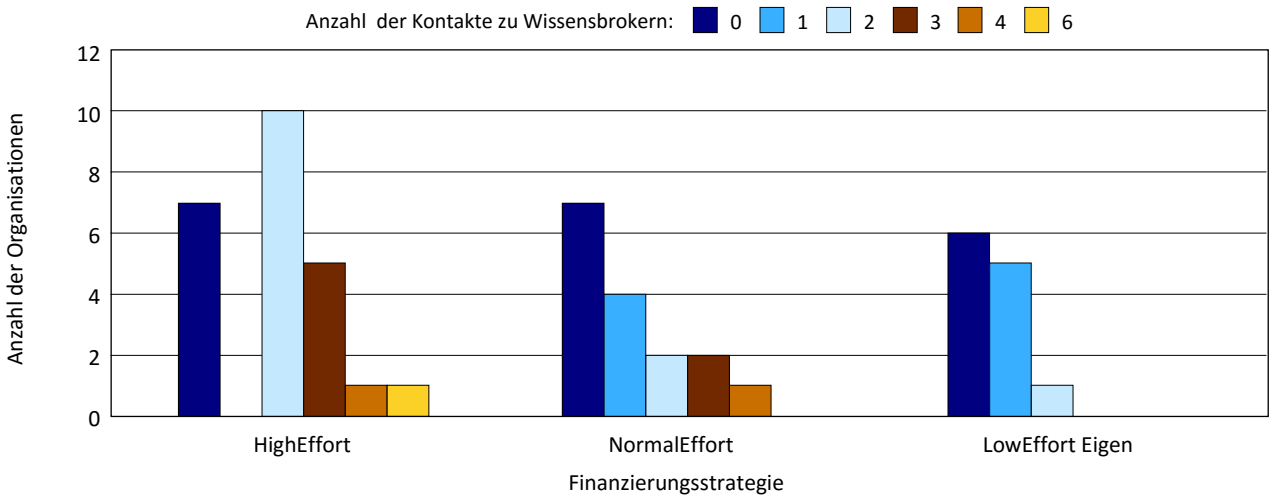
---

[11] Unterschied zwischen denen mit und ohne Finanzierungskontakten ist statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit 5 % oder darunter nach dem nicht-parametrischen Exakten Fisher Test.

[12] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

[13] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

Abbildung III-3.2: Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie und Kontakten zu Wissensbrokern



Quelle: Eigene Darstellung.

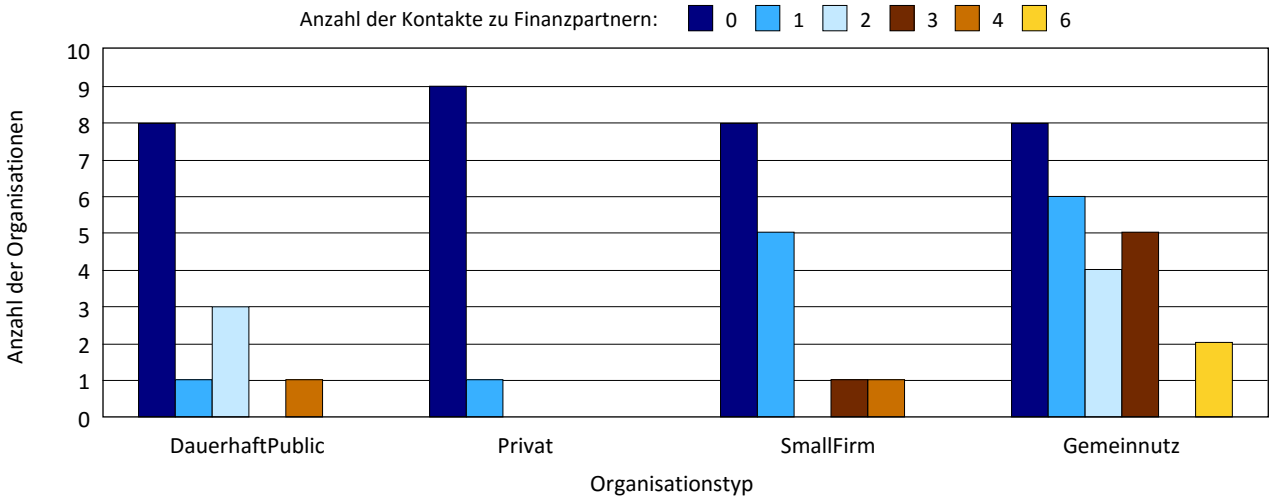
Zusammenhang von Kontakten zu Institutionstyp

Die Anzahl der Kontakte unterscheidet sich auch nach Institutionentyp.[14] Die Antragsteller aus der Klasse „LC_Inst_DauerhaftPublic“ (s. Tabelle III-3.2), die auf viele eigene Ressourcen zurückgreifen können, nannten zu über 50 Prozent keinen leistungserbringenden Partner. Das geht möglicherweise darauf zurück, dass diese mittelgroßen privaten oder öffentlichen Einrichtungen mit Festangestellten relativ unabhängig in ihren Aktivitäten und kaum darauf angewiesen sind, sich ihre Aktivitäten von außen bestätigen, unterstützen und legitimieren zu lassen. Signifikant mehr Kontakte haben die ähnlich großen oder größeren überwiegend gemeinnützigen privaten Organisationen der Klasse „LC_Inst_Gemeinnutz“, in denen die Arbeit nicht nur von Festangestellten sondern oft auch von Mitgliedern erledigt wird. Auch die kleinen Unternehmen der Klasse „LC_Inst_SmallFirm“, die neben Festangestellten vor allem Minijobs und Projektarbeit nutzen, haben meist mehr als zwei belastbare Kontakte. Die Einzelakteure der Klasse „LC_Inst_Privat“ befinden sich hingegen oft erst in einer Art Gründungsphase, in der sie ihr Angebot erst aufbauen; sie haben meist nur einen oder maximal zwei belastbare Kontakt. Auf externe Ressourcen können aber gerade sie nicht verzichten, sodass nur ein Befragter aus dieser Gruppe keine leistungserbringenden Kontakte nannte.

[14] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 1 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

Die differenziertere Betrachtung zeigt, dass sich die Verteilung der Zahl der Kontakte in der Zahl der Finanzierungskontakte weitgehend widerspiegelt (Abbildung III-3.3). Die größeren Organisationen der Gruppe „LC_Inst_Gemeinnutz“, die mit externen Mitteln einen größeren Betrieb aufrechterhalten müssen, haben demnach vor allem im Finanzierungsbereich viele Kontakte.[15]

Abbildung III-3.3: Zusammenhang zwischen Institutionstyp und Finanzierungskontakten



Quelle: Eigene Darstellung.

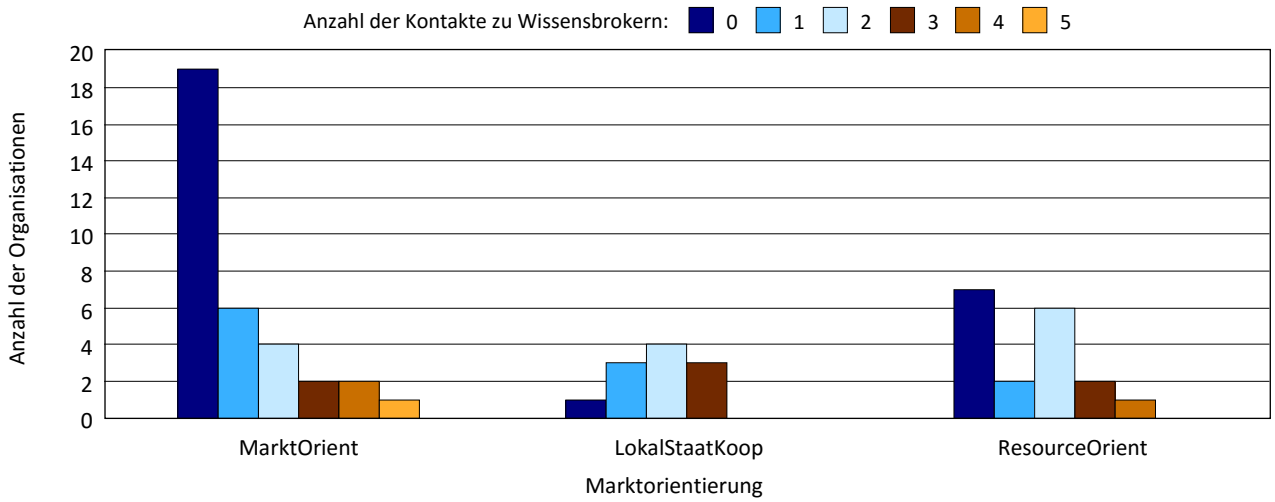
Zusammenhang von Kontakten zu Marktorientierung

Im Hinblick auf die Kontakte, die Wissensressourcen vermitteln, zeigt sich kein signifikanter Unterschied zwischen den Institutionstypen. Hier gibt es aber, anders als in den Finanzierungskontakten, Unterschiede in Abhängigkeit von der Marktorientierung (Abbildung III-3.4). Antragsteller der Klasse „LC_Markt_MarktOrient“ (s. Tabelle III-3.4), die in der Regel auf die allgemein bekannten Wege der Fremdmittelakquise über Kreditinstitute zurück greifen, verfügen in der Mehrzahl über keine Kontakte zu Wissensbrokern; meist zwei oder drei solcher Kontakte haben Antragsteller der Klasse „LC_Markt_LokalStaatKoop“. Befragte Antragsteller der Klasse „LC_Markt_ResourceOrient“ liegen dazwischen.[16]

[15] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 1 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

[16] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

Abbildung III-3.4: Zusammenhang zwischen Marktorientierung und Kontakten zu Wissensbrokern



Quelle: Eigene Darstellung.

Die 17 % der überwiegend regional agierenden Einrichtungen der Klasse „LC_Markt_LokalStaatKoop“ verfügen also über mehr Kontakte zu Wissensbrokern als Organisationen anderer Marktorientierung. Das kann daran liegen, dass ihre Leistungen oft vom Staat bezahlt werden und entsprechende Informationen zu Programmen und Förderung für sie auch deshalb einen wichtigeren Erfolgsfaktor darstellen als für Einrichtungen mit anderer Marktausrichtung. Die weitere Differenzierung der Wissensbroker danach, ob sie Informationen, Kontakte oder Know-how bereit stellen, bestätigt die höhere Anzahl an Kontakten für Einrichtungen der Gruppe „LC_Markt_LokalStaatKoop“ zu Brokern, die Kontakte oder Informationen vermitteln, während Einrichtungen der Gruppe „LC_Markt_ResourceOrient“, deren kritischer Entwicklungsfaktor in der Gewinnung von Geldgebern gesehen wird, mehr Partner aufweisen, die Know-how, also eher allgemeineres Wissen als konkrete Informationen, vermitteln.[17]

Kontakte in und außerhalb der Region als Wissensbroker

Die Erhebung ermöglichte auch eine detailliertere, nach Organisation oder Person differenzierte, Analyse der konkreten Partner. Dabei zeigt sich, dass es keine zentralen privaten Akteure gibt, die die unterschiedlichen Antragsteller miteinander in Verbindung bringen würden. Nur einige öffentliche Einrichtungen werden relativ häufig und auch von verschiedenen Antragstellern immer wieder als wichtige Kontakte genannt. Als Vermittler von Kontakten und Information in der Region werden vor allem die **Verwaltungen des Landes, des Kreises und der Gemeinden** genannt, mit denen die Akteure im Kontext geförderter und nicht geförderter Projekte oft in Kontakt kommen. Neben diesen Ämtern spielen die **Agentur für Arbeit** als finanzierender Partner, die **IHK**

[17] Unterschiede jeweils statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

und die **Landesbank** im Förderkontext, die **Ländliche Arbeitsförderung Prenzlau (LAFP)** und vor allem die Lokale Aktionsgruppe (**LAG**) aus der LEADER-Förderung[18] sowie ein zentraler individueller Akteur der LAG, der auch lange im sonstigen politischen Kontext tätig war, eine größere Rolle als Wissensbroker. All diese Kontakte stehen sehr oft in einem Kontext der staatlichen Finanzierung. Staatliche finanzielle Leistungen sind demnach auch im Bereich des privaten Engagements eine starke koordinierende Kraft auf regionaler Ebene, wenn es um nicht rein gewinnorientierte Aktivitäten geht.

Daneben wurden von den Antragstellern noch verschiedene organisierte Netzwerke zu anderen Non-Profit-Organisationen im gleichen Themenbereich als Kontakte genannt, welche die Funktion überregionaler Broker zu besitzen scheinen. Beratungsanbieter sitzen in etwa der Hälfte der Fälle außerhalb der Region. Die finanzierenden Sponsoren sind in der Regel kleinere oder größere regionale Unternehmen oder überregionale Stiftungen. Gerade Unternehmen unterstützen manchmal nicht mit finanziellen Mitteln sondern mit Sachmitteln.

3.3 Finanzierung und Förderung der Träger

Organisationen können unterschiedlich erfolgreich sein in ihren Finanzierungsbemühungen. Um das zu beurteilen, werden im Folgenden die folgenden Erfolgskriterien berücksichtigt: Die Vielfalt der Finanzierungsquellen (1), die Erfahrung, sich schon einmal vergeblich um eine Finanzierungsquelle bemüht zu haben (2) und die Erfahrungen mit der staatlichen Projektförderung (3), die sich in der Bewertung des Aufwandes der Beantragung und in der erfahrenen Bewilligungsquote ausdrückt. Das Ziel der Untersuchung ist es, die Bestimmungsgründe der unterschiedlichen Erfahrungen zu identifizieren.

(1) Finanzierungsvielfalt

Gemeinnützige Organisationen der Klasse „LC_Inst_Gemeinnutz“ weisen die größte Anzahl an Finanzierungsquellen auf. 80 % von ihnen haben drei oder mehr Finanzierungsquellen, was zu dem Ergebnis passt, dass sie auch die meisten Finanzierungskontakte haben (s. Kapitel 3.2). Im Hinblick auf die Marktstrategie haben marktorientierte Einrichtungen der Klasse „LC_Markt_MarktOrient“ eine geringe, und ressourcenorientierte Organisationen der Klasse „LC_Markt_ResourceOrient“ eine relativ große Vielfalt an Finanzierungsquellen. Es existiert außerdem ein statistisch eindeutiger Zusammenhang zur Beratungsstrategie: Die Antragsteller der Gruppe LC_Berat_High (s. Tabelle III-3.7), die entsprechende Beratungsleistungen einkaufen, weisen auch eine signifikant höhere Finanzvielfalt auf.[19] Gezielte Beratung in dieser Hinsicht scheint

[18] Leader steht für „Verbindungen zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung“, auf französisch „Liaison entre actions de développement rural“, und ist ein Förderansatz im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik der EU, der auf eine lokale Steuerung der Fördermaßnahmen setzt.

[19] Unterschiede jeweils statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 1 % oder darunter, bzw. 5 % oder darunter für LC_Markt im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

sich also zu lohnen oder wird andersherum stärker von den Antragstellern mit der größeren Finanzvielfalt gesucht.

Die Anzahl der Kontakte zu professionellen Beratungsangeboten steht in keinem signifikanten Zusammenhang zur Finanzvielfalt, der Kontakt zu überregionalen Beratungseinrichtungen dagegen doch.[20] Die überregionalen Berater scheinen eher eine umfassendere Beratung zu bieten, die nicht nur auf Fördermittel eingeht. Demnach bleibt die Möglichkeit bestehen, dass lokale Beratungsbüros ähnlich wie die lokalen öffentlichen Wissensbroker (s. Kapitel 3.2) besonders auf Fördermittel fokussiert sind und so möglicherweise zum Entstehen einer regionalen „Förderwirtschaft“ beitragen. Der positive Zusammenhang zwischen überregionalen Kontakten und der Finanzvielfalt geht zumindest teilweise darauf zurück, dass Kontakte, die Finanzleistungen bieten, häufiger überregional anzusiedeln sind als andere Kontakte. Während bei allen andere Partnergruppen der Anteil der überregionalen Kontakte bei etwa 20 % liegt, sind von den Finanzierungspartnern ein Drittel überregional. Von den Kontakten, die sonstige Ressourcen (Arbeit und Sachmittel) bereitstellen sind nur etwa 10 % überregional.

Organisationen der Klassen „LC_Finanz_HighEffort“ und „LC_Finanz_NormalEffort“, die mehr in Finanzierung investieren, gehörigen häufiger, nämlich in etwa ein Drittel der Fälle, der Gruppe LC_Berat_High (s. Tabelle III-3.7) an und nutzen eine intensivere Beratung als Antragsteller der Klasse „LC_Finanz_LowEffort“, die in keinem Fall eine diversifiziert Beratung nutzen. Die umfassendere Beratung begünstigt zwar eine größere Vielfalt in den Finanzierungswegen der Organisationen, aber die so beratenen Organisationen machen auch häufiger die Erfahrung, sich vergeblich um Finanzierungsquellen zu bemühen.[21]

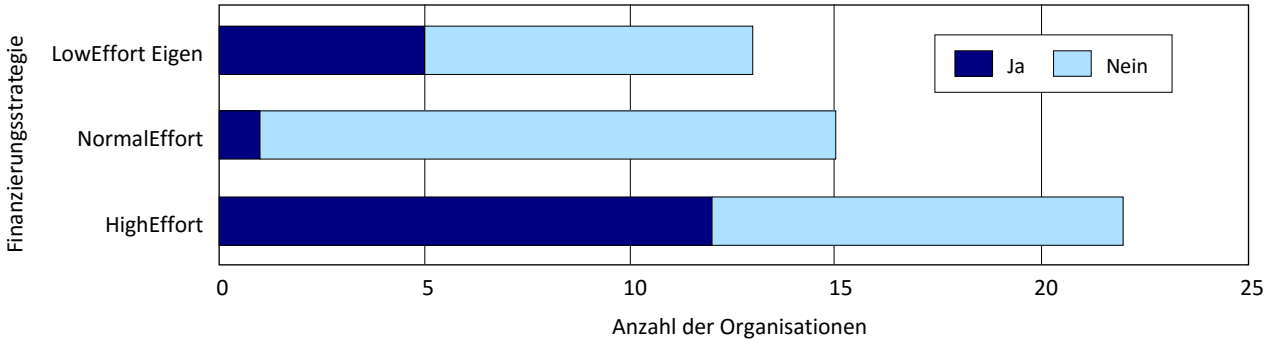
(2) Vergebliches Bemühen

Eine größere Vielfalt an Finanzierungsquellen setzt voraus, dass ein entsprechend höherer Finanzierungsaufwand betrieben wird. Dabei nehmen die relativen Kosten des Aufwandes mit wachsenden Erfahrungen nur geringfügig ab, wenn man in Betracht zieht, dass gerade diejenigen, die viel in die Finanzierung investieren, sich auch relativ häufig vergeblich um eine bestimmte Finanzierung bemühen (Abbildung III-3.5). Bezeichnenderweise ist dieser Anteil mit 55 % für Antragsteller der Klasse „LC_Finanz_HighEffort“ besonders hoch.

[20] Ergebnisse signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Rang-Korrelationskoeffizienten nach Spearman.

[21] Alle Unterschiede statistisch signifikant mit unter 5%iger Irrtumswahrscheinlichkeit nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

Abbildung III-3.5: Antworten auf die Frage, ob sich Antragsteller schon einmal vergeblich um eine bestimmte Finanzierungsquelle bemüht haben, differenziert nach Finanzierungsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit nur 7 % haben die Organisationen der Klasse „LC_Finanz_NormalEffort“, die sich auf wenige Finanzquellen, oft auf „normale“ Bankkredite, konzentrieren, am seltensten die Erfahrung gemacht, abgelehnt zu werden. Diese Finanzierungsstrategie wäre demnach zwar wenig diversifiziert, aber effizient. Organisationen die der Gruppe „LC_Finanz_Low EffortEigen“ angehören und sich entsprechend wenig um Finanzierung bemühen, bringen kaum Finanzierungskompetenzen mit. 38 % von ihnen haben deshalb trotz ihrer geringen Aktivitäten in diesem Bereich schon die Erfahrung gemacht, abgewiesen zu werden.[22]

Auch für die Anzahl der Kontakte gilt, dass sie in positivem Zusammenhang zur Finanzvielfalt aber ebenso zur Erfahrung, sich schon einmal vergeblich um eine Finanzierung bemüht zu haben, steht.[23] Viele Kontakte aufzubauen eröffnet also eventuell mehr Möglichkeiten, schützt aber nicht vor enttäuschten Erwartungen. Dieser Zusammenhang bestätigt sich auch, obwohl etwas schwächer signifikant, wenn nur die Kontakte gezählt werden, die Leistungen im Finanzierungsbereich erbringen. Nur für Kontakte, die ihrerseits Kontakte vermitteln, bestätigt sich der positive Zusammenhang zwischen Anzahl der Kontakte und der Wahrscheinlichkeit des Scheiterns mit Finanzierungsversuchen nicht. Antragsteller mit mehr solcher Partner machen mit 14 % bzw. 29 % seltener die Erfahrung, dass ihnen eine Finanzierung versagt wird, als die große Mehrheit der Antragsteller, die keine Kontaktbroker unter ihren Partnern haben, und die zu 41 % die Erfahrung machen mussten, dass ihnen eine Finanzierung versagt wird.

Diese Zusammenhänge lassen sich durch ein multivariates logistisches Erklärungsmodell noch einmal bestätigen (Tabelle III-3.9). Die erhöhten Finanzierungsbemühungen der Antragsteller der

[22] Unterschiede statistisch signifikant mit unter 1%iger Irrtumswahrscheinlichkeit nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

[23] Unterschied statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

Gruppe „LC_Finanz_High“ bedeuten auch eine höhere Wahrscheinlichkeit des Scheiterns im Bemühen um Finanzmittel, und nur Partner, die Kontakte vermitteln, verringern die Wahrscheinlichkeit vergeblichen Bemühens. Das ist der einzige Hinweis aus den vorliegenden Erhebungsdaten, der die häufige Vermutung, persönliche Kontakte würden bei der Finanzierung von Projekten helfen, bekräftigt. Konkretere Hinweise dafür wurden nicht gefunden, sodass diesem Argument hier geringes Gewicht beigemessen wird.

Tabelle III-3.9: Logistisches Modell zur Erklärung der Erfahrung vergeblichen Bemühens um eine Finanzierungsquelle

Koeffizient zur Erklärung der Wahrscheinlichkeit, schon einmal die Erfahrung gemacht zu haben, sich vergeblich um eine Finanzierungsmöglichkeit außerhalb der staatlichen Projektförderung bemüht zu haben	
Achsenabschnitt	-1,30 (1,286)
LC_Finanz_Normal°	-3,28 * (1,367)
Anzahl der bisherigen Projektförderanträge	0,69 (0,503)
Anzahl Kontakte mit Finanzleistungen	0,35 (0,357)
Anzahl Kontakte, die Kontakte herstellen	-1,79 * (0,855)
Anzahl Kontakte, die Arbeitsleistungen beisteuern	1,26 (1,064)
Pseudo-R-Quadrat (Anteil der erklärten Varianz)	0,40

Anmerkungen: n= 39, alle Beobachtungen mit nur einer Form der Finanzierung ausgeschlossen; ° LC_Finanz_Low ist nicht im Sample, LC_Finanz_High ist Referenzgruppe; *= Fehlerwahrscheinlichkeit 5 % oder kleiner.

Quelle: Eigene Auswertung.

Insgesamt hat gut ein Drittel (36 %) der befragten Antragsteller, die überhaupt auf frühere Erfahrungen zurückblicken können, schon einmal die Erfahrung gemacht, sich vergeblich um eine andere Finanzierungsquelle als die staatliche Projektförderung bemüht zu haben. Sponsoring gehört zu den Finanzierungswegen, die öfter vergeblich bemüht wurden, ebenso wie Bankkredite, Stiftungsmittel, staatliche Mittel aber auch der Versuch, Adressaten für Leistungen zahlen zu lassen (Tabelle III-3.10).

Tabelle III-3.10: Liste der Finanzquellen, die vergeblich bemüht wurden

Finanzquellen, um die man sich vergeblich bemüht hat
Banken
- Bankkredit
- Banken
- Bankkredit, hat er dann zurückgezogen
- Bankkredit Sparkasse Uckermark
Föderung
- Signo - Zusage Bundesförderung für Patentanmeldung; Patentmittel müssen finanziet werden
- Gründerzuschuss Arbeitsamt, Kassen der Stadt leer
- Als Arbeitslose/r beim Jobcenter: wurde alles abgelehnt
- Auf LZ gekommen, weil Leader-Mittel ausgeschöpft; In Uckermark nicht mal mehr Kredite für Unternehmen; im Tourismusbereich tummeln sich 1000; glücklich, dass Innovationscharakter nicht bewertet
- Förderung über Pomerania (Grenzregionsprojekt)
- Institutionelle Fördermittel, z.B. VHS
- Staatliche Förderung: Fördersätze waren zu niedrig, um mit Eigenanteil machbar zu sein (weil er/sie sich vor Mitgliederversammlung rechtfertigen muss)
Stiftungen, Sponsoring, Spenden
- Sponsoring über Sparkasse
- Bewilligt: Sparkasse: Bürgerstiftung; EON Adventskerzen; Sterne des Sports nicht bewilligt
- Sponsoring durch Sparkasse, weil nicht als gemeinnützig anerkannt
- Ansprechen neuer Ressorts, nach Erarbeitung neuer inhaltlicher Arbeitsfelder; Private Mittel
- Stiftungen
- Bankkredit, hat er dann zurückgezogen
- Verschiedene Stiftungen
- Bei Stiftungen
- Spendeneinwerbung übers Internet
Markt
- Werbung am Transporter für Unternehmen sollte Transporter finanzieren
- Als Dienstleister aufgetreten
- Fundraising mit Stiftungen; Zielgruppe selbst zahlen lassen

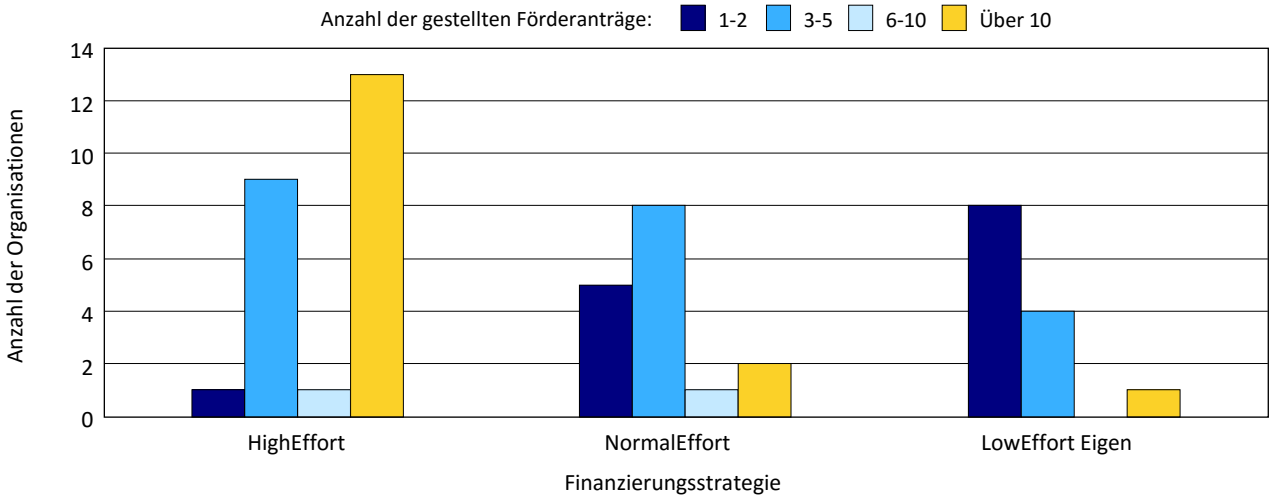
Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Die Strategie, auf viele Ressourcenquellen zu setzen, geht also zumindest zu Beginn wahrscheinlich mit höheren Transaktionskosten einher. Die Finanzierungsvielfalt, die die „LC_Finanz_HighEffort“-Gruppe ausmacht, kann aber zur Stabilität einer Organisation beitragen. Die Finanzierungsvielfalt steht in signifikantem Zusammenhang zur den Binnenressourcen (LC_Inst), zur Beratung (LC_Berat) und zur strategischen Ausrichtung (LC_Markt). Private, gemeinnützige („LC_Inst_Privat“ und „LC_Inst_Gemeinnutz“) und ressourcenorientierte („LC_Markt_ResourceOrient“) Organisationen weisen dabei die höhere Vielfalt an Finanzierungsquellen auf. Organisationen mit mehr Finanzierungsquellen nehmen außerdem häufiger Beratung in Anspruch, während die die Inanspruchnahme von Beratung in keinem Zusammenhang zu den Binnenressourcen (LC_Inst) und zur Ausrichtung (LC_Markt) steht.

(3) Fördererfahrungen: Aufwand und Bewilligung

Auch die Erfahrung in der Antragstellung für staatliche Projektförderung steht wie erwartet in Zusammenhang zur Finanzierungsstrategie der Organisation (Abbildung III-3.6). Diejenigen mit dem geringsten Bemühen um Finanzierung (LC_Finanz_LowEffortEigen) haben mit oft nur ein oder zwei Anträgen die geringste Antragserfahrung, die mit dem höchsten Bemühen (LC_Finanz_HighEffortEigen) mit oft über zehn Anträgen die größte.[24] Darüber hinaus haben kleine Unternehmungen (LC_Inst_SmallFirm) erwartungsgemäß weniger Anträge gestellt als die Organisationen anderen Typs, wobei die privaten Einzelakteure hier nicht betrachtet werden, da sie in aller Regel keine Erfahrung in diesem Bereich mitbringen. Schon dieser Befund zeigt, dass die öffentliche Förderung ein wichtiger Finanzierungsbaustein bei den meisten Organisationen ist.

Abbildung III-3.6: Finanzierungsstrategie und Erfahrung in der Antragstellung



Quelle: Eigene Darstellung.

Es lässt sich keinerlei signifikanter Zusammenhang zwischen der Bewilligungsrate und der Fördererfahrung, der Ausrichtung oder den Binnenressourcen feststellen. Das bedeutet zweierlei: Zum einen scheint die Förderung selbst in der Bewilligung im Hinblick auf Charakteristika der Organisation blind zu sein. Die in dieser Hinsicht zufällige Bewilligung impliziert, dass diejenigen, die mehr Anträge stellen auch mehr wachsen, wobei die Eignung der Träger für weiteres Wachstum nicht überprüft wird. Es bedeutet aber auch, dass die Effizienz der Förderung mit der Erfahrung nicht wächst. Das würde bedeuten, eine zunehmende Bedeutung von Projektförderung geht nicht auf Kompetenzaufbau in diesem Bereich und eine entsprechende Pfadabhängigkeit in den (privaten) Organisationen zurück, sondern auf Veränderungen im weiteren institutionellen Umfeld. Es kann zum Beispiel sein, dass in den Regionen, in denen die Projektförderung an Bedeu-

[24] Unterschiede statistisch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 0,1 % oder darunter im nicht parametrischen Kruskal-Wallis Test.

tung gewinnt, andere Finanzierungsmöglichkeiten geringer werden, weil zum Beispiel das wirtschaftliche Umfeld und die Situation der öffentlichen Haushalte schlechter werden.

Gestützt wird diese Interpretation durch die Beobachtung, dass die Antragerfahrung lediglich einen nicht signifikanten positiven Zusammenhang zum Aufwand und einen ebenfalls nicht signifikanten negativen Zusammenhang zur Bewilligungsrate aufweist (Tabelle III-3.11). Nur die Bewilligungsrate, für die keine Bestimmungsgründe auf Projektträgerebene feststellbar sind, steht in einem statistisch hochsignifikanten negativen Zusammenhang zur Beurteilung des Aufwandes der Förderung.[25] Diejenigen, die bisher eine hohe Bewilligungsrate aufweisen, beurteilen also erwartungsgemäß den Aufwand für die Antragsteller optimistischer.

Tabelle III-3.11: Antragserfahrung, Bewilligungserfahrung und Beurteilung des Aufwandes

		Aufwand	AntragErfahr	BewillErfahr
Beurteilung des Aufwandes der Beantragung staatlicher Projektförderung (fünf Stufen)	Koeffizient	1	0,190	-0,460
	Signifikanz		(0,214)	(0,001)
	n	45	45	45
Anzahl der bisherigen Projektanträge in vier Stufen	Koeffizient	0,189	1	-0,217
	Signifikanz	(0,214)		(0,112)
	n	45	55	55
Anteil der bewilligten Anträge in fünf Stufen	Koeffizient	-0,461	-0,217	1
	Signifikanz	(0,001)	(0,112)	
	n	45	55	55

Anmerkung: Fehlerwahrscheinlichkeit in Klammern; nicht-parametrische Spearman Korrelationskoeffizienten.

Fragen des Erhebungsbogens: Wie bewerten Sie den Aufwand der Beantragung staatlicher Projektförderung, wenn Sie ihn mit Ihren anderen Finanzquellen vergleichen? Wie viele Projektförderanträge hat Ihre Organisation/ Ihr Netzwerk bzw. haben Sie in den letzten max. 5 Jahren gestellt (Incl. *LandZukunft*)? Wie viele davon sind bewilligt worden?

Quelle: Eigene Auswertung.

Daraus ließe sich folgern, dass staatliche Fördermittel nur gezielt für solche Projekte ausgewählt werden sollten, die deutlich im Einklang mit den Zielen der Förderung stehen, um die Bewilligungsrate zu erhöhen, da ja Eigenschaften des Projektträgers in keinem sichtbaren Zusammenhang zur Bewilligungsrate stehen. Das aber erhöht wieder die Gefahr, dass Projekte auf Fördermaßnahmen hin konzipiert werden statt auf Kontinuität und Nachhaltigkeit in der Verfolgung eines klar definierten Zieles.

75 % der befragten Antragsteller mit Finanzierungserfahrung bewerten den Aufwand der staatlichen Projektförderung auch im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten als hoch (33 %) oder sehr hoch (42 %). Die genannten Gründe für den höheren Aufwand werden in Tabelle III-3.12 aufgelistet.

[25] Ergebnis signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 0,1 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Rang-Korrelationskoeffizienten nach Spearman.

Tabelle III-3.12: Genannte Gründe für den höheren Aufwand staatlicher Förderung

Grund für den höheren Aufwand
Beantragung und Abwicklung aufwändig - Haben beschlossen, keine neuen Anträge zu stellen → zu kompliziert (Abwicklung, Endabrechnung Riesenaufwand - Aufwand der Beantragung, sich da so durchzuwursteln, Evaluierung und Abrechnung mit Rechenschaftspflicht etc., Antrag über mehrere Phasen - Antragsprozedere ist aufwändig; wenn Leute das den ganzen Tag machen, ist das vielleicht einfach; wenn man mal ein Förderinstrument kennt, ändert sich da oft doch wieder was - Wunder Punkt, weil mit Fördermöglichkeiten sehr unzufrieden: bei Banken ist das klar; bei Projektförderung bürokratische Hürden hoch: Businessplan reicht nicht aus! - Kreisebene: vertretbar; Landesseitig: nicht mehr vertretbar; Bundesseitig: vertreterbar; EU-seitig: vertretbar - LZ relativ leicht, prinzipiell aber schwer, v. a. Abrechnung - Bearbeitung des Antrags - Nachweis alle Ausgaben; Jedes Blatt muss genau ausgefüllt werden, v.a. EU-Fördermittel - Bei den kleineren Projekten steht der Aufwand in keinem Verhältnis zur Förderung; Angenehm war der Antrag bei Bosch - da hat man gemerkt, dahinter steht eine private Stiftung; staatlich eher Zeitgeist treffen - Bürokratie: sehr viele Formulare und sehr theoretische Fragen - Abrechnung sehr aufwändig - Detaillierte Abrechnung, Nachweisführung, Nachweis für unbare Eigenmittel; Bankkredite eher einfach - Bürokratie auf allen Ebenen - Papierkram, eigentlich bräuchte man nur ein Blatt - Zu hoher bürokratischer Aufwand - Anforderungen immer höher, Bsp. EU-Aktionsprogramm
Antragschreiben erfordert spezifische Kompetenzen - Ein 08/15-Bürger kriegt das nicht hin - Frau hat BWL studiert, ist Gemeindekämmerin - Zeitaufwand; Terminierung; Herausarbeiten des "Alleinstellungsmerkmals"; Abrechnungswesen: Person, die Abrechnung macht - Recherche, Aufsuchen von Beratern (Unternehmer, die in Kommission sitzen); Erstellung eines Konzeptes; Selbstreflexion - Muss sich in Antragswesen auskennen, das ist ein Problem für uns. Sind ehrenamtlich. Deswegen haben wir die Lafp geholt - die machen das für uns - Bank viel einfacher, weil von Steuerbüro übernommen; 20 Seiten Antragschreiben und Verwendungsnachweis, wird von Jahr zu Jahr schlimmer
Nicht durchschaubare Bedingungen - Rahmenbedingungen in den Ausschreibungen - Drumherum der Beantragung; Spielregeln der Förderung - Die Stelle zu finden, wo Förderung passieren würde, ist schwierig und die Details der Förderkonditionen (KfW im Internet veröffentlicht, aber sehr umfangreich) - Starke Bürokratie, muss verstanden werden nur mit Begleitung möglich, gesetzeskonform zu agieren (wenn man nicht eine eigene Abteilung hat, dann ist das überschaubar) - Wird in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt, wir kämpfen gegen eine Beamtenschaft an - Auflagen sind zu verwaltungsintensiv - Einhaltung der Termine, Beantragung zu umfangreich - Höhe der Förderung unklar
Unberechenbarkeit, Kontaktpflege - Anstieg des Aufwandes im Laufe seiner Tätigkeit - viele zusätzliche (und überflüssige) Stellungnahmen, die angefertigt werden müssen - jeder will mitreden bei der Prüfung , nicht die Schwierigkeit bei der Ausfüllung der Anträge - Sehr viele Partner und Netzwerke sind nötig und wollen gepflegt sein, auch ohne die Projekte. Netzwerke müssen für neue Themen auch neu aufgebaut werden. Regularien der Antragstellung sind grundsätzlich in Ordnung, bieten Transparenz, aber so viele Sachbearbeiter, so viele Auffassungen - extreme Unterschiede in der Auslegung, immer mit ESF-Geldern; Willkür ist erheblich bzw. der Druck, dem die Leute ausgesetzt sind

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Neben Problemen mit dem formalen Akt der Antragstellung werden relativ häufig Gründe genannt, die mit einer empfundenen Undurchschaubarkeit an Kriterien und Unberechenbarkeit der Bewilligung in Zusammenhang stehen. Die Unvorhersehbarkeit der Bewilligung scheint ein zentrales Problem der staatlichen Projektförderung zu sein.

3.4 Zusammenhang zwischen Strategien und Ressourcen

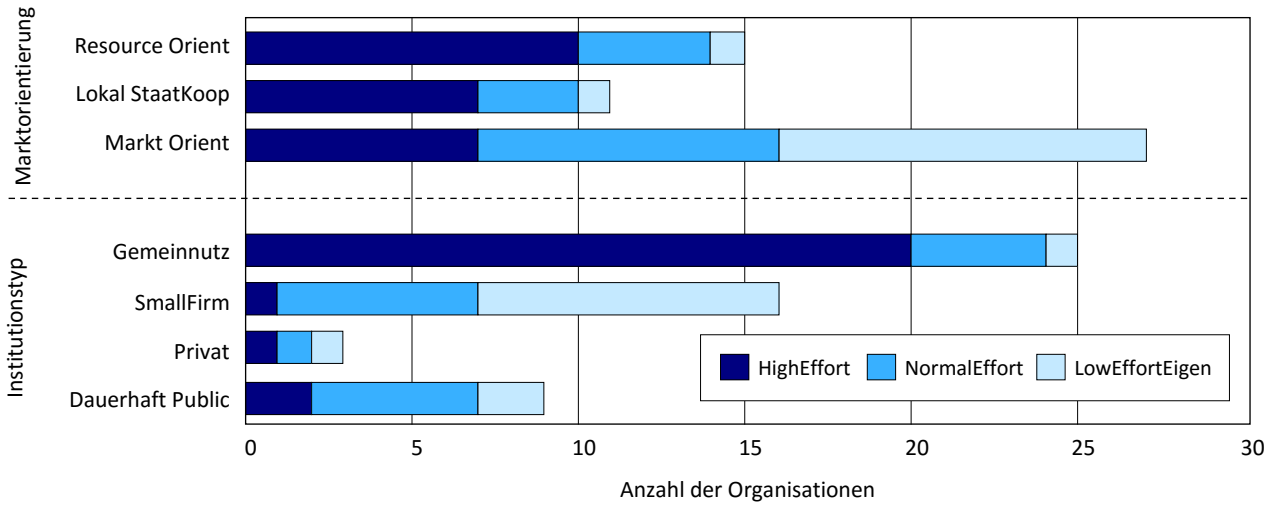
Eine zentrale Hypothese der Analyse ist, dass die Ressourcenausstattung und die Finanzierungsstrategie der Organisationen auch ihre sonstige Ausrichtung mit beeinflusst und dass deshalb die Förderpraxis unerwarteten und möglicherweise unerwünschten tiefgreifenden Einfluss auf Entscheidungen privater Akteure haben könnte. Einer einseitigen Abhängigkeit von staatlichen Fördermitteln sollte dann entgegen gewirkt werden, damit Projektträger gezwungen wären, sich durch entsprechende Argumente auch gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen zu legitimieren, um ihre Aktivitäten finanzieren zu können.

Zunächst einmal scheint es andersherum zu sein: Die eigene Ressourcenausstattung beeinflusst in hohem Maße die Finanzierungsstrategie. Gemeinnützige Organisationen mit Festangestellten und aktiven Mitgliedern der Klasse „LC_Inst_Gemeinnutz“ verfolgen in 80 % der Fälle und damit weit häufiger als Organisationen anderen Typs eine Finanzierungsstrategie des Typs „LC_Finanz_HighEffort“ mit hohem Aufwand (Abbildung III-3.7).[26] Mit vier entsprechenden Antworten nutzen nur wenige Organisationen anderen Typs diese aufwendige Finanzierungsstrategie. Die gemeinnützige Orientierung erklärt also in hohem Maße die Nutzung einer aufwändigen Finanzierungsstrategie, die sich entgegen den Erwartungen nicht durch die Marktorientierung erklären lässt. Die Nutzung einer wenig aufwändigen Strategien („LC_Finanz_LowEffortEigen“) hingegen lässt sich gut über eine klare Marktorientierung erklären. An Marktkriterien ausgerichtete Organisationen („LC_Markt_MarktOrient“) betreiben zu gut 40 % einen geringen Aufwand in der Finanzierung,[27] was nur für jeweils eine Organisation der zwei anderen Klassen der Marktorientierung gilt. Weil vor allem kleine Unternehmen („LC_Inst_SmallFirm“) eine ausgeprägte Marktorientierung aufweisen, schlägt sich dieser Zusammenhang auch bei den entsprechenden Unterschieden in den Institutionstypen nieder, indem vor allem kleine Unternehmen wenig aufwändige Finanzierungsstrategien nutzen.

[26] Unterschied statistisch signifikant mit unter 0,1%iger Fehlerwahrscheinlichkeit nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

[27] Unterschied statistisch signifikant mit unter 5%iger Fehlerwahrscheinlichkeit nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

Abbildung III-3.7: Zusammenhang zwischen Binnenressourcen bzw. Marktorientierung und Finanzierungsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Während also insgesamt ein klarer statistischer Zusammenhang zwischen der Finanzierungsstrategie und sowohl den Binnenressourcen (LC_Inst) als auch der Marktorientierung (LC_Markt) besteht, ist der Zusammenhang zwischen Binnenressourcen und Marktorientierung nicht signifikant.[28] Die fehlende Signifikanz der Zusammenhänge bestätigt wieder die zentrale Bedeutung der Finanzierungsstrategie, die erst erklärt, warum eine Organisation mit bestimmten Binnenressourcen eine bestimmte Marktorientierung aufweist.

Der Zusammenhang zwischen Ausrichtung (LC_Markt) und Binnenressourcen (LC_Inst) kommt also über den Umweg der Mobilisierung externer Ressourcen (LC_Finanz) zustande. So gehören kleine Unternehmen der Klasse „LC_Inst_SmallFirm“ mit ihren wenigen Ressourcen deutlich häufiger der Klasse „LC_Finanz_LowEffort“ an als alle anderen Organisationstypen. Die Klasse „LC_Finanz_LowEffort“ wiederum steht in klarem Zusammenhang zur marktorientierten Ausrichtung der Klasse „LC_Markt_MarktOrient“. Das ist ein Hinweis darauf, dass Marktorientierung bei der effizienten Mobilisierung von Finanzmitteln hilft. Die kleinen Unternehmen, die der Klasse „LC_Markt_ResourceOrient“ angehören, also eher ressourcenorientiert in ihrer Ausrichtung sind, müssen wahrscheinlich auch mehr Anstrengungen in der Ressourcenmobilisierung unternehmen.

[28] Die folgenden nicht signifikanten Zusammenhänge lassen sich beobachten: Die Organisationen der Klasse „LC_Inst_Gemeinnutz“ gehören seltener der „marktorientierten“ Ausrichtung „LC_Markt_MarktOrient“ an als alle anderen Institutionstypen. Kleine Unternehmen der Klasse „LC_Inst_SmallFirm“ sind nicht staatsorientiert („LC_Markt_LokalStaatlKoop“). Die öffentlichen und privaten Organisationen der Klasse „LC_Inst_DauerhaftPublic“, die vor allem mit Festangestellten arbeiten, sind dagegen relativ selten auf Kapazitätsausdehnung und Einwerbung privater Mittel („LC_Markt_ResourceOrient“) ausgerichtet.

Andersherum gilt für Organisationen der Klasse „LC_Inst_Gemeinnutz“, dass sie auch bei stärkerer Marktorientierung trotzdem viel Aufwand für die Ressourcenmobilisierung betreiben müssen. Erklären lässt sich das durch die Eigenschaften dieses Institutionstyps: Es handelt sich um relativ große Organisationen mit festen Mitarbeitern, die kein Profitziel verfolgen und entsprechend schwer Kredite erhalten. Zudem sind ihre Organisationsstrukturen durch relativ geringe Professionalisierung und oft durch eine hohe Kultur der Beteiligung gekennzeichnet.

Die ressourcenorientierte Marktstrategie der Antragsteller der Klasse „LC_Markt_ResourceOrient“ und der damit verbundene höhere Aufwand in der Ressourcenmobilisierung schlagen sich auch in der internen Organisation der entsprechenden Einrichtungen nieder. Nur unter den ressourcenorientierten Organisationen sind Projektentwicklung und Mittelbeschaffung in einem signifikanten Anteil der Fälle Querschnittsaufgaben, mit denen sich praktisch alle Mitarbeiter beschäftigen.[29]

Aus der bisherigen Interpretation der beobachteten Zusammenhänge zwischen Finanzierungsstrategie und der Ausrichtung der Organisationen würde sich die Erwartung ergeben, dass sich die Ausrichtung einer Organisation ändert, wenn sich die Quelle der externen Ressourcen ändert. Tatsächlich zeigt sich ein signifikanter und positiver Zusammenhang zwischen der Änderung von Finanzierungsquellen und der Änderung von Aktivitäten oder Zielgruppen in den vergangenen Jahren.[30] 15 (30 %) der befragten Antragsteller mit Finanzierungserfahrung haben in den vergangenen Jahren Änderungen in ihren Finanzierungsquellen erfahren. Die Beschreibung der Änderungen zeigt die relativ große Abhängigkeit derjenigen, die sich vor allem über staatliche Mittel finanzieren, von den Rahmenbedingungen (Tabelle III-3.13).

[29] Unterschied statistisch signifikant mit Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter bzw. von 1 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

[30] Spearman Korrelations-Koeffizient von 0,3, Signifikanzniveau von 0,04.

Tabelle III-3.13: Angegebene Gründe für die Änderungen in der Finanzierung

Änderungen in der Finanzierung und Grund der Änderung
- LZ-Mittel war ein Einschnitt in Summe und Art der Förderung
- Verein hat Grundstücke geerbt (das war auch der Grund, weshalb so schnell ein Verein gegründet wurde), die verkauft werden können. Jetzt trägt sich der Verein alleine: durch Einnahmen finanziert
- Bis 2006 KULAP (Agrarumweltmaßnahme) von EU, Geld fehlte 2007, wurde vom Land ausgeglichen, dann gab es wieder von von EU was; LZ-Projekt
- Spenden/Sponsoring früher wichtiger (15 Jahre), ist zurückgegangen (weil Konkurrenz, weil genaueres Hingucken, Wirtschaft war nach Wende besser aufgestellt → hohe Förderung und Auftragslage), öfftl. Mittel sehr wichtig
- Allgemein machen Finanzierungsquellen den Hahn dicht
- Bankkredite nur bei Projekten
- ABM weggebrochen (indirekte Finanzierungsquelle)
- Weg von Fördermitteln hin zu Beiträgen und Sponsoring und die Abgabe der Kunden
- Wechsel zwischen Sponsoren, insbesondere bei den kleineren Betrieben, je nach Auftragslage
- Sponsoring durch Sparkasse fiel weg: Gemeinnützigkeit ist schwierig zu erhalten - Sparkasse besteht jetzt darauf
- Finanzierung über Fördermaßnahme mit jährlich neuer Beantragung; Das Land als Geldgeber fällt manchmal total aus → Improvisation
- Fördermittel insgesamt weniger wegen der notwendigen Zwischenfinanzierung
- Öffentliche Fördermittel: schwieriger geworden: Öffentliche Zuschüsse gehen eher zu größeren Vereinen (Aussage Kreissportbund)
- Haben gemerkt, dass sie in best. Bereich Kompetenz entwickelt haben und dadurch besser an Fördermittel kommen (auch wenn er das traurig findet); Bsp.: mobiles Kino; Dt. Pol. Chor; hängt aber sehr davon ab, wer das im Verein macht (Arbeitsressource)
- Honoraraufträge von Universitäten früher; jetzt eigener Projektträger - müssen Eigenanteil vorfinanzieren; Loch der Strukturfondperiode - Mittel sind noch nicht verfügbar - auch aus Forschungsrahmenprogramm

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Eine deutliche Änderung in Angeboten, Aktivitäten oder Zielgruppen haben 19 (39 %) der befragten Antragsteller mit Finanzierungserfahrung in den vergangenen Jahren erfahren. Dabei stellen die meisten der beschriebenen Änderungen eine Erweiterung des Angebots dar (Tabelle III-3.14). Oft handelt es sich um eine Reaktion auf die geänderte Nachfrage. Die Finanzierungsquellen sind also ein Grund unter vielen für mögliche Neuausrichtungen.

Tabelle III-3.14: Beschreibungen früherer inhaltlicher Änderungen der Organisationen

Inwiefern haben sich Aktivitäten und Zielgruppen in den letzten Jahren geändert?
Finanzierungsabhängige Änderung
Positive Entwicklung
- LandZukunft
- Tendenz zu neuen Projekten, die von anderen angestoßen wurden: Kooperationsprojekte, weil Organisationen weiterentwickelt und durch Öffentlichkeitsarbeit präsenter
- Namensänderung bei vergrößertem Einzugsgebiet: Je größer wir werden, desto bessere Argumente haben wir der Politik gegenüber. Wegen finanzieller Besserstellung Halbtagskraft eingestellt.
- Weil durch LZ auch Übernachtungsmöglichkeiten angeboten werden
Negative Entwicklung
- Änderung insofern, dass wir stark Projekte mit Demographie gemacht haben, aber momentan keine Projekte gefördert werden
- Ende der Landesgartenschau → Phase der Liquidation
- Früher zu 80 % Umsetzungsstruktur nach Sozialgesetzbuch 2 und 3 und zu 20 % Projektdienstleister (LZ, Regionalbudget); heute zu 45 % Arbeitsförderung 55 % Projektdienstleister als Reaktion auf Fördereinbruch von bis 70 % bei Stgb 2 und 3; Förderhöhen sind zurückgegangen; Haushaltslage der Kommunen)
Nachfragebedingte Änderung
Positive Entwicklung
- Immer mehr Templiner kommen, weil massiver Angebotseinbruch und schlechtes Preis-Leistungs-Verhältnis, das sich rumspricht; bedauert das (gesunde Konkurrenz)
- Hinzukommen touristischer Angebote
- Kontinuierlich größer geworden
- Stellen jetzt anderen Vereinen und anderen öffentlichen Institutionen Räume zur Verfügung
- Erweiterung der Produktpalette im Rahmen dessen, was zu uns passt
- Ständig neue Produkte, Bücher
- Hat sich immer stärker vervollständigt
- Sind mehr Kunden geworden, sind von weiter her gekommen
- Größeres Sortiment
- Stark positiv: mehr Gästeresonanz; mehr Umsätze; aber auch Kostendruck überproportional höher (bei gewerblichen Mitgliedern) → Verein ist wie Hamster im Laufrad
- Eröffnung einer Praxis
- Insgesamt gesteigert: Patienten stationär
- Es kommen immer mehr Angebote dazu - wird immer mehr Arbeit
Negative Entwicklung
- Dachten anfangs, dass Bewohner sich stärker engagieren; müssen darum aber werben
- Erst Getränkehandel, dann Insolvenz der GmbH, vor zwei Jahren als zweites Standbein E-Bike Vermietungen
- Früher 100 % Berufsausbildung, weil demographischer Wandel
- Einnahmen nach Landesgartenschau 2013 zurückgegangen
Intern bedingte Änderung
Positive Entwicklung
- Macht jetzt ein etwas anderes Projekt mit einem Kollegen (Seelsorger) zu gewaltfreier Kommunikation
- Qualifizierung, Professionalisierung
- Neuer Vorstand, neues Engagement. Sehr zielorientierte Arbeit an Umsetzung des Konzeptes
- Seit Gründung: Verbreitungswege (technische Infrastruktur) verbessert
- Größere Breite an Aktivitäten, viel Öffentlichkeitsarbeit durch Kooperationspartner
- Energiekonzept: Soll bewirken, dass den Leuten gesagt wird, es lohnt sich nach wie vor, Solaranlagen aufs Dach zu setzen - nur die Wessis haben sich zwei Solaranlagen aufs Dach gesetzt. Die fragen hier alle: Lohnt sich das?
- Permanente Weiterentwicklung (klimafreundliche Reiseregion, Internet)
Negative Entwicklung
- Reduzierung: In bestimmten Bereichen fehlt Personal und werden daher gar nicht mehr gemacht z.B. hochwertige Bereiche der Arbeitsförderung → Sozialpädagogen; sind sehr gefragt, konnten nicht gehalten werden
- Aus eigener beruflicher Situation: zeitliche Restriktionen

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Auch die verschiedenen Indikatoren, die die Dynamik bzw. die Dauerhaftigkeit der Organisationen und ihrer Ziele abbilden, wurden in einer Latente-Klassen-Analyse zusammengefasst (Tabelle III-3.15).

Tabelle III-3.15: Latente Klassen zur Abbildung der Anpassungsneigung der Antragsteller

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_Anpass_	
			Nein	Ja
Änderungen der Finanzquellen in der Vergangenheit	FinanzAend	Ja	0,03	0,47
		Nein	0,97	0,53
Idee existierte vor LandZukunft	LZIdeeAlt	Ja	1,00	0,80
		Nein	0,00	0,20
Änderungen von Aktivitäten/ Angeboten in der Vergangenheit	Aenderung	Nein	0,66	0,17
		Wenig	0,26	0,23
		Deutlich	0,07	0,60
Alter der Einrichtung	Inst_Exist	Jünger 2 Jahre	0,57	0,01
		2 bis 10 Jahre	0,06	0,51
		Älter 10 Jahre	0,37	0,48
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,46**	**0,54**

Fragen des Erhebungsbogens: Gab es in den vergangenen Jahren und Monaten größere Änderungen in den Finanzierungsquellen oder in ihrer relativen Bedeutung? Existierte die Idee zu dem Projekt, mit dem Sie sich bei *LandZukunft* beworben haben bereits, als Sie von dem Modellvorhaben gehört haben? Haben sich ihre Angebot/Aktivitäten für Ihre Zielgruppe in den letzten Jahren und Monaten geändert? Seit wann existiert diese der Organisation?

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Die Analyse zeigt zwei Gruppen von Organisationen. Zum einen die Organisationen, die sich in der Vergangenheit in der Finanzierungsstruktur und der inhaltlichen Ausrichtung oft deutlich geändert haben und die manchmal auch die Projektidee für *LandZukunft* erst in Antwort auf das Modellvorhaben entwickelt haben („LC_Anpass_Ja“). Zum anderen, die Organisationen, die weder in der Finanzierungsstruktur noch in der inhaltlichen Ausrichtung in der Vergangenheit Änderungen vorgenommen haben. Zu dieser Gruppe gehören naturgemäß die sehr jungen, aber auch einige der ältesten Organisationen („LC_Anpass_Nein“). Diese Organisationen haben wahrscheinlich eine ausreichende Stabilität und Routine erlangt, um sich nicht mehr an jede externe Änderung anpassen zu müssen oder auch zu können. Jeweils die Hälfte der Antragsteller wird auf Basis der vorliegenden Informationen der weniger (46 %) und der stärker (54 %) anpassungsfreudigen Klasse zugeordnet.

Die so beschriebene Anpassungsneigung zeigt den erwarteten statistischen Zusammenhang zum Finanzierungsverhalten. Während 82 % der Organisationen, die viel in die Mobilisierung von Finanzmitteln investieren („LC_Finanz_HighEffort“) eine starke Anpassungsneigung attestiert bekommen, sind es nur noch 73 % der Organisationen, die einer „normalen“ Finanzierungsstrategie („LC_Finanz_Normal“) folgen und 50 % derer, die kaum in die Mobilisierung von Finanzmitteln investieren („LC_Finanz_LowEffort“).[31] Starke Anpassungen sind umso wahrscheinlicher, je mehr in die Mobilisierung neuer Ressourcen investiert wird.

Nur tendenziell lässt sich die Hypothese bestätigen, dass Organisationen, die mehr Kontakte pflegen, und darüber mehr Ressourcen von außerhalb beziehen, sich auch stärker der Umwelt anpassen müssen. Der Zusammenhang ist wie erwartet so, dass die Befragten mit mehr belastbaren Kontakten eine tendenziell höhere Anpassungsneigung aufweisen, er ist aber nicht signifikant. Auch die Inanspruchnahme von Beratung weist keinerlei signifikanten Zusammenhang zu Änderungen und Wachstum auf. Beratung scheint also eher die Mobilisierung externer Ressourcen zur Bewahrung bestehender Kapazitäten zu unterstützen. Damit zeigt sich auch hier die zentrale Bedeutung der Finanzierungsstrategie für die Richtung der Organisationsentwicklung.

Es gibt also einen signifikanten Zusammenhang zwischen Anpassungsverhalten und Finanzierungsverhalten, nicht aber zwischen den Netzwerken und dem Anpassungsverhalten. Diese partiellen Ergebnisse werden in einer multivariaten Regression bestätigt. In einem logistischen Erklärungsmodell, in dem nur der Indikator der inhaltlichen Änderung alleine als zu erklärende Variable herangezogen wird, lässt sich zeigen, dass Änderungen in der Finanzstruktur mit Änderungen in der Ausrichtung zusammenhängen, auch wenn das Alter der Institution zusätzlich als erklärende Variable berücksichtigt wird (Tabelle III-3.16).

[31] Signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 10 % oder darunter nach dem Wilcoxon Test.

Tabelle III-3.16: Logistisches Modell zur Erklärung von Änderungen in der Ausrichtung durch Änderungen in der Finanzierung (n=47)

Bedeutung der Variable	Erklärende Variable	Koeffizient
Deutliche inhaltliche Änderung in der Vergangenheit	Intercept 3	-5,832 (3,675)
Geringe inhaltliche Änderung in der Vergangenheit	Intercept 2	-4,484 (3,633)
Änderung der Finanzierungsstruktur in der Vergangenheit	FinanzAend	0,697 * (0,348)
Alter der Einrichtung (Klassen 1-5)	Inst_Alter	5,249 * (2,258)
Alter der Einrichtung zum Quadrat	Inst_Alte*Inst_Alte	-0,750 * (0,311)
Anzahl der Mitarbeiter oder Helfer (Klassen 1-5)	Mitarb	-2,311 * (1,085)
Anzahl der Mitarbeiter oder Helfer zum Quadrat	Mitarb*Mitarb	0,383 * (0,192)
	Pseudo R-Quadrat	0,30

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *: Fehlerwahrscheinlichkeit 5 % oder geringer.

Quelle: Eigene Auswertung.

Das entsprechende logistische Erklärungsmodell bestätigt, dass Änderungen in der Finanzierungsstruktur mit inhaltlichen Änderungen einhergehen. Es zeigt außerdem, dass mit steigendem Alter, wie zu erwarten, mehr Änderungen stattgefunden haben. Beides steht in Einklang mit den zwei gebildeten Klassen (s. Tabelle III-3.15). Das Modell zeigt aber auch, dass diese Zunahme in der Änderungsneigung mit weiter steigendem Alter wieder abnimmt, sodass, wie in der Klassenanalyse ebenfalls abgebildet, über zehnjährige Organisationen oft wieder auf geringere Änderungen in der jüngeren Vergangenheit zurückblicken als jüngere Organisationen.

Ein umgekehrter quadratischer Zusammenhang gilt für die Größe der Organisationen. Die Anpassungsneigung sinkt mit zunehmender Zahl der Mitarbeiter, wie aufgrund der zunehmenden institutionellen Unbeweglichkeit organisationstheoretisch zu erwarten. Dieser negative Zusammenhang verringert sich dann aber wieder für noch größere Organisationen. Das könnte durch die oben bereits diskutierten Zusammenhänge im Non-Profit Bereich zu erklären sein: Der Erhalt des größer werdenden „Kerns“ der Organisation, in dem das überlebendwichtige Wissen der Organisation gespeichert ist, erfordert aufgrund weniger eigenerwirtschafteter Mittel die zunehmende Mobilisierung von Ressourcen auch im Verhältnis zu den sonstigen Aktivitäten. Dafür muss in der „Peripherie“ der Organisation, also vor allem in den befristeten Projekten mit befristeten Mitarbeitern, zunehmende Flexibilität gezeigt werden. Je nach den Anforderungen der verschiedenen Finanzquellen könnte das dazu führen, dass die angesammelten Kompetenzen und Kapazitäten der Organisation nicht mehr optimal zugunsten ihrer ursprünglichen Zielsetzung genutzt werden.

3.5 Konsequenzen für die Entwicklung von Organisationen

Es bleibt die Frage, was die aufgezeigten Zusammenhänge für Konsequenzen für die Entwicklung der nicht rein gewinnorientierten Organisationen der Studie haben. Tabelle III-3.17 zeigt die Rang-Korrelationskoeffizienten nach Spearman zwischen der Entwicklung der Zahl der aktiven Unterstützer der vergangenen Jahre als Erfolgsindikator, den Erfahrungen mit staatlicher Förderung, den Leistungen von Partnern und der institutionellen Verortung der Partner.

Auf den ersten Blick bestätigt sich in den Zusammenhängen zum Wachstum[32] („entw“) die Ineffizienz der staatlichen Förderung durch den deutlich negativen Zusammenhang zur Antragserfahrung („AntragErfahr“) und die Effizienz der „normalen“ Kreditfinanzierung durch den signifikant positiven Zusammenhang zu den Bankkontakten („FPBank“). Organisationen, die viele Leistungen („Finanz“, „Know-how“, „Kontakt“) von ihren Partnern erhalten, haben eine größere Antragserfahrung. Relevant im Hinblick auf die Antragserfahrung, die in negativem Zusammenhang zur Entwicklung steht, sind Kontakte zur Landesverwaltung („LandVerw“), zu Non-Profit Organisationen („NonProfit“) und zu Stiftungen („Stiftung“). Stiftungen finanzieren zwar Aktivitäten von nicht gewinnorientierten Organisationen („AntragErfahr“), der Kontakt zu ihnen steht aber auch in negativem Zusammenhang zur Bewilligungserfahrung („BewillErfahr“). Eine signifikant höhere Bewilligungsquote weisen die Organisationen auf, die Kontakt zu Beratung („FPBerat“) und zur Lokalen Aktionsgruppe der LEADER-Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums („LAG“) stehen. Die Bewilligungsquote steht aber in keinem signifikanten Zusammenhang zur Entwicklung. Das war zu erwarten, da oben gezeigt wurde, dass Kriterien der Organisation die Bewilligungserfahrung der Organisationen nicht erklären können.

[32] Gemessen an der Entwicklung der Mitarbeitenden (Frage aus dem Erhebungsbogen: Wie hat sich in den letzten 12 Monaten die Zahl der bezahlten Mitarbeiter / Mitglieder / Sonstigen Ehrenamtlichen Helfer entwickelt?)

Tabelle III-3.17: Zusammenhang zwischen Entwicklung, staatlicher Förderung, Partnerleistungen und Partnerinstitutionen

	Entwicklung			Partner-Leistung				Partner-Institution									
	Entw	Antrag Erfahr	Bewill Erfahr	Finanz	Know How	Infos	Kontakt	FP Bank	FP Berat	Kreis Verw	Kreis	LAG	Land Verw	Non Profit	Stiftung	Freund	Familie
Entw	-1	-0,4	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2
AntragErfahr	-0,4	1	-0,2	0,4	0,3	0,2	0,4	0,1	-0,2	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,5
BewillErfahr	0,0	-0,2	1	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,3	0,0	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,1
Finanz	-0,2	0,4	0,1	1	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	-0,1
KnowHow	0,0	0,3	0,0	0,3	1	0,2	0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	-0,3
Infos	-0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	1	0,3	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	-0,3
	-0,1	0,4	0,0	0,3	0,3	0,3	1	-0,1	0,3	0,5	0,4	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	-0,3
FPBank	0,3	0,1	-0,1	0,4	-0,1	0,0	-0,1	1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1
FPBerat	-0,1	-0,2	0,3	0,1	-0,1	0,2	0,3	-0,1	1	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
KreisVerw	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	0,2	0,5	0,0	0,1	1	0,6	0,0	0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Kreis	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	0,4	0,4	0,0	0,2	0,6	1	0,5	0,3	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
LAG	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,0	0,5	1	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,2
LandVerw	0,1	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,4	0,3	0,2	1	0,2	0,1	0,2	-0,2
NonProfit	-0,1	0,4	-0,2	0,1	0,4	0,3	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,2	1	0,7	0,3	-0,1
Stiftung	-0,1	0,3	-0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,7	1	0,2	0,0
Freund	-0,1	0,0	-0,2	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,2	1	-0,1
Familie	0,2	-0,5	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	1

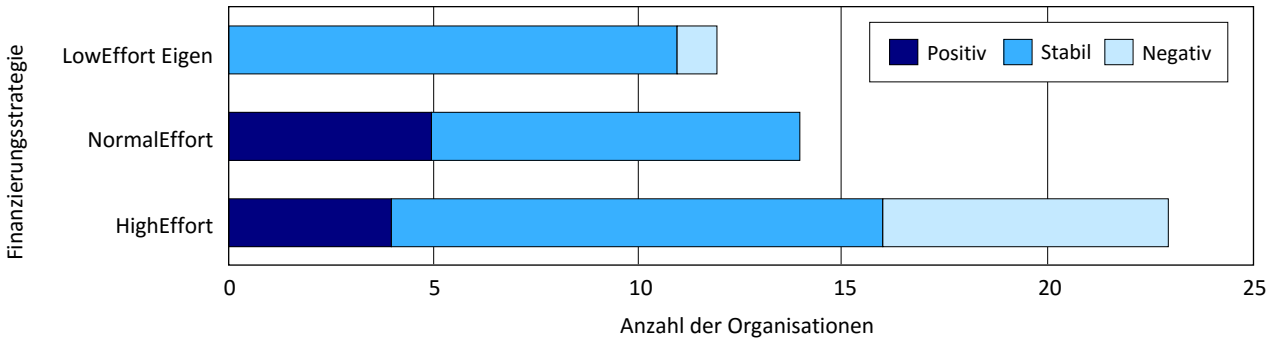
Anmerkung: nicht parametrische Rangsummenkorrelationen nach Spearman; hervorgehoben sind Koeffizienten die einen Wert von 0,3 oder größer haben.

Quelle: Eigene Auswertung.

Schließlich bestätigen die Korrelationen die zentrale Rolle der regionalen öffentlichen Akteure vor allem des Kreises („Kreis“, „Kreisverw“) aber auch des Landes („LandVerw“) als Broker in der Vermittlung von Finanzmitteln („Finanz“), entsprechenden Informationen („Infos“) und Kontakten („Kontakt“). Weitergehendes Wissen („Know-how“) hingegen wird vor allem durch Kontakte zu Stiftungen und zu Netzwerken aus anderen Non-Profit Organisationen („NonProfit“), die meist in ähnlichen inhaltlichen Bereichen aktiv sind, sowie durch private Bekanntschaften („Freund“, „Familie“) vermittelt.

Ein Zusammenhang lässt sich auch zwischen der Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter oder Helfer und der Finanzierungsstrategie aufzeigen (Abbildung III-3.8). Antragsteller der Finanzierungsklasse „LC_Finanz_HighEffort“ erfahren mit 30 % häufiger eine negative, die der Klasse „LC_Finanz_NormalEffort“ mit 33 % häufiger eine positive und die der Klasse „LC_Finanz_LowEffort“ mit 92 % häufiger eine stabile Entwicklung als die der jeweils anderen Klassen.[33] Es zeigt sich hingegen kein Zusammenhang der Entwicklung mit dem Institutionstyp, bzw. den Binnenressourcen („LC_Inst“) oder mit der Ausrichtung („LC_Markt“).

Abbildung III-3.8: Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie und Trend in der Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter der letzten Jahre



Quelle: Eigene Darstellung.

Organisationen der Klasse „LC_Finanz_LowEffortEigen“, die wenig in die Mobilisierung investieren und viel auf Eigenkapital setzen, sind stabil: Sie wachsen kaum, schrumpfen aber auch nicht. Das Risiko, Mitarbeiter oder andere aktive Unterstützer zu verlieren, ist am größten für Organisationen, die viel in Ressourcenakquise investieren („HighEffort“), was ihre Abhängigkeit von den äußeren Umständen demonstriert. Organisationen mit „normalem“ Finanzierungsverhalten wachsen häufiger als andere Organisationen. Organisationen mit mehr Mitarbeitern müssen einen höheren Aufwand betreiben, um ausreichend Ressourcen für die Aufrechterhaltung ihres Angebotes zu akquirieren. Das geht aber mit Risiken einher, die ihre Stabilität oder zumindest das weitere Wachstum begrenzen können. Anders als im gewinnorientierten Bereich ist es bei diesen

[33] Unterschied statistisch signifikant mit Fehlerwahrscheinlichkeit von 5 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

hybriden und Non-Profit Organisationen nicht so, dass der Erfolg gemessen am Wachstum automatisch auch die Ressourcen generiert, die zu seiner Stabilisierung nötig sind.

Die genauere Untersuchung möglicher Erklärungsmodelle von Erfolg, Strategie und dem Zugriff auf externe Ressourcen differenziert zunächst die Rolle der Finanzierungsstrategie (Tabelle III-3.18). Nach den Ergebnissen des ersten multivariaten Modells (Erklärung von „Entwicklung“ in der ersten Spalte der Tabelle) entwickeln sich Organisationen, die viel in die Mobilisierung finanzieller Ressourcen investieren („LC_Finanz_HighEffort“), im Hinblick auf die Zahl ihrer Mitarbeiter deutlich positiver als Organisationen, die sich weniger um die Finanzierung bemühen („LC_Finanz_NormalEffort“ und „LC_Finanz_LowEffort“)[34]. Dieser Unterschied im Ergebnis der multivariaten zur bivariaten Betrachtung (s. Abbildung III-3.8), derzufolge die Betriebe der Gruppe „NormalEffort“ mit mittlerem Finanzierungsbemühen am häufigsten gewachsen sind, liegt an der gesonderten statistischen Kontrolle des Einflusses der Antragserfahrung für staatliche Fördermittel. Die Regression zeigt nämlich, dass die üblicherweise starke Aktivität im Bereich staatlicher Förderung von Organisationen, die viel in die Ressourcenmobilisierung investieren („LC_Finanz_NormalEffort“), gerade bei ihnen in negativem Zusammenhang zur Entwicklung steht. Die staatliche Förderung scheint vor allem den Organisationen bei ihrer Entwicklung helfen zu können, die sonst geringe Finanzierungskompetenzen haben („LC_Finanz_LowEffort“).[35] Für Organisationen mit hoher Finanzierungskompetenz stellt eine starke Förderabhängigkeit eher einen destabilisierenden Faktor dar. Sie sind stabiler, wenn sie ihre Kapazitäten und Kompetenzen auf andere Finanzierungsquellen konzentrieren.

Das erklärt sich teilweise aus dem bereits diskutierten und hier im multivariaten Modell bestätigten Umstand, dass die Bewilligungsquote (zweite Spalte in Tabelle III-3.18) nicht mit der Antragserfahrung steigt, sondern eher abnimmt – vermutlich weil die Mühe, die auf den einzelnen Antrag verwendet wird, sinkt. Das neue Modell (Tabelle III-3.18) zeigt darüber hinaus, dass dieser negative Zusammenhang für die höhere Finanzierungserfahrung derer, die sich aktiv um Finanzmittel bemühen („LC_Finanz_HighEffort“), ganz allgemein und nicht nur im Hinblick auf die Zahl der Anträge auf öffentliche Fördermittel gilt. Die staatliche Förderung könnte also als angemessene Finanzierungsmöglichkeit für die angesehen werden, die ein neues Angebot aufbauen, keine (effizientere) Alternative haben und sich auf den einzelnen Antrag konzentrieren können. Staatliche Projektförderung als Dauereinrichtung ist aus Organisationsperspektive nach diesen Ergebnissen ineffizient.

[34] Der negative Koeffizient in der Tabelle drückt die geringere Wahrscheinlichkeit einer positiven Entwicklung im Vergleich zur Referenzklasse „LC_Finanz_HighEffort“ aus.

[35] Der Koeffizient der Interaktion von „LC_Finanz_LowEffort“ mit „Anzahl bisheriger Förderanträge“ überkompensiert den negativen Koeffizienten für „Anzahl bisheriger Förderanträge“, sodass sich ein leicht positiver Effekt ergibt.

Tabelle III-3.18: Logistisches Modell zur Erklärung der Erfolgsindikatoren

	Entwicklung (+, 0, -)	Bewilligungsquote	Gescheiterte Finanzierung	Antragserfahrung	Finanzierungsstrategie	Kontakt Wissensbroker
Achsenabschnitt 1	-7,0 ***	4,9 **	1,3	-5,6 ***	-5,2 ***	-6,5 ***
Achsenabschnitt 2	-2,7 °	7,5 ***		-3,0 *	-2,1 **	-4,7 ***
Achsenabschnitt 3						-3,6 **
Struktur der Einrichtung						
Anzahl Mitarbeiter (5 Klassen)						0,6 *
Alter der Einrichtung (4 Klassen)				0,6 *		
LC_Inst_DauerhaftPublic					2,6 **	
LC_Inst_Gemeinnutz					4,6 ***	
Strategie der Einrichtung						
Anzahl der bisherigen Förderanträge	-1,7 ***	-1,4 *	0,2			
Anteil der bewilligten Förderanträge			-0,5 *			
LC_Finanz_HighEffort		-5,7 **		3,3 ***		
*Anzahl bisheriger Förderanträge		1,6 *				
LC_Finanz_NormalEffort	-2,7		-2,3 *	1,6 °		
*Anzahl bisheriger Förderanträge	1,3 °					
LC_Finanz_LowEffort	-5,8 *		-0,6			
*Anzahl bisheriger Förderanträge	2,1 *					
LC_Markt_LokalStaatKoop					-0,1	
LC_Markt_ResourceOrient					2,2 *	
Anzahl der Kontakte (nach Ressourcen) …						
… zu Wissensbrokern					0,6 *	
… zu Finanzmittelgebern					0,3	
… zu Spendern sonstiger Ressourcen					0,5	
Anzahl der Kontakte (nach Institutionstyp) …						
… zu gewinnorientierten Unternehmen						0,1
darunter						
… zu Banken		1,6				
… zu Beratern		1,8 **				
… zu Partnerfirmen		-0,5				
… zur Gemeinde		-1,8 **				0,1
… zum Landkreis		-0,9 *				1,0 **
… zur Landespolitik/-verwaltung		1,3 °				0,7
… zu Non-Profit-Netzwerken		-2,9 *				2,2 **
… zu Partnerorganisationen		2,9 *				0,3
… zu Stiftungen		-1,0				-0,3
… zu privaten Unterstützern		-1,5 *				
davon						
… Freunde						1,5 **
… Familie						-1,2
… zur Forschung						2,1
Anzahl Beobachtungen	50	49	47	49	49	42
Pseudo-R-Quadrat (Erklärungsmaß, max. 1)	0,3	0,6	0,3	0,4	0,6	0,6
Wald-Chi-Square Test	12,8 *	19,9 °	9,9 *	18,4 ***	22,1 **	24,4 **
Test auf proportionale Odds (mehrere Intercepts)	9,3 °	19,0		0,3	4,4	35,5 *

Anmerkung: Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner oder gleich: °: 10 %, *: 5 %, **: 1 %, ***: 0,1 %

Quelle: Eigene Auswertung.

Die Bewilligungsquote ist der einzige Erfolgsindikator, für den die Kontakte zu Partnern eine direkte signifikante Rolle spielen. In positivem Zusammenhang zur Bewilligungsquote stehen Kontakte zur Beratung („Kont_Inst_FPBerat“) und Kontakte zu Partnerorganisationen („Kont_Inst_Partnerorg“), bei geringerer Signifikanz auch Kontakte zu Landespolitik oder Landesverwaltung („Kont_Inst_Land“). In diesen Partnerschaften werden eventuell Kompetenzen und Kapazitäten entwickelt, die helfen, geeignete Förderangebote zu identifizieren, gute Projekte zu definieren oder gute Anträge zu schreiben. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser statistische Zusammenhang auf die direkte Wirkung einer persönlichen Begünstigung zurückgeht.

Organisationen, die sich eher in Netzwerken anderer Non-Profit Organisationen mit ähnlicher Ausrichtung wie der eigenen („Anzahl der Kontakte… zu Non-Profit-Netzwerken“) oder in privaten Netzwerken („Anzahl der Kontakte… zu privaten Unterstützern“) bewegen, weisen geringere Bewilligungsquoten auf. Das könnte daran liegen, dass aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen nur entweder inhaltlich interessante Kontakte oder Kontakte mit Finanzierungsbezug gepflegt werden können. Der hohe Aufwand für bestimmte Finanzierungswege würde also die inhaltliche Entwicklung indirekt beeinträchtigen. Interessanterweise gilt der negative Zusammenhang auch für die Organisationen, die mehr Kontakte zu öffentlichen Partnern auf Ebene des Landkreises oder der Gemeinde nennen. Über die Zusammenhänge dahinter kann nur spekuliert werden. So ist es denkbar, dass öffentliche Partner auf dieser Ebene zu wenig Kompetenz zur Beurteilung der Situation der privaten Akteure haben, um die Projektentwicklung hin zur Förderreife effektiv zu unterstützen. Im privaten Netzwerk fehlen ebenfalls mit einiger Wahrscheinlichkeit die notwendigen Kompetenzen.

Das Modell der Spalte 3 in Tabelle III-3.18 zur Erklärung der Tatsache, ob eine Organisation sich schon einmal vergeblich um eine Finanzierungsalternativen zur staatlichen Projektförderung bemüht hat[36] („Gescheiterte Finanzierung“) zeigt, dass Organisationen, die eine höhere Bewilligungsquote haben, bisher auch seltener mit Finanzierungsalternativen gescheitert sind. Es kann entweder sein, dass sie sich aufgrund des Erfolgs mit der staatlichen Projektförderung auch seltener darum bemüht haben, oder dass die Kompetenzen die bei der erfolgreichen Beantragung staatlicher Projektmittel helfen, auch bei der Beantragung anderer Mittel helfen. Außerdem bestätigt sich wieder die Effizienz der „normalen“ Finanzierungsstrategie („LC_Finanz_NormalEffort“). Organisationen mit dieser Strategie, die oft die Kreditfinanzierung mit einschließt, haben sich ebenfalls seltener schon vergeblich um Finanzierungsmittel bemüht.

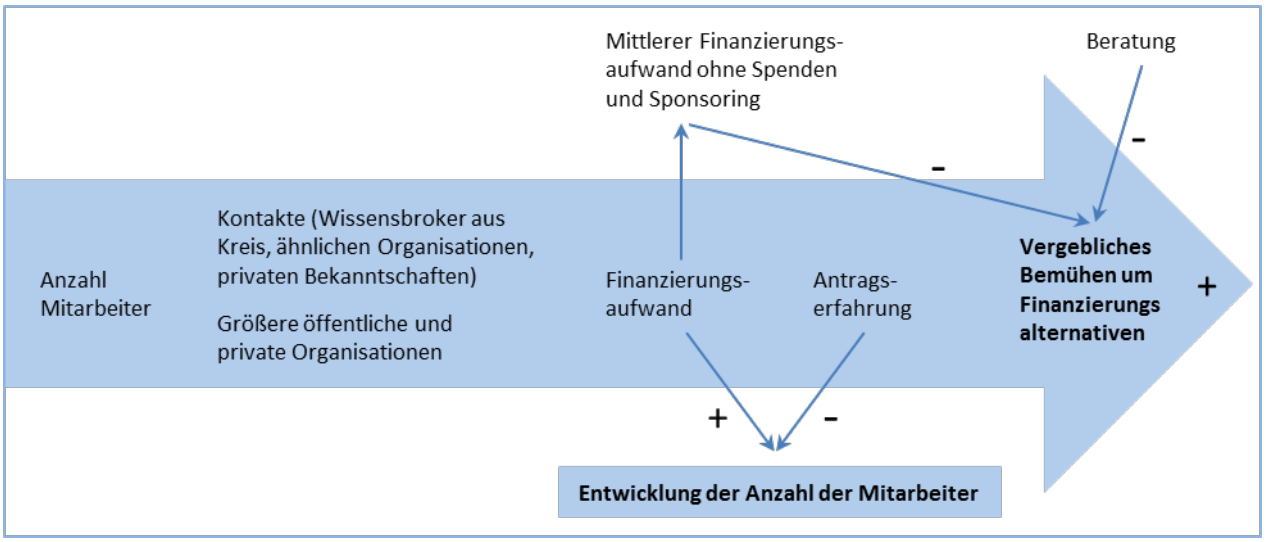
Die Antragserfahrung selbst (Modell in Spalte 4) erklärt sich, wie nicht anders zu erwarten, vor allem aus der Finanzierungsstrategie und aus dem Alter der Organisation. Der Aufwand, der mit der Finanzierung getrieben wird („Finanzierungsstrategie“, Modell in Spalte 5) erklärt sich wie oben bereits gezeigt, in erster Linie aus den Binnenressourcen der Organisation, bzw. aus dem Organisationstyp. Öffentliche Einrichtungen und private Unternehmen in der Stichprobe, die mit

[36] Anders als in dem Modell der Tabelle III-3.9 zeigt dieses Modell unter Einbeziehung von Bewilligungsquote und Antragserfahrung als erklärende Variable keine Zusammenhänge zu den Kontakten.

Festangestellten arbeiten („LC_Inst_DauerhaftPublic“), vor allem aber gemeinnützige Organisationen, die mit Angestellten und aktiven Mitgliedern arbeiten („LC_Inst_Gemeinnutz“) betreiben einen auch im Verhältnis zur Organisationsgröße höheren Aufwand in der Ressourcenmobilisierung als kleine private Unternehmen mit wenigen festen Mitarbeitern („LC_Inst_SmallFirm“). Erklärt wurde dieser Zusammenhang oben schon mit dem notwendigen Aufwand zur Sicherung der wachsenden Kapazitäten. Passend dazu haben auch Organisationen, die in ihrer Marktausrichtung ressourcenorientiert sind („LC_Markt_ResourceOrient“) einen höheren Aufwand in der Mobilisierung von Finanzierung aufzuweisen als Organisationen mit anderen Marktausrichtungen.

Organisationen, die mehr Kontakte zu Partnern haben, die als Wissensbroker fungieren und Informationen, Kontakte oder Know-how vermitteln („Anzahl der Kontakte… zu Wissensbrokern“), treiben ebenfalls einen höheren Finanzierungsaufwand. Diese Kontakte („Kontakte Wissensbroker“, Modell der letzten Spalte in Tabelle III-3.18) haben vor allem Organisationen mit mehr Mitarbeitern und mit vor allem privaten Netzwerken oder mit Kontakten zum Landkreis oder zu anderen Non-Profit Organisationen ähnlicher Ausrichtung. Je größer die Organisationen, umso mehr Kontakte haben sie, umso größer auch der Finanzierungsaufwand, den sie betreiben und umso mehr Anträge auf öffentliche Projektförderung stellen sie. Diese Zusammenhänge werden durch den dicken Pfeil in Abbildung III-3.9, die die Ergebnisse noch einmal vereinfacht zusammenfasst, dargestellt. Sie können als Kerngesetz der Finanzierung sozialer Organisationen unter den Bedingungen fehlender dauerhafter öffentlicher Finanzierung angesehen werden.

Abbildung III-3.9: Zusammenfassung der Zusammenhänge aus der Regression



Quelle: Eigene Darstellung.

Gleichzeitig ist das Organisationswachstum in Frage gestellt, wenn die Finanzierungsstrategie zu einseitig auf öffentliche Projektfördermittel ausgerichtet ist (unterer Teil der Abbildung III-3.9). Durch die Unsicherheit der Verfügbarkeit und der Vergabekriterien öffentlicher Projektmittel und die abnehmende Sorgfalt, die auf jeden einzelnen Antrag verwendet werden kann, sinkt die Be-

willigungsquote mit steigenden Kapazitäten, Finanzierungsaufwand und Antragserfahrung. Bei sinkender Bewilligungsquote bemühen sich die Organisationen wahrscheinlich stärker um alternative Finanzierungswege. Mit dem entsprechend steigenden Finanzierungsaufwand wächst die Wahrscheinlichkeit, sich vergeblich zu bemühen, wobei Beratung dem anscheinend in gewissem Maße entgegen wirken kann. Eine in diesem Sinne effizientere Finanzierungsstrategie ist „LC_Finanz_NormalEffort“ mit mittlerem Finanzierungsaufwand unter Nutzung der „normalen“ Kreditfinanzierung (oberer Teil der Abbildung III-3.9), denn sie verringert die Wahrscheinlichkeit vergeblichen Bemühens. Gleichzeitig bringt ein solcher mittlerer Finanzierungsaufwand oft einen Verzicht auf Organisationswachstum mit sich, weil er eher eine Stabilisierung als ein Wachstum der Non-Profit Organisation ermöglicht.

Tatsächlich ist nur eine Minderheit der befragten Organisationen in den vergangenen Jahren gewachsen. Zwei Drittel der befragten Antragsteller mit Erfahrung blicken auf eine stabile Entwicklung zurück, 20 % (n=11) konstatieren eine negative Entwicklung in der Zahl der Mitarbeiter oder sonstigen Aktiven in den vergangenen Jahren und 17 % (n=9) haben einen Rückgang hinter sich. Im Einklang mit den obigen Ergebnissen wird die negative Entwicklung auch durch die Befragten selber häufig mit der Fördermittelsituation in Verbindung gebracht (Tabelle III-3.19).

Es gibt verschiedene Gründe, die das Fehlen von Finanzierungsalternativen erklären können. Es könnte sein dass (1) dem Träger die Kompetenzen, die personellen Ressourcen und die Kontakte dazu fehlen oder dass (2) die geförderten Aktivitäten keine anderen Unterstützer finden, weil für sie (a) kein Bedarf besteht oder weil (b) das Thema aus Sicht der alternativen Finanziers nicht interessant ist. Unabhängig von der genauen Ursache wird in jedem Fall deutlich, dass eine Konzentration auf staatliche Förderung starke Abhängigkeiten und Instabilität erzeugt.

Die staatliche Förderung trägt insgesamt auf Kosten hohen Ressourcenaufwandes und relativ geringer Gesamtstabilität zur Entwicklung gerade derjenigen Organisationen bei, die sich auf die Mobilisierung von Fördermitteln ausgerichtet haben. Dabei werden angesichts des oft vergeblichen Bemühens um Mittel viele Ressourcen verschenkt. Die Finanzierungsstruktur und damit auch die Bedeutung der Förderung für die Organisationen und ihre Entwicklung hängen sehr stark mit der Gesamtausrichtung der Organisation zusammen. Größere Organisationen mit einem stabilen Kern an Festangestellten sind auf Fördermittel angewiesen und deshalb um den Kern herum von großen Schwankungen betroffen.

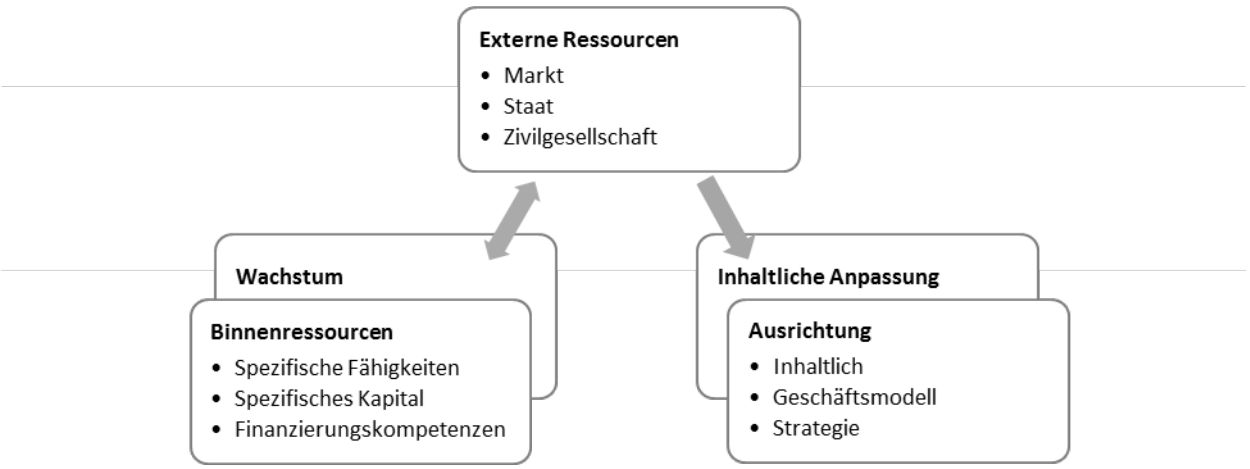
Tabelle III-3.19: Erklärungen der Antragsteller für die Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter

Erklärung der Entwicklung der Anzahl an Mitarbeitern
Negative Entwicklung
Finanzierungsprobleme
- Renteneintritte; Nichtgewinnen von Ausschreibungen
- Projekt 2013 abgeschlossen
- Projektsituationen beendet oder in Selbstständigkeit übergeben; drastisch verschlechterte Fördersituation benachteiligter Menschen
- 2014 als schwieriges Übergangsjahr verschiedener Fördermittel und wichtige Projekte des 2. Arbeitsmarktes sind ausgelaufen
- In Vergangenheit lief viel über kostenfreie ABM, was seit 2014 wegfiel (politisch motiviert)
- Es waren mal 6 Mitarbeiter, meist über Maßnahmen gefördert
- Rückgang der Projektförderung allgemein (Mitarbeiter über Projekte finanziert), insb. Arbeitsförderung, EU-Förderperiode geht zu Ende, Anträge komplizierter
Strukturelle Probleme
- Kündigung bzw. Altersteilzeit von Beschäftigten
- Demographische Entwicklung
- GmbH hat Insolvenz angemeldet, dann jetziges Unternehmen gegründet
- Wegzug, Ausbildung, Beruf
Stabile Entwicklung
- Kräfte zwar projektbezogen angestellt, aber übers Jahr verteilt konstant
- Ein Mitarbeiter ist im Zusammenhang mit dem LZ-Projekt hinzugekommen, es ist aber auch jemand ausgeschieden
Positive Entwicklung
Zunehmendes Engagement
- Mitglieder stetig steigend: Aktualität des Themas - Menschen interessieren sich zunehmend; verschiedenste Gruppen
- Von 22 auf 27; haben die Weihnachtsfeier mitgemacht und wollten helfen
Positive Marktentwicklung
- Durch beruflichen Erfolg (meinen Fleiß)
- Einstellung einer Servicekraft in geringfügig entlohnter Beschäftigung
- Saisonal bedingt: Mitarbeiter sind Saisonkräfte
- Auftragslage gestiegen
- Verdoppelt; Saisonbedingt
- Umsatz nimmt zu
- Bedarf vorhanden

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Zusammenfassend und mit Blick zurück auf Abbildung III-3.1, die den konzeptionellen Hintergrund der Studie zusammenfasst, lassen sich die Ausgangshypothesen nun mit einigen Modifikationen für die vorliegende Stichprobe bestätigen: Zwischen der Ausrichtung (gemessen über „LC_Markt“) und den Binnenressourcen (gemessen über „LC_Inst“) bestehen erwartete aber nicht signifikante Zusammenhänge. In allen Analyseschritten immer wieder bestätigt wurde hingegen der Zusammenhang zwischen Finanzierung und Finanzierungsstrategie („Externe Ressourcen“, gemessen über „LC_Finanz“) auf der einen Seite, und inhaltlicher Ausrichtung und Anpassung einerseits sowie den Binnenressourcen der Organisation und derer Entwicklung andererseits (Abbildung III-3.10).

Abbildung III-3.10: Externe Ressourcen bedingen Binnenressourcen und Ausrichtung der Organisation



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor diesem Hintergrund der bestätigten Abhängigkeit der nicht rein gewinnorientierten Organisationen der Studie in Zielsetzung, Entwicklung und Strategie von den externen Ressourcen wird im Folgenden die *LandZukunft*-Förderung beurteilt.

3.6 *LandZukunft*-Förderung im Kontext

Die öffentliche Projektförderung ist eine Hauptfinanzierungsquelle einer Mehrzahl der befragten Antragsteller (s. Tabelle III-3.5). Das gleiche gilt auch für die *LandZukunft*-Projekte selbst: 57 % der befragten Antragsteller gehören einer Latenten Klasse an, in der nur eine oder maximal zwei Finanzierungsquellen für das Projekt angegeben werden, und in der die Einbindung von Kooperationspartnern häufiger als kritischer Erfolgsfaktor betrachtet wird als die Gewinnung von Geldgebern (Tabelle III-3.20).

Tabelle III-3.20: Latente Klassen zur Finanzierung der *LandZukunft*-Projekte

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_ProjektFin _		
			Kredit	OeffSpend	Einseitig
Bankkredit zur Finanzierung des LZ-Projektes	ProjFin_Kred	Ja	0,97	0,01	0,00
		Nein	0,03	0,99	1,00
Weitere öffentliche Mittel zur Finanzierung des LZ-Projektes	ProjFin_Oeff	Ja	0,01	0,70	0,09
		Nein	0,99	0,30	0,91
Spenden und Sponsoring zur Finanzierung des LZ-Projektes	ProjFin_Spen	Ja	0,11	0,48	0,03
		Nein	0,89	0,52	0,97
Gewinnung von Geldgebern kritisch für nachhaltigen Erfolg des Projektes	ProKrit_Geld	Ja	0,57	0,44	0,29
		Nein	0,43	0,56	0,71
Einbindung von Kooperationspartnren kritisch für nachhaltigen Erfolg des Projektes	ProKrit_Koop	Ja	0,01	0,09	0,38
		Nein	0,99	0,91	0,62
Anzahl der Finanzierungsquellen für das LZ-Projekt	Viel_ProjFin	1 bis 2	0,02	0,04	0,99
		3 und mehr	0,98	0,96	0,01
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,18**	**0,25**	**0,57**

Fragen des Erhebungsbogens: Woher sollten nach der Planung die sonstigen finanziellen Mittel für Ihr *LandZukunft*-Projekt stammen? [Items wurden aus unterschiedlichen Auswertungen der gerankten Auswahl generiert] Was wären die kritischen Bedingungen für einen NACHHALTIGEN Erfolg des Projektes?

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Die häufig einseitige Finanzierungsstrategie ist umso bedenklicher, als die Projekte, für die *LandZukunft*-Fördermittel beantragt wurden, in der Regel von großer Bedeutung für die Antragsteller und ihre Aktivitäten sind. In fast allen Fällen trägt das Projekt entweder zur Gründung einer Organisation bei, was in der Regel bei den privaten Antragstellern ohne Erfahrung der Fall ist, oder es hilft, die bestehende Organisation weiter auszubauen (Tabelle III-3.21). Nur acht der befragten Antragsteller gaben an, dass Projekt habe keine weiteren Auswirkungen aus die Organisation selbst.

Tabelle III-3.21: Bedeutung des *LandZukunft*-Projektes für die Antragsteller

Variablenname	Inhalt der Antworten	Häufigkeit	Prozent	n
Richtet sich an alle Antragsteller				
LZOwnJobSave	Projekt trägt zur Finanzierung der eigenen Tätigkeit in der Organisation bei	32	53	60
Richtet sich nur an Antragsteller aus bestehenden Organisationen				
LZOrgExistenz	Projekt wirkt existenzsichernd	20	38	52
LZOrgNeuOrient	Projekt bewirkt eine Neuorientierung	25	48	52
LZOrgMehrKapaz	Projekt dient der Kapazitätserweiterung	24	46	52
LZOrgKeinEffekt	Projekt hat keine großen Auswirkungen auf die Organisation selbst	4	8	52

Fragen des Erhebungsbogens: Könnte das Projekt dazu beitragen, die Finanzierung Ihrer eigenen Tätigkeit in der Organisation zu sichern? Welche Bedeutung könnte das Projekt für Ihre Organisation insgesamt haben?

Quelle: Eigene Auswertung.

Insgesamt sind die Zielsetzungen der Projekte vielfältig. 43 % der Antragsteller lassen sich einer Latenten Klasse zuordnen, in der die Sicherung von Jobs und Einkommen oder die Stärkung der eigenen Organisation ein Hauptziel des bei *LandZukunft* beantragten Projektes war (Tabelle III-3.22).

Tabelle III-3.22: Latente Klassen zu den Zielsetzungen der *LandZukunft*-Projekte

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_ProjektZiel _	
			Sonst	JobOrgEink
Ziele, die mit dem Projekt verfolgt werden	LZ_HZiel	Gemeinnützigkeit	0,59	0,24
		Kapazitätsaufbau	0,27	0,11
		Einkommen	0,14	0,65
Existenzsichernde Bedeutung des Projektes für die Organisation	LZOrgExisten	Ja	0,19	0,64
		Nein	0,81	0,36
Projekt ohne Bedeutung für die Organisation	LZOrgKeinEff	Ja	0,13	0,00
		Nein	0,87	1,00
Projekt dient dem Aufbau neuer Kapazitäten	LZOrgMehrKap	Ja	0,34	0,62
		Nein	0,66	0,38
Projekt dient der inhaltlichen Neuausrichtung	LZOrgNeuOrie	Ja	0,47	0,50
		Nein	0,53	0,50
Projekt sichert den eigenen Job	LZOwnJobSave	Ja	0,19	0,98
		Nein	0,81	0,03
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,57**	**0,43**

Fragen des Erhebungsbogens: Welche der folgenden Ziele verfolgen Sie mit Ihrem Projekt? S. a. Tabelle III-3.21.

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Inwiefern die *LandZukunft*-Projekte teilweise zu einer Neuorientierung der beteiligten Organisation beitrugen, wurde in der Erhebung auch gefragt; eine zusammenfassende Darstellung der Antworten zeigt Tabelle III-3.23. Es geht dabei ebenso um den Aufbau ganz neuer Einrichtungen wie um die Entwicklung neuer Angebote und um neue Strategien bestehender Einrichtungen. Diese neuen Strategien betreffen eine Fokussierung ebenso wie eine Ausweitung des Angebots, oft auch den Aufbau neuer Kontakte und Kooperationen. Einige Nennungen haben auch ganz im Sinne des Modellvorhabens *LandZukunft* mit einer stärkeren Orientierung an Partnern und Bedarfen in der Region zu tun.

Tabelle III-3.23: Änderungsimpulse durch das *LandZukunft*-Projekt

Inwiefern trägt das LZ-Projekt zu einer Neuorientierung der Organisation bei?
Neues Angebot - Für die Region ist das Angebot was Neues - Nach Ablehnung alternativ E-Bike Verleih aufgezogen - Entwicklung eines neuen Angebots, was es so vorher nicht gab - Neue Zielgruppe Kleintiere - Neuausrichtung in Kita (zweisprachige) - Neuer Bereich wegen Produktionsproblemen - Zugang zu neuen Strukturen, Zielgruppen, ganz neue Arbeitsfelder - Quantensprung, weil eigens gesundes Essen herstellen
Ausrichtung an Region - Erweiterung des Wirkungskreises und Kooperation mit anderen Vereinen (Vernetzung der Kulturschaffenden in der Region) - Einbeziehen der Leute aus der Region; Attraktivierung des ländlichen Raumes - Innovative Ideen; passt in Gesamtplanung: will damit Rücken freihalten (finanziell und personell), um andere Ideen umzusetzen, die der Region dienen - Soziokulturelle Ausrichtung; "Analyse der sozialen Situation" - Initialzündung, um Produktion in den Landstrich zu bekommen - Stärker Richtung touristischer Angebote, Publikumsverkehr mit Jugendlichen, Kooperation mit anderen sozialen Trägern
Neue Strategie - Stützung der Mitglieder (Gesundheitsdienstleister) - Konnten uns mit dem Thema konzentriert beschäftigen - Weiterentwicklung: bisher Ansprechpartner für Personen; jetzt gezielte Ansprache an Institutionen → neue Kontakte knüpfen - Neues Tätigkeitsfeld - arbeiten in Potsdam zusammen mit XY in einem boomenden Markt. Ursprünglich anderer Fokus geplant - war auch Handicap des Projektes. - Maßgebliche Grundlage für weitere Arbeit für Außendarstellung - Bisher immer Hochkultur; jetzt Filme
Neue Organisation - Verein wird dadurch gewerblich tätig werden - Logistik neu aufgestellt - Organisation neu

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Insgesamt wurden 30 der 65 Projektanträge (46 %) der befragten Antragsteller nicht bewilligt (Tabelle III-3.24). Zwölf (40 %) der 30 nicht bewilligten Projekte wurden nicht weiter geführt, sechs (20 %) wurden praktisch unverändert ohne die *LandZukunft*-Mittel umgesetzt. Beim übrigen Drittel der abgelehnten Projekte ging es ganz überwiegend in etwas geringerem Umfang wei-

ter. Das führt, wie die Erläuterungen der Befragten zeigen, teilweise zu prekären Situationen mit Ineffizienzen und Arbeitsüberlastung. Die Umorientierung auf eine andere Ausrichtung hingegen, die aber nur zwei der Befragten nannten, scheint durchaus auch Chancen zu bieten. Möglicherweise hat der erzwungene Verzicht auf die Fördermittel an diesen Stellen eine erneute Reflektion in Gang gesetzt, die zur Erschließung vielversprechenderer Orte oder Konzepte führte (s. die Beschreibungen der Änderungen im unteren Teil der Tabelle III-3.24).

Tabelle III-3.24: Abgelehnte Projekte und die Folgen

Status	Anzahl Fälle	Prozent
Bewilligt	35	*54*
Abgelehnt	30	*46*
davon:		
Genauso weiterverfolgt	6	*20*
In geringerem Umfang / langsamer weiterverfolgt	10	*33*
In anderer Ausrichtung weiterverfolgt	2	*7*
Nicht weiterverfolgt	12	*40*

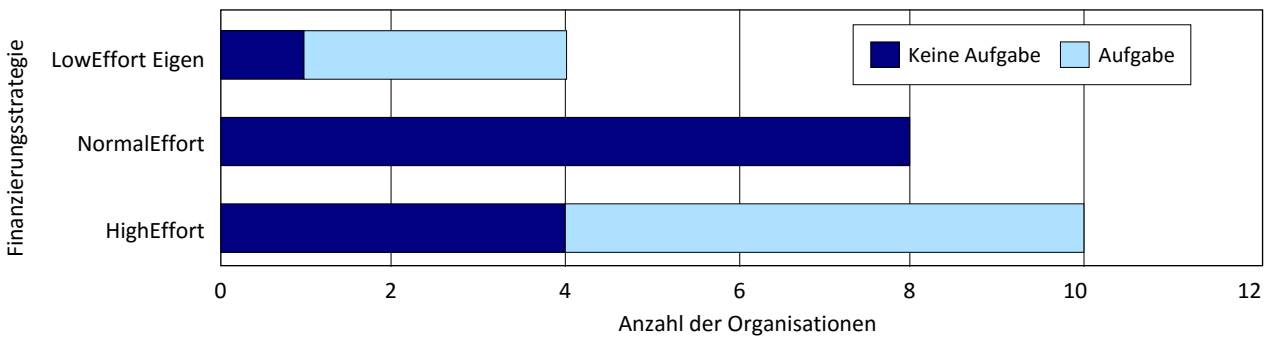
Folge der Ablehnung	Beschreibung der Änderung
Genauso weiterverfolgt	Schwerpunkte eingeschränkt
In anderer Ausrichtung weiterverfolgt	Gebäude stehen jetzt unter Denkmalschutz - Architekt ist schon am Wirken Macht Projekt jetzt in Berlin; nutzt jetzt alte Computer; möchte später wieder kostenlos im privaten Umfeld in Uckermark
In geringerem Umfang/langsamer weiterverfolgt	Mittel und Zeit nur stückenweise vorhanden Hat sich selbstständig gemacht, aber hat keine Maschinen bekommen, was dazu führt, dass sie/er statt 8 Stunden 15 arbeitet

Fragen des Erhebungsbogens: Wurde Ihr Antrag auf Förderung in *LandZukunft* bewilligt? Was bedeutet die Ablehnung für das konkrete Projekt?

Quelle: Eigene Auswertung.

Die abgelehnten Antragsteller reagieren also unterschiedlich auf die Ablehnung der Förderung. Wieder ist die Finanzierungsstruktur von Bedeutung (Abbildung III-3.11).

Abbildung III-3.11: Auswirkung der Ablehnung auf Fortführung oder Aufgabe der Projekte nach Finanzierungsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Keiner der Antragsteller der Klasse „LC_Finanz_NormalEffort“, die auf wenige und weniger aufwendige Wege der Finanzierung setzen, gibt das Projekt auf, nachdem die Förderung abgelehnt wurde. Am höchsten ist die Abbruchquote mit drei von vieren bei den Antragstellern, die kaum Aufwand mit der eigenen Finanzierung treiben („LC_Finanz_LowEffort“). Sie haben oft die Förderung als einmalige Gelegenheit gesehen und haben selten die Ressourcen, sich um neue Finanzierungswege zu kümmern. Viele dieser kleineren Organisationen ohne freie Ressourcen realisieren Projekte nur dann, wenn sich eine passende Finanzierungsgelegenheit aufdrängt. Aber auch von den Antragstellern der Klasse „LC_Finanz_HighEffort“ geben sechs von zehn nach der Absage auf.[37] Das erklärt sich daraus, dass diese meist größeren Organisationen mit hohem Finanzierungsaufwand oft Projekte für eine bestimmte Finanzierungsmöglichkeit definieren. Wenn eine Förderung sich also an diese Finanzierungsprofis richtet, muss sie davon ausgehen, dass sie Auswirkungen auf die Ausrichtung der geförderten Projekte hat, die dann eventuell weniger der Begegnung eines konkreten Bedarfes dienen als der Mittelakquise. Häufige Fehlallokationen wären die Folge.

Gestützt wird diese Erklärung durch die Beobachtung, dass Antragsteller, die allgemein einen höheren Aufwand im Finanzierungsbereich betreiben, sich nicht nur allgemein stärker an die (Finanzierungs-)Bedingungen anpassen, sondern sich auch stärker an die *LandZukunft*-Bedingungen angepasst haben als Antragsteller, die keine Ressourcen in die Finanzierung investieren (Tabelle III-3.25). Dieser Zusammenhang besteht nur indirekt über die Finanzierungsstrategie. Allgemein zeigen die Korrelationen in Tabelle III-3.25 keinen direkten Zusammenhang zwischen der Anpassung an die *LandZukunft*-Bedingungen und die allgemeine Anpassungsneigung. Es geht hier also um die Anpassungen, die durch die Notwendigkeit der Mobilisierung von Finanzierungsquellen bedingt ist. Eine solche Anpassung erfordert ausreichend Kompetenzen und Kapazitäten, die die kleinen Antragsteller oft nicht mitbringen, aber auch eine inhaltliche Fokussierung und Flexibilität, die große Organisationen oft nicht aufweisen.

[37] Unterschied statistisch signifikant mit Fehlerwahrscheinlichkeit von 1 % oder darunter nach dem nicht parametrischen Exakten Fisher-Test.

Tabelle III-3.25: Zusammenhang zwischen Finanzierungsstrategie, allgemeinem Anpassungsverhalten und Anpassungen an *LandZukunft*

		LC_Finanz	LC_Anpass	LZAnpass
LC_Finanz	Koeffizient	1	-0,31	-0,35
	Signifikanz		0,022	0,051
	n	53	53	31
LC_Anpass	Koeffizient	-0,31	1	0,10
	Signifikanz	0,022		0,556
	n	53	65	35
LZAnpass	Koeffizient	-0,35	0,10	1
	Signifikanz	0,051	0,556	
	n	31	35	35

Spearman Correlation Coefficients

Fragen des Erhebungsbogens: Wie stark mussten Sie Ihre Projektidee an die Ziele und Anforderungen von *LandZukunft* anpassen?

Anmerkung: nicht parametrische Rangsummenkorrelationen nach Spearman

Quelle: Eigene Auswertung.

So wie die Bewilligungsquote allgemein lässt sich auch die Bewilligung im *LandZukunft*-Verfahren mit den erhobenen Informationen zum Projekt und zum Projektträger kaum erklären. Das bedeutet, dass Strategie und Ressourcen der geförderten Person oder Institution keine Beachtung in der Entscheidung über Projekte finden und dass auch die Finanzierung und Finanzierungsalternativen von Projekten oder ihre grundsätzliche Zielsetzung im Spektrum der Gewinnorientierung die Bewilligung nicht stark zu beeinflussen scheint. Das impliziert, dass Nachhaltigkeit, Kontinuität und Kapazitätsaufbau als mögliche Argumente der Bewilligung tatsächlich nur eine relativ geringe Gewichtung erfahren.

Die Problematik in der Beurteilung der Projekte alleine aufgrund von Planzahlen wird auch von den Antragstellern selbst gespürt, wie die entsprechenden Erläuterungen der Antragsteller zu den Schwierigkeiten der Förderung zeigen (Tabelle III-3.26).

Tabelle III-3.26: Erläuterungen der Schwierigkeiten im Förderprozess *LandZukunft*

1= Keine Unterstützung, 2= Unzureichende Unterstützung, 3= Zufriedenstellende Unterstützung, 4= Sehr gute Unterstützung

Bewertung	Was hat Schwierigkeiten bei der Antragstellung bereitet?
	Formulare und Antragstellung
1	Finanzplan und Excel-Maske waren teilweise falsch
2	Fragen wurden nicht zeitnah beantwortet, Kontakt zu öfftl. Stellen schwierig
2	Steuerbüro hat ihr/ ihm geholfen, war sonst insgesamt schwierig
3	Aufstellung des Finanzplans, weil Neuland
3	Abwicklung: definierte Prozesse zwischen den Akteuren haben gefehlt (Mittelanforderung s. o.: Abrechnung ehrenamtlicher Leistungen), aber Landkreis sehr gesprächsbereit
3	Formulierung des Antrags
	Zeit und Aufwand
4	Abwicklung sehr kompliziert, Mitarbeiterin hatte damit sehr viel zu tun → wünscht sich Vereinfachung
4	Prozess insg. sehr zeitaufwändig
4	Zeitraum für Beantragung knapp bemessen
4	Selbstverschuldet, weil mehrmal Antrag geändert; wussten nicht, was sie erwartet
4	Bewilligung ging schnell, Projekt musste dann auch schnell gestartet werden
4	Kurze Laufzeit des Projektes - Baugenehmigungen dauerten zu lange, weil Projekt in keine Schublade passte
	Planzahlen und Ziele
2	War ok, habe was gegen solche Scheinkriterien
3	Schwierig war Zuordnung der Schaffung von Arbeitsplätzen (weil sie das indirekt ja gemacht haben, aber nicht gemessen); Abrechnungsformulare nicht ganz logisch
3	Zahlen auszutüfteln war schwierig, weil neues Angebot ohne Anhaltspunkte - ob das dann so kommt, ist fraglich
3	Problematisch: Konnte den Stellen nicht versprechen, Gewinne zu erzielen, was aber in der Logik der Fördermittel steckt
4	Viel Zeit in Anspruch genommen, da Personal häufig gewechselt hat und sich auch in das neue Modellvorhaben einarbeiten musste; Formulierung der eigenen Ziele schwer, aber produktiv
4	Kostenvoranschläge bei Antragstellung sind unrealistisch → müsste vereinfacht werden, wirklich beschäftigen tut man sich erst bei der Umsetzung von Projekten
	Finanzierung
2	Erläuterung der Eigenleistungen - konnte anrufen und hat Antwort bekommen, aber hinterher hieß es: So hatten wir es nicht gemeint., mit ein Ablehnungsgrund
2	Antragstellung einfach; Abwicklung sehr aufwändig, schwierig, unbare Eigenmittel nachzuweisen
4	Aufbringen des Eigenanteils; Formulare nicht gut formatiert etc.
4	Die genaue Bezifferung der Fördermittel; alle Sponsoren mussten rein und was sie gespendet haben

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Viele Antragsteller fanden Formulare und Prozesse schwierig zu durchschauen, doch eine ganze Reihe von ihnen fanden es schwierig, die geforderten Planzahlen für ihr Projekt beizubringen. Das wäre sicher leichter, wenn Standards geschaffen und in den geforderten Kriterien auch Bezug auf bereits existierende Erfahrungen der Antragsteller genommen würde. Bei einigen Antragstellern gab es Probleme, die geforderten Eigenmittel aufzubringen, bzw. äquivalente unbare Eigenleistungen zu dokumentieren – das passt zu der Feststellung der oft einseitigen Finanzierungsstruktur der Projekte.

Auch die Kontakte der befragten Projektträger erklärten nicht die Bewilligung. Ein deutlicher Zusammenhang im Versuch der Erklärung der Bewilligungsentscheidung besteht alleine zur Intensität und Qualität der Betreuung der Antragsteller durch die öffentlichen Stellen. Diese Betreu-

ungsqualität ihrerseits lässt sich durch verschiedene Parameter erklären (Tabelle III-3.27). Unzufrieden mit der Betreuung sind vor allem die privaten Antragsteller, die unerfahren sind und wenig freie Ressourcen, aber möglicherweise auch weniger hilfreiche Kontakte haben. Es kann aber nicht abschließend beurteilt werden, ob die empfundene schlechtere Betreuung an ihrer eigenen relativ geringen Erfahrung, an der von den bearbeitenden Stellen gering eingeschätzten Projektqualität oder an einer tatsächlichen Diskriminierung zugunsten institutioneller Antragsteller liegt.

Tabelle III-3.27: Regressionsmodell zur Erklärung der Beurteilung der Förderunterstützung

Erklärende Variable	Bedeutung	Koeffizient
Intercept 4	Zufriedenstellende Unterstützung	-2,52 ** (1,015)
Intercept 3	Unzureichende Unterstützung	-1,25 (0,965)
Intercept 2	Keine Unterstützung (Referenz: Sehr gute Unterstützung)	0,07 (0,973)
LZ_InfoPersoen	Infos zu LZ über persönlichen Kontakt	0,72 * (0,374)
LZ_ZielProb	Schwierigkeit Zielzuordnung in LZ	1,60 ** (0,651)
LC_Inst1	Institutionstyp "DauerhaftPublic"	-0,51 (0,859)
LC_Inst2	Institutionstyp "Privat"	-2,74 ** (1,040)
LC_Inst4	Institutionstyp "Gemeinnutz" (Referenz: Institutionstyp "SmallFirm")	-0,61 (0,817)
Kont_Inst_KreisVerw	Anzahl von Kontakten zur Kreisverwaltung	0,32 (0,362)
Kont_Inst_LAG	Anzahl von Kontakten zur LAG	1,33 * (0,585)
	Pseude R-Quadrat	0,30

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *: Fehlerwahrscheinlichkeit 5 % oder geringer.

Fragen des Erhebungsbogens: Wie haben Sie vom Modellprojekt *LandZukunft* erfahren? Wenn sie an die Antragsstellung zurückdenken: Wie schwierig empfanden Sie die Zuordnung Ihres Projektes zu den Zielen von *LandZukunft*?

Quelle: Eigene Auswertung.

Besser betreut fühlen sich Antragsteller mit stärkeren Kontakten zum Entscheidungsgremium, bzw. zur LAG und Antragsteller, die über persönliche Kontakte zur Förderung über *LandZukunft* gekommen sind. Es kann entweder sein, dass deren Urteil aufgrund der persönlichen Beziehung selbst positiver ausfällt, oder weil sie aufgrund dieser Bekanntschaft tatsächlich eine intensivere Betreuung erfahren haben. Schwieriger zu interpretieren ist der positive Zusammenhang zwischen der Schwierigkeit, die eigenen Ziele im Zielspektrum des Modellvorhabens einzuordnen, und der Zufriedenheit mit der Betreuung. Die Antragsteller, die Schwierigkeiten mit der Zielzuordnung hatten, haben diese Notwendigkeit in der Regel ernst genommen und nicht als Formalie abgetan. Diese Antragsteller haben möglicherweise ihrerseits stärker den Kontakt zu den öffentli-

chen Stellen gesucht und sind deshalb auch intensiver beraten worden. In jedem Fall scheint der persönliche Kontakt über die Betreuungsintensität in indirektem Zusammenhang zur Bewilligung zu stehen.

Die Korrelationsanalyse (Tabelle III-3.28) zeigt, dass erstaunlicherweise zwischen Antragserfahrung („AntragErfahr“) und Einschätzung des Aufwandes der *LandZukunft*-Förderung („LZ_Aufwand“) kein Zusammenhang besteht. Der Zusammenhang verläuft ausschließlich über die Unterstützungsleistung („LZ_Support“): Die Antragsteller mit mehr Erfahrung beurteilen die Unterstützung bei *LandZukunft* signifikant negativer als die mit weniger Erfahrung. Das kann daran liegen, dass sie weniger Unterstützung einfordern. Gleichzeitig schätzen diejenigen, die Unterstützung negativer beurteilen, den Aufwand der Abwicklung tendenziell, wenn auch in statistisch nicht signifikantem Umfang, höher ein. Möglicherweise ist eine Voraussetzung dafür, mit der *LandZukunft*-Förderung gut klar zu kommen, dass man sich aktiv Unterstützung holt.

Tabelle III-3.28: Antragserfahrung und Urteil zu Aufwand und Unterstützung in *LandZukunft*

		LZ_Aufwand	LZ_Support	AntragErfahr
LZ_Aufwand	Koeffizient	1	-0,24	-0,03
	Signifikanz		0,176	0,848
	n	37	34	36
LZ_Support	Koeffizient	-0,24	1	-0,29
	Signifikanz	0,176		0,042
	n	34	57	49
AntragErfahr	Koeffizient	-0,03	-0,29	1
	Signifikanz	0,848	0,042	
	n	36	49	55

Spearman Correlation Coefficients

Fragen des Erhebungsbogens: Wie beurteilen Sie den Aufwand für die Beantragung der Projektfördermittel in *LandZukunft* im Vergleich zu anderen öffentlichen Fördermitteln die Sie beantragt haben? Wie beurteilen Sie die Unterstützung zur *LandZukunft*-Förderung durch die öffentlichen Stellen?

Anmerkung: nicht parametrische Rangsummenkorrelationen nach Spearman

Quelle: Eigene Auswertung.

Das würde sich mit dem Eindruck mancher ergänzender Aussagen der Antragsteller zu den Gründen ihrer (Un-)Zufriedenheit decken, die sagten, die Prozesse seien nicht klar genug definiert gewesen (Tabelle III-3.29).

Eine Ursache dafür kann natürlich in dem notwendigerweise provisorischen Charakter von Modellvorhaben gesehen werden. Die genannten Beweggründe verdeutlichen die Ambivalenz einer hohen Bedeutung persönlicher Betreuung in einem insgesamt eher provisorischen Abwicklungsverfahren: Diejenigen, die aufgrund ihrer bestehenden Kontakte oder weil sie sich darum bemühten, persönlich betreut wurden, empfanden die Flexibilität und die Möglichkeit nachzufragen als positiv. Diejenigen, die eine größere persönliche Distanz zu den umsetzenden Stellen behalten haben, finden das Verfahren oft intransparent und beklagen fehlende Verbindlichkeit.

Tabelle III-3.29: Begründung der Antragsteller für ihre (Un-)Zufriedenheit mit der Betreuung

1= Keine Unterstützung, 2= Unzureichende Unterstützung, 3= Zufriedenstellende Unterstützung, 4= Sehr gute Unterstützung

Bewertung	An welchen Stellen hätten sich weniger zufriedene Antragsteller mehr Unterstützung gewünscht?
1	Eindruck: Innere Circle um die Kreisverwaltung; Intransparenz - kennt er/sie sonst nicht so; wurde nicht informiert
1	Technische Überforderung mit der Idee
2	Ämter zur Einholung von Genehmigungen sehr schlechte Kooperation, v.a. Bauamt
2	Förderung von Entwicklungsagentur durch Landrat/Landkreis gestört. Hinterfragt Legitimation und Nachhaltigkeit; fühlt sich als Projektträger in Öffentlichkeit nicht gewürdigt; Modellvorhaben fördert Landkreis, nicht Projektträger
2	Ansprechpartnerin wusste nicht so gut Bescheid
2	Antrag hingeschickt, lange nichts gehört, dann ein Telefonat, und irgendwann war es entschieden (die Bewilligungsstelle selbst war auch überrascht): hätte persönlichen Hinweis darauf gewünscht, worauf man achten muss und was erwünscht ist
2	Anfangs positiv später negativ - Personalwechsel
2	Die bearbeitenden Mitarbeiter hatten zu wenig fachliches Wissen - Entscheidungsgrundlage musste erst geklärt werden; erst wurde zugestimmt, dann telefonisch zurückgenommen
2	Inkonsistente Informationen: Einmal: Erst muss das Unternehmen da sein, dann kann gefördert werden, dann: was schon läuft, kann nicht gefördert werden - Personalwechsel
2	Bedauert, dass Landkreis das Projekt umsetzt -> Zwänge der Verwaltung
3	Erstantragsteller: Hoher Arbeitsaufwand in der Antragstellung begrenzt andere Aktivitäten
3	Kein richtiges Prozedere, was Mittelanforderung betrifft; Verein kann nicht vorfinanzieren, unklar, wie das läuft; zeitlich sehr schwer
3	Kontakte zu ähnlichen Projekten herstellen
3	Mehr Vorabinformationen bzgl. Konditionen hätte ihr/ihm viel Arbeit erspart
3	Abrechnungsformulare passten nicht auf einzelne Institutionen; langes Warten auf Antwort (eher passiv); Zielgruppe nicht so klar; geringe Verbindlichkeit
3	Hätten gerne Projekt selber vorgestellt
3	Intensives Gespräch vor Abgabe des Antrags - wenig Kontakt, weil noch so reingerutscht, passte aber wegen Tourismus und für Uckermark, habe genau ins Schema reingepasst, Businessplan war fertig; Gesamtantrag war ok, gut erläutert
3	Niedrige Erwartung wegen Vorerfahrung
3	Bewilligung des Projektes
3	Haben in der Antragstellung geholfen, aber Kommunikationsfehler und Fehlanreiz
Bewertung	**Welche Unterstützung fanden zufriedene Antragsteller besonders hilfreich?**
2	Bürgermeisteramt hilfsbereit
2	Beratungsleistung gut
3	Auskunftsbereit und informationsbereit; mussten bei Ablehnung mehrfach nachfragen
4	Unkompliziert, weil mit XY zusammengearbeitet, das ist das A und O, wenn man jmd. kennt
4	Verständnis für die Sache; hohe Kompetenz, Verständnis der Wichtigkeit des Projektes
4	Waren nett; haben problemlos Frist verlängert
4	Persönliche Kontakte
4	Froh über Personal; immer ein offenes Ohr (Probleme mit Handwerkern)
4	Bei Beantragung: wollte Teil der Lohnkosten reinbekommen; war anfangs problematisch, ging dann aber doch
4	Beratung bei Antragstellung und Abwicklung
4	Antragstellung
4	Kollegiale Zusammenarbeit, genaue Hinweise
4	Gesamte Betreuung; haben sich Projekt in der Durchführung angeguckt
4	Beratungsleistung: unkompliziert, kommen auch mal vorbei
4	Zur Beantragung der Mittel
4	Zuverlässlichkeit, immer ansprechbar
4	Übernahme der Lohnabrechnung; "wir selbst stehen da nicht so in der Materie". Die LafP hat das für sie übernommen
4	Alles
4	Verwaltung
4	Mittelabrechnung
4	Persönliche Betreuung
4	Frage der Abwicklung und Dokumentation, weniger die inhaltliche Abstimmung; umfassende Beratung
4	Völlig reibungslos; warten gerade auf Baufreigabe
4	Begleitung bei der Antragstellung
4	Unterstützung in der Abwicklung
4	Wichtig ist, dass einem genau gesagt wird, was man wann zu machen hat, welche Wege man gehen muss

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Die unterschiedlichen Indikatoren zur Zufriedenheit ermöglichen es, die befragten Antragsteller nach Zufriedenheit in zwei latente Klassen einzuteilen (Tabelle III-3.30). Demnach wären fast zwei Drittel der Antragsteller (63 %) eher zufrieden mit dem Prozess, und gut ein Drittel (37 %) eher unzufrieden.

Tabelle III-3.30: Latente Klassen zur Zufriedenheit mit der *LandZukunft*-Förderung

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-Kategorie	LC_LZZufried _	
			Nein	Ja
Aufwand der Beantragung von LZ-Mitteln im Vergleich zu anderen öffentlichen Fördermitteln	LZ_Aufwand	Geringer	0,04	0,47
		Gleich	0,44	0,51
		Höher	0,52	0,01
Unterstützung durch öffentliche Stellen für LZ-Förderung im Vergleich zu anderen Fördererfahrungen	LZ_SupportVg	Schlechter	0,26	0,00
		Ähnlich	0,61	0,32
		Besser	0,13	0,67
Wahrscheinlichkeit einer neuen Beantragung staatlicher Projektfördermittel nach LZ-Erfahrung	NeuFoerd	Geringer	0,26	0,13
		Gleich	0,72	0,43
		Höher	0,02	0,44
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,37**	**0,63**

Fragen des Erhebungsbogens: Wie beurteilen Sie den Aufwand für die Beantragung der Projektfördermittel in *LandZukunft* im Vergleich zu anderen öffentlichen Fördermitteln die Sie beantragt haben? Wie beurteilen Sie die Unterstützung der öffentlichen Stellen zur *LandZukunft*-Förderung im Vergleich zu vorausgegangenen Fördererfahrungen? Mit den Erfahrungen, die Sie bei *LandZukunft* gemacht haben: Wie wahrscheinlich ist es heute im Vergleich zu vorher, dass Sie sich erneut um staatliche Projektförderung bemühen?

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Die Projektträger wurden zum Teil durch *LandZukunft* von der Projektförderung abgeschreckt, zum Teil aber auch darin bestärkt, d. h., sie würden sich nach ihren *LandZukunft*-Erfahrungen mit gestiegener Wahrscheinlichkeit im Vergleich zu vorher wieder um eine neue Förderung bemühen („NeuFoerd“). Die Korrelationskoeffizienten in Tabelle III-3.31 bestätigen wieder den hohen Zusammenhang dieser Zufriedenheit mit der erfahrenen Unterstützung („LZ_Support“).

Erfahrene Antragsteller („AntragErfahr“) und solche mit einer hohen Finanzierungsvielfalt („Vielfalt_ProjFin“) sind unzufriedener mit der Unterstützung und sie sind wahrscheinlich auch diejenigen, die diese weniger eingefordert haben. Antragsteller mit einer höheren Finanzierungsvielfalt haben Alternativen und sind signifikant seltener durch *LandZukunft* in der Inanspruchnahme von Projektförderung bestärkt worden („NeuFoerd“) als Antragsteller ohne Finanzierungsalternativen.

Tabelle III-3.31: Zusammenhang zwischen erfahrener Unterstützung, Finanzierungsvielfalt und Zufriedenheit mit *LandZukunft*

		NeuFoerd	LC_Finanz	Vielfalt_ProjFin	AntragErfahr	LZ_Support
NeuFoerd	Koeffizient	1	-0,0149	-0,2673	0,1647	0,3494
	Signifikanz		0,9175	0,0507	0,2385	0,0083
	n	62	51	54	53	56
LC_Finanz	Koeffizient	-0,0149	1	-0,2211	-0,5837	0,0472
	Signifikanz	0,9175		0,1398	<.0001	0,7526
	n	51	53	46	53	47
Vielfalt_ProjFin	Koeffizient	-0,2673	-0,2211	1	-0,1232	-0,2685
	Signifikanz	0,0507	0,1398		0,4042	0,0594
	n	54	46	56	48	50
AntragErfahr	Koeffizient	0,1647	-0,5837	-0,1232	1	-0,2914
	Signifikanz	0,2385	<.0001	0,4042		0,0422
	n	53	53	48	55	49
LZ_Support	Koeffizient	0,3494	0,0472	-0,2685	-0,2914	1
	Signifikanz	0,0083	0,7526	0,0594	0,0422	
	n	56	47	50	49	57

Spearman Correlation Coefficients

Anmerkung: nicht parametrische Rangsummenkorrelationen nach Spearman

Quelle: Eigene Auswertung.

Die angeführten Ursachen für die gestiegene oder gesunkene Wahrscheinlichkeit einer erneuten Förderung (Tabelle III-3.32) zeigen, dass vor allem ein hoher Aufwand im Verhältnis zur Fördersumme abschreckt. Der Grund für eine gesunkene Wahrscheinlichkeit erneuter Antragstellung liegt fast durchweg in der negativen Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Förderung durch Antragsteller, die offensichtlich Finanzierungsalternativen haben, während gerade die, die erstmals gefördert wurden durch diese positive Erfahrung darin bestärkt wurden, es erneut zu versuchen. Die gewonnene Erfahrung und die neuen Kontakte werden als Grundlage für zukünftige erfolgreiche Anträge gesehen. Es hat sich aber oben gezeigt, dass der Lerneffekt aufgrund der sich oft wandelnden Förderbedingungen und -kriterien tatsächlich eher gering ist. Diese ernüchternde Erfahrung wird aber erst gemacht, wenn noch mehr in die Akquise staatlicher Fördermittel investiert wurde.

Tabelle III-3.32: Gründe für eine gestiegene/gesunkene Wahrscheinlichkeit neuer Antragstellung

Wahrscheinlichkeit	Begründung für die gesunkene oder gestiegene Wahrscheinlichkeit eines erneuten Bemühens um staatliche Projektförderung nach LandZukunft
Gesunken	- Weil Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen steht; sollte sie Ziele nicht erreichen, droht Gefahr, dass Gelder zurückgezahlt werden müssen - Antragstellung aufwändig, 1 Woche Arbeitszeit; Aufwand für Kleinstbeträge höher als eigener Lohn - Sehr komplizeriert; zeitintensiv; muss mich rechtfertigen, für das was ich mache; kann sich nicht frei verhalten, weil öffentliches Projekt; Neid Anderer - Bürokratischer Aufwand; wir müssen nicht davon leben - War kein hoher Betrag, Aufwand war im Verhältnis zu hoch - Wird sich langsam aus der Projekten zurückziehen (Alter) - Viel Aufwand ohne positives Ergebnis - Es wurde bürokratisiert. Hat sich unter meinen Kollegen niemals jemand über Förderung finanziert, seit der Wende Fördermittelexzesse. Schwäbische Mentalität ist da eher abgeneigt, fand die Idee von Frau Aigner eine tolle Sache, aber Pyrrussieg. - Will keine Zeit mehr mit sowas verschwenden, musste Gewerbeanmeldung deshalb verschieben; sieht auch zukünftig keine Chance, Maschinen anzuschaffen
Gleich	- Sind sowieso darauf angewiesen (liegt in der Natur des Geschäftes, dass die Erwartungshaltung mit der Häufigkeit der Ablehnung sinkt) - Wenn man nichts probiert, kann man nichts erreichen
Gestiegen	**Lerneffekt** - Weiss jetzt, dass man sich anders vorbereiten müsste; kann positive Zusammenarbeit reflektieren und hat gelernt, worauf es ankommt, v. a. die Wirtschaftlichkeit - Ist höher, hat aber danach keinen Bedarf, weil Start in die Selbstständigkeit jetzt erfolgt ist **Gelder nicht liegen lassen** - Weiss, wie man sich über Förderung Steuern zurückholt - Ist eigentl strikt gegen Förderung. ABER: Solange es Förderung gibt, sollte man gucken, dass man etwas abbekommt, sonst wäre man ja blöd; ↔ würde LZ nicht nicht nochmal machen, weil hoher Aufwand; hatte sich vergeblich Werbung durch LZ erhofft - Spielt in den ganzen Gremien mit und hatte sofort ein Netzwerk → Zugang zu Informationsquellen, die man nicht hat **LZ als positive Erfahrung** - Antragstellung überschaubar, Unterstützung sehr gut und Abstimmung besser als bei ESF - Weil LZ die Hoffnung positiv genährt hat, dass es Ressorts gibt, die mitdenken; sind sowieso auf Projektförderung angewiesen - Positiv an LZ: Förderung gleich zur Verfügung und nicht erst über die Abrechnung - Weil hohe Zufriedenheit mit LandZukunft, immer wieder - Man weiß jetzt, worum es geht und dass es Erfolg haben kann. Sie würde es wieder machen. - Weil positiv gelaufen → bestärkt - Weil es gut geklappt hat und der Bedarf da ist ← bekommen das mit solchen Mitteln richtig gut hin - LZ ist positive Ausnahme, dass es bedarfsgerechter ist; man ist freier in Entscheidungen - Die eine bewilligte Fördrerung motiviert, deshalb macht sie weiter - Fand LZ gut, wenn er/sie noch so ein Projekt hätte, würde er/sie das auf jeden Fall machen - Ist motivierter, allein schon wegen der Befragung, signalisiert hohen Aufwand und Wert - Geht davon aus, dass staatl. Projekte geringer werden → in Zukunft auf Stiftungen, weil Wahrscheinlichkeit höher

Quelle: Antragstellererhebung Uckermark, 2014.

Dass fehlende Fördererfahrung dazu führt, dass Antragsteller ihre Erfahrungen positiv bewerten, wurde durch den negativen Zusammenhang zwischen Antragserfahrung und Beurteilung der Unterstützung auch statistisch untermauert (Tabelle III-3.28). Die Unberechenbarkeit der Förderung kann erst mit einiger Erfahrung beurteilt werden.

Insgesamt gilt also, dass ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* möglicherweise dabei helfen kann, ganz neue soziale Organisationen ins Leben zu rufen. Schaffen es die (neuen) Organisationen aber nicht, sich ausreichend Kapazitäten und Kompetenzen für tragfähige Finanzierungsstrategien aufzubauen, so ist die Nachhaltigkeit einer solchen Förderung nicht gegeben. Die Entwicklung neuer Finanzierungsstrategien aber wird im Gründungsprozess nicht stattfinden, wenn das neue Angebot von Beginn an einseitig mit staatlichen Projektfördermitteln finanziert wurde.

3.7 Zwischenfazit zur Förderung sozialer Organisationen

Die Analyse der sozialen Organisationen und Gründer, die in der Uckermark als Antragsteller im Modellvorhaben *LandZukunft* aufgetreten sind, hat die zentrale Bedeutung der Finanzierungsstrategie für die Erklärung der Beobachtungen gezeigt. In der Vergangenheit erworbene Finanzierungsfähigkeiten bestimmen mit, welche externen Ressourcen eine Organisation unter vertretbarem Aufwand mobilisieren kann. Die Finanzierung gewinnorientierter Aktionen erfolgt über klar definierte Prozesse und Kriterien; ihre Verlässlichkeit ist hoch, der Aufwand, der mit der Kreditfinanzierung einhergeht, ist deshalb begrenzt. Nicht rein gewinnorientierte Organisationen können aber aufgrund der klaren Kriterien nur begrenzt oder gar nicht auf Mittel des Kapitalmarktes zurückgreifen. Die Möglichkeit, das eigene Angebot stärker auf den Markt auszurichten, um so eigene Mittel zu generieren, bietet sich vielen Organisationen nur, wenn sie auch ihr Angebot entsprechend ändern. Im Zuge dessen nimmt ihr Charakter als „soziale“ Organisation aber tendenziell ab.

Kleine Organisationen und Gründungen müssen in der Regel versuchen, einen Marktbezug herzustellen. Bei gleicher Ausrichtung sind marktfinanzierte Unternehmen auch effizienter, weil sie weniger Ressourcen für die Mobilisierung von Ressourcen aufwenden müssen. Marktorientierte Unternehmen sind inhaltlich flexibel, solange sie nachweisen, dass sie ihr Profitziel erreichen. Hinzu kommt, dass sie Kapital aus dem Gewinn akkumulieren können und sich so Reserven bilden, die ihnen eine flexible Reaktion auf neue Anforderungen erlauben. Das trifft auf nicht profitorientierte Organisationen nicht zu. Sie müssen deshalb andere Wege finden, um sich Flexibilität und Schutz gegen exogene Schocks zu erhalten. Dabei hat sich bestätigt, dass eine eindeutige Trennung zwischen gewinnorientierten und nicht gewinnorientierten Organisationen nicht gemacht werden kann, da es oft mehr um den Erhalt von Einkommen und Arbeitsplätzen als um Gewinnmaximierung in den „gewinnorientierten“, oder als um externe soziale Ziele in den „gemeinnützigen“ Organisationen geht.

Deshalb kann auch von einem Wettbewerb unter den sozialen Organisationen um finanzielle Mittel gesprochen werden. Wer sich unter den sozialen Organisationen nicht um Fördergelder bemüht, hat oft einen „Wettbewerbsnachteil“: „Solange es Förderung gibt, sollte man gucken, dass man etwas abbekommt, sonst wäre man ja blöd“, wie es einer der befragten Antragsteller formulierte. Der Wettbewerb um Fördergelder hat aber nicht die gleiche positive Selektionswirkung im Hinblick auf die angestrebten sozialen Ziele wie der Wettbewerb im Markt sie im Hinblick auf das Gewinnziel hat. Das liegt an der Intransparenz und Ineffizienz der Projektförderung.

Praktisch alle Organisationen, die viel Energie in die Mobilisierung von Finanzmitteln investieren müssen, weil sie selber wenige Einnahmen generieren, greifen auch häufig auf Mittel der staatlichen Projektförderung zurück. Das wird umso notwendiger aber auch umso problematischer, je größer die sozialen Organisationen sind. Sie haben dann paradoxerweise zwar mehr Kompetenzen und Kapazitäten, benötigen aber auch anders als gewinnorientierte Organisationen entsprechend mehr externe Mittel, um sie zu erhalten. Es gehört zu den überraschendsten Ergebnissen der Analyse, dass es vielmehr dieser Mechanismus als zunehmende Routine und Effizienz in der Akquise dieser Mittel ist, der in Kombination mit der fehlenden Verfügbarkeit alternativer Finanzmittel die Pfadabhängigkeit in der Finanzierung wachsender sozialer Organisationen über Projektmittel erklärt. Eine mit dem Alter und der Größe der sozialen Organisation steigende Effizienz der Finanzierung scheint es nicht zu geben.

Die Bewilligungserfahrungen der befragten Antragsteller lassen sich jedenfalls weder für das Modellvorhaben noch für vergangene Fördererfahrungen mit organisationsbezogenen Indikatoren erklären. Diese institutionelle Blindheit ist ein wichtiger Grund für die geringe Verlässlichkeit der staatlichen Projektförderung in den Augen der Antragsteller. Diese fehlende Vorhersagbarkeit verursacht hohe Kosten der Finanzierung und Aufrechterhaltung bestehender Angebote, bzw. durch den Verlust aufgebauter Kompetenzen. Der Wettbewerb um Fördergelder ist auch deshalb ein weniger effektiver Selektionsmechanismus als der Wettbewerb auf dem Markt. Nicht-Qualitätsargumente wie persönliche Bekanntschaften, Netzwerke, Informationszugang etc. spielen eine große Rolle. Auch um dem entgegen zu wirken, müsste für Transparenz und klare Kriterien in der staatlichen Förderung gesorgt werden. Da die Nachhaltigkeit auch sozialer Angebote von der Trägerorganisation und den dazugehörigen Strukturen abhängen, ist es schwer verständlich, dass die staatliche Projektförderung, anders als die Wirtschaftsförderung, diesen Aspekten kaum Beachtung zu schenken scheint.

Es gibt tatsächlich neben einer stärkeren Marktausrichtung nur wenige effiziente Alternativen in der Ressourcenmobilisierung. Die Argumente zur Mobilisierung von Projektfördergeldern sind denen zur Mobilisierung von Sponsoren- und Spendengeldern ähnlicher. Es sind allerdings andere Kontakte und Informationen nötig. Die Verlässlichkeit von Sponsorengeldern ist auch nicht höher als die von staatlichen Projektmitteln. Größere Organisationen diversifizieren ihre Ressourcenquellen eher als kleine, weil sie mehr Kapazitäten und die größere Notwendigkeit dafür haben. Kleine Organisationen nutzen stattdessen eine stärkere Marktorientierung. Es gibt also unterschiedliche Strategien, die zum Aufbau eines nachhaltigen Angebotes genutzt werden. Welche

Finanzierungsstrategie Anwendung findet, hängt in hohem Maße von den eigenen Ressourcen, das heißt von ihrer Größe und ihrer internen Organisation sowie in geringerem Maße von ihren existierenden Kompetenzen und Netzwerken ab. Die Finanzierung großer sozialer Organisationen bleibt angesichts dieser Situation mindestens genauso aufwendig wie die Finanzierung kleinerer sozialer Organisationen.

Insgesamt ist die Verlässlichkeit/Nachhaltigkeit des Angebotes bei Non-Profit Organisationen mit diversifizierten Strategien der Ressourcenmobilisierung größer als bei Organisationen, die überwiegend auf staatliche Projektförderung angewiesen sind. Am größten ist sie bei marktorientierten Unternehmen mit entsprechenden Argumenten, weil diese nicht auf bestimmte Netzwerke und begrenzte Personenkreise angewiesen sind. Eine Förderung, die verlässliche Angebote fördern möchte, muss selbst verlässliche Finanzierungswege schaffen oder zumindest in der Bewilligung auf diversifizierte und nachhaltige Finanzierungsstrategien der Antragsteller achten.

Die staatliche Projektförderung hingegen bleibt aus Sicht der Antragsteller eher erratisch und intransparent. Sie ersetzt zwar in vielen Bereichen zunehmend die verlässliche staatliche Finanzierung sozialer Angebote, bietet aber keine vergleichbare Verlässlichkeit. Verlässliche Finanzierungsquellen wären aber wichtig für den Aufbau effizienter sozialer Organisationen und für die Stabilisierung einer kontinuierlichen Weiterentwicklung von Angeboten und Kompetenzen, die sich aufgrund ihres sozialen Charakters nicht selber finanzieren können. Staatliche Projektförderung kann diese Verlässlichkeit zurzeit nicht bieten, obwohl das Problem der Aufrechterhaltung wertvoller Kompetenzen und Kapazitäten mindestens so groß zu sein scheint wie die Notwendigkeit der Entwicklung immer neuer Angebote.

Um Organisationen und Gründern zu helfen, Fördermittel zu mobilisieren, haben sich entsprechende Unterstützungsstrukturen entwickelt. Staatlicher und privater Beratung kommt eine relativ große Bedeutung in der Entwicklung und Finanzierung sozialer Angebote zu. Die Beratungsangebote in der Region sind oft auf die staatliche Projektförderung fokussiert; es gibt aber auch weiter blickende Beratungsangebote, die aber oft überregional sind und bewusst ausgesucht werden müssen. In vielen Fällen verstärken öffentliche und private Beratung eine Fokussierung auf die Finanzierung über Fördermittel.

Regionale Netzwerke spielen dabei in unserer Stichprobe kaum eine Rolle. Die einzigen regionalen Partner, die von mehreren Befragten immer wieder genannt werden, sind die öffentlichen Stellen vor allem des Kreises und die Lokalen Aktionsgruppe, die ihrerseits aus der staatlichen Projektförderung heraus entstanden ist. Diese Akteure agieren somit als zentrale regionale Wissensbroker im Förderkontext. Sie prägen die Ausrichtung eines Versuches wie des Modellvorhabens *LandZukunft* zur Mobilisierung neuer Ressourcen und sind gleichzeitig die einzigen, die in einer Zeit abnehmender verlässlicher staatlicher Finanzierung noch versuchen können, eine gewisse Kontinuität in den regionalen sozialen Angeboten sicherzustellen. Dass das angesichts der institutionellen Blindheit der Förderung nur eingeschränkt gelingt, wurde oben bereits gezeigt.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse stellen sich die konkurrierenden Ausgangshypothesen der Untersuchung in etwas anderem Licht dar. Es gilt nur mit Einschränkungen, dass gemäß Hypothese (1) projektbezogene Förderung dazu führt, dass Projektträger aus Routinen ausbrechen und etwas Neues wagen können, denn fehlende Flexibilität und Erstarrung in alten Rezepten ist eher selten ein Problem privater sozialer Organisationen, die beständig darum kämpfen müssen, externe Ressourcen zu mobilisieren. Die projektbezogene Förderung hat vor allem wenn Gründungen oder sehr kleine Organisationen unterstützt werden, die Funktion, Neues zu ermöglichen. Diese müssen aber, um überhaupt entwicklungsfähig zu sein, entweder schnell viele aktive Unterstützer finden, oder eine stärkere Marktorientierung entwickeln. Eine projektbezogene Förderung, die zwar neue Anfänge ermöglicht, aber nicht gleichzeitig auf die Entwicklungs-, Finanzierungs- und Engagementstrategien der Antragsteller achtet, fördert zwar möglicherweise die Entwicklung innovativer Ideen, aber vermutlich nur selten deren nachhaltige Realisierung.

Nach der (Alternativ-)Hypothese (2) bringt die projektbezogene Förderung Antragsteller dazu, ihr unternehmerisches Verhalten (Fähigkeiten, Strategie, Unternehmensorganisation, Argumente, Netzwerke) auf die Mobilisierung der Projektmittel auszurichten. Die Ergebnisse bestätigen auch das nur partiell, weil kleine und neue Antragsteller gar nicht die notwendigen Ressourcen haben, sich flexibel auf die immer neuen Anforderungen der Projektförderung einzustellen. Stärkere Anpassungen in ihrer Ausrichtung je nach Förderbedingungen weisen gerade die Antragsteller auf, die am ehesten in der Lage wären, nachhaltige Angebote zu entwickeln, weil sie die entsprechenden Kompetenzen und Kapazitäten mitbringen. Sie benötigen keine Mittel, um diese Fähigkeiten aufzubauen, sondern um sie aufrecht zu erhalten. Weil ihnen derartige Mittel nicht oder immer weniger zur Verfügung stehen, sei es, weil Spenden und Sponsorengeldern mit immer mehr Konkurrenzangeboten geteilt werden müssen, sei es weil die staatliche Grundfinanzierung zurückgefahren wird, müssen sie auf die Bedingungen der staatlichen Projektförderung eingehen und immer neue Vorschläge entwickeln, statt ihre Kompetenzen und Kapazitäten strategisch aufzubauen.

Mit Blick auf die eingangs in Kapitel III-1 getroffene Unterscheidung zwischen Förder-, Engagements- und Multiplikatorzyklus ist festzuhalten, dass die unmittelbare Initialisierung von zusätzlichen Multiplikatoreffekten durch nicht gewinnorientierte Projekte kaum zu erwarten ist, solange nur geringer ökonomischer Mehrwert geschaffen wird. Zudem kann auch nicht erwartet werden, dass durch einen thematisch wenig fokussierten Ansatz der Umsetzung des Modellvorhabens wie in der Uckermark die Mobilisierung von Engagement, Unterstützung und Zusammenarbeit einen deutlichen Impuls auf regionaler Ebene erfährt. Zusätzliche Unterstützung könnte auf Projektebene zum Beispiel in Form der Gewinnung neuer Sponsoren in Ergänzung zu den Fördermitteln gewonnen werden; das war aber bei den untersuchten Projekten selten der Fall. Eher besteht die Möglichkeit, dass manche Antragsteller durch die Förderung in einen „Förderzyklus“ eingetreten sind, indem sie Förderkompetenzen und –kontakte erworben haben und auch bereit sind, diese zukünftig zu nutzen. In wie fern sich daraus später auch durch private Unterstützung oder erfolgreiche Positionierung am Markt selbsttragende Projekte und entsprechende Eigendynamiken entwickeln, ist noch nicht abzusehen, entscheidend für die Beurteilung der Förderung ist aber, dass auf eine begründete Einschätzung dieses Zukunftspotenzials in der Auswahl der geförderten

Projekte verzichtet wurde. Diese institutionelle Blindheit der Förderung sollte überwunden werden, um die Verlässlichkeit und Effizienz der Förderung aus Sicht der Fördermittelnehmer zu erhöhen und um eine langfristigere Perspektive in der Förderung der regionalen Entwicklung zu ermöglichen.

4 Tourismusmanagement und Mikrofinanzierung (Holzminden)

In Holzminden sollte das Modellvorhaben *LandZukunft* genutzt werden, um der touristischen Entwicklung einen zusätzlichen Impuls zu geben. Dabei wurde das Modellvorhaben in eine bereits existierende Strategie eingebettet, die sich auf die Tourismusregion „Solling-Vogler-Region" bezieht. Diese Region erstreckt sich über den Landkreis Holzminden hinaus auch in den Landkreis Northeim und in das benachbarte Bundesland Hessen hinein. Im *LandZukunft*-Vertrag wurde festgelegt, dass auch diese benachbarten Gemeinden Teil der *LandZukunft*-Region sein sollten, um mit dem Modellvorhaben eine ganzheitliche touristische Entwicklung befördern zu können.

Koordiniert wird der touristische Entwicklungsprozess von dem 2011 kurz vor Beginn des Modellvorhabens gegründeten Verein Solling-Vogler im Weserbergland e. V. (SVR). Der SVR ist eine Destinations-Management-Organisation, deren übergeordnetes Ziel darin besteht, die touristischen Angebote der Region so zu koordinieren, weiter zu entwickeln und zu vermarkten, dass der Bekanntheitsgrad der Region und damit auch die Buchungszahlen steigen. Die Solling-Vogler-Region wird zu diesem Zweck mit besonderem Fokus auf den Themen „Wandern", „Radfahren" und „historische Städte" vermarktet. Der SVR besteht aus seinen Mitgliedern, die auch den Vorstand stellen, und einem hauptamtlichen Geschäftsführer. Mitglieder sind zurzeit der Untersuchung elf Kommunen bzw. Samtgemeinden und die zwei Landkreise Holzminden und Northeim. Der Verein wird über die Beiträge seiner Mitglieder finanziert und generiert weitere Einnahmen über seine gebührenpflichtigen Dienstleistungsangebote für die touristischen Anbieter der Region. Diese können sich zum Beispiel über den SVR vermarkten lassen, sein Buchungsportal nutzen, sie können die Schulungsangebote des SVR in Anspruch nehmen, ihren Gästen Teilnahme an Tagesprogrammen anbieten oder gezielte Beratung in Anspruch nehmen.

Strategie und Position des SVR sollten durch das Modellvorhaben *LandZukunft* weiter gestärkt werden. Durch gezielte Maßnahmen sollten über *LandZukunft* die Qualität des vorhandenen Angebots gesteigert und neue Akteure für unternehmerisches Engagement im Tourismus gewonnen werden. Damit das im Einklang mit der Tourismusstrategie geschah, erhielt der SVR relativ großen Einfluss bei der Entwicklung und Auswahl der zu fördernden Projekte (s. Kapitel I-3.4). Der SVR konnte dabei über die im Einklang mit der Tourismusstrategie stehenden Ziele von *LandZukunft* in der Region Einfluss auf die Entwicklung der zu fördernden Anbieter nehmen (s. Kapitel I-3.4.4). Diese Maßnahmen sollten durch die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente flankiert werden, die vor allem dazu gedacht waren, die Tourismusanbieter bei der Finanzierung von Modernisierungsinvestitionen zu unterstützen. Tatsächlich angeboten wurden letztendlich in Zusammenarbeit mit einem externen Mikrofinanzinstitut Mikrokredite, die jedoch von Tourismusanbietern nicht in Anspruch genommen wurden.

Die Begleitforschung untersucht, ob es mithilfe von *LandZukunft* gelungen ist, tragfähige Strukturen für die langfristige Weiterentwicklung des Tourismus aufzubauen und ausreichend individuelle bzw. institutionelle Unterstützung zu mobilisieren. Zentrale Fragen dabei sind, ob die Stärkung der Position des SVR und seiner Tourismusstrategie mithilfe der *LandZukunft*-Mittel gelungen ist,

ob die touristischen Leistungsanbieter sich in den Zielen und Strategien des SVR wiederfinden und ob die Kommunen als wichtige Geldgeber langfristig vom Sinn einer gemeinsamen regionalen Tourismusstrategie überzeugt sind. Die Analyse basiert auf einer schriftlichen Befragung der Leiter von Übernachtungsangeboten sowie auf Interviews mit den Bürgermeistern oder Tourismusexperten in den Mitgliedskommunen des SVR (s. a. Kapitel 3.1). Da jeder Anbieter einer der Mitgliedskommunen zugeordnet werden kann, kann auch ein möglicher Zusammenhang zwischen den Einschätzungen der Vertreter der verschiedenen Kommunen und der Situation bzw. den Einschätzungen der Anbieter untersucht werden. Alle Akteure wurden zu ihren Ressourcen, Strategien und der Zusammenarbeit mit dem SVR befragt. Auf jeder Ebene wird in der Auswertung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern bzw. zwischen geförderten und nicht geförderten Akteuren unterschieden. Dabei wurde auf beiden Ebenen eine Totalerhebung angestrebt. Der Bereich der Mikrofinanzierung wurde mithilfe von zwei Interviews mit Bankenvertretern der Region und zwei Interviews mit einem Vertreter eines durch *LandZukunft* in der Region aktiven Mikrofinanzinstituts analysiert.

Das folgende Kapitel III-4.1 bietet einführend einen Überblick über die Tourismusentwicklung in der Region und arbeitet anhand der Literatur zum Destinationsmanagement die potenziellen Spannungsfelder zwischen den beteiligten Akteuren heraus. Die Darstellung der Ergebnisse beginnt mit Kapitel III-4.2, in dem zunächst die Situation und die Perspektive der Mitgliedskommunen beschrieben werden. Das darauf folgende Kapitel III-4.3 beschreibt die Anbietererhebung und die Situation der Beherbergungsanbieter, bevor aus einer differenzierteren Betrachtung in Kapitel III-4.3.1 auf die mögliche Bedeutung des SVR und seiner Unterstützung durch *LandZukunft* geschlossen wird. Kapitel III-4.3.2 geht auf die Finanzierung der Anbieter und ihre finanzielle Förderung im Rahmen des Modellvorhabens ein, bevor sich Kapitel III-4.3.3 der Untersuchung möglicher Zusammenhänge zwischen den Ressourcen und Strategien der Anbieter einerseits und ihrer Entwicklung, Finanzierung und Sicht auf die Förderung andererseits zuwendet. Kapitel III-4.4 widmet sich dem speziellen Aspekt der Mikrofinanzierung. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse gibt das abschließende Kapitel III-4.5.

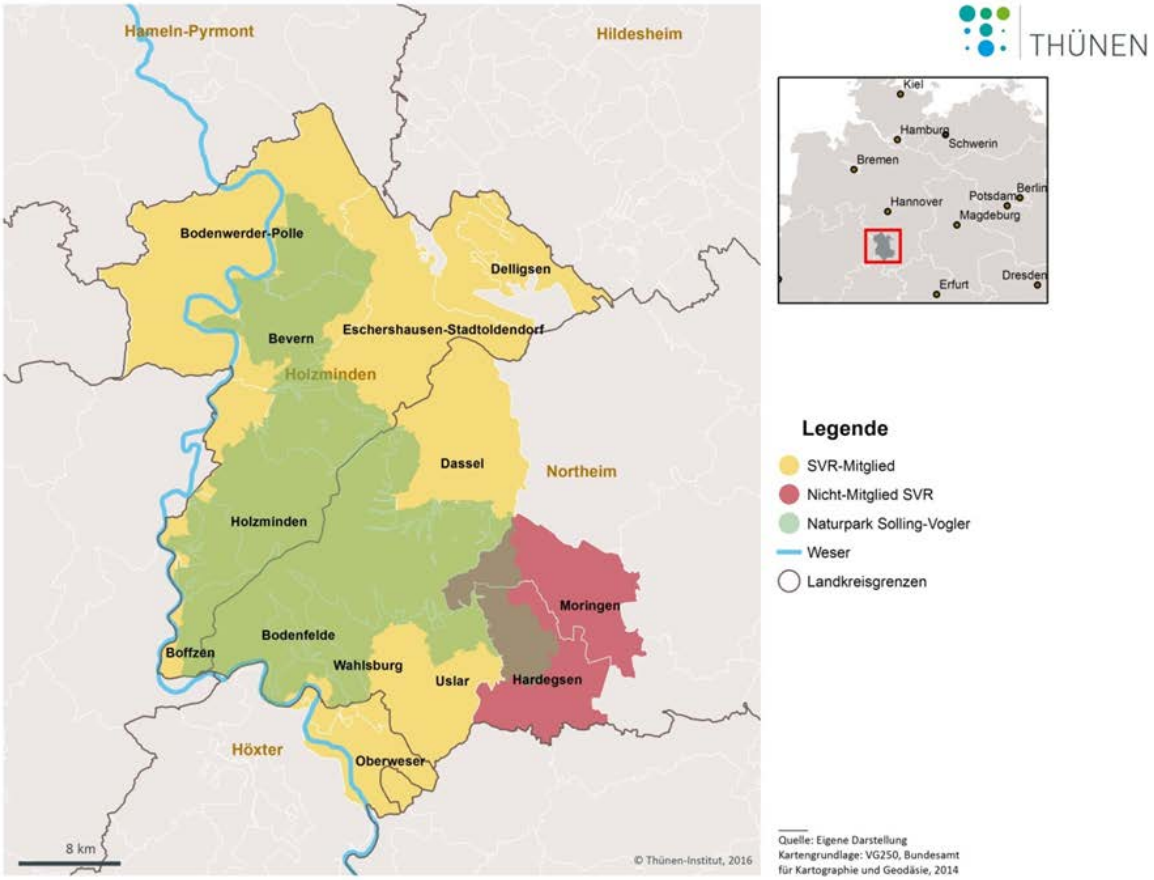
4.1 Hintergrund: Bedeutung von Destination, Anbietern und Destinationsmanagement

Für einen erfolgreichen Tourismussektor sind neben Menge und Qualität der verschiedenen Angebote für den Fremdenverkehr, der vorhandenen Infrastruktur sowie der Dienstleistungsbereitschaft der Bevölkerung vor allem die natur- und kulturlandschaftlichen Gegebenheiten einer Region ausschlaggebend (Neumeier et al., 2011: 39). Dem Landkreis Holzminden und seinem Nachbarlandkreis Northeim wurde in einer Bewertung der „touristischen und landschaftlichen Attraktivität“ ein mittleres Tourismuspotenzial attestiert (BBR, 2005). Eine solche grobe Beurteilung ist insofern problematisch, als es innerhalb eines Landkreises große Unterschiede geben kann. So ist davon auszugehen, dass z. B. die Weserberglandregion ein deutlich höheres touristisches Potenzial besitzt als viele andere Landstriche der Region.

Die Solling-Vogler-Region gehört zur größeren touristischen Region „Weserbergland“. Der Dachverband Weserbergland Tourismus e. V. (WT) hat im Jahr 2009 ein Entwicklungskonzept in Auftrag gegeben, das die Neustrukturierung der Tourismusarbeit im Weserbergland und die Schaffung sogenannter subregionaler Ebenen mit eigenen Organisationseinheiten innerhalb der Region Weserbergland vorsieht (Quack et al., 2009). Die Solling-Vogler-Region kann als eine solche Subregion des Weserberglands angesehen werden.

Die Solling-Vogler-Region orientiert sich in ihrer Ausdehnung am gleichnamigen Naturpark. Karte III-4.1 gibt einen Überblick über die räumliche Lage der Solling-Vogler-Region und über die Kommunen, die als Gesellschafter Mitglied im SVR sind. Der Verein hat aktuell elf Mitgliedskommunen. Dazu gehören alle Gemeinden oder Samtgemeinden des Landkreises Holzminden, drei Städte und Gemeinden aus dem Landkreis Northeim sowie zwei weitere Gemeinden aus dem angrenzenden Hessen. Die Kommunen Hardegsen und Moringen sind nicht Mitglied im SVR, liegen aber teilweise im Gebiet des Naturparks Solling-Vogler.

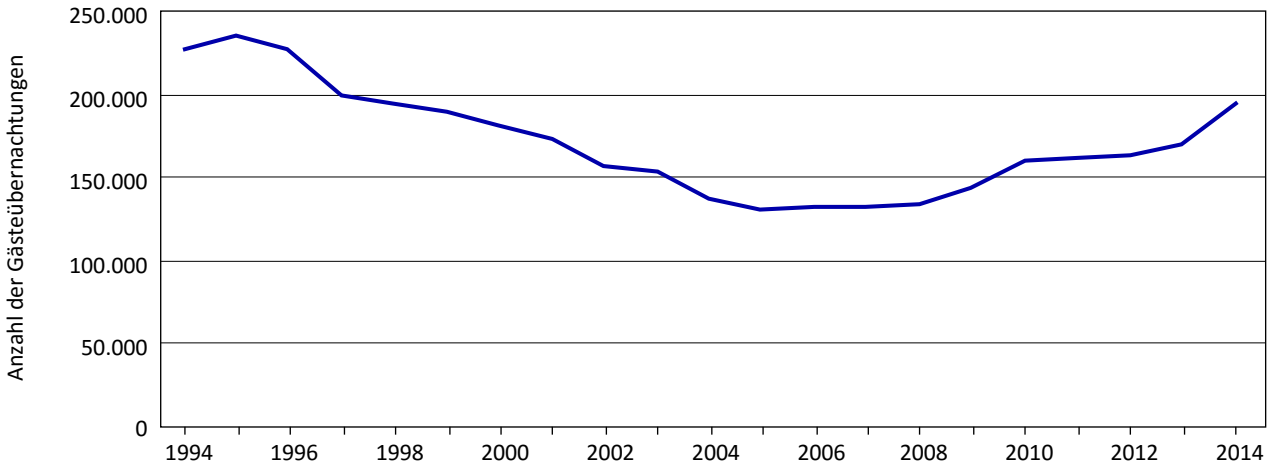
Karte III-4.1: Übersichtskarte Solling-Vogler-Region



Quelle: Eigene Darstellung.

Nach Einschätzung der befragten Tourismusexperten der Region war die Solling-Vogler-Region nie ein klassisches Reiseziel so wie die Nordsee oder der Schwarzwald, doch seit den 1960er-Jahren kamen Touristen in die Region. Die Bedeutung des Tourismus nahm bis Anfang der 1990er-Jahre zu, weil vor allem West-Berliner Touristen die Solling-Vogler-Region, so wie auch den West-Harz, als Erholungsgebiet nutzten. Seit der Wiedervereinigung sank die touristische Beliebtheit der Region. Dieser Rückgang spiegelt sich auch in den Übernachtungszahlen der amtlichen Statistik zum Landkreis Holzminden wider (Abbildung III-4.1). Hier ging die Anzahl der erfassten Gästeübernachtungen von 1994 bis 2007 um 40 % zurück.[1] Ab 2008 erholten sich die Zahlen, wobei die Übernachtungen bis 2014 noch nicht wieder auf dem Stand von 1994 sind.

Abbildung III-4.1: Entwicklung der Gästeübernachtungen im Landkreis Holzminden



Anmerkung: Bis 2009 wurden Beherbergungsbetriebe mit mindestens 9 Betten erhoben, ab 2009 Beherbergungsbetriebe mit mindestens 10 Betten sowie Campingplätze.

Quelle: Eigene Darstellung, nach Landesamt für Statistik Niedersachsen, 2015.

Die Bedeutung des Tourismus ist in den verschieden Kommunen der Solling-Vogler-Region gemessen an den Übernachtungszahlen unterschiedlich (Tabelle III-4.1). Bei Weitem die meisten Übernachtungen gibt es in Holzminden gefolgt von der Samtgemeinde Bodenwerder-Polle, Uslar, der Gemeinde Oberweser und der Stadt Dassel. Bezogen auf die Einwohnerzahl gibt es die meisten Übernachtungen in der Gemeinde Oberweser. In den restlichen Mitglieds-Kommunen des SVR sowie in Hardegsen und Moringen spielt der Übernachtungs-Tourismus eine deutlich geringere Rolle.

[1] Die Daten des Landesamtes für Statistik liegen nur bis 1994 digital vor.

Tabelle III-4.1: Gästeübernachtungen 2013 der Mitgliedsgemeinden des SVR sowie von Hardegsen und Moringen

Kommune	Einwohner-zahl	Geöffnete Beherbergungsbetriebe	Gästeüber-nachtungen
Holzminden, Stadt	20.107	15	84.992
Bodenwerder-Polle, Samtgem.	15.171	21	64.252
Uslar, Stadt	14.369	17	63.404
Oberweser	3.231	11	34.376
Dassel, Stadt	9.884	6	33.160
Bodenfelde	3.232	8	11.753
Eschershausen-Stadtoldendorf, Samtgem.	15.730	3	6.656
Wahlsburg	2.104	3	5.408
Delligsen	7.958	1	.
Boffzen, Samtgem.	6.905	2	.
Bevern, Samtgem.	6.006	2	.
Gesamt	**104.697**	**89**	**304.001**
Hardegsen	7.817	6	12.073
Moringen	7.045	2	.

Anmerkung: Beherbungsbetriebe mit mindestens 10 Betten sowie Campingplätze.

Quelle: Regionaldatenbank Deutschland, 2015.

Bedeutung der Anbieter

Das touristische Produkt selbst, also die destinationsspezifischen und unspezifischen Güter und Dienstleistungen, die von den Besuchern nachgefragt werden, werden von den touristischen Leistungsanbietern erzeugt (Andergassen et al., 2014). Die Tourismusbranche ist mit vielen Wirtschaftszweigen verbunden. Im Kern beruht sie aber auf folgenden Teilbereichen: dem Gastgewerbe, worunter die Gastronomie und der Beherbergungssektor fallen, freizeittouristischen bzw. kulturellen Einrichtungen, den Reisevermittlern und der Transportwirtschaft. Wir konzentrieren uns in unserer Untersuchung der touristischen Leistungsanbieter in Holzminden auf das Beherbergungsgewerbe, und damit auf den wirtschaftlich betrachtet bedeutendsten Bereich (Quack und Schreiber, 2007), der auch im Fokus der *LandZukunft*-Förderung stand. Der Beherbergungssektor kann gemäß der amtlichen Statistik in die Betriebstypen Hotels, Gasthöfe und Pensionen sowie Ferienunterkünfte und ähnliche Beherbergungsstätten, Campingplätze und sonstige tourismusrelevante Unterkünfte unterteilt werden (Destatis, 2015).

In der amtlichen Statistik wird allerdings nur der sogenannte gewerbliche Beherbergungssektor ausgewiesen, der Betriebe, die zehn (bis 2011: neun) oder mehr Betten haben, umfasst. Über die Verbreitung von Betrieben mit weniger als zehn Betten ist deshalb relativ wenig bekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Anbieterklasse sehr heterogen ist und sowohl Zimmervermietung im Nebenerwerb als auch Anbieter im Haupterwerb dazu gehören. Nicht alle Angebote richten sich an Touristen. Oft werden Zimmer, manchmal je nach Saison, auch oder überwiegend an andere Gruppen wie Monteure vermietet.

Einer Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zufolge ist in ländlichen Regionen der Beherbergungssektor stärker durch nicht-gewerbliche, kleine (Nebenerwerbs-)Betriebe geprägt als in urbanen Regionen (BMWi, 2014). Diesen Anbietern fehlt oft Fach- und Managementwissen und der Zugang zu weiterem Kapital. Vielmehr nutzen sie freie, sonst ungenutzte Ressourcen, wie Räumlichkeiten im eigenen Haus und (Familien-) Arbeitskraft, die (in der Region) keine andere Verwertung findet. Der Nutzung dieser Ressourcen stehen sehr geringe Opportunitätskosten gegenüber. Demgegenüber würde eine Wachstumsstrategie relativ hohe anfängliche materielle und immaterielle Investitionen erforderlich machen. Die Anbieter im Nebenerwerb sind deshalb in der Regel kaum wachstumsorientiert, sondern sichern sich ein zusätzliches Einkommen (Peters, 2004).

Die geringere Wachstumsorientierung könnte auch mit einem anderen Kooperationsverhalten einhergehen: Möglicherweise sind die Betriebe im Nebenerwerb bereit, z. B. Kunden an andere lokale Betriebe zu verweisen oder mit diesen spontane, zeitweilige Kooperationen einzugehen. In der Literatur wird ein solches Verhalten, in dem Anbieter zwar im Wettbewerb („competition“) stehen, aber gleichzeitig zusammenarbeiten („cooperation“) auch Coopetition genannt (Andergassen et al., 2014). Wachstumsorientierte Akteure dagegen sind möglicherweise weniger dazu bereit, Gäste an Konkurrenten abzugeben. Ihre Strategie besteht im Aufbau geeigneter Kapazitäten, um die gestiegene Nachfrage im eigenen Haus zu befriedigen. Deshalb bevorzugen sie die Unterstützung von Kooperationsstrukturen, die die Destination als Ganzes im Blick haben und insgesamt mehr Gäste in die Region bringen. Aus Sicht der Destinationsentwicklung sind Beherbergungsbetriebe, die wachstumsorientiert denken und über Fachwissen, Managementkapazitäten und Kapital verfügen wichtig, weil sie als „Leuchttürme“ auf die Destination aufmerksam machen und Touristen anziehen.

In der Solling-Vogler-Region gibt es jedoch viele nicht gewerbliche Anbieter. Wenn es nicht gelingt, diese Anbieter zu motivieren, sich an der Erzeugung des destinationsspezifischen touristischen Angebots zu beteiligen und sich entsprechend zu professionalisieren, kann das den nachhaltigen Erfolg der Tourismusarbeit in Frage stellen. Alternativ muss sich das Destinationsmanagement auf die spezifischen Vorteile und Herausforderungen der Anbieterstruktur vor Ort ausrichten.

Bedeutung der Destinationsentwicklung

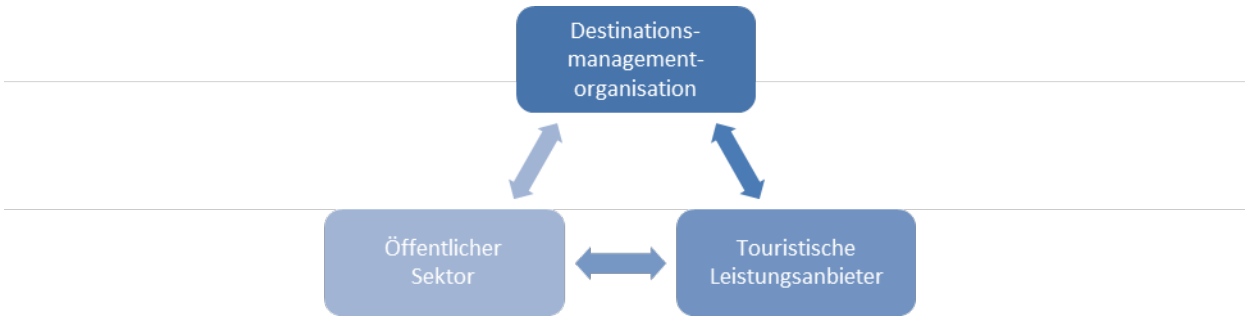
In der Solling-Vogler-Region erfolgt das Destinationsmanagement durch den SVR. Der Verein wird vor allem durch die Mitgliedsbeiträge seiner elf Mitgliedskommunen finanziert. Mit Beiträgen zwischen 10.000 und 50.000 € sind die SVR-Mitgliedsbeiträge wesentlich höher als die anderer Tourismusverbände in der Region. Den Kommunen des Landkreises Holzminden kommt dabei zugute, dass die Beiträge anteilig vom Landkreis gezahlt werden, was für die Kommunen den Anreiz zur Mitgliedschaft erhöht und den SVR so tendenziell stabilisiert. Der Landkreis Northeim übernimmt die Beiträge für die obligatorische Mitgliedschaft zum Weserbergland Tourismus e. V. seiner Mitgliedskommunen, was allerdings einer deutlich geringeren Subventionierung der Mitgliedschaft entspricht als im Landkreis Holzminden. Die Mitgliedsbeiträge der Kommunen und

Samtgemeinden im SVR setzen sich aus einem festen Sockelbeitrag und einer Marketingumlage, die sich nach der Einwohnerzahl der Mitgliedskommunen richtet, zusammen. Die Relation von Übernachtungen zu Einwohnerzahlen (s. Tabelle III-4.1) sagt also etwas aus über das mögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis der Mitgliedschaft einer Kommune im SVR. Die Samtgemeinde E-schershausen-Stadtoldendorf zum Beispiel zahlt aufgrund ihrer Größe einen relativ hohen Beitrag bei einer augenscheinlich relativ geringen wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus.

Ein größeres touristisches Potenzial wird ganz allgemein eine größere Bereitschaft von Kommunen nach sich ziehen, in die touristische Entwicklung zu investieren. Eine Professionalisierung der Anbieter könnte deshalb die Bereitschaft zur Professionalisierung auf Seite der Kommunen nach sich ziehen. Die Kommunen selbst können z. B. durch das Vorhalten freizeittouristischer Infrastruktur und die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Umfeldes die Tourismusentwicklung unterstützen (Kompulla, 2014). Weil außerdem räumliche Nähe zu touristischen Ressourcen ein wichtiger Faktor für die Standortentscheidung professioneller touristischer Anbieter ist, ist das Engagement von Kommunen und Anbietern für touristische Ziele ungleich im Raum verteilt. Aufgrund der Unterschiede im touristischen Potenzial, unterschiedlicher Haushaltsbudgets, der Freiwilligkeit der Aufgabe und der notwendigen Abwägung zwischen den Anforderungen des Tourismus und anderen gemeindespezifischen Interessen fällt die Tourismusarbeit der Kommunen sehr verschieden aus.

Auch die beteiligten Kommunen stehen untereinander in einem Spannungsfeld zwischen Kooperation und Wettbewerb. Ein strategischer Destinationsansatz muss die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Kommunen berücksichtigen, wenn langfristig tragfähige gemeinsame Strukturen aufgebaut werden (Volgger und Pechlaner, 2014). Wenn Kommunen gemeinsam Tourismus-Organisationen wie den SVR finanzieren und entsprechend an strategischen Entscheidungen beteiligt sind, ergeben sich deshalb schnell schwierige Abstimmungsprozesse mit vielen unterschiedlichen beteiligten Akteuren. Nach Kompulla (2014) werden Akteure des öffentlichen Sektors, private touristische Leistungsanbieter und Destinations-Management-Organisationen unterschieden (Abbildung III-4.2).

Abbildung III-4.2: Beteiligte Akteure in der Destinationsentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung nach Kompulla (2014).

Ein wichtiger Ansatzpunkt der Destinationsentwicklung besteht darin, die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure zugunsten des gemeinsamen Ziels der Entwicklung der Destination zu motivieren und zu koordinieren. Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Interessen der beteiligten Akteursgruppen und Akteure ist dieses Unterfangen jedoch voraussetzungsvoll.

Destinations-Management-Organisation (DMO) wie der SVR erfüllen dabei folgende Aufgaben: Vernetzung, operative und strategische Arbeit, zum Beispiel in Marketing und Produktentwicklung, die Mobilisierung von Finanzmitteln und Personal sowie die Dokumentation der eigenen Leistung (Bornhorst et al., 2010). Insbesondere die Bedeutung der Koordinations- bzw. Vernetzungsfunktion wird in der aktuellen Literatur hervorgehoben (Volgger und Pechlaner, 2014). DMOs müssen die Vielzahl an unabhängigen Leistungsanbietern und Interessensgruppen einer Destination zusammenzubringen, kollektive Ziele identifizieren und eine einheitliche und kohärente Vorstellung über die Entwicklung der Destination entwickeln. Das setzt die Fähigkeit voraus, mit den Stakeholdern der Destination zu interagieren und zusammenzuarbeiten und sie untereinander auch in Kontakt zu bringen.

Wird dabei die Interessenpluralität verschiedener Kommunen und Anbieter vom Destinationsmanagement, das selbst auf überkommunale, touristische Ziele konzentriert ist, nicht hinreichend berücksichtigt, kann dies die erfolgreiche Zusammenarbeit und den langfristigen Entwicklungsprozess gefährden. Die Konkurrenzsituation erfordert zudem einen Aushandlungsprozess über Ziele und Maßnahmen, um die Zusammenarbeit in der Solling-Vogler-Region langfristig zu stabilisieren. Da das Modellvorhaben in Holzminden die Stellung und die Strategie des SVR weiter stärken möchte, könnten die beschriebenen zu erwartenden Spannungen auch Erfolg und Legitimation des Modellvorhabens *LandZukunft* in der Region gefährden. In den folgenden Abschnitten wird untersucht, wie sich Kommunen und Anbieter in ihren Perspektiven unterscheiden und wie sie zur Strategie und Ausrichtung des SVR stehen. Die aufgezeigten möglichen Spannungsfelder dienen dabei als Leitfaden der Untersuchung.

4.2 Perspektive der Kommunen der Solling-Vogler-Region

Mit den Mitgliedern des SVR und mit Vertretern der Kommunen Hardegsen und Moringen wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Diese fanden zwischen November 2014 und Februar 2015 statt und dauerten durchschnittlich eineinhalb Stunden. Insgesamt wurden 14 Interviews geführt, davon elf Interviews mit Vertretern der Kommunen, zwei Interviews mit Landkreis-Vertretern sowie ein Interview mit dem Management des SVR. Als Gesprächspartner wurden in den Kommunen die jeweiligen Zuständigen für den Tourismusbereich angesprochen, wobei es sich manchmal um Mitarbeiter der Verwaltung oft aber auch um die Bürgermeister handelte.

In den Interviews mit den kommunalen Vertretern wurden zunächst generelle Fragen zum Stellenwert des Tourismus für die Kommunen, zu den touristischen Attraktionen und der Anbieterstruktur vor Ort gestellt. Danach folgten Fragen zu der Organisation der Tourismusarbeit in der

Verwaltung, zu konkreten Maßnahmen sowie zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen unabhängig vom SVR. Der größte Teil der Interviews befasste sich mit dem Verhältnis der Kommunen zum SVR, speziell mit den Arbeitsabläufen innerhalb des SVR und mit der Bewertung des bisherigen Prozesses. Der Leitfaden beinhaltete darüber hinaus Fragen zum Modellvorhaben *Land-Zukunft*.

Dem Tourismus wird von allen Interviewpartnern eine hohe strategische Bedeutung beigemessen, da er als einer der wenigen beeinflussbaren Entwicklungsbereiche in einer strukturschwachen, vom demographischen Wandel betroffenen Region angesehen wird. In den meisten Kommunen überwiegt dabei die Einschätzung, dass der Tourismus als Wirtschaftsfaktor niemals eine herausragende Bedeutung haben wird:

> *„Wobei uns allen klar ist, dass das nie die Bedeutung erlangen wird, wie in einem Standort an der See mit hundert Meter breitem Strand. Gleichwohl ist in der Bevölkerung aber auch klar und deutlich und auch in der Politik, dass Entwicklung des Tourismus auch eine Verbesserung der Freizeitangebote für die eigenen Einwohner bedeutet.“* (Kommune 5)

Das Zitat verweist gleichzeitig darauf, dass der Tourismus nicht nur als Wirtschaftsfaktor gesehen wird, der Umsatz in die Region bringen und zum Erhalt von Arbeitsplätzen dienen soll, sondern in einigen Kommunen auch als Instrument zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und zur Steigerung der Attraktivität des Ortes für die eigene Bevölkerung gesehen wird.

Aufgrund der geographischen Lage ist das naturräumliche Potenzial der Kommunen unterschiedlich verteilt, wobei grob zwischen wesernahen und weserfernen Kommunen unterschieden werden kann. Bevern, Bodenfelde, Bodenwerder, Boffzen, Holzminden, Oberweser und Wahlsburg liegen an der Weser (s. Karte III-4.1) und damit am touristisch stark frequentierten Weserradweg. Die anderen Kommunen schauen etwas neidvoll auf die Kommunen am Weserradweg:

> *„Was ich meinte, waren touristische Attraktionen, wo es hier dran fehlt. Wir haben zwar den Höhenzug Hils mit seiner Landschaft und den Wanderwegen, wo wir uns drauf berufen können, aber was andere Orte haben […], die Weser, Weserradweg […] haben wir nicht.“* (Kommune 6).

Hier ist das Wandern, in Uslar auch die historische Stadt, das vorherrschende touristische Thema.

Die Struktur der Anbieter vor Ort, die die Interviewpartner beschreiben, ist in allen Kommunen sehr heterogen. Neben wenigen, qualitativ herausragenden Angeboten, haben viele Angebote eine deutlich geringere Qualität. Gerade diese Anbieter sind nach Aussage der Interviewpartner schwer von den neuen Tourismusstrukturen und eine Vermarktung über den SVR zu überzeugen. In den weserfernen Kommunen übernachten zudem oft weniger Erholungstouristen dafür aber Monteure und andere Geschäftsreisende.

Die Tourismusstrategien der Kommunen sind sehr unterschiedlich und hängen von den finanziellen und personellen Ressourcen der Kommunen und vom touristischen Potenzial und der geographischen Lage der Kommunen ab. Kommunen ohne intensive Tourismusarbeit beschränken sich überwiegend auf das Auslegen von Prospekten und anderem Informationsmaterial im Rathaus; die inhaltliche touristische Arbeit wird dort meist vom Bürgermeister miterledigt, es sind keine speziellen Personalkapazitäten eingeplant. Bei näherem Beratungsbedarf seitens der Besucher wird an den SVR verwiesen. Diese Kommunen ohne intensive Tourismusarbeit beschränken ihre Investitionen auf kleinere Maßnahmen, wie zum Beispiel die Beschilderung von Rundwanderwegen. Hierbei handelt es sich tendenziell um die weserfernen Kommunen mit niedrigen Übernachtungszahlen.

Die Kommunen Uslar, Bodenwerder-Polle und Holzminden haben im Gegensatz dazu eine intensive Tourismusarbeit. Hier gibt es in der Verwaltung klare Zuständigkeiten für den Tourismus und den Gästen werden vor Ort mehr Service-Leistungen angeboten. In den letzten Jahren wurde in diesen Kommunen verstärkt in die Freizeitinfrastruktur vor Ort investiert (z. B. Freibad, Kletterpark). Zudem entwickeln diese Kommunen auch eigene Angebote, wie z. B. Stadtführungen, und betreiben tourismusrelevante Strukturen wie Museen selbst bzw. verpachten diese, wie z. B. im Fall von Wohnmobilstellplätzen. Die drei Kommunen weisen die höchsten Übernachtungszahlen unter allen Kommunen auf (vgl. Tabelle III-4.1) und zwei von ihnen liegen an der Weser.

Beim Großteil der Kommunen liegen die personellen und finanziellen Aufwendungen zwischen den beiden anderen Gruppen. In der Regel läuft die inhaltliche Tourismusarbeit über den Bürgermeister, dem dabei eine halbe Personalstelle zuarbeitet. Für Gäste gibt es lokale Tourist-Informationen, die allerdings nur stundenweise besetzt sind. Die konkreten Maßnahmen dieser Kommunen reichen von der innerörtlichen Ausschilderung über die Verpachtung von Campingplätzen bis hin zum Ausgestalten eines eigenen Angebots (Elektro-Fahrräder). Größere Investitionen in freizeitrelevante Infrastruktur erfolgten in den letzten Jahren nicht.

Alle Mitgliedskommunen müssen neben ihrer Mitgliedschaft beim SVR auch beim Dachverband Weserbergland Tourismus e. V. Mitglied sein. Einzelne Kommunen pflegen darüber hinaus auch Mitgliedschaften in anderen tourismusrelevanten Verbänden. Das trifft vor allem auf Kommunen mit einer geographischen Randlage zwischen dem Solling und dem Leinebergland bzw. dem südlich gelegenen Reinhardswald zu. So sind die hessischen Mitglieds-Kommunen auch im Verein Region Kassel-Land e. V. vertreten. Eschershausen-Stadtoldendorf und Delligsen betreiben gemeinsam mit anderen Kommunen den Ith-Hils-Weg.

Gemeinsam ist den meisten Kommunen in der Solling-Vogler-Region, dass ihre Haushaltslage angespannt ist. Einige Kommunen standen bzw. stehen zur Konsolidierung ihres Haushaltes unter einem Haushaltssicherungskonzept. Die knappen Mittel wirken sich insbesondere auf die Ausgaben im Tourismus aus, da dieser eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist, bei der anders als bei den Pflichtaufgaben grundsätzlich gespart werden kann. Die angespannte Haushaltslage führt zu einer Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten. Dabei flammen innerhalb einzelner Kommu-

nen immer wieder Diskussionen über einzelne, tourismusrelevante Ausgaben auf, gerade was Mitgliedschaften in einzelnen Tourismusverbänden betrifft, wie folgendes Zitat belegt:

> *„Also wir sind im Moment dabei, wir müssen unseren Haushalt ja auch konsolidieren wie viele Kommunen, und da stehen ganz bestimmte Mitgliedschaften auf dem Prüfstand. Das ist Fakt."* (Kommune 11)

Der unterschiedliche finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen beeinflusst ihr Engagement in der Zusammenarbeit mit dem SVR. Für eine Kern-Gruppe mit besonders engem geographischem Bezug zur Solling-Vogler-Region war der Beitritt zum SVR selbstverständlich. Daneben gibt es eher am Rand der Destination gelegene Kommunen, deren Beitritt sich aufgrund der angespannten finanziellen Haushaltslage verzögert hat (Kommune 5) oder in denen relativ früh Diskussionen über die Fortsetzung ihrer Mitgliedschaft aufkamen (Kommune 2):

> *„Das hat aber damit, das ist im Zusammenhang zu sehen, dass wir bis vor Jahren, noch bis vor wenigen Jahren, in der Haushaltskonsolidierung waren […] Es war diskutiert im Sinne der Haushaltskonsolidierung aus dem SVR auszutreten"* (Kommune 2).

Was die strategische Ausrichtung betrifft, finden sich alle Kommunen in der Themensetzung des SVR mit den Feldern „Wandern", „Radfahren" und „historische Städte" wieder, da jede der Kommunen mindestens eines dieser Themen besetzen kann. Wesernahen Kommunen sprechen in der Regel eher das Radfahren, weserfernen Gemeinden und Städten eher das Thema Wandern an.

Die operative Arbeit zwischen dem Management und den Kommunen innerhalb des SVR wird von allen Interviewpartnern als transparent und strukturiert beschrieben. Das Management gibt die Zielstellungen vor und die Kommunen arbeiten zu. Ihre Hauptaufgabe sehen die Kommunen darin, Überzeugungsarbeit bei den Anbietern zu leisten. Sie müssen aber auch lokale Termine an den SVR weitergeben, der diese dann in den Veranstaltungskalender einpflegt. In der Bewertung des bisherigen Prozesses sind keine ausgeprägten Unterschiede zwischen den Kommunen festzustellen. Das Gesamturteil fällt durchweg positiv aus. Insbesondere wird betont, dass es geschafft wurde, die Tourismusarbeit zu bündeln und das lange vorherrschende Kirchturmdenken zu überwinden:

> *„Natürlich gehört der Weser-Solling-Raum schon zusammen, schon ewig, Jahrhunderte. Aber bisher war immer das Kirchturmdenken. Eben meine Gemeinde und Beirat und das ist entscheidend. Und jetzt haben sie halt verstanden über diesen Tourismus, dass man wirklich auch als Region denken muss."* (Kommune 1)

Die neue Zusammenarbeit ermöglicht zudem die gemeinsame touristische Vermarktung, was ein wesentlicher Beitrittsgrund für die meisten Kommunen war:

> *„Also jeder hat so sein Pfund, mit dem man alleine nichts machen, aber zusammen wir können eine ganze Menge machen."* (Kommune 7)

Die Ursache der erfolgreichen gemeinsamen Arbeit wird vor allem im effektiven Management des SVR gesehen:

> *„Und eben auch so, weil ich auch aus der klassischen Verwaltung komme, dass einfach diese Abläufe dadurch, dass wir es ausgesourct haben aus der Verwaltung heraus in diesen Verein, dass die Abläufe eben viel (...) schneller gehen. Also es können schneller Entscheidungen getroffen werden, da müssen nicht in irgendwelche Ausschüsse verwaltet werden."* (Kommune 7)

Alle Mitglieds-Kommunen sind sich einig, dass die neue regionale Ausrichtung und die neuen Strukturen alternativlos sind. Man ist froh über die Einführung einer subregionalen Ebene, da der Dachverband Weserbergland Tourismus e. V. zu weit weg ist und die Solling-Vogler-Region nicht so intensiv bearbeiten und vermarkten könnte wie der SVR. Auch andere regionale Tourismus-Verbände stellen momentan für keine der Kommunen eine mögliche Alternative dar, da sie nicht als professionell genug oder eher als Ergänzung zum SVR gesehen werden.

Trotz des insgesamt positiven Urteils werden auch kritische Zwischentöne laut. Zum Beispiel besteht bei einigen Kommunen der Wunsch, Zahlen an die Hand zu bekommen, um den Erfolg vor den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern zu dokumentieren und damit den Beitritt zum SVR zu legitimieren. Kritisches Potenzial birgt ein fehlender Erfolgsnachweis insbesondere vor dem Hintergrund der bereits erwähnten angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen, die dazu führt, dass die Mitgliedschaft im SVR immer wieder vor den Gemeinderäten gerechtfertigt werden muss:

> *„Müssen wir Mitglied sein in der Region SVR? […]. Ist gerade auch bei den gemeindlichen Gremien immer wieder Thema und da muss man immer wieder sehr viel Überzeugungsarbeit leisten, dass wir im Moment uns nicht komplett verabschieden können und auch nicht wollen aus diesem Geschäft. Das mag aber in fünf Jahren anders, ganz anders aussehen. Das ist durchaus möglich."* (Kommune 11)

Es besteht aber die Einschätzung, dass ein Trittbrettfahren eher nicht möglich ist und der Austritt aus dem SVR die eigene Kommune touristisch ins Hintertreffen gelangen lassen würde:

> *„Also die Frage kommt auch immer mal wieder aus der Politik: […] Mensch, lohnt sich denn das, diese Mitgliedschaft im SVR und das wir da im Jahr so und so viel bezahlen? […] Auf der anderen Seite muss man eben dann gegenüberstellen, dass wir es alleine überhaupt nicht machen könnten. […].Ich würde einen relativ großen Verband ja verlassen, den ich ja zukünftig als Konkurrent habe und der dann ja logischerweise auf einem Wettbewerb gegen mich arbeitet."* (Kommune 10).

Die Abwägung zwischen Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft spielt auch in den Erwägungen der befragten Nicht-Mitgliedskommunen Moringen und Hardegsen eine wichtige Rolle, in denen der Tourismus relativ unbedeutend ist und eine eigene Tourismusarbeit seitens der Verwaltung kaum stattfindet. Beide Kommunen haben sich bereits mit einem möglichen Beitritt zum SVR beschäftigt und der Nachweis von Erfolgen der gemeinsamen Tourismusarbeit im SVR wäre für sie ein

gewichtiges Argument. Sie würden sich von einem Beitritt zum SVR eine bessere Vermarktung bzw. die Lenkung der Besucherströme vom Weserradweg Richtung Leinebergland erhoffen.

Das Modellvorhaben *LandZukunft* wird von den Mitgliedskommunen grundsätzlich positiv in seiner Wirkung auf die Region, auf die Position des SVR und auf die Marke Solling-Vogler gewertet. Allerdings war das Management des SVR nach Einschätzung einiger Kommunen durch die Übernahme der Funktion der Entwicklungsagentur vor allem personell teilweise überfordert.

4.3 Befragung der Beherbergungsanbieter der Solling-Vogler-Region

In der Untersuchung der Beherbergungsanbieter sollen die Betriebe in ihrer Unterschiedlichkeit erfasst und verstanden werden, um dann herauszufinden, welche Anbieter mit den Zielen der Destinationsentwicklung übereinstimmen und von wem welcher Beitrag zu erwarten ist. Es wird davon ausgegangen, dass die Ressourcen der Betriebe die Professionalität ihres Angebots, ihre Wachstumsstrategie und die Struktur von Angebot und Kunden bestimmen (Abbildung III-4.3). Nach den Annahmen der Begleitforschung hängt nicht nur der ökonomischen Erfolg sondern auch das Kooperationsverhalten von Ressourcen und Strategie der Betriebe ab.

Abbildung III-4.3: Analyserahmen der Auswertung

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundlage der Untersuchung der Anbieterseite ist eine standardisierte Befragung, die im April 2015 mittels eines Fragebogens (s. Kapitel 3.1) durchgeführt wurde. Der Fragebogen wurde an die Leiterinnen und Leiter von Beherbergungsangeboten der elf Mitgliedskommunen des SVR und der beiden benachbarten Kommunen Hardegsen und Moringen verschickt. Hardegsen und Moringen liegen teilweise im Naturpark Solling-Vogler, sind aber nicht Mitglied im SVR (s. Karte III-4.1). Im Fragebogen wurden demographische Merkmale ebenso abgefragt wie Angaben zum Beherbergungsangebot, zu unternehmerischen Strategien, sowie zum Verhältnis zu anderen Anbie-

tern und zur Tourismusorganisation SVR e. V. Darüber hinaus wurden noch allgemeine Fragen zu dem Modellvorhaben *LandZukunft* gestellt.

Insgesamt konnten in der Solling-Vogler-Region 338 Beherbergungsanbieter identifiziert und angeschrieben werden. Zu diesem Zweck wurden systematisch lokale Unterkunftsverzeichnisse, Websites der Gemeinden und weitere Internetquellen (z. B. fewo-direct.de, mein-monteur zimmer.de) ausgewertet. 139 Anbieter nahmen an der Befragung teil, was einer Rücklaufquote von 41,1 % entspricht. Dabei beantworteten 70 Betreiber von Ferienwohnungen und -häusern, 37 Pensionen bzw. Gasthäuser, 16 Hotels, sieben Campingplätze und sechs Jugendherbergen den Fragebogen (Tabelle III-4.2). Damit entspricht die relative Verteilung der in der Stichprobe erfassten Anbieter nach Beherbergungstypen ungefähr der Verteilung in der Grundgesamtheit. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Stichprobe ein recht genaues Abbild der Grundgesamtheit der Übernachtungsanbieter in den ausgewählten Kommunen gibt.

Tabelle III-4.2: Die Beherbergungstypen der Stichprobe

Beherbergungstyp	Grundgesamtheit		Stichprobe		Rücklaufquote
	abs.	*%*	abs.	*%*	*%*
Ferienwohnung/-haus	176	*52,1*	70	*50,4*	*39,8*
Pension/Gasthaus	96	*28,4*	37	*26,6*	*38,5*
Hotel	41	*12,1*	16	*11,5*	*39,0*
Camping	16	*4,7*	7	*5,0*	*43,8*
Jugendherberge	9	*2,7*	6	*4,3*	*66,7*
Fehlend	.	.	3	*2,2*	.
Gesamt	**338**	***100,0***	**139**	***100,0***	***41,1***

Quelle: Anbietererhebung 2015.

In der Erhebung wurde eine ganze Reihe von Merkmalen erhoben, die die Anbieter strukturell aber auch in ihrer Strategie und in ihrem Verhältnis zu anderen Betrieben und zum SVR charakterisieren (Tabelle III-4.3).

61 Anbieter vermieten Zimmer; sie haben im Durchschnitt 15 Zimmer bei allerdings sehr großer Streuung zwischen einem und 90 Zimmern. 81 Anbieter vermieten Ferienwohnungen – im Durchschnitt drei bei einer Spanne zwischen einer und 22 Ferienwohnungen. 22 Anbieter bieten sonstige Übernachtungsmöglichkeiten wie Campingstellplätze an; bei einer mittleren Angebotsgröße von 22 ist die Spannweite hier mit einem bis 285 besonders groß. Nicht alle Anbieter sind auf eine Angebotsart beschränkt. Beispielsweise vermieten Pensionen mit Zimmern auch Ferienwohnungen. Etwa die Hälfte der Betriebe (55 %) bietet Frühstück an, über ein Drittel der Betriebe bieten weitere Leistungen wie warme Küche (30 %), weitere Dienstleistungen (32 %) oder Veranstaltungs- bzw. Freizeiträume (34 %) an. Fast jeder zweite Betrieb (45 %) beherbergt in der Nebensaison auch Monteure/Geschäftsleute, während es in der Hauptsaison nur 16 % sind.

Tabelle III-4.3: Ausgewählte erhobene Merkmale der Anbieter

Konstrukt	Variable	Skalen-niveau****	n	Mittelwert/ Median***	Standard-abweichung**
Angebots-struktur°	Anzahl Zimmer	intervall	61	15,40	16,90
	Anzahl Ferienwohnungen	intervall	81	3,00	4,30
	Anzahl sonstige Übernachtungseinheiten	intervall	139	38,10	66,10
	Frühstück	binär	139	0,55	
	Kaffee, Kuchen, Snacks	binär	139	0,22	
	Warme Küche	binär	139	0,29	
	Gastronomie für Nicht-Gäste	binär	95	0,37	
	Weitere Dienstleistungen	binär	134	0,32	
	Veranstaltungs- oder Freizeiträume	binär	134	0,34	
Kunden-struktur	Monteure Hauptsaison	binär	112	0,16	
	Monteure Nebensaison	binär	91	0,45	
Professio-nalität	Haupterwerb	binär	112	0,23	
	Sozialversichert Beschäftigte	binär	139	0,24	
	Qualifikation	binär	139	0,34	
	Häufigkeit der Weiterbildung	binär	125	0,38	
Wachstums-strategie	Prof. Beratung	binär	135	0,23	
	Informieren Regional	binär	137	0,81	
	Informieren Überregional	binär	136	0,68	
	Internet	binär	139	0,72	
	Teil eines Pauschalangebotes	binär	134	0,22	
	Investitionen	ordinal (1-8)	132	4= "zwischen 5.000 und 10.000 Euro"	
	Beschäftigungswachstum	ordinal (1-3)	96	2= "gleich geblieben" (Median)	
Erfolg	Relative Auslastung	intervall	96	0,50	0,17
Direkte Kooperation	Zusammenarbeit Beherbergungen	ordinal (1-5)	135	3= "manchmal" (Median)	
	Zusammenarbeit andere Leistungsträger	binär	136	0,50	0,50
Verhältnis zum SVR	Mitglied/Kunde beim SVR e.V.*	binär	139	0,49	0,50
	Investitionsverhalten*	ordinal (1-4)	123	4= "stimme voll und ganz zu"	
	Online-Buchbarkeit*	ordinal (1-4)	124	4= "stimme voll und ganz zu"	
	Gemeinsame Vermarktung*	ordinal (1-4)	120	4= "stimme voll und ganz zu"	
	Themen: Wandern Radfahren, historische Städte*	ordinal (1-4)	127	4= "stimme voll und ganz zu"	
	Konzentration auf beste Anbieter*	ordinal (1-4)	122	2= geringe Zustimmung	
LandZukunft	Kennen LandZukunft	binär	136	0,62	0,49
	Um Fördermittel bemüht	binär	82	0,22	0,42
	Projekt gefördert	binär	23	0,09	0,28
	Wenn nein, Projekt trotzdem realisiert	binär	41	0,61	0,49
	Wenn ja, mit Betreuung zufrieden	binär	12	1,00	

* Ohne Anbieter aus Hardegsen und Moringen.
** Standardabweichung nur für Intervallskalierte Variablen.
*** Median für ordinal skalierte Variablen.
**** Binäre Variablen sind mit "0" für "nein" und "1" für "Ja" codiert; der Mittelwert bezeichnet den Anteil der positiven Antworten.
° Mittelwert für die Anbieter, die die entsprechenden Einheiten vorhalten (s. "n")

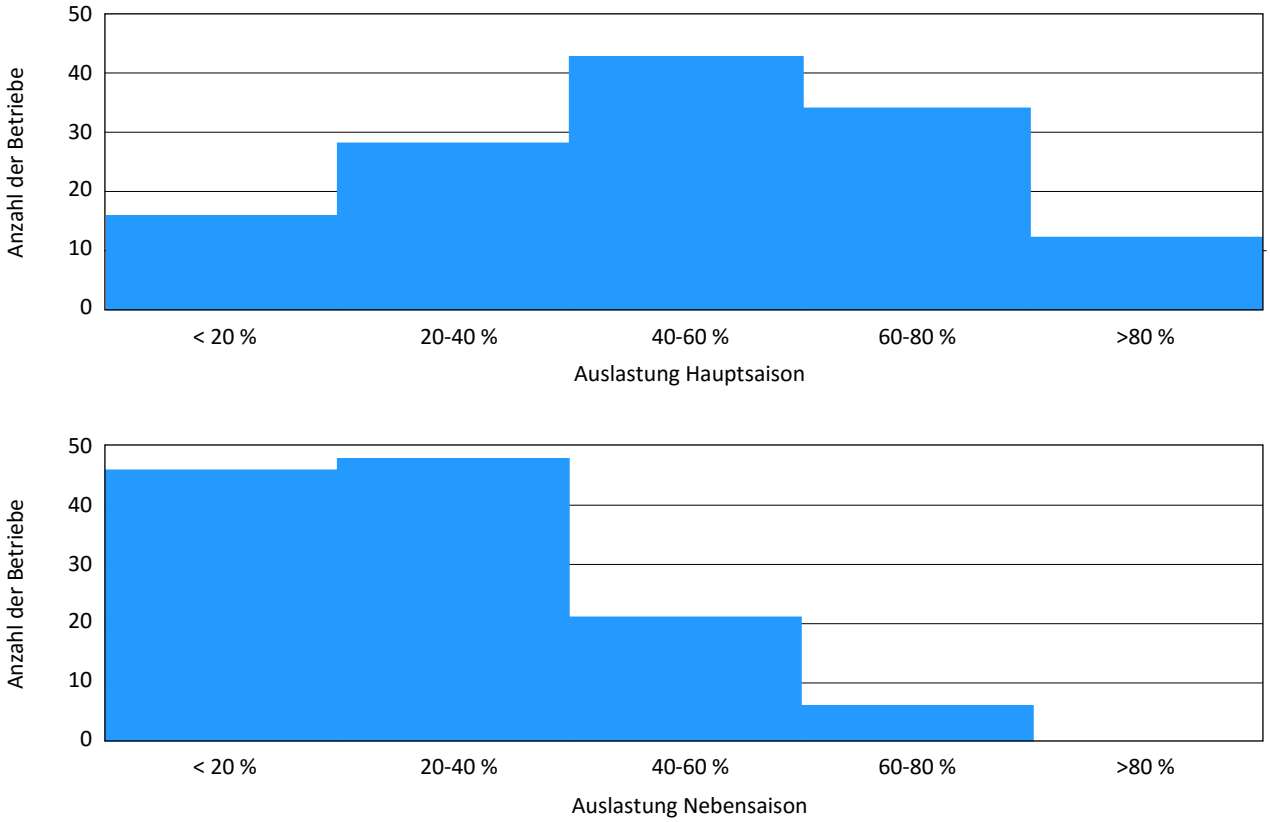
Quelle: Anbietererhebung 2015.

Die Angebote stammen überwiegend aus dem Nebenerwerb: Nur 23 % der befragten Anbieter geben an, dass sie ihren Betrieb im Haupterwerb führen, entsprechend gering ist der Anteil der Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (24 %). Eine fachbezogene Qualifikation besitzen Beschäftigte in immerhin 34 % der Betriebe und damit auch in einigen Nebenerwerbsbe-

trieben. In ebenfalls mehr als einem Drittel (38 %) der Betriebe bilden sich die Beschäftigten regelmäßig weiter. Die große Mehrheit der Anbieter (72 %) verfügt über eine eigene Homepage. Darüber hinaus gab ein großer Teil der Betriebe an, sich regional (81 %) bzw. überregional (68 %) zu tourismusrelevanten Entwicklungen zu informieren. Hingegen lassen sich nur 23 % der Anbieter hinsichtlich ihrer Unternehmensentwicklung professionell beraten, und bei 22 % ist das eigene Angebot Teil eines Pauschalangebotes. Das entspricht wieder dem Anteil der Haupterwerbsbetriebe.

Die Beschäftigtenzahl ist trotz Investitionen bei der Mehrheit der Betriebe in den zurückliegenden fünf Jahren gleich geblieben (68 %), nur bei 25 % ist sie gewachsen, während die Beschäftigtenzahl in 7 % der Betriebe gesunken ist. Die Auslastung liegt auch in der Hauptsaison nur bei wenigen Anbietern bei über 80 % (Abbildung III-4.4).

Abbildung III-4.4: Auslastung der Betriebe in Haupt- und Nebensaison nach eigener Definition

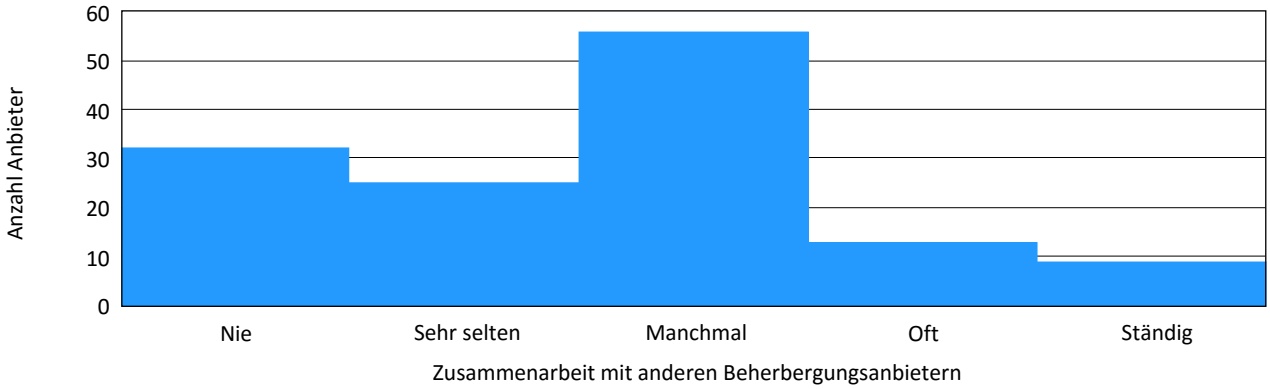


Erhebungsfrage: Wie stark ist Ihr Beherbergungsangebot in Haupt- und Nebensaison ausgelastet?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Bei der Mehrzahl der Betriebe liegt sie in der Hauptsaison zwischen 40 und 60 % und in der Nebensaison bei unter 40, fast genauso oft sogar unter 20 %. Die Hauptsaison dauert für die Anbieter nach eigenen Angaben im Mittel 25 Wochen und damit etwas weniger als ein halbes Jahr. Über das Jahr verteilt liegt die mittlere Auslastung der Betriebe bei 50 %. Es gibt also ein großes Potenzial für die Entwicklung des Tourismus durch ein verbessertes Management und Marketing, wie es der SVR anstrebt, auch ohne dass große Investitionen in neue Bettenkapazitäten notwendig wären. Notwendig sind aber wahrscheinlich weitere Modernisierungsinvestitionen und Qualifizierungsmaßnahmen, wie sie vom SVR auch mit den *LandZukunft*-Mitteln unterstützt wurden. Nur wenige Anbieter arbeiten intensiv mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen (Abbildung III-4.5). 24 % gaben an, nie, und 19 % nur sehr selten zusammen zu arbeiten. Insgesamt nur 16 % gaben an, oft bzw. ständig (Kategorien 4 und 5) mit anderen Beherbergungsanbietern zu kooperieren.

Abbildung III-4.5: Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Anbietern



Erhebungsfrage: Arbeiten Sie mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Zur Vorbereitung der weiteren Analyse wurden die Betriebe anhand der Variablen, die sich als Indikatoren eines professionellen Angebotes interpretieren lassen, klassifiziert. Dieser Schritt erfolgt anhand der Latenten Klassen-Analyse (s. z. B. Collins und Lanza, 2010). Mithilfe der Latenten Klassen-Analyse ist es möglich, die Anbieter basierend auf verschiedenen Eigenschaften zu Klassen zusammenzufassen.[2] Die Latente Klassen-Analyse dient ähnlich wie die Faktoranalyse bei

[2] Die Latente Klassen-Analyse basiert auf der Kombination verschiedener Dichtefunktionen von Wahrscheinlichkeiten (finite mixture models), die es ermöglichen, ausgehend z. B. von individuellen Antworten auf mehrere geschlossene Fragen einer Befragung latente Untergruppen in der betreffenden Population zu identifizieren (Collins und Lanza, 2010). Die berechneten konditionellen Wahrscheinlichkeiten definieren wie hoch bei gegebener Klassenzugehörigkeit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine bestimmte Antwort gewählt wurde. In jeder Latenten Klasse sind die beobachteten Variablen statistisch unabhängig voneinander, da die statistischen Zusammenhänge zwischen den Variable durch die Klassen der latenten Variable erklärt wird. Das Latente Klassen-Modell kann wie folgt formal beschrieben werden:
$p_{i1,i2,\ldots,iN} \approx \sum_t^T p_t \prod_n^N p_{in,t}^n$ mit T als die Anzahl Laternter Klassen und pt als nicht bedingte Wahrscheinlichkeiten (der Klassenzugehörigkeit), die sich zu eins aufsummieren sollten und p_(in,t)^n als marginale oder bedingte Wahrscheinlichkeiten.

kontinuierlichen Variablen dazu, eine Reihe von diskreten Variablen auf weniger dahinterliegende Konstrukte, hier Klassen, zu reduzieren.[3] Die Anbieter in der Solling-Vogler-Region lassen sich mithilfe der Latenten Klassenanalyse[4] anhand der Indikatoren „Haupterwerb", „sozialversicherte Beschäftigte", „berufliche Qualifikation" und „Weiterbildung" in drei Kategorien unterteilen (Tabelle III-4.4). In den Spalten der Tabelle III-4.4 werden die bedingten Antwortwahrscheinlichkeiten (Zeilen) für die Betriebe, die den entsprechenden Klassen (Spalten) zugeordnet wurden, ausgewiesen. Ein Anbieter der Klasse 1 der nicht professionellen Anbieter arbeitet also mit 97%ige Wahrscheinlichkeit im Nebenerwerb während das nur mit 4%iger Wahrscheinlichkeit für einen Anbieter der Klasse 3 gilt. 60 % der Anbieter gehören der Klasse der nicht-professionelle Anbieter an. Die Betriebe dieser Klasse haben in aller Regel keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, keine fachspezifische Qualifikation und nehmen nicht regelmäßig an Weiterbildungen teil.

Tabelle III-4.4: Zugehörigkeitswahrscheinlichkeit für das Konstrukt „Professionalität"

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-kategorie	Klasse 1 Nicht-Professionell	Klasse 2 Semi-Professionell	Klasse 3 Professionell
Angebot im Haupterwerb geführt	haupterwerb	Ja	0,03	0,08	0,96
		Nein	0,97	0,92	0,04
Beschäftigung sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigter	sozialv	Ja	0,02	0,20	0,81
		Nein	0,98	0,80	0,19
Angestellte mit fachlicher Qualifikation	qualif	Ja	0,15	0,28	0,85
		Nein	0,85	0,72	0,15
Regelmäßige Teilnahme an Weiterbildungen	weiterbild	Ja	0,15	0,77	0,65
		Nein	0,85	0,23	0,35
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,60**	**0,17**	**0,23**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

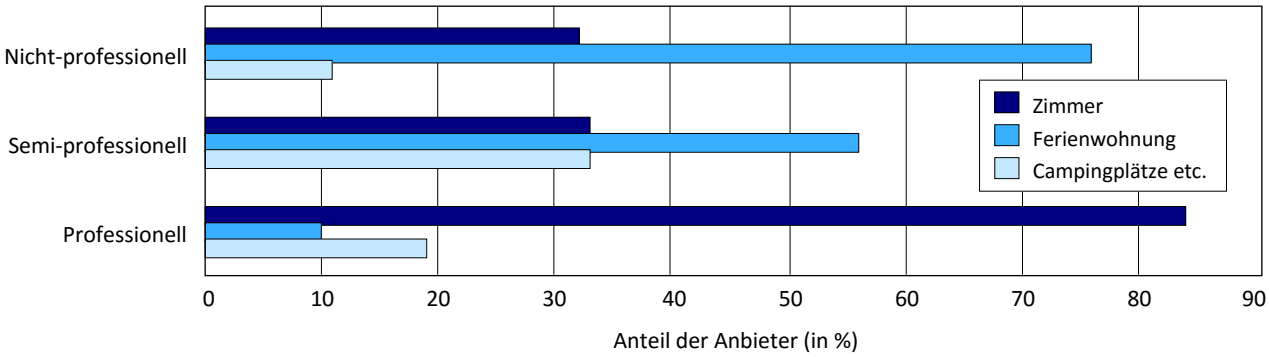
17 % der Anbieter werden zu den semi-professionellen Anbietern gezählt. Sie ähneln den nicht professionellen Anbietern, indem sie in der Regel auch im Nebenerwerb geführt werden, über keine sozialversicherungspflichtigen Angestellten verfügen und keine fachspezifische Qualifikation besitzen. Allerdings nehmen die Mitglieder dieser Klasse mit größerer Wahrscheinlichkeit als sogar die professionellen Anbieter regelmäßig an Weiterbildungen teil. Zur Klasse der professionellen Anbieter gehören 23 % der Betriebe. Es handelt sich in aller Regel um Haupterwerbsbe-

[3] Die Anzahl der Klassen wurde anhand mehrerer Kriterien bestimmt. Beachtet wurden inhaltliche Erwägungen zur Interpretierbarkeit der Klassen, ein Vergleich der Akaike Informationskriterien von Lösungen verschiedener Klassengrößen sowie die Stabilität der errechneten Lösung bei mehrmaligen Iterationen. Der Chi-Square-Test zur Bewertung der gefundenen Lösungen ist in den meisten Fällen nicht aussagekräftig, da es viele Zellen mit Nullwerten gibt und zentrale Verteilungsannahmen somit verletzt sind.

[4] Die Auswertungen wurden mit dem ergänzenden Paket „Proc LCA" zum Statistik-Programm SAS durchgeführt (Lanza et al., 2015).

triebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und fachlich qualifizierten Mitarbeitern. Weiterbildungsmaßnahmen werden relativ häufig regelmäßig genutzt. Die drei Anbietertypen unterscheiden sich hinsichtlich struktureller Merkmale ihrer Betriebe (Abbildung III-4.6). Professionelle Anbieter bieten vor allem Zimmer an, während semi-professionelle und nicht professionelle Anbieter überwiegend Ferienwohnungen anbieten.

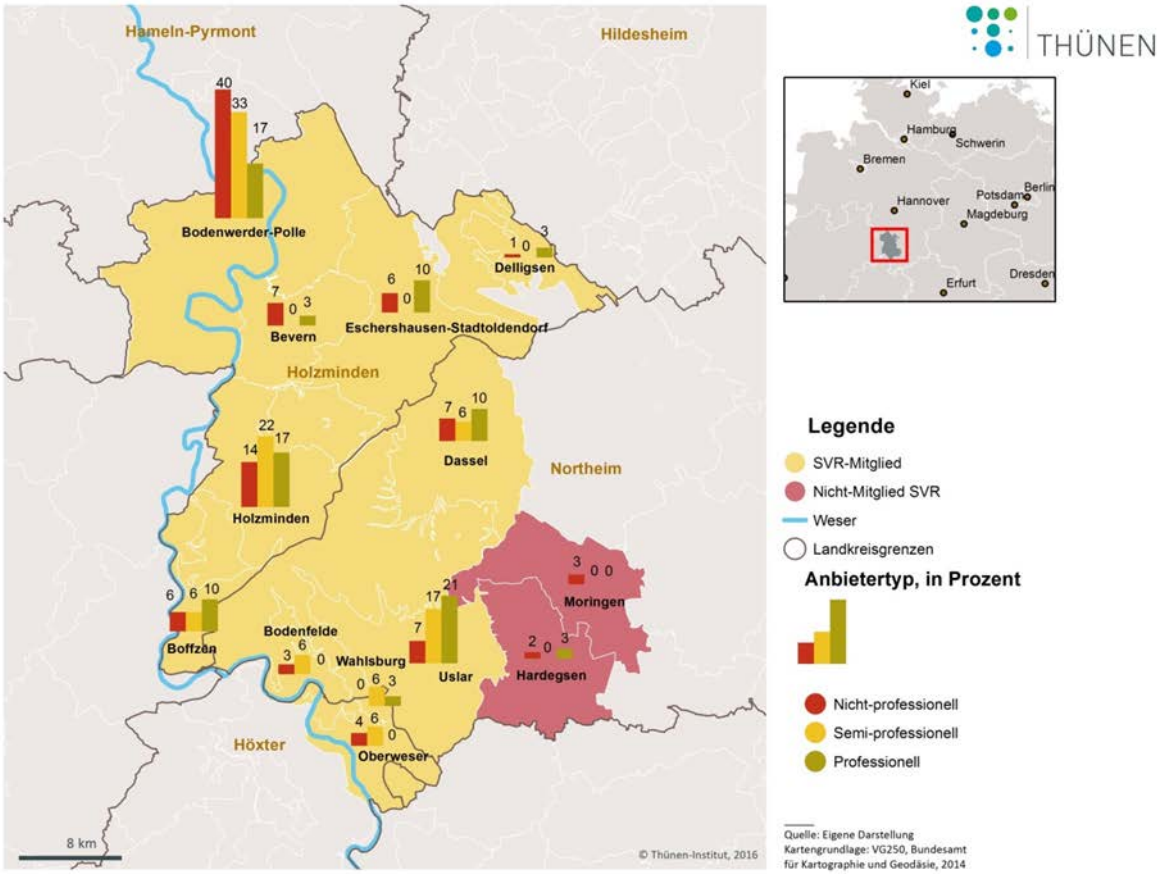
Abbildung III-4.6.: Professionalitätsgrad nach Anbietergruppen



Quelle: Anbietererhebung 2015.

Ein großer Teil aller Anbieter und insbesondere auch der professionellen Anbieter konzentriert sich in den drei größten Kommunen Uslar, Holzminden und Bodenwerder-Polle (Samtgemeinde) (Karte III-4.2). Die drei Gemeinden mit den meisten Anbietern sind auch die Gemeinden mit der intensivsten Tourismusarbeit (s. Teil IV). Es gibt aber zwischen den Kommunen nach Intensität der Tourismusarbeit keinen statistisch signifikanten Unterschied in der Professionalität ihrer Anbieter.

Karte III-4.2: Geographische Verteilung der Anbietergruppen



Quelle: Eigene Darstellung

4.3.1 Bedeutung des SVR und seiner Unterstützung durch *LandZukunft*

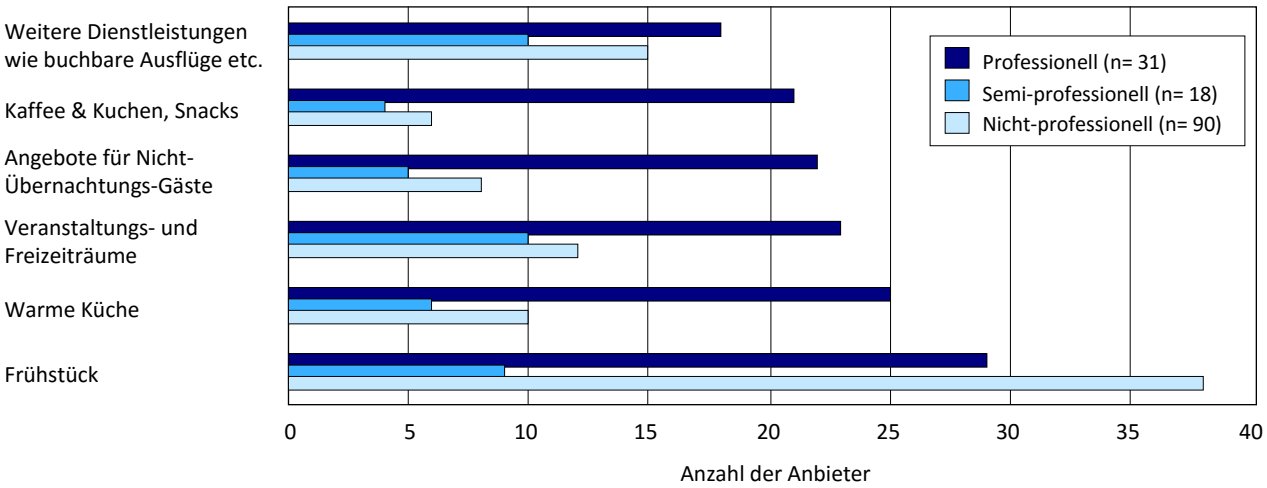
123 der befragten Anbieter (89 %) kennen den SVR. Von den Anbietern, die den SVR kennen sind unter den nicht professionellen 49 % Kunden beim SVR, werden also im Katalog geführt, unter den semi-professionellen 82 % und unter den professionellen 70 %. Nur unter den nicht professionellen Anbietern sind mit 13 % (n=9) eine signifikante Menge früherer Kunden wieder „ausgetreten“. Insgesamt wird die Arbeit des SVR überwiegend als relevant eingestuft. 100 bzw. 89 % der semi-professionellen bzw. professionellen Anbieter und immer noch 78 % der nicht professionellen Anbieter glauben, dass vom SVR positive Impulse für die Region ausgehen.

Der regionale Bezug ist für die Anbieter fast durchweg ein Argument in der Darstellung ihres Beherbergungsangebotes, nur 13 Anbieter gaben an, darin nicht Bezug auf eine Region zu nehmen. Allerdings nimmt nur gut die Hälfte der Befragten (53 %) nach eigenen Angaben in der Darstellung ihres Angebotes Bezug auf die Solling-Vogler-Region, während fast drei Viertel (73 %) sich auf das Weserbergland beziehen. Ebenfalls fast drei Viertel (73 %) derer, die sich auf die Solling-Vogler Region beziehen, beziehen sich zusätzlich aufs Weserbergland, nur 14 % der Anbieter be-

ziehen sich nach eigenen Angaben ausschließlich auf die Solling-Vogler-Region. Das zeigt die Schwierigkeit der Etablierung dieser Region als Marke mit Wiedererkennungswert. Acht der Anbieter, die sich auf die Solling-Vogler-Region beziehen, nennen außerdem noch eine weitere Region; genannt werden Corvey/Kassel, Einbeck, der Ith, die Harzregion und der Reinhardwald.

Zusatzangebote werden absolut und relativ betrachtet vor allem von professionellen Anbietern vorgehalten (Abbildung III-4.7). Aus der Perspektive der Diversifizierung des Freizeitangebotes und der Steigerung der regionalen Attraktivität auch für die Bevölkerung vor Ort sind sie deshalb von besonderer Bedeutung.

Abbildung III-4.7: Zusatzangebote nach Anbietergruppen



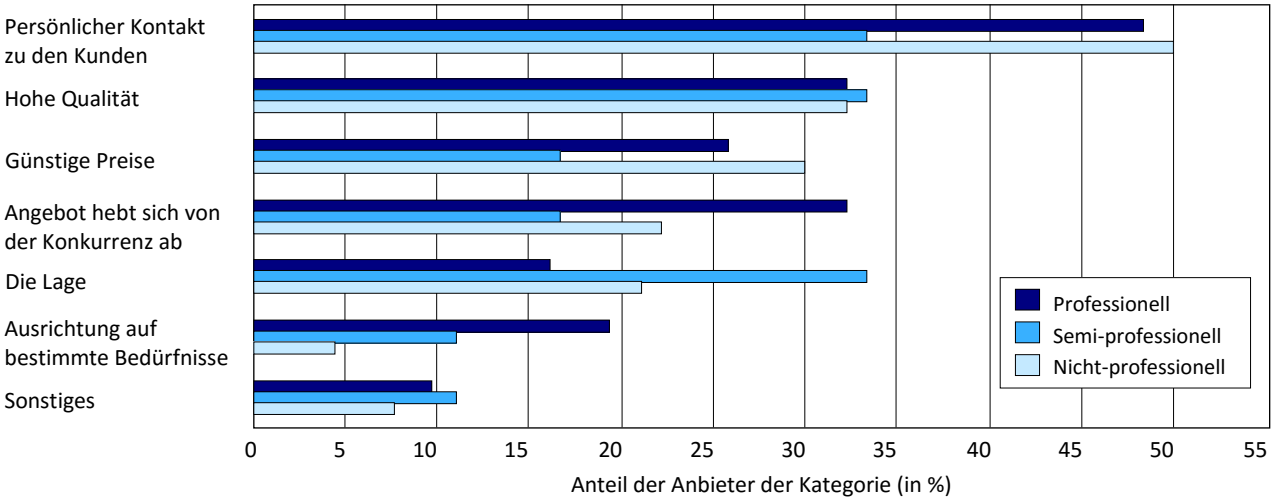
Erhebungsfrage: Welche der folgenden Leistungen bieten sie Ihren Gästen an?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Die unterschiedlichen Anbietertypen haben auch verschiedene Marktstrategien oder Wettbewerbsvorteile (Abbildung III-4.8). Vielleicht etwas überraschend sehen nicht nur die nicht-professionellen Anbieter sondern auch die professionellen Anbieter ihre besondere Stärke besonders häufig im persönlichen Kontakt zum Kunden. Ebenfalls erstaunlich ist, dass auch unter den nicht-professionellen Anbietern wie in den anderen Gruppen etwa ein Drittel ihre Stärke in der hohen Qualität ihres Angebots sieht. Professionelle Anbieter unterscheiden sich hier von den anderen durch die Angabe, dass sich ihr Angebot von dem der Konkurrenten abhebt. Semi-professionelle Anbieter geben einerseits deutlich seltener als Anbieter der anderen Gruppen an, dass günstige Preise für ihr Angebot sprechen, und andererseits deutlich häufiger, dass die Lage ein entscheidender Faktor ist. Tatsächlich liegen die Betriebe nicht-professioneller, vor allem aber semi-professioneller Anbieter signifikant häufiger nah an der Weser als die professioneller Anbieter.[5] Die Lage trägt demnach möglicherweise dazu bei, dass manche semi-professionelle Anbieter höhere Preise nehmen und mehr in ihre eigene Professionalisierung investieren können.

[5] 5%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

Abbildung III-4.8: Wettbewerbsvorteile der Anbieter nach Professionalität

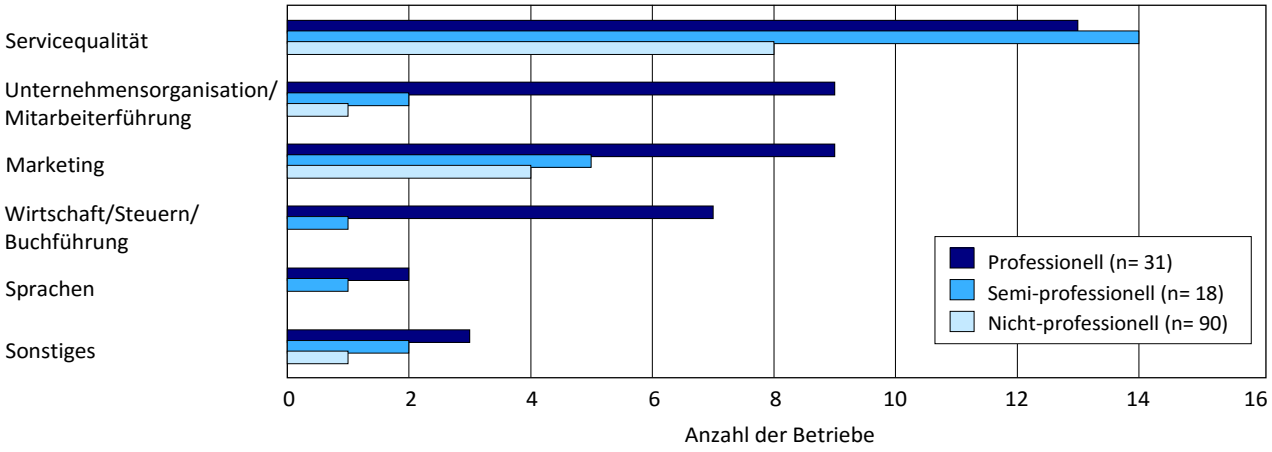


Erhebungsfrage: Was ist Ihr wichtigstes Argument, um Gäste zu halten bzw. zu gewinnen?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

In der Weiterbildung im Hinblick auf die Servicequalität sind dementsprechend die semi-professionellen Anbieter besonders aktiv (Abbildung III-4.9). Sie werden damit auch hier wieder durch das Angebot des SVR besonders angesprochen.

Abbildung III-4.9: Weiterbildungsinhalte nach Anbietergruppen



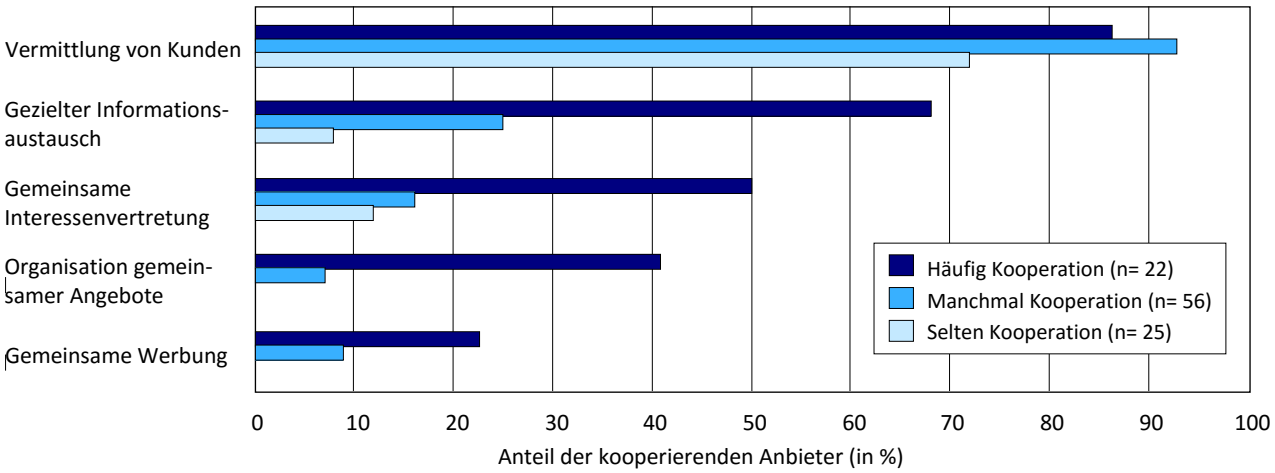
Erhebungsfrage: Zu welchen Themen haben Sie in den letzten 5 Jahren Weiterbildungen besucht?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Auch im Hinblick auf die Kooperationsstrukturen ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen den Anbietertypen, die für die Beurteilung der Arbeit des SVR von Relevanz sein können: Unter den professionellen und semi-professionellen Anbietern arbeitet ein Drittel häufig mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen, unter den nicht-professionellen sind es nur 6 %. Das Muster bestätigt sich auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Anbietern von Freizeitangeboten und

mit Gastronomen, die von etwa 80 % der semi-professionellen und professionellen Anbieter, aber nur von 36 % der nicht professionellen Anbieter praktiziert wird. Damit scheint die Annahme widerlegt, nicht-professionelle Anbieter bildeten eigene, informelle Strukturen, die womöglich im Gegensatz zur professionellen Tourismusarbeit stehen könnten. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit und der Qualität der Zusammenarbeit, die diesen Befund weiter untermauert (Abbildung III-4.10).

Abbildung III-4.10: Häufigkeit und Qualität der Zusammenarbeit



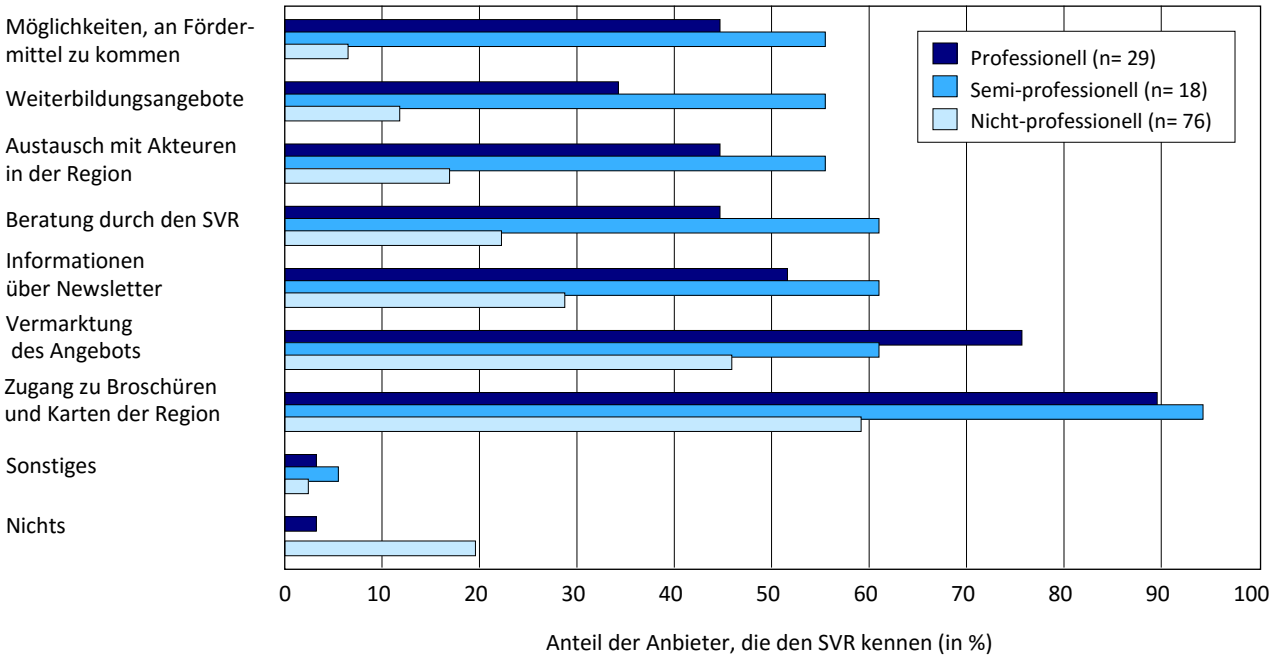
Erhebungsfrage: In welchen Bereichen arbeiten Sie mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Die häufigste und am wenigsten intensive Form der Zusammenarbeit besteht in der Vermittlung von Kunden. Schon der Informationsaustausch und die gemeinsame Interessenvertretung erfordern eine intensivere Kooperation und finden entsprechend seltener statt. Das gilt umso mehr für die aktive Zusammenarbeit in der Organisation gemeinsamer Angebote, die von 13 Anbietern und in der gemeinsamen Werbung, die von zehn Anbietern praktiziert wird. Nicht nur die Intensität sondern auch die Qualität der Kooperation ist bei den professionellen Anbietern höher: Selbst wenn nur die Anbieter herangezogen werden, die mindestens manchmal kooperieren, erarbeitet jeder vierte semi-professionelle und jeder dritte professionelle Anbieter gemeinsame Angebote mit Anderen gegenüber nur 7 % der nicht-professionellen Anbieter. Damit ist nicht zu erwarten, dass das professionelle Tourismusmanagement oder auch seine Ausrichtung auf professionellere Angebote Kooperationsstrukturen in der Region zerstören könnte.

Was von den Anbietern, die den SVR kennen, am SVR geschätzt wird, unterscheidet sich teilweise zwischen Anbietern unterschiedlicher Professionalität (Abbildung III-4.11).

Abbildung III-4.11: Argumente für eine Mitgliedschaft im SVR



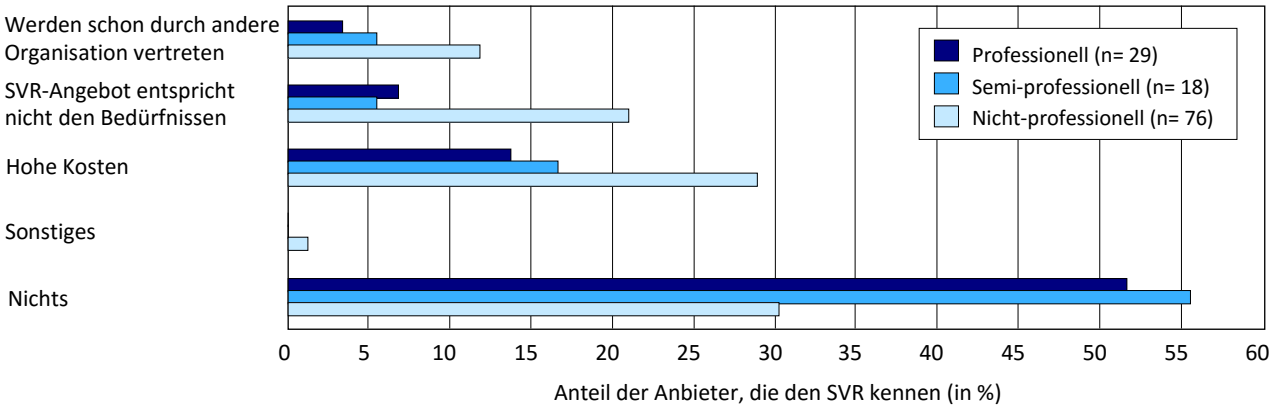
Erhebungsfrage: Welche Argumente sprechen aus Ihrer Sicht für eine Mitgliedschaft im SVR?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Am häufigsten genannt wird von allen Anbietern der Zugang zu Broschüren und Karten der Region als Argument für eine Beteiligung am SVR. Die professionellen und semi-professionellen Anbieter geben aber in der Mehrzahl eine ganze Reihe von Gründen an. Die professionellen Anbieter nennen als weiteren Grund vor allem die Vermarktung ihres Angebots. Die Angebote, die auch eigene Aktivität erfordern, also Weiterbildung, Austausch mit Akteuren der Region und Beratung werden vor allem von den semi-professionellen Anbietern genannt. Auch hier bestätigt sich also, dass diese Betriebe für das aktivierende Angebot des Tourismusmanagements am zugänglichsten sind.

Die geringere Bedeutung des SVR aus Sicht der nicht-professionellen Anbieter zeigt sich auch an ihrer Antwort auf die Frage, was aus Sicht der Anbieter gegen eine Beteiligung am SVR spricht (Abbildung III-4.12). Am ehesten sprechen aus Sicht der Anbieter die Kosten gegen eine Beteiligung, die entsprechenden Anteile liegen aber bei den professionellen und semi-professionellen Anbietern deutlich unter 20 %. Nur unter den nicht-professionellen Anbietern sehen 29 % die Kosten als kritischen Faktor an. Immerhin jeder fünfte nicht-professionelle Anbieter gibt an, dass das Angebot des SVR nicht seinen Bedürfnissen entspricht, was von den anderen beiden Anbieterkategorien kaum unterstützt wird. Auch diese Perspektive bestätigt, dass die Ausrichtung des SVR an den professionellen oder professionalisierungswilligen Anbietern auch bei den Anbietern selbst so ankommt.

Abbildung III-4.12: Argumente gegen eine Mitgliedschaft im SVR

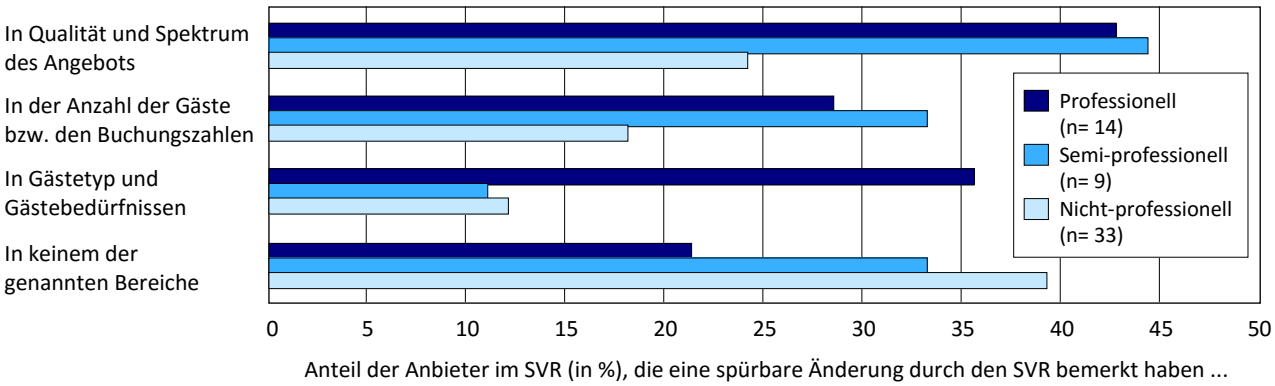


Erhebungsfrage: Welche Argumente sprechen aus Ihrer Sicht gegen eine Mitgliedschaft im SVR?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Ein relativ großer Anteil der antwortenden Betriebe hat auch konkrete Änderungen im Betrieb aufgrund der eigenen Beteiligung im SVR gespürt (Abbildung III-4.13). Insgesamt am größten waren die direkten Effekte im Bereich der Qualität und des Spektrums des eigenen Angebots, aber bei semi-professionellen und professionellen Anbietern hat immerhin rund 30 % auch eine Änderung in den Buchungszahlen bemerkt. Am geringsten waren auch hier die spürbaren Effekte aus Sicht der nicht-professionellen Anbieter. Auffällig ist, dass eine Änderung im Gästetyp und in den Gästebedürfnissen vor allem bei den professionellen Anbietern eingetreten ist.

Abbildung III-4.13: Spürbare Änderungen im Betrieb durch die Unterstützung des SVR



Erhebungsfrage: In welchen Bereichen hat die Unterstützung des SVRs Änderungen in Ihrem Angebot bewirkt?

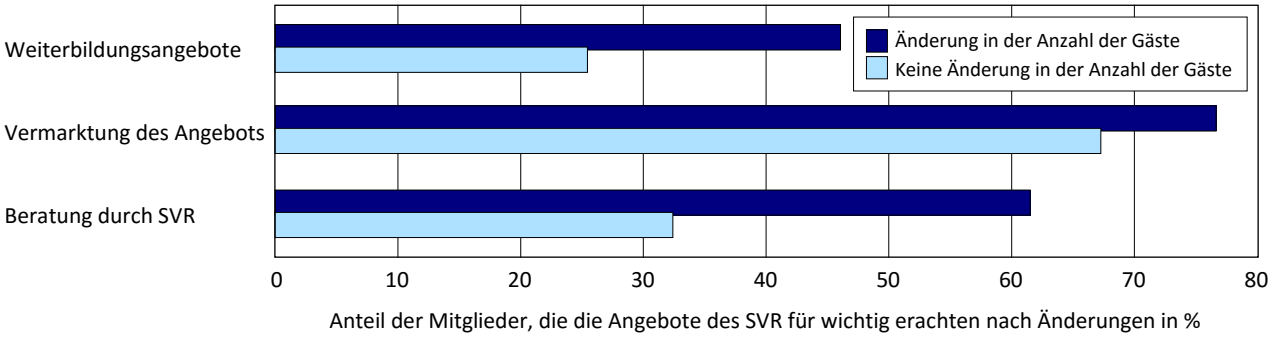
Quelle: Anbietererhebung 2015.

Die gefühlte Änderung in Qualität und Spektrum des Angebots und in der Anzahl der Gäste lässt sich teilweise durch die Angebote des SVR, die die Betriebe jeweils attraktiv fanden, erklären (Abbildung III-4.14). So geben von den Mitgliedern des SVR, die Beratung durch den Verein wich-

tig finden, fast 90 % an, sie hätten eine Änderung in Qualität und Spektrum ihres Angebots erfahren. Von denen, die Beratung durch den SVR nicht wichtig finden, geben das nur 16 % an.[6] Ein deutlicher Zusammenhang von der Änderung des Angebots besteht auch zur Wertschätzung von Weiterbildungsangeboten,[7] während die Wertschätzung der Vermarktung keinen signifikanten Zusammenhang zur Änderung des Angebots zeigt[8].

Die Änderung in der Anzahl der Gäste, die auf das Wirken des SVR zurückgeführt wird, lässt sich weniger gut durch die Wertschätzung von Angeboten des Vereins durch die Betriebe erklären. In einem schwach signifikanten positiven Zusammenhang steht die Änderung der Gästezahl nur zur Wertschätzung des Beratungsangebotes des SVR[9]. Insgesamt scheinen Beratung und Weiterbildung vor allem dazu beizutragen, dass sich Qualität und Spektrum von Angeboten verändern.

Abbildung III-4.14: Änderungen im Angebot der Betriebe durch den SVR nach Wertschätzung der Angebote des SVR



Erhebungsfragen: Welche Argumente sprechen aus Ihrer Sicht für eine Mitgliedschaft im SVR? In welchen Bereichen hat die Unterstützung des SVRs Änderungen in Ihrem Angebot bewirkt?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Darüber hinaus wurden die Betriebe nach ihrer Zustimmung zu der vom SVR eingeschlagenen Strategie gefragt. Zu diesem Zweck wurden von der Begleitforschung aus einem Interview mit dem SVR Aussagen gebildet, welche die strategischen Ziele der Destinationsentwicklung pointiert zusammenfassen. Diese Aussagen wurden von den Betrieben dann auf einer vierstufigen Likert-Skala mit den Endpunkten: „stimme gar nicht zu“ (1) und „stimme voll und ganz zu“ (4) bewertet (Abbildung III-4.15). Die strategische Ausrichtung des SVR erhält eine breite Zustimmung: Der Mittelwert der Bewertung liegt fast überall bei über drei, also im Bereich der Zustimmung. Einzig die Aussage „Das Tourismusmarketing einer Region sollte ihre Arbeit auf die besten Anbieter konzentrieren“ erhält den niedrigeren Zustimmungswert von 2,7. Ihr stimmen die meisten Anbieter

[6] Unter 0,1%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

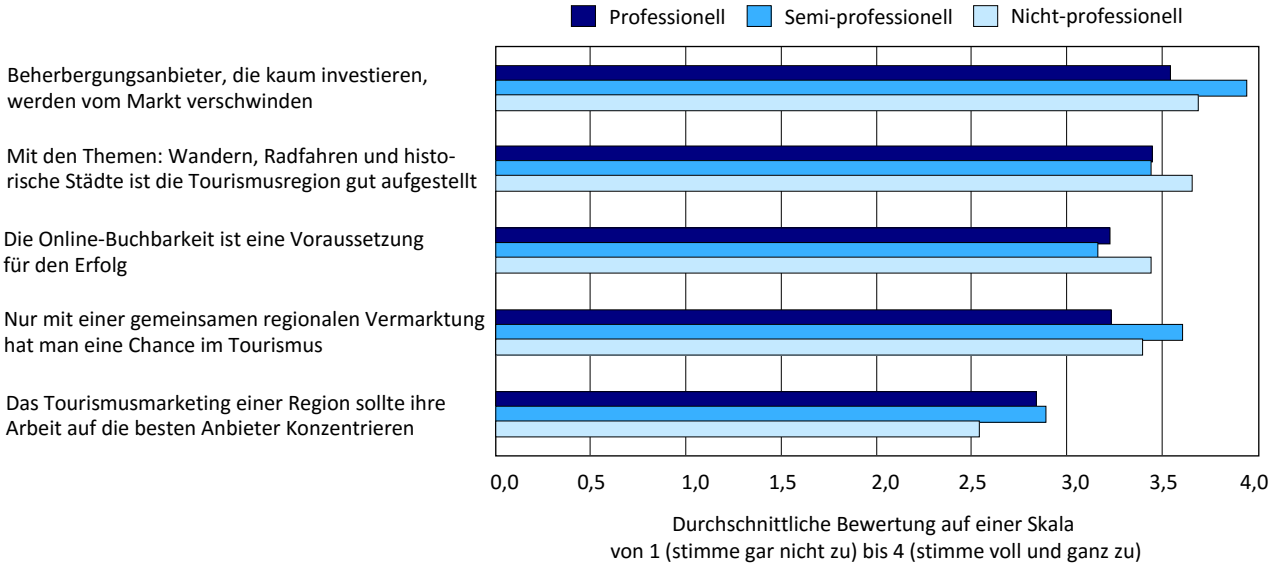
[7] Unter 0,1%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

[8] 11%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim einseitigen exakten Fisher-Test.

[9] 6%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim einseitigen exakten Fisher-Test.

nicht zu, der Median liegt in Kategorie 2. Das zeigt das Konfliktpotenzial, das doch in einer professionellen Destinationsentwicklung stecken kann, wenn viele Angebote von schwer zu bewerbenden Nebenerwerbsbetrieben stammen und die Destinationsentwicklung sich deshalb auf die Vermarktung der besten Anbieter konzentriert.

Abbildung III-4.15: Zustimmung zu Statements, die die Strategie des SVR beschreiben

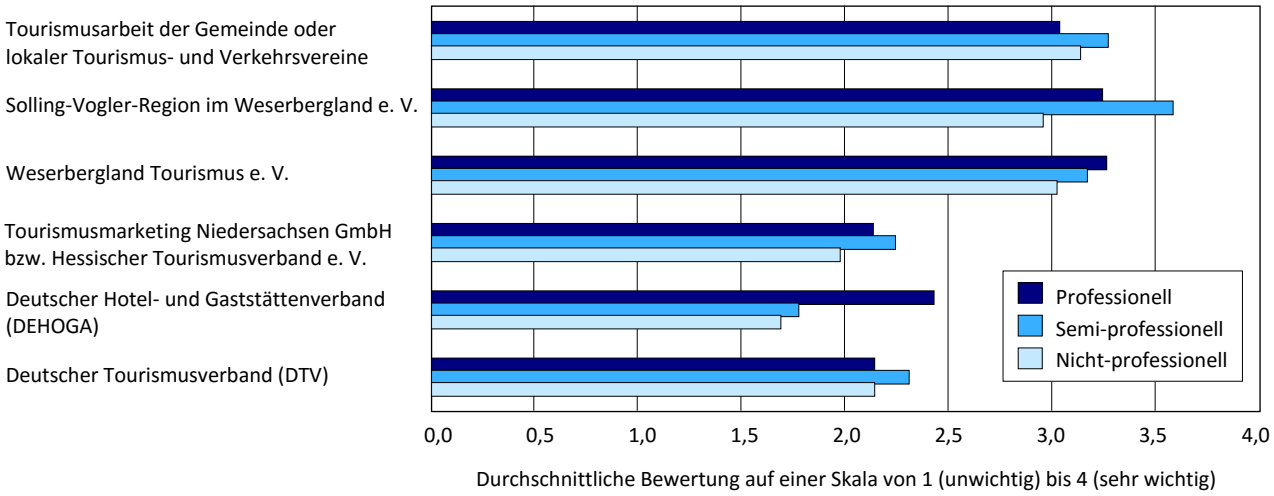


Erhebungsfrage: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zur Tourismusentwicklung zu?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Der SVR wird auch im Vergleich zu anderen Institutionen als wichtiger Unterstützer wahrgenommen (Abbildung III-4.16). Alle regionalen Organisationen werden als wichtig, der SVR wird von den semi-professionellen Anbietern sogar als sehr wichtig wahrgenommen. Die Unterschiede zwischen den Anbietergruppen sind sonst aber gering. Die überregionalen Organisationen werden durchweg als weniger wichtig angesehen; vor allem dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA kommt besonders unter den professionellen Anbietern noch eine gewisse Bedeutung zu.

Abbildung III-4.16: Bedeutung unterschiedlicher Tourismusorganisationen



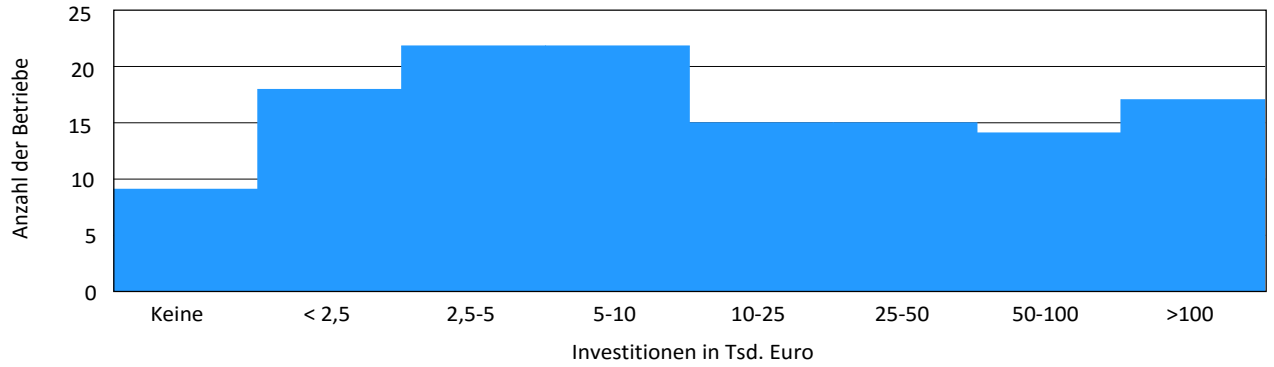
Erhebungsfrage: Wie wichtig ist für Sie die Arbeit folgender Organisationen?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

4.3.2 Finanzierung und Förderung über *LandZukunft*

Das generelle Investitionsverhalten der Betriebe ist sehr unterschiedlich (Abbildung III-4.17). Nur neun Anbieter haben in den letzten fünf Jahren praktisch keine Investitionen getätigt, immerhin 17 Betriebe haben mehr als 100.000 € investiert.

Abbildung III-4.17: Investitionsverhalten der Betriebe



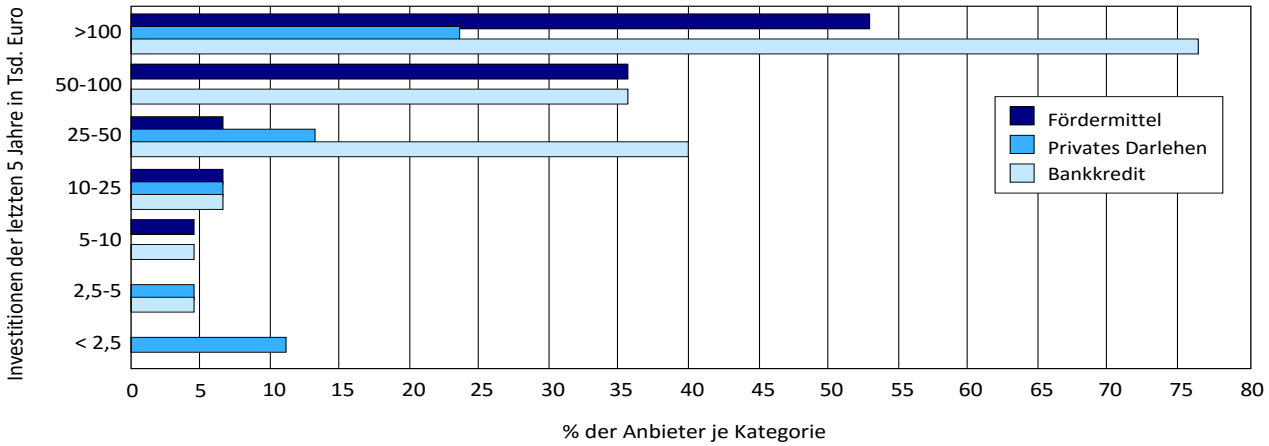
Erhebungsfrage: Wie hoch waren Ihre Investitionen in den letzten 5 Jahren?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Investitionen unter 25.000 € in einem Fünf-Jahres-Zeitraum werden augenscheinlich überwiegend aus Eigenmitteln finanziert: Der Anteil der Betriebe, der angibt, Fördermittel oder Darlehen in Anspruch genommen zu haben ist in diesen Gruppen gering (Abbildung III-4.18). Die Bedeutung von Bankkrediten steigt ab einer Investitionshöhe von über 25.000 €, ab Investitionen von über 100.000 € in einem Fünf-Jahres-Zeitraum geben über drei Viertel aller Betriebe an, Bankkre-

dite genutzt zu haben. Fördermittel gewinnen erst ab einer Investitionshöhe von über 50.000 € an Bedeutung. Private Darlehen nehmen in fast allen Investitionsklassen einige Betriebe in Anspruch, was die Bedeutung informeller und meist unkomplizierter Finanzierungswege zeigt.

Abbildung III-4.18: Finanzierungsart nach Investitionshöhe

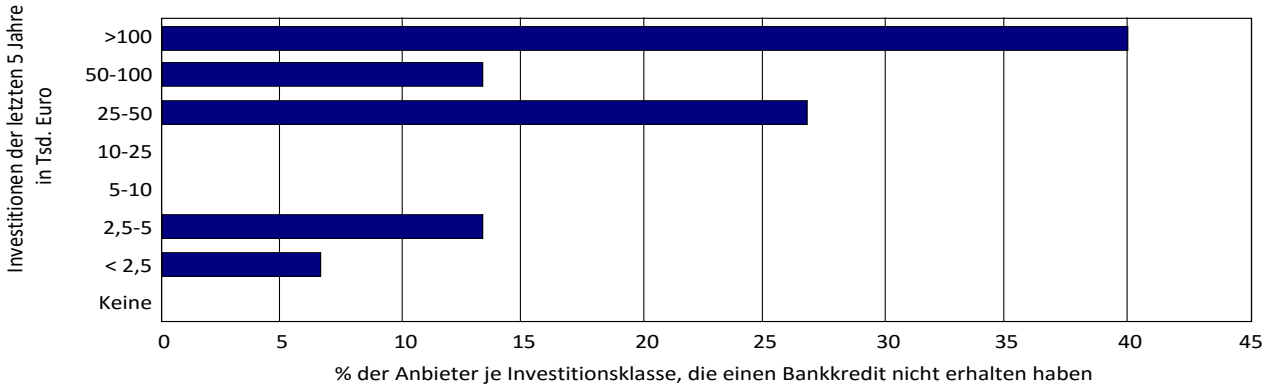


Erhebungsfrage: Wie haben Sie die Investitionen finanziert?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Nur 15 Anbieter (11 % aller Anbieter) haben sich schon einmal vergeblich um einen Bankkredit bemüht. Diese Finanzierungsschwierigkeiten haben in unserer Stichprobe vor allem die 31 professionellen Anbieter (37 %), nur wenige der 90 nicht professionellen (5 %) und keiner der semiprofessionellen Anbieter. Je höher der Finanzierungsbedarf der letzten fünf Jahre war, umso höher war außerdem die statistische Wahrscheinlichkeit, sich vergeblich um einen Kredit zu bemühen (Abbildung III-4.19). Gerade die Zielgruppe der *LandZukunft*-Förderung, die semiprofessionellen Anbietern mit kleineren bis mittleren Investitionen, und des Mikrokreditangebots (s. Kapitel III-4.4) zur Finanzierung kleinster Investitionen, scheinen also nur wenig Finanzierungsprobleme zu haben.

Abbildung III-4.19: Anbieter nach Investitionshöhe, die einen Bankkredit nicht erhalten haben

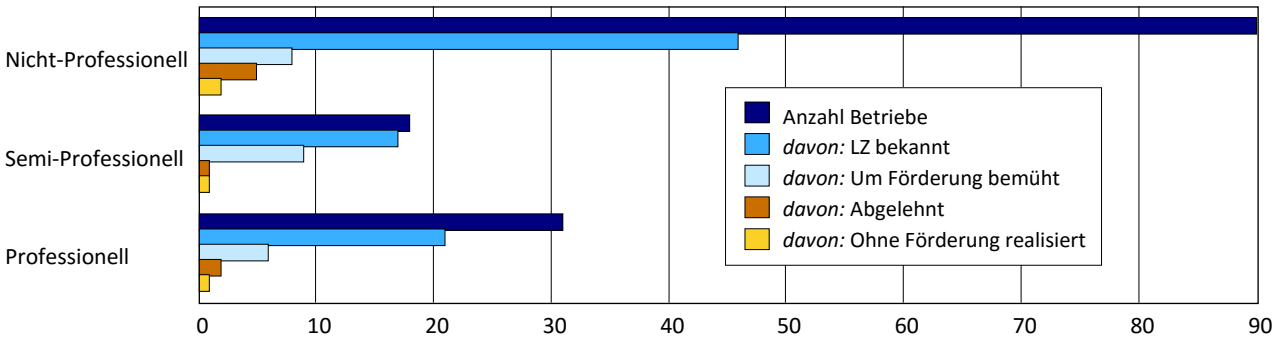


Erhebungsfrage: Haben Sie sich schon einmal um einen Bankkredit bemüht, den Sie dann nicht erhalten haben?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

63 % der befragten Anbieter kannten das Modellvorhaben *LandZukunft*. Von diesen 84 Anbietern haben sich 23 um *LandZukunft*-Fördermittel bemüht. 65 % dieser Anträge wurden nach Angabe der Befragten bewilligt. Die Bekanntheit von *LandZukunft* und die Neigung, seine Fördermöglichkeiten in Anspruch zu nehmen, unterscheiden sich nach Professionalität (Abbildung III-4.20). Von den 90 nicht professionellen Anbietern in der Befragung kennt knapp die Hälfte *LandZukunft*, bei den semi-professionellen und professionellen Anbietern ist der Anteil deutlich höher.[10] Von diesen Betrieben, die das Modellvorhaben kennen, haben sich besonders viele der semi-professionellen um *LandZukunft*-Mittel bemüht, besonders klein war der Anteil auch hier bei den nicht-professionellen Anbietern.[11] Von letzteren wurde dann auch noch ein besonders hoher Anteil abgelehnt[12], wobei ein relativ kleiner Anteil der Abgelehnten das Projekt trotzdem realisiert hat. Diese Übersicht lässt darauf schließen, dass sich der Großteil der Anbieter der Solling-Vogler-Region, der nicht professionell aufgestellt ist, durch *LandZukunft* nicht angesprochen fühlte und wahrscheinlich auch nicht Hauptzielgruppe war. Die Anträge der weiterbildungswilligen semi-professionellen Anbieter wurden relativ und absolut am häufigsten bewilligt, was zu den Zielen des SVR passt, der die Qualität der Angebote deutlich heben wollte.

Abbildung III-4.20: Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewilligung nach Professionalität



Erhebungsfrage: Kennen Sie das Modellvorhaben *LandZukunft*? Haben Sie sich um Fördermittel aus *LandZukunft* bemüht? Wurde Ihr Projekt gefördert? Wurde das Projekt trotzdem realisiert?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Von den insgesamt acht abgelehnten Projekten wurden vier ohne andere Fördermittel realisiert und drei wurden nicht realisiert. Die Anzahl der nicht geförderten Projekte ist zu gering, um die Bestimmungsgründe der Projektrealisierung trotz Ablehnung statistisch zu ermitteln. Auffällig ist aber, dass alle vier trotz Absage realisierten Projekte von Anbietern stammen, die ihre früheren Investitionen schon haben fördern lassen. Es könnte also eine Gruppe von Betrieben geben, die routinemäßig, unabhängig von sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten, Fördermittel beantragen.

[10] Unter 1%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

[11] Unter 2%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

[12] 10%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test.

Zwischen der Bewilligung der Förderung und der Zufriedenheit mit der Betreuung durch den SVR besteht ein statistisch hochsignifikanter Zusammenhang[13] (Tabelle III-4.5): Keiner der sechs Abgelehnten, aber zwei Drittel der Bewilligten waren uneingeschränkt mit der Betreuung zufrieden. Andererseits waren keiner der Bewilligten aber 50 % der Abgelehnten überhaupt nicht mit der Betreuung zufrieden.

Tabelle III-4.5: Zusammenhang zwischen Bewilligung und Zufriedenheit mit der Betreuung

LandZukunft-Förderung	**Zufriedenheit mit der Betreuung**			
	Ja, ohne Einschränkung	Ja, mit Einschränkung	Nein	Total
Abgelehnt		3	3	6
Bewilligt	10	5		15
Total	**10**	**8**	**3**	**21**

Frequency Missing = 2

Erhebungsfrage: Waren Sie mit der Betreuung des Förderantrags durch den SVR zufrieden?

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Von den drei nicht-professionellen Anbietern unter den 15 Bewilligten war nur einer ohne Einschränkungen zufrieden, was die Einschätzung weiter stützt, dass die Förderung sich im Sinne der Entwicklungsstrategie für den Tourismus nicht an die nicht-professionellen Anbieter richtete bzw. dass diese sich zumindest nicht angesprochen fühlten.

4.3.3 Strategie und Entwicklung, Mitgliedschaft und Förderung

Die bisher dargestellten Ergebnisse beruhten auf einfachen statistischen Analysen ohne Berücksichtigung komplexerer Interdependenzen zwischen den Ressourcen, Strategien und Erfolgen (vgl. Abbildung III-4.3). Um diesen größeren Zusammenhang aufzuzeigen, wurde noch eine Reihe getrennter multivariater Analysen durchgeführt, in denen mehrere potenzielle Einflussgrößen simultan berücksichtigt werden. Zur Vorbereitung dieser Regressionen erwies es sich als notwendig, die verschiedenen Variablen zur Charakterisierung der Betriebe zusammenzufassen. Mit dieser Zusammenfassung begegnet man dem Problem, dass viele dieser Variablen untereinander stark korrelieren, wenn gleichzeitig nicht bestimmte Variablen als einzige Indikatoren herausgegriffen werden können, weil ihre Beziehung untereinander möglicherweise nicht nur komplementär sondern auch substitutiv ist.

Wie bei der Bildung der Anbietergruppen nach Professionalität (s. Tabelle III-4.4) wurde auch hier wieder mit einer Latente Klassen-Analyse gearbeitet. Latente Klassen wurden für zwei wichtige zu

[13] 0,1%ige Fehlerwahrscheinlichkeit beim exakten Fisher-Test und beim Mantel-Haenszel Chi-Square-Test.

erklärende Phänomene gebildet, die Kooperationsneigung und das Ausmaß der Zustimmung zum SVR. Für die Abbildung der Kooperationsneigung werden sie entsprechenden bedingten Wahrscheinlichkeiten der Merkmalsausprägungen der zwei Klassen für Betriebe mit und ohne Zusammenarbeit in Tabelle III-4.6 dargestellt.

Tabelle III-4.6: Betriebsgruppen nach Kooperationsneigung

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-kategorie	Klasse 1	Klasse 2
			Zusammenarbeit	Keine Zusammenarbeit
Zusammenarbeit mit anderen Beherbergungsanbietern	v124	1= Nie	0,07	0,37
		2= Sehr selten	0,03	0,31
		3= Manchmal	0,56	0,30
		4= Oft	0,18	0,03
		5= Ständig	0,15	0,00
Zusammenarbeit mit Anbietern von Freizeitangeboten oder Gastronomen	v139	Ja	0,98	0,14
		Nein	0,02	0,86
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,45**	**0,55**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

45 % der Betriebe arbeiten mit 98%iger Wahrscheinlichkeit mit Anbietern anderer Freizeitangebote und mit insgesamt 89%iger Wahrscheinlichkeit manchmal, oft oder ständig auch mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen. Die anderen 55 % der Betriebe hingegen arbeiten mit 86%iger Wahrscheinlichkeit nicht mit Anbietern anderer Freizeitangebote und mit 68%oger Wahrscheinlichkeit auch nie oder sehr selten mit anderen Beherbergungsanbietern zusammen. Die Betriebe lassen sich also recht klar in eine „kooperative“ und eine „nicht kooperative“ Gruppe einteilen.

Tabelle III-4.7 zeigt die entsprechenden bedingten Wahrscheinlichkeiten für die Zustimmungswerte zu verschiedenen Strategieelemente des SVR für Betriebe der Gruppe mit hoher und Betriebe der Gruppe mit geringer Zustimmung. Die Ergebnisse zeigen, dass die Benennung „Geringe Zustimmung“ relativ zu sehen ist: Auch ungefähr jeder zweite Befragte dieser Klasse stimmt den beiden Aussagen zur Bedeutung des Investitionsverhaltens der Beherbergungsanbieter und der Online-Buchbarkeit voll und ganz zu. Klarer fällt die Unterscheidung im Hinblick auf die letzten drei Aussagen zu gemeinsamer Vermarktung, zentralen Themen und zur Konzentration auf bestimmte Anbieter aus (s. a. Abbildung III-4.15). Doch auch hier wird die Kategorie „Stimme gar nicht zu“ selten gewählt. Eine Ausnahme bildet die letzte Aussage, die auch quer zu den Gruppen polarisiert: In der Gruppe mit hoher wie in der mit niedriger Zustimmung beträgt die Wahrscheinlichkeit der völligen Ablehnung der Aussage „Das Tourismusmarketing einer Region sollte ihre Arbeit auf die besten Anbieter konzentrieren“ etwa 35 %.

Tabelle III-4.7: Betriebsgruppen nach Zustimmung zur Strategie des SVR

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-kategorie	Klasse 1	Klasse 2
			Hohe Zustimmung	Geringe Zustimmung
Beherbergungsanbieter, die kaum investieren, werden vom Markt verschwinden	v183	1= Stimme gar nicht zu	0,06	0,00
		2	0,00	0,16
		3	0,15	0,34
		4= Stimme voll und ganz zu	0,79	0,50
Die Online-Buchbarkeit ist eine Voraussetzung für den Erfolg	v184	1= Stimme gar nicht zu	0,06	0,25
		2	0,10	0,12
		3	0,17	0,17
		4= Stimme voll und ganz zu	0,66	0,46
Nur mit einer gemeinsamen regionalen Vermarktung hat man eine Chance im Tourismus	v185	1= Stimme gar nicht zu	0,03	0,04
		2	0,02	0,42
		3	0,20	0,31
		4= Stimme voll und ganz zu	0,75	0,23
Mit den Themen: Wandern, Radfahren und historische Städte ist die Tourismusregion gut aufgestellt	v186	1= Stimme gar nicht zu	0,03	0,00
		2	0,00	0,21
		3	0,03	0,70
		4= Stimme voll und ganz zu	0,94	0,08
Das Tourismusmarketing einer Region sollte ihre Arbeit auf die besten Anbieter konzentrieren	v187	1= Stimme gar nicht zu	0,34	0,36
		2	0,13	0,42
		3	0,14	0,16
		4= Stimme voll und ganz zu	0,40	0,07
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,62**	**0,38**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Weitere wichtige Eigenschaften der Anbieter, die in die Erklärungsmodelle eingeflossen sind, wurden in Klassen zusammengefasst, die beschreiben, ob Betriebe Zusatzangebote neben der Übernachtung bereit stellen und ob sie eine sogenannte „Wachstumsstrategie“ verfolgen, also strategisch darauf hin arbeiten, sich gut am Markt zu positionieren. Die Klassenbildung auf der Basis der verfügbaren Zusatzangebote (Tabelle III-4.8) zeigt, dass hier das Angebot von warmer Küche ein wesentlicher Trennungsfaktor ist: Die 30 % der Betriebe, die der Gruppe „Zusatzangebote“ zugerechnet werden, haben eine 97%ige Wahrscheinlichkeit, warme Küche anzubieten, die 70 % der Betriebe der anderen Gruppe „Keine Zusatzangebote“ haben praktisch nie eine warme Küche. Das häufigste zusätzliche Angebot der Betriebe ohne viele Zusatzangebote ist Frühstück. Andersherum kann man sagen, dass Anbieter mit warmer Küche mit über 65%iger Wahrscheinlichkeit auch Kaffee und Kuchen, Gastronomie für Nicht-Gäste, die Nutzung von Veranstaltungs- und Freizeiträumen und weitere Dienstleistungen anbieten.

Tabelle III-4.8: Betriebsgruppen nach Zusatzangeboten

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-kategorie	Klasse 1	Klasse 2
			Kein Zusatzangebot	Zusatzangebot
Frühstücksangebot	v20	Ja	0,35	0,99
		Nein	0,65	0,01
Angebot v. Kaffee, Kuchen, Snacks	v21	Ja	0,03	0,67
		Nein	0,97	0,33
Angebot von warmer Küche	v22	Ja	0,00	0,97
		Nein	1,00	0,03
Gastronomie für Nicht-Gäste	v24	Ja	0,12	0,68
		Nein	0,88	0,32
Angebot weiterer Dienstleistungen	v25	Ja	0,16	0,70
		Nein	0,84	0,30
Veranstaltungs- oder Freizeiträume	v26	Ja	0,16	0,73
		Nein	0,84	0,27
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,70**	**0,30**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Bei der Einteilung nach Wachstumsorientierung (Tabelle III-4.9) ist die Antwort auf die Frage, ob Betriebsleiter sich zu überregionalen Trends informieren der trennende Faktor: die zwei Drittel der Betriebe der Gruppe der wachstumsorientierten informieren sich mit 99%iger Wahrscheinlichkeit zu überregionalen Trends, das Drittel der Betriebe der Gruppe der nicht wachstumsorientierten tun das mit 98%iger Wahrscheinlichkeit nicht. Professionelle Beratung hingegen nimmt die große Mehrzahl der Betriebe in beiden Gruppen in Anspruch und die Mehrzahl aller Betriebe besitzt auch einen eigenen Internet-Auftritt. Nur für eine Minderheit der Betriebe insgesamt gilt, dass sie auch Teil eines Pauschalangebotes sind, unter den nicht wachstumsorientierten ist die Wahrscheinlichkeit dafür mit 5 % aber nochmals deutlich geringer.

Tabelle III-4.9: Betriebsgruppen nach Wachstumsorientierung

Inhalt der Antwort	Variablen-name	Antwort-kategorie	Klasse 1	Klasse 2
			Wachstumsorientiert	Nicht wachstumsorientiert
Professionelle Beratung	v96	Ja	0,27	0,14
		Nein	0,73	0,86
Informieren Regional	v97	Ja	0,98	0,45
		Nein	0,02	0,55
Informieren Überregional	v98	Ja	0,99	0,02
		Nein	0,01	0,98
Eigener Internet-Auftritt	v100	Ja	0,79	0,57
		Nein	0,21	0,43
Angebot ist Teil eines Pauschalangebots	v123	Ja	0,30	0,05
		Nein	0,70	0,95
Wahrscheinlichkeit der Klassenzugehörigkeit insgesamt			**0,68**	**0,32**

Anmerkung: Die graue Schattierung markiert die jeweils höchste Wahrscheinlichkeit, um auf einen Blick erkennbar zu machen, worin sich die verschiedenen Klassen unterscheiden.

Quelle: Eigene Auswertung mit PROC LCA von University Park: The Methodology Center, Penn State.

Zur Erklärung verschiedener abhängiger Variablen (Tabelle III-4.10) wurden Regressionen durchgeführt, in die neben den latenten Klassen noch weitere erklärende Variablen einflossen. Welche Art der Regression durchgeführt wurde, hing von der Art der abhängigen Variable ab (Tabelle III-4.10). Für binäre Variablen wurde die logistische Regression und für ordinal skalierte Variablen (Auslastung und Investitionen) die kumulative Logit-Regression verwendet. Die generalisierte Kleinste-Quadrate Methode (GLM) wurde für die einzige Intervallskalierte Variable (Entwicklung) genutzt.

Die Regressionen wurden unabhängig voneinander durchgeführt. Von links nach rechts gelesen können die Modelle, die in den verschiedenen Spalten der Tabelle III-4.11 dargestellt werden, aber als einfaches Kausalmodell (s. a. Abbildung III-4.3) interpretiert werden: **Kooperationsneigung** (Kooperativ) erklärt gemeinsam mit anderen Qualitäten des Betriebes die **Auslastung** als einen ersten Erfolgsindikator, und beide erklären wieder zusammen mit weiteren Eigenschaften den zweiten Erfolgsindikator, das **Kapazitätswachstum** des Betriebes in den vergangenen fünf Jahren (Entwicklung). Der Erfolg (Auslastung und Kapazitätswachstum) seinerseits erklärt gemeinsam mit anderen Einflussgrößen die **Investitionstätigkeit** der vergangenen fünf Jahre (Investitionen). Diese Strategien und Eigenschaften der Betriebe ihrerseits erklären dann die **Positionierung der befragten Betriebsleiter zum SVR** (Zustimmung und Mitglied) **und zur *LandZukunft*-Förderung** (Bewerbung und Förderung).

Tabelle III-4.10: Beschreibung der zu erklärenden Variablen der Regressionen

		n	Mittel-wert	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
Kooperativ	1= Ja; 0= Nein	136	0,48	0,50	0	1
Auslastung	1= <20 %; 2= 20-40 %; 3= 40-60 %; 4= >60 %	133	2,26	0,90	1	4
Entwicklung	Absolute Entwicklung Übernachtungseinheiten	139	4,84	15,16	-12	128
Investitionen	Von 2= <2.500 bis 8= >100.000 Euro	132	4,60	2,06	2	8
Zustimmung	1= Ja; 0= Nein	131	0,62	0,49	0	1
Mitglied	1= Ja; 0= Nein	121	0,56	0,50	0	1
Bewerbung	1= Ja; 0= Nein	113	0,22	0,42	0	1
Förderung	1= Ja; 0= Nein	68	0,25	0,44	0	1

Quelle: Anbietererhebung 2015.

Die Regressionen bestätigen die hohe Bedeutung der Zugehörigkeit zur Gruppe der professionellen, semi- oder nicht-professionellen Anbieter für die Kooperationsneigung (Kooperativ, s. Tabelle III-4.6), Auslastung, Entwicklung und Förderung über *LandZukunft*, aber nicht für die Perspektive auf den SVR (Zustimmung und Mitglied) oder auf die Investitionstätigkeit, die allerdings ihrerseits deutlich von der (Kapazitäts-)Entwicklung abhängt. Semi-professionelle Anbieter sind häufiger kooperativ und weisen eine höhere Auslastung auf als andere; sie haben sich auch öfter um *LandZukunft*-Mittel beworben und erhielten dann auch häufiger die Förderung[14].

Die Perspektive auf den SVR (Zustimmung und Mitglied) hängt vor allem von der Vermarktungsstrategie und der Marktorientierung der Anbieter ab. Die Zertifizierung durch DEHOGA oder DTV und das Verfolgen einer Wachstumsstrategie (s. Tabelle III-4.9) erhöhen die Zustimmung zur Strategie des SVR, Zertifizierung und die Nutzung von mehr Marketingwegen stehen in positivem Zusammenhang zur Mitgliedschaft im SVR. Anbieter, denen aufgrund ihrer Bewertung einzelner Aussagen in der Befragung eine Zustimmung zur Strategie des SVR attestiert wurde, sind auch eher Mitglied dort. Vor diesem Hintergrund ist es bedenkenswert, dass gerade Anbieter mit besserer Auslastung eine eher geringere Zustimmung zur Strategie des SVR aufweisen. Der SVR erreicht also die Betriebe mit klassischer Marketing- und Entwicklungsstrategie, die aber gemessen an der Auslastung nicht unbedingt die erfolgreicheren Anbieter sind.

[14] Die Anzahl der Beobachtungen im Modell zur Erklärung der Bewilligung (Förderung) beträgt nur 25, weil nur die Beobachtungen genutzt wurden, die auch einen Antrag gestellt hatten.

Tabelle III-4.11: Regressionsergebnisse zur Erklärung von Strategien und Förderung

Modell-Typ		**binary logit**	**cumulative logit**	**GLM**	**cumulative logit**	**binary logit**	**binary logit**	**binary logit**	**binary logit**
Zu Erklärende		Kooperativ	Auslastung	Entwicklung	Investitionen	Zustimmung	Mitglied	Bewerbung	Förderung
Achsenabschnitt	1	-2,48 **	-4,97 ***	14,03	-6,13 ***	3,22 **	-3,23 *	-6,60 ***	-0,32
	2		-2,73 **		-4,92 ***				
	3		-0,72		-3,96 ***				
	4				-3,19 ***				
	5				-2,32 **				
	6				-1,33				
Nicht professionell	1	-0,45	-0,28	-11,18 *	-0,37	-0,61	-0,56	-0,28	-1,31 °
Semi-professionell	2	1,17 *	0,88 *	-9,35 °	-0,08	-0,12	0,60	1,23 *	1,70 *
Professionell	3								
Mitarbeiter in der Hauptsaison		0,03	0,05 *	-0,36	0,08 *				
Zugehörig zur Klasse mit Zusatzangeboten						-0,89	-0,48		
In der Nebensaison vor allem Erholungstouristen		-0,43	1,13 **	6,41 *	-0,16				1,82 °
Kooperation mit anderen Beherbergungsanbietern			0,25	-2,82 °	0,24				
Kooperation mit sonstigen Freizeitanbietern			-0,71	1,23	0,94 *				
Zugehörigkeit zur Klasse der Kooperativen						-0,63	0,79		
Anzahl der genutzten Marketingwege		0,39 °	0,30 °	-1,78	0,34 °	-0,28	0,61 *		
Anzahl der DEHOGA- oder DTV-Sterne		0,07	0,32 **	-1,30	0,10	0,28 °	0,51 **		
Zugehörig zur Klasse mit Wachstumsstrategie						1,13 *	-0,69		
Investitionstätigkeit von 1= keine bis 8= >100 Tsd. Euro		0,30 *		2,38 **		-0,14	0,04	0,77 ***	
Mittlere Auslastung im Jahr (1= <20 %, 5= >80 %)				1,03	0,21	-0,53 *	-0,14	0,58	
Entwicklung der Kapazitäten in fünf Jahren					0,04 **	-0,01	0,15 °		
Zustimmung zur SVR-Strategie							1,67 **		
n		111	111	96	107	121	108	104	25
R-Square		0,25	0,29	0,22	0,48	0,19	0,35	0,31	0,32

Anmerkungen: Fehlerwahrscheinlichkeit: ***: <= 0.001; **: <=0.01; *: <=0.05; °: <=0.1

Quelle: Eigene Ergebnisse.

Die Auslastung als wichtiger Erfolgsindikator ist in semi-professionellen Angeboten, wenn andere Einflussfaktoren kontrolliert werden, höher als in professionellen und nicht-professionellen Angeboten. Sie ist außerdem in zertifizierten Betrieben mit mehr Mitarbeitern (in der Hauptsaison) und deutlich touristischer Ausrichtung (Touristen in der Nebensaison) höher. Entgegen der oben ausgesprochenen Vermutung (s. Abbildung III-4.8) spielt jedenfalls in der Erklärung der Auslastung nach Kontrolle der genannten Faktoren die Lage im Allgemeinen oder die Nähe zur Weser im Besonderen keine Rolle mehr (nicht in der Tabelle dargestellt).

Die Kapazitätsentwicklung als zweiter Erfolgsindikator und das Investitionsverhalten erklären sich aus ähnlichen Faktoren wie die Auslastung. Während aber die Auslastung bei semi-professionellen Anbietern besonders hoch ist, wird ein Wachstumskurs vor allem von professionellen Anbietern verfolgt. Ein weiterer Unterschied liegt in der größeren Bedeutung von Kooperation für Entwicklung und Investitionen als für die Auslastung. Anbieter, die mit anderen *Beherbergungsanbietern* kooperieren, wobei der Hauptzweck in der Vermittlung von Kunden besteht (vgl. Abbildung III-4.10), bauen seltener eigene neue Kapazitäten auf („Entwicklung“). Daran zeigt sich das Spannungsfeld der „Coopetition“ (s. Kapitel 4.1) zwischen Zusammenarbeit und Wettbewerb im Wachstumsprozess touristischer Angebote. Andererseits investieren Anbieter mehr, die mit Anbietern anderer *Freizeitangebote* kooperieren. Besonders interessiert an Zusammenarbeit insgesamt (Kooperativ) sind nach den Ergebnissen semi-professionelle und investierende Anbieter.

Die Bewerbung um Fördermittel aus *LandZukunft* erklärt sich vor allem aus der Professionalität des Anbieters und der Investitionsneigung. Semi-professionelle Anbieter, die in den vergangenen Jahren viel investiert haben, haben sich mit einer höheren Wahrscheinlichkeit beworben als andere Anbieter. Semi-professionelle Anbieter, und hier vor allem solche mit einer deutlicheren touristischen Ausrichtung, hatten auch die höchste Wahrscheinlichkeit der Bewilligung („Förderung“). Damit wurden Anbieter gefördert, die tendenziell mit anderen kooperieren und oft eine gute Auslastung aufweisen, in der Kapazitätsentwicklung aber oft langsamer sind als die professionellen Betriebe. Da genau dieser Kapazitätsaufbau gefördert werden sollte, ist dieses Profil als zielgerecht einzustufen. Es scheint sich bewährt zu haben, die Auswahl der zu fördernden Anbieter in die Hände des fachkundigen Tourismusmanagements zu legen.

4.4 Solling-Vogler-Kredit und Mikrofinanzierung

Die Anbieterbefragung hat ergeben, dass von den befragten 139 Betrieben insgesamt 38 Betriebe in den vorausgegangenen fünf Jahren weniger als 5.000 € investiert haben; weitere neun Anbieter haben gar nicht investiert. Von diesen Anbietern gaben drei an, sich schon einmal vergeblich um einen Bankkredit bemüht zu haben (vgl. auch Abbildung III-4.20). Die professionellen Anbieter können sich am Kapitalmarkt finanzieren und die Nebenerwerbsanbieter haben in aller Regel eigene Immobilien, was zum einen den Kapitalbedarf deutlich senkt und zum anderen in der Re-

gel eine Bankfinanzierung ermöglicht. Tatsächlich wurden die meisten Investitionen auch mithilfe von Bankkrediten finanziert (vgl. Abbildung III-4.19).

Der Versuch, im Rahmen von *LandZukunft* in Holzminden ein Angebot alternativer Finanzierungsangebote aufzubauen, ging auch tatsächlich nicht auf einen konkreten Bedarf zurück, der von Seiten der Wirtschaftsförderung, des Tourismusmanagements oder den Banken empfunden worden wäre, sondern wurde vielmehr durch die *LandZukunft*-Ausschreibung und die in ihr formulierten Zielsetzungen des BMEL induziert. In der Broschüre „Modellvorhaben *LandZukunft* Denkanstöße für die Praxis“ (BMELV, 2011) wurden als mögliche alternative Finanzierungsinstrumente der Regionalfonds, der sowieso Bestandteil des Modellvorhabens war, und die Mikrofinanzierungen beschrieben. Indem erwähnt wurde, dass die *LandZukunft*-Mittel nicht als Fond-Einlagen genutzt werden durften, wurde die Möglichkeit einer Einrichtung revolvierender Fonds ausgeschlossen.

Zusammenarbeit mit den Banken und Solling-Vogler Kredit

Vom Landkreis aus ging man, im Bestreben alternative Finanzierungsmittel zu entwickeln, zunächst auf die regionalen Kreditinstitute zu. Die Banken signalisierten ihre Bereitschaft zur Beteiligung, wobei diese Bereitschaft relativ unabhängig vom Thema der Zusammenarbeit zu sehen ist:

> *„Ja klar, wenn wir hier etwas machen können, was uns weiter bringt, das machen wir gerne. In jeder Art und Weise, das müssen ja nicht immer nur die finanziellen Themen sein, die man anspricht. Es können ja auch mal allgemeine Themen sein, wo wir helfen können. Und dann haben wir gesagt: Okay, das machen wir.“(00:28:39-1). „Wir sind auf Gedeih und Verderb auf diese Region angewiesen. Auch das hat natürlich eine ganz besondere Betroffenheit zur Folge. Wenn Sie wissen, wenn es hier nicht läuft, kann ich wo anders lukrative Geschäfte machen, das geht bei uns nicht. Insofern ist die Motivation, diese Wirtschaft hier zu fördern und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, natürlich bei uns überlebenswichtig.“* (00:13:46-7)

Der Fokus auf den Tourismus erschien den Bankenvertretern nicht zwingend, aber auch nicht ganz abwegig. Gemeinsam mit den Banken wurde zunächst die Finanzierungslücke zwischen Mikrokreditanbietern und Förderkrediten von Förderbanken und den Krediten der normalen Hausbanken zwischen 10.000 und 15.000 oder 20.000 € definiert. Diese Lücke sollte durch einen sogenannten „Solling-Vogler Kredit“ abgedeckt werden, für den verschiedene Modelle entwickelt wurden. Bedient werden sollten zum Beispiel Bedarfe von Investitionswilligen, die das notwendige Einkommen nicht nachweisen können, um einen Kredit zu erhalten. Fehlende Sicherheiten wurden weniger als Problem gesehen, eher allgemein zu schwache Bonitäten. Insgesamt wird das Finanzierungsproblem als gering eingeschätzt:

> *„Ich habe nicht das Gefühl, weil wir fast keine Kredite ablehnen, ganz generell nicht ablehnen, dass groß was an der Finanzierung scheitert.“* (00:49:13-7)

Zum einen haben die (potenziellen) Tourismusanbieter in der Regel Immobilien zur Besicherung, zum anderen sind die Ansprüche der Banken an Sicherheiten bei den kleinen Kreditbeträgen nach

eigenem Bekunden geringer. Darüber hinaus gab es insgesamt eher wenige Kreditanträge aus dem Tourismusbereich. Aus der Perspektive der befragten Bankvertreter fehlten eher Menschen mit Ideen und das notwendig Know-how für ihre Realisierung, vor allem für den Umgang mit bürokratischen Prozessen; das aber sind klassische Handlungsbereiche der Wirtschaftsförderung, die keine neuen Finanzinstrumente erfordern. In der Bewilligung eines Kredits steht aus Sicht der Bank der einzelne Kunde und seine Geschäftsidee im Vordergrund, weniger die strukturelle Entwicklung oder das Umfeld:

> *„Nur weil es jetzt den SVR gibt, der eine Superarbeit hier in der Region leistet, sind wir nicht dahingehend mehr oder weniger, einen Kunden der hier touristisch etwas machen möchte, zu finanzieren, zu fördern."* (01:03:37-8)

In Kooperation zwischen Vertretern vom Landkreis und der Banken wurden nacheinander drei denkbare Modelle eines neuen Finanzierungsangebotes entwickelt. Die erste Idee bestand darin, dass 250.000 € aus den 1.8 Mio. € *LandZukunft*-Mitteln in einen Bürgschaftsfond eingespeist werden, der 80 % der zu vergebenden Kreditsummen abdeckt und es so der Bank ermöglicht, den Kunden bessere Konditionen anzubieten, vor allem aber ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durch den möglichen Verzicht auf Selbstauskunft, eine Schufa-Auskunft, Kapitaldienstberechnung, Ratings und ähnliches. Diese Idee wurde entwickelt und etwa zwei Monate lang aufrechterhalten, obwohl *LandZukunft*-Mittel nicht als Fond-Einlagen verwendet werden durften. In den zwei Monaten bis zur Klärung dieses Sachverhalts arbeiteten die Banken bereits an der Vorbereitung der Realisierung.

Das zweite Modell sah die Nutzung eines Teils der *LandZukunft*-Gelder für Zinssubventionierungen vor. Damit würde zwar die Bonitätsprüfung nicht vereinfacht werden können, aber die vergünstigten Zinsen würden eine klare Ersparnis für den Kunden bedeuten. Es würde also ein Anreiz für mehr Investitionen im Tourismus, auch solche mit etwas geringerer Rentabilität, geschaffen; um die Überwindung fehlender Bonität und damit eines Problems eines unvollkommenen Kapitalmarktes würde es nicht gehen. Es stellte sich aber heraus, dass *LandZukunft*-Gelder auch nicht für Zinssubventionen verwendet werden durften. Da *LandZukunft*-Gelder nicht direkt genutzt werden durften, kam die Idee auf, andere Institutionen zu suchen, die zur Einlage von Geldern bereit wären. Grundsätzlich schien eine Bereitschaft des Kreises und der beiden Banken zu bestehen, jeweils etwa 70.000 € einzulegen, wobei man davon ausging, dass das Restkapital nach Ablauf der Kredite wieder ausgezahlt würde. Die Banken hätten diese Mittel intern als „Venture Capital" behandelt, also in den Worten der befragten Vertreter als „Spielgeld" von dem man nicht weiß ob es zurückkommt. In beiden Häusern mussten die zuständigen Gremien erst um Genehmigung für eine solche Einlage gebeten werden. Über diesen Fond hätten 100 % der Kreditsummen abgesichert werden können. Beispiele dafür, dass Banken schon selber solche Fonds gefüttert haben, um damit zum Beispiel Existenzgründer zu begleiten, gibt es nach Aussage der Bankenvertreter auch anderswo.

Die letzte Option bestand in der Vergabe eines ganz normalen Kredites mit normaler Kreditprüfung durch die Banken, allerdings ohne Heranziehung von Sicherheiten. Die Banken hätten dafür

eine Aufwandsentschädigung aus den *LandZukunft*-Mitteln erhalten, die sich auch als Risikoprämie interpretieren ließe und dazu geführt hätte, dass auch Antragsteller mit fraglicher Bonität eventuell doch noch einen Kredit hätten erhalten können.

Aus verschiedenen Gründen ist keines der drei Modelle realisiert worden. Die finanzielle Beteiligung des Landkreises war problematisch, weil der Landkreis, nachdem die Idee der Einlagen auch durch den Landkreis entwickelt worden war, aufgrund seiner finanziellen Situation strikte Haushaltsauflagen erhielt. Diese Schwierigkeiten und mögliche andere Probleme führten außerdem dazu, dass der Landkreis die notwendigen personellen Ressourcen für die gemeinsame Entwicklung eines neuen Finanzierungsinstrumentes nicht aufbringen konnte.

Aus Sicht der Banken wäre die Lösung, einen Fonds aus *LandZukunft*-Mitteln zu speisen, die interessanteste und innovativste Lösung gewesen. Insbesondere hätte man daraus lernen können, wie hoch das Ausfallrisiko tatsächlich ist und ohne Ausfälle wäre das Geld nicht verloren gewesen und man hätte „es sogar theoretisch an den Bund zurückzahlen“ können. Andererseits wurden die verschiedenen Modelle von den Banken insgesamt mit gemischten Gefühlen beurteilt; so wurde die Fähigkeit, die relevanten Unterlagen vorzulegen, auch als Indikator für die Geschäftsfähigkeit gesehen:

> *„Und ich sage mal, ein Existenzgründer der mir ohne diesen Bürgschaftsfond diese Unterlagen nicht bringt beziehungsweise unvollständig, da weiß ich schon ganz genau, wie die weitere Geschäftsbeziehung läuft.“* (00:48)

Außerdem hätte die verbliebene Prüfung der Voraussetzungen für die Zuteilung des „Solling-Vogler-Kredits“ beim Landkreis gelegen und damit bei Personen mit geringerer Finanzierungsexpertise.

Der Prozess hat für die Banken einiges an internem Abstimmungsaufwand mit sich gebracht, der zum Teil vermeidbar gewesen wäre, wenn die Klärung der Nutzungsbeschränkungen der *LandZukunft*-Mittel frühzeitig erfolgt wäre. Bei der Planung der internen Prozesse in den Banken geht es unter anderem darum, die Rückverfolgbarkeit der vergebenen Kredite und ihrer Konditionen sicher zu stellen. Aufgrund dieser, mit jedem neuen Finanzprodukt verbundenen, relativ hohen Transaktionskosten würde nach Aussagen der Banken für sie trotz der Vergünstigungen mit dem Solling-Vogler-Kredit angesichts seines kleinen Umfanges kein Geld zu verdienen sein. Trotz der Probleme und Misserfolge sehen die Banken den Prozess, der den Versuch der Entwicklung neuer Finanzierungsangebote in Zusammenarbeit mit dem Landkreis begleitet hat, als ein positiv zu bewertendes Zusammenwachsen in der Region. Neu war insbesondere auch die enge Zusammenarbeit zwischen den beiden großen lokalen Kreditinstituten, die eigentlich direkte Wettbewerber sind.

Zusammenarbeit mit einem Mikrokreditanbieter

Der Landkreis wandte sich letztlich an das Mikrokreditinstitut MIKRO[15] einer größeren Stadt der Region, um mit möglichst geringen eigenen Transaktionskosten doch noch ein neues Finanzierungsangebot für die Region anzubieten, wie es im *LandZukunft*-Konzept der Region vorgesehen war. Die Banken sahen nach Aussage der befragten Vertreter das Mikrokreditangebot als unproblematische Ergänzung zum eigenen Angebot. Sie würden zwar auch kleine Kreditnachfragen prüfen, aber auch auf einen gewissen Eigenkapitaleinsatz Wert legen. Bei eher kleinen Investitionssummen empfehlen sie oft auch das Leasing als Alternative, das inzwischen für eine große Bandbreite an Investitionsobjekten angeboten werde.

MIKRO ist eine Ausgründung der kommunalen Anstalt zur Beschäftigungsförderung seiner Stadt. Es besteht eine enge personelle und institutionelle Verbindung zu einem Büro der Beschäftigungsförderung, das vor allem Gründungsinteressierte, die aus dem Arbeitslosengeldbezug heraus gründen, berät. Vier Berater und eine Bürokraft bedienen etwa 1000 Gründungsinteressierte im Jahr, von denen sich dann ungefähr 200 tatsächlich selbständig machen. Das Mikrokreditangebot entstand 2010 als vom Mikrokreditfonds Deutschland Vertretungsinstitute gesucht wurden. Die Mitglieder der Gründungsberatung haben sich für die Entwicklung des neuen Angebots entschieden, obwohl die Stadt und ein lokales Kreditinstitut bereits einen eigenen sehr ähnlichen Fonds aufgelegt hatten. Für die Gründung eines neuen Angebotes sprach aus Sicht der Beteiligten, dass so die mit der Beantragung über einen Beirat beim städtischen Fonds verbundene Bürokratie umgangen und unkomplizierter selber Kredite vergeben werden konnten. MIKRO übernimmt auch Fälle, die dem beteiligten Kreditinstitut in der Umsetzung des städtischen Fonds kritisch erscheinen. Das ist auch aufgrund der engen Verzahnung mit der Gründungsberatung möglich, denn bei der Vergabe der Mikrokredite ersetzt das persönliche Kennenlernen des Kreditnehmers und seines Lebensumfeldes weitgehend die Bonitätsprüfung normaler Banken. Der wichtigste Kostenfaktor im Vergleich zur normalen Bank liegt denn auch nach Aussage des befragten Vertreters in der intensiven Nachbetreuung der Kunden. Aufgrund der intensiven Beratung und Betreuung ist die Vergabe von Mikrokrediten abgesehen davon, dass keine Sicherheiten beigebracht werden müssen, eher langwierig und aufwändig. Damit bietet sie kein schlankes und schnelles Verfahren, das im Vorfeld von allen beteiligten Experten in Holzminden als zentral angesehen worden war.

Nach seiner Aussage hat das Institut nach jeder Kreditvergabe mindestens einmal im Monat telefonischen Kontakt zu jedem Kunden; bei Schwierigkeiten wird gemeinsam versucht, Lösungen zu finden. Im Herbst 2012 sind von MIKRO 150 Kredite vergeben worden, von denen nach Aussage des befragten Vertreters von MIKRO 2014 gerade die ersten zwei Kredite ausgefallen waren. Der städtische Fonds hat eine Ausfallrate zwischen 3 und 4 %.

[15] Name geändert.

Der Mikrokreditfonds Deutschland vergütet die beteiligten Institute durch eine „Provision“ in Höhe von 10 % der rückgezahlten Kredite. MIKRO erhält außerdem einen Zuschuss der Stadt, ein größerer Teil muss aber durch Beratung selbst verdient werden. Die Beratung wird in den seltensten Fällen durch die Kunden selbst bezahlt, oft über die Arbeitsagentur. MIKRO ist also eingebunden in ein kompliziertes institutionelles und finanzielles Geflecht. Außerdem werden im Rahmen der Mischfinanzierung Drittmittelprojekte akquiriert. Die Mitarbeiter sind also auf die erfolgreiche Akquise von Projekten angewiesen und daher von vornherein an der Unterstützung der Projektidee der Mikrofinanzierung in Holminden interessiert, durch die für einen begrenzten Zeitraum ihre Arbeit in Holzminden finanziert wurde.

Strategisch könnte die Beteiligung für MIKRO einen Schritt in Richtung der räumlichen Ausweitung des eigenen Tätigkeitsbereiches und in der Erschließung eines neuen „Beratungsmarktes“ bedeuten. Weil der persönliche Kontakt so wichtig ist, wird die Ausdehnung des Marktes nur in angrenzenden Räumen angestrebt, wobei das Vorhandensein eines Kooperationspartner vor Ort, der einen mit Informationen zu den Kunden und zum Umfeld versorgt, von dem befragten Vertreter als essentiell angesehen wird. MIKRO ist mit den Mikrokrediten bereits in einer weiteren größeren nahegelegenen Stadt tätig, wo es mit der dortigen IHK kooperiert. Im Landkreis Holzminden kooperiert der Mikrokreditanbieter schon länger mit der Holzmindener Wirtschaftsförderung Zebus. Sie beteiligen sich zum Beispiel gemeinsam an Ausschreibungen für Drittmittelprojekte. Es gab auch schon eine lockere Kooperation im Mikrofinanzierungsbereich, indem Zebus Unterlagen von MIKRO erhalten hat und Interessierte aus Holzminden an das Angebot in der anderen Stadt verweisen konnte. Finanziert von *LandZukunft* wurde während der Projektlaufzeit dann ein regelmäßiger Sprechtag für die Beratung in Holzminden direkt angeboten. Außer der Teilnahme an einem Treffen der Kompetenzgruppe Finanzierungsinstrumente unter Beteiligung von Landkreis und Banken hatte der Vertreter von MIKRO mit *LandZukunft* nach eigener Aussage wenig zu tun.

MIKRO vergibt grundsätzlich im ersten Schritt maximal 5.000 € und in einem zweiten nochmal bis zu 5.000 €. Im Gespräch mit Zebus hat der Anbieter jedoch heraus gearbeitet, dass für Neugründungen im Tourismus 5.000 € nicht reichen; MIKRO ging auch deshalb von Anfang an von einer geringen Nachfrage nach Mikrokrediten aus dem Tourismus aus, brachte aber für diese Branche auch keine eigenen Erfahrungen mit, da aus dem Bereich Tourismus noch keine Anträge bei MIKRO gestellt wurden. Insgesamt spielte beim Mikrofinanzanbieter nach Aussage des befragten Vertreters in der Bewilligung von Krediten die Branche bisher eine untergeordnete Rolle; Kleindienstleister aus Gastronomie, Handel, und dem Kosmetikbereich, Freiberufler kleine Handwerker aber auch Gesundheitsberufe wie Physiotherapeut oder Fußpflege sind alle vertreten.

Mikrokredite werden aber laut Erklärung des befragten Anbieters überwiegend von ganz bestimmten Personengruppen in Anspruch genommen. Darunter sind viele Gründer aus der Arbeitslosigkeit und Personen, die aufgrund fehlender Bonität wegen fehlenden Einkommens oder möglicher Schufa-Einträge von den Banken kein Geld erhalten. Für diese Personen ist es auch deshalb schwierig, einen Bankkredit zu erhalten, weil die sehr kleinen Summen, um die es sich

handelt, für die Banken im Verhältnis von Aufwand und Ertrag uninteressant sind. Mit Mikrokrediten schaffen sich Gründer nach Erläuterung der Experten von MIKRO in erster Linie einen eigenen Arbeitsplatz. In vielen Fällen, vor allem wenn der Gründer eine größere Familie hat, gibt es darüber hinaus einen ergänzenden Leistungsbezug aus der Sozialhilfe. Im Fall der Kleinstgründer sieht der Vertreter von MIKRO 2.000 € Betriebseinkommen, also Erlös abzüglich der Faktorkosten, das dann zur Entlohnung der eigenen Arbeitskraft des Unternehmers verbleibt, als „gar nicht schlecht“ an. Unter den Gründern, die MIKRO finanziert, sind mit 40 bzw. 50 % überdurchschnittlich viele Frauen und Migranten. Frauen gründen oft in Bereichen mit geringem Kapitalbedarf und Migranten gründen oft aus Mangel an Alternativen. Insgesamt wurde von MIKRO daher auch aufgrund dieses Kundenspektrums für Holzminden von Anfang an ein eher geringer Bedarf prognostiziert.

Im Landkreis Holzminden ist die Unterstützung von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit keine zentrale Strategie der dortigen Arbeitsagentur. MIKRO hatte mit dem Jobcenter Holzminden schon in anderen Projektzusammenhängen als Maßnahmenträger kooperiert und beobachtet, dass dort bereits selbständige Leistungsempfänger zwar mit dem Ziel unterstützt werden, dass sie nach Möglichkeit keine ständige zusätzliche Unterstützung mehr benötigen, dass aber ansonsten Selbständigkeit eher nicht gefördert wird. Das lässt sich auch an den statistischen Daten zeigen (Tabelle III-4.12).

Tabelle III-4.12: Unterstützung der Selbständigkeit durch die Arbeitsagentur

	"MIKRO Gemeinde"		Holzminden	
	Juli 2014	Juli 2015	Juli 2014	Juli 2015
Arbeitslose nach SGB II	5.287	5.114	1.864	1.845
davon erhielten:				
Leistungen zur Förderung der Selbständigkeit (Personen)	51	30	max. 2*	max. 2*
davon erhielten:				
Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	17	22	*	*
Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	34	8	*	0

* Fehlende Angaben aufgrund statistischer Geheimhaltungspflicht).

Quelle: Daten der BA; eigene Darstellung.

In der Heimatgemeinde von MIKRO erhielt im Juni 2014 etwa 1 % der Arbeitslosen nach SGB II Leistungen zur Förderung der Selbständigkeit, zwei Drittel von ihnen erhielten Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen. Im Juli 2015 hingegen erhielt die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen nach SGB II, deren Selbständigkeit gefördert wurde, Einstiegsgeld statt der Leistungen zur Eingliederung. Damit haben sich gerade die Leistungen, die die Beratung und die Förderung von Investitionen sowie die Einschätzung der Tragfähigkeit von Konzepten zur Selbständigkeit betreffen, deutlich verringert, als der Mikrokreditfonds Deutschland und damit auch das Finanzierungsangebot von MIKRO auslief. Ob es einen direkten ursächlichen Zusammenhang gibt, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden, die Zahlen unterstreichen aber die mögliche

Bedeutung der Förderung durch die Arbeitsagentur für das Instrument der Mikrofinanzierung und andersherum. Für Holzminden ist aufgrund der statistischen Geheimhaltungspflicht nur bekannt, dass im Juli 2015 keine Person Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen erhielt, in allen Monaten des Jahres 2014 bis Juli 2015 erhielten wahrscheinlich jeweils höchstens zwei Personen überhaupt Unterstützung zur Förderung der Selbständigkeit, was die Nichtveröffentlichung der Zahlen erklärt. Dieser Vergleich unterstreicht, dass die Holzminder Arbeitsagentur einen anderen Schwerpunkt in der Betreuung Langzeitarbeitsloser setzt. Die Gründungsberatung und die damit eng verzahnte Mikrofinanzierung durch MIKRO basieren aber zu einem guten Teil auf der Förderung der Gründungsberatung durch die Arbeitsagentur. Es ist fraglich, ob eine Übertragung des Modells in eine andere Region ohne die entsprechende institutionelle Einbettung langfristig funktionieren kann.

Projektergebnis

In Holzminden wurde im Rahmen des *LandZukunft*-Projektes kein Mikrokredit im Tourismusbereich vergeben. Zum einen war die Kreditsumme von 5.000 € wie vorhergesehen zu gering, zum anderen ist es nach Aussage des befragten Vertreters von MIKRO nicht gelungen, die Zielgruppe zu erreichen. Das Angebot wurde über den Tourismusverband und Pressemitteilungen bekannt gemacht, aber bei den Beratertagen waren trotzdem sehr wenige Interessenten aus dem Tourismusbereich. Der Vertreter von MIKRO merkte an, er habe für sich aus dem Projekt gelernt, dass er zukünftig wenn es um neue Zielgruppen geht, noch genauer hinguckt um zu überlegen, wie die zu erreichen sind.

Aus nicht touristischen Bereichen, darunter Hausmeisterservice, Pflegedienst und IT-Anbieter, wurden im Rahmen des *LandZukunft*-Projektes fünf Anträge auf einen Mikrokredit gestellt, von denen einer wieder zurückgezogen wurde, weil sich die Möglichkeit eines Familienkredits ergeben hatte. Vier Anträge wurden bewilligt und realisiert. Der IT-Anbieter existierte schon und benötigte 2.500 € für einen kleinen Umbau im Geschäft, den er aus den laufenden Einnahmen nicht finanzieren konnte. Bei zwei Krediten lagen negative Schufa-Einträge vor, die die normale Bankfinanzierung vermutlich verhindert hätte. Die anderen beiden benötigten mit jeweils 2.500 € eine für die Bankfinanzierung sehr kleine Summe.

Als wichtiger als die Kreditvergabe hat sich im Rahmen des *LandZukunft*-Projektes nach Einschätzung des befragten Vertreters von MIKRO die allgemeine Finanzierungsberatung erwiesen. Die Beratertage wurden anders als die Beratung in Göttingen eher von bereits Selbständigen in Anspruch genommen. Die Berater von MIKRO haben sich dafür selber im weiteren Finanzierungsbereich weiter gebildet und dann die Themen Förderkredite zum Beispiel der KfW oder der N-Bank, Genussscheine oder Crowdfunding behandelt. Seitdem ist die erweiterte Finanzierungsberatung Bestandteil der normalen Gründungsberatung bei MIKRO. Die Beratung mündete teilweise in der Inanspruchnahme von Förderkrediten über die Hausbank. Ein großer Tourismusanbieter der Region hatte schon früher erfolgreich Finanzierungsmittel über Genussscheinen eingeworben. Das Verfahren ist aber juristisch eher komplex, was nach Aussage des befragten Vertreters viele Interessenten in der Beratung aufgrund der mit der notwendigen rechtlichen Begleitung anfallenden

Kosten abgeschreckt hat. Mehrere Personen haben sich für das Crowdfunding interessiert, aber tatsächlich genutzt haben diese sehr neue und ungewohnte Art der Finanzierung wohl sehr wenige oder niemand. Nach Einschätzung des befragten Beraters hätten die meisten Personen in der Beratung wahrscheinlich auch den möglicherweise etwas teureren Geschäftskredit bei der Bank erhalten, wobei sich der Nachteil der relativ hohen Zinsen der klassischen Bankfinanzierung mit dem sinkenden Zinsniveau weitgehend verloren habe.

Zunächst war angedacht, dass MIKRO auch nach Ablauf von *LandZukunft* weiter in Holzminden aktiv bleibt und, möglicherweise finanziert mithilfe des Jobcenters, das Beratungskosten grundsätzlich übernehmen kann, einen Beratertag anbietet. MIKRO vergibt aber seit 2015 keine Mikrokredite mehr, weil der Mikrokreditfonds Deutschland ausgelaufen ist. Zum Zeitpunkt des Interviews wollte man sich bemühen, an einem niedersächsischen Projekt der Niedersachsen Bank, Mikrostarter, teilzunehmen, das im Sommer 2015 beginnen sollte. Allerdings handelt es sich dabei nicht um einen Mikrokredit, sondern um ein zinsgünstiges Darlehen zwischen 5.000 und 25.000 €. Ab Mitte 2015 wollte Zebus vom Landkreis Holzminden selbst Sprechtage zur Beratung zu Mikrostarter und zur Begleitung des Verfahrens anbieten. Es hat damit im Nachgang von *LandZukunft* die eigene Tätigkeit im Bereich der Gründungsberatung und -finanzierung ausgeweitet. Das Experiment des Angebots einer Mikrofinanzierung hingegen scheint zunächst gescheitert.

4.5 Fazit Tourismusmanagement und Mikrofinanzierung Holzminden

Holzminden hat sich insgesamt dafür entschieden, *LandZukunft* dafür zu nutzen, existierende Strategien und Organisationen zu stärken. Anders als etwa in der Uckermark existiert auch auf der Ebene der Projektträger ein klarer Zusammenhang zwischen den Eigenschaften der Antragsteller selbst, bzw. ihrer Betriebe, und der Bewilligung. Das professionelle Management hat auf die Durchsetzung der entsprechenden Kriterien gesetzt, die im Einklang mit der Entwicklungsstrategie für den Tourismus stehen. Die Strategie findet darüber hinaus überwiegend Zustimmung bei den Anbietern und bei den Mitgliedskommunen. Organisation und Konzept der Tourismusentwicklung scheinen insgesamt tragfähig zu sein und *LandZukunft* wurde effektiv zu ihrer Stärkung verwendet. Da die Finanzierung gesichert und die Zustimmung zur eingeschlagenen Strategie hoch ist und sich auch positive Wirkungen der Tätigkeit des Destinationsmanagements im Hinblick auf die Professionalisierung mancher Anbieter zeigen, könnte es mit der Tourismusstrategie in Holzminden sogar gelingen, einen Multiplikatorzyklus (s. Kapitel III-1) im Tourismussektor anzustoßen.

Das Engagement der Kommunen im SVR scheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht gefährdet. Es gibt allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung des Tourismus und der damit korrespondierenden Tourismusarbeit in den Verwaltungen. Dabei ist tendenziell festzustellen, dass mit der Entfernung zur Weser die Bedeutung des Touris-

mus abnimmt und die Kommunen sehr genau überlegen, ob sich ein Einsatz ihrer knappen finanziellen Ressourcen lohnt.

Die Notwendigkeit der Kommunen, freiwillige Ausgaben wie im Tourismus und damit auch die Mitgliedschaft zum SVR vor den Gremien der Lokalpolitik zu legitimieren, zwingt das Tourismusmanagement zum möglichst zahlenmäßigen Nachweis von Erfolgen seiner Arbeit. Das kann als begrüßenswerter Mechanismus zugunsten einer effizienten Verwendung staatlicher Mittel angesehen werden. Die teilweise Finanzierung der kommunalen Beiträge über den Landkreis und den Weserberglandplan verringert allerdings auch die Transparenz. Eine anreizkompatiblere Stellschraube wäre möglicherweise die Veränderung der Grundlage zur Berechnung der kommunalen Mitgliedsbeiträge, die sich zurzeit vor allem an der Einwohnerzahl festmacht. Möglicherweise könnte die alternative Ausrichtung an touristischen Kennzahlen, wie z. B. der Bettenzahl für einen besseren Kosten-Nutzen-Ausgleich sorgen. Der nachhaltige Erfolg ist aber auch davon abhängig, ob es gelingt, die beiden Themen Wandern und historische Städte so auszubauen, dass die weserfernen Kommunen stärker vom Tourismus profitieren. Gerade bei diesen randständigen Kommunen, die sich aufgrund ihrer Lage nicht eindeutig zur Solling-Vogler-Region zählen, ist die Gefahr, dass sie austreten bzw. sich einer anderen Tourismusorganisation anschließen, höher als bei den „Kernkommunen“.

Auch seitens der Anbieter überwiegt die generelle Zustimmung zu Zielen und Strategie des Destinationsmanagements. Es bestätigt sich, dass es sich bei der Mehrheit der Betriebe um nicht-professionelle Anbieter handelt. Dabei handelt es sich um Einrichtungen, die im Nebenerwerb geführt werden, die selten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte angestellt haben und deren Personal in der Regel über keine fachspezifischen Qualifikationen bzw. Weiterbildungen verfügen. Der SVR und damit auch die *LandZukunft*-Förderung richten sich vor allem an die semi-professionellen Anbieter mit Entwicklungspotenzial. Diese Betriebe entsprechen im Großen und Ganzen nicht-professionellen Angeboten, allerdings mit dem Unterschied, dass sie, auch im Vergleich zu professionellen Betrieben, stärker an Weiterbildungsmaßnahmen interessiert sind. In ihrem Bestreben nach Weiterbildung und Kapazitätsentwicklung scheinen diese Anbieter gerade durch das Beratungsangebot effektiv vom SVR unterstützt zu werden.

Eine Ausrichtung auf professionelle und semi-professionelle Anbieter ist auch insofern sinnvoll, als sie es sind, die die meisten Zusatzangebote bereitstellen und die zu stärkerer Kooperation untereinander sowie mit anderen Anbietern der Freizeitwirtschaft neigen. Gerade diese Anbieter schaffen auf diesem Wege einen zusätzlichen Mehrwert für die Region. Nicht-professionelle Anbieter scheinen eine Zusammenarbeit weniger anzustreben und eher isoliert zu agieren. Es besteht daher auch keine Gefährdung bestehender Strukturen durch das professionelle Tourismusmanagement und sein Bemühen um Professionalisierung der Angebote.

Es ist allerdings einschränkend anzumerken, dass die Gruppe der semi-professionellen Anbieter in der Untersuchung relativ klein ist. Möglicherweise werden zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Angebotsbasis entwicklungsfähiger Betriebe zu verbreitern, um die Destination insgesamt

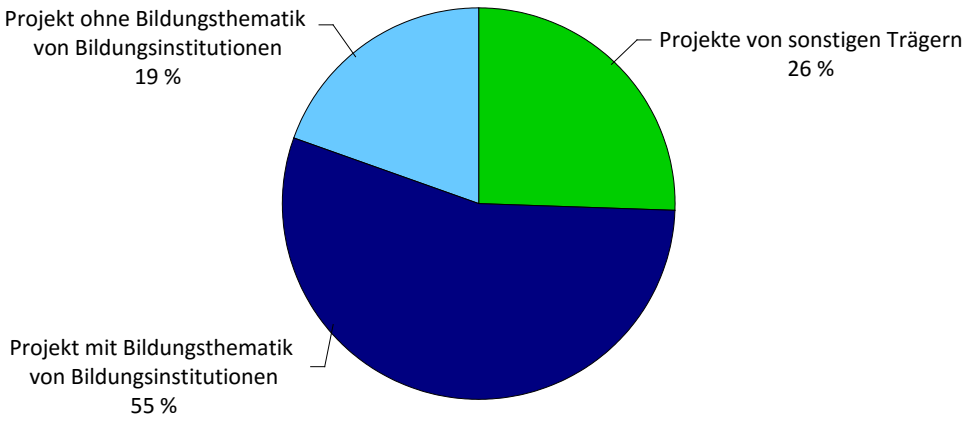
ausreichend attraktiv zu machen. In diesem Zusammenhang ist es sicher auch problematisch, dass die Anbieter selbst eher mit dem Begriff des „Weserberglandes“ auf sich aufmerksam machen – zur Etablierung von „Solling-Vogler“ als aussagekräftige Marke scheint es noch ein längerer Weg zu sein.

Die Bewertung des Angebots einer Mikrofinanzierung in Holzminden fällt deutlich weniger optimistisch aus. Speziell im Tourismus, der eigentlich auch durch das Mikrofinanzangebot in erster Linie angesprochen werden sollte, gibt es kaum Bedarf für Mikrofinanzierung oder sonstige besondere Finanzierungsangebote, weil es schon viele Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten gibt und gerade Tourismusanbieter in der Regel in der Lage sind, sich das notwendige Kapital zu beschaffen. Das Mikrokreditangebot ist für eine bestimmte Klientel und besonders für die Gründung aus der Arbeitslosigkeit heraus interessant. Es funktioniert dann gut in Kooperation mit dem Jobcenter, das Beratungskosten übernimmt. Dieses Zusammenspiel zwischen den Institutionen ist wichtiger als jede weitere Förderung, die entsprechende institutionelle Einbettung hat aber in Holzminden im Rahmen von *LandZukunft* im Bereich der Mikrofinanzierung nicht stattgefunden. Der Versuch der Etablierung eines Mikrofinanzinstrumentes ging nicht auf einen empfundenen Bedarf bei den Entscheidern in Politik, Verwaltung und Banken zurück, sondern war alleine durch das Modellvorhaben selbst und seine Zielsetzungen induziert. Die Beteiligten haben nicht an der Entwicklung der alternativen Finanzierungsinstrumente mitgewirkt, weil sie von ihrer Notwendigkeit überzeugt waren, sondern weil sich die Gelegenheit dazu geboten hat. Hier wurde also mit Förderanreizen ein Weg induziert, der sich letztlich als wenig fruchtbar erwiesen hat. Gestärkt werden bei einer solchen Entwicklung vor allem Institutionen, die auf diese Art von Projekten angewiesen sind. Eine solche Stärkung der Förderwirtschaft geht in der Regel weniger auf Ziele oder Strategien der regionalen Akteure zurück als vielmehr auf die Anreize, die durch Projektfördermittel von höheren politischen Ebenen gesetzt werden.

5 Bildungsträger als Akteure und Impulsgeber (Birkenfeld)

Der Landkreis Birkenfeld hatte zu Beginn der Umsetzung des Modellvorhabens *LandZukunft* Schwierigkeiten, Projektträger insbesondere für die größeren sogenannten „Starterprojekte“ zu finden (s. Kapitel I-3.2.5). Infolge dieser Schwierigkeiten mussten Projektträger gefunden werden, die in der Lage waren, die geplanten Anfangsprojekte zügig und zuverlässig zu realisieren und eigene Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Vor allem in dem örtlichen Standort der Hochschule Trier, dem Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB), aber auch in anderen Hochschulen und Bildungseinrichtungen wurden solche Partner gefunden. 74 % der Projektfördermittel aus *LandZukunft* im Landkreis Birkenfeld wurden an große Bildungsinstitutionen (Hochschulen und ein Berufsförderungswerk) als Projektträger vergeben, wieder 74 % davon (55 % aller Projektmittel) gingen an Projekte, die zumindest teilweise auf die Themen Bildung und Ausbildung abzielten (Abbildung III-5.1). Anders als in der *LandZukunft*-Region Dithmarschen handelte es sich beim Thema Bildung nicht um einen strategischen Schwerpunkt in Birkenfeld, auch wenn es teilweise im Starterprojekt „Kooperationsdreieck“ angelegt war. Die Mehrzahl der bildungsrelevanten Projekte ergab sich eher aus der individuellen Themensetzung der Projektträger als aus einer gezielten Auswahl.

Abbildung III-5.1: Verteilung der *LandZukunft*-Mittel an Bildungsinstitutionen und andere



Quelle: Eigene Darstellung; Projektliste des Landkreises Birkenfeld.

Insgesamt waren Hochschulen und Berufsförderungswerk die Träger von acht von zwanzig geförderten Projekten. Aus diesem Grund und weil der Umwelt-Campus Birkenfeld auch Träger der zentralen Starterprojekte „Kooperationsdreieck“ und „Made in BIR“ war, lag der Fokus der Begleitforschung auf der Untersuchung der Bedeutung der lokalen Bildungsinstitutionen UCB und des Berufsförderungswerkes der Elisabeth-Stiftung (BFW) für *LandZukunft* und für die Region. Für die nähere Betrachtung wurden außerdem die Projekte mit Bildungsthematik ausgewählt:

- Kooperationsdreieck Schule-Wirtschaft-Hochschule, UCB: Gefördert mit 193.000 €,
- Internetplattform "Vitamin BIR" (ehemals "Made in BIR"), UCB: Gefördert mit 187.000 €
- Zentrum für Weiterbildung und E-Mobilität ZEWEM (EmobZ), UCB: Gefördert mit 192.000 €

- Implementierung eines Ausbildungsverbundes im Landkreis Birkenfeld zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, BFW: Gefördert mit 200.000 €

Ziel des **Kooperationsdreieckes** war es, Schule, Wirtschaft und Hochschule in der Region stärker zu vernetzen. Der Schwerpunkt der Arbeit im Projekt lag vor allem auf der Zusammenarbeit zwischen Schulen und der Hochschule. Das Ziel von **Vitamin BIR** bestand letztlich darin, eine digitale Informationsplattform zu entwickeln und zu evaluieren, die von Arbeitssuchenden, Studierenden und Schülern, die Kontakt zu Unternehmen suchen und von den Unternehmen selbst genutzt und mit Angeboten zum Bereich Arbeit und Aus- und Weiterbildung in der Region gefüllt werden kann. Das **Zentrum für Weiterbildung und E-Mobilität** sollte im Rahmen von *LandZukunft* dazu beitragen, dass die Idee der Elektromobilität und das notwendige Wissen für ihre Verbreitung weiter gestärkt werden. Dazu sollten Schulungen für Schüler allgemeinbildender Schulen ebenso wie für Kfz-Werkstätten entwickelt und angeboten sowie die Bevölkerung über das Thema Elektromobilität aufgeklärt werden. Bei der Implementierung eines **Ausbildungsverbundes** ging es darum, dass das BFW ein Angebot entwickelt, in dem es als Dienstleister Teilbereiche der betrieblichen Ausbildung übernimmt, die im Ausbildungsbetrieb z. B. wegen des Fehlens der technischen Ressourcen nicht vermittelt werden können. Ein Ziel ist es, mehr Betriebe der Region zur Ausbildung zu befähigen und zu motivieren.

Wie in Kapitel III-1 ausgeführt, geht die Begleitforschung davon aus, dass die Analyse der beteiligten Organisationen, ihrer Ressourcen, Netzwerke, Strategien und letztlich ihrer Ziele und der Motive ihrer Mitarbeiter, eine Voraussetzung für die Beurteilung ihrer Projekte und ihrer Förderung ist. Bei der Untersuchung in der *LandZukunft*-Region Birkenfeld standen folgende Fragen im Vordergrund:

(1) Waren die Bildungsinstitutionen nur deshalb so prominent in der Förderung vertreten, weil sie die Kapazitäten hatten, als Träger großer Projekte zu fungieren, oder agieren sie in der Region und für *LandZukunft* auch als Wissens- und Netzwerk-Broker?

(2) Konnte über *LandZukunft* die Bedeutung der Institutionen für die Region durch bessere Vernetzung und eine Verbesserung ihrer Kenntnis der lokalen Situation erhöht werden?

(3) Haben die geförderten Projekte mit Bildungsfokus einen nachhaltigen Einfluss auf die Einrichtungen selbst und darüber hinaus auf die Bildungs- und Ausbildungslandschaft in der Region?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden insgesamt 5 Interviews mit den Projektverantwortlichen der oben angeführten Bildungsprojekte und mit leitenden Personen des UCB und BFW geführt. Ergänzend wurden weitere Dokumente und Pressemeldungen zu den beteiligten Institutionen ausgewertet und Interviews mit Unternehmen des Landkreises Birkenfeld aus der ersten Phase der Begleitforschung (s. Küpper et al., 2014) nochmal vor dem Hintergrund der neuen Fragestellungen analysiert. Es wurde sowohl eine vergleichende Perspektive in der Untersuchung der Unterschiede zwischen Einrichtungen und Projekten, als auch, z. B. in der Rekonstruktion von Ko-

operationsprozessen und -strukturen, eine rekonstruierende und synthetisierende Herangehensweise genutzt. Dafür wurden die Interviews und das ergänzende Material entsprechend der Leitthemen der Untersuchung kategorisiert. Im Folgenden werden anhand dieser Informationen und des theoretischen Vorwissens (Kapitel III-5.1) nacheinander Ziele und Ressourcen von UCB und BFW (Kapitel III-5.2), ihre Rollen in der Region (Kapitel III-5.3) bzw. im Modellvorhaben *Land-Zukunft* (Kapitel III-5.4) sowie die Bedeutung des Modellvorhabens für die Einrichtungen (Kapitel III-5.5) und für die Region (Kapitel III-5.6) diskutiert. Das letzte Kapitel III-5.7 zieht aus der Entwicklung der Einrichtungen und ihrer Projekte Schlussfolgerungen im Hinblick auf die zu erwartende Nachhaltigkeit der Förderung.

5.1 Hochschulen in peripheren Regionen und in Birkenfeld

Birkenfeld wurde wirtschaftlich durch zwei Entwicklungen der letzten Jahrzehnte stark getroffen: Durch den Strukturwandel in der Schmucksteinindustrie mit der nahezu vollständigen Verlagerung der handarbeitsintensiven Produktion in außereuropäische Fertigungsstätten und durch die Konversion der Stützpunkte des US-Militärs. Zu den Lichtblicken in dieser schwierigen Entwicklung gehören die Anpassung und strategische Neuaufstellung der ehemaligen Zuliefererbetriebe der Schmuckindustrie vor Ort und die Ansiedlung des Hochschulstandortes „Umwelt-Campus Birkenfeld“, einem Standort der Hochschule Trier. Diese beiden Entwicklungen fanden weitgehend unabhängig voneinander statt. Der Strukturwandel in der Schmuckindustrie begann bereits in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts, die Produktionsbetriebe suchten sich in den zwei folgenden Jahrzehnten neue Geschäftsfelder oder verschwanden weitgehend. Der heutige Produktionssektor im Landkreis Birkenfeld mit seinen metallverarbeitenden Betrieben, Maschinenbauern und Automobilzulieferern und die meisten seiner Unternehmen haben ihren Ursprung in dieser Transformationsentwicklung. Der UCB wurde 1996, also zu einem Zeitpunkt da der Strukturwandel der Schmucksteinindustrie bereits weit fortgeschritten war, auf Betreiben des damaligen Landrats des Landkreises Birkenfeld auf dem Gelände des ehemaligen US-Militär-Lazaretts gegründet. Mit der Gründung des Standorts wurden angesichts der anhaltenden Strukturschwäche der Region, die sich vor allem in niedrigen Löhnen und der Abwanderung gerade junger, gut qualifizierter Leute manifestierte, viele Hoffnungen verbunden.

Aus der Diskussion um die Funktion von Hochschulen in der Entwicklung ländlicher Räume wissen wir, dass Hochschulen auf verschiedenen Wegen wirken: Zum einen entstehen durch die Anwesenheit der Hochschule und vor allem ihrer Studierenden Nachfrage- und Bevölkerungseffekte, die zunächst einmal nichts mit der Tätigkeit der Hochschule zu tun haben. Hochschulen wird über die reinen „Anwesenheitseffekte“ hinaus (Schneider et al., 2015) ein positiver Einfluss auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung zugeschrieben. Das kann über den Fachkräfteeffekt passieren, dann müsste die Hochschule aber ihre Ausbildung auf die Beschäftigungspotenziale in der Region ausrichten (Jaeger und Kopper, 2014). Die Kopplung zwischen Unternehmen und Ausbildung an der Hochschule könnte durch Praktika, Studienarbeiten oder Teilzeitarbeit der Studierenden in den Unternehmen gesteigert werden (Jaeger und Kopper, 2014). Sie kann aber auch

über einen direkteren Wissenstransfer z. B. durch gezielte Technologieentwicklung, gemeinsame Forschungsprojekte oder Beratungsleistungen (Santoro und Chakrabarti, 2002) erfolgen.

Schließlich können Hochschulen bewusst im Bereich der Regionalentwicklung aktiv werden, sodass sich „Aktivitätseffekte“ ergeben (Schneider et al., 2015). Dabei muss diese Aktivität eng mit ihren eigenen Interessen verbunden sein, um nachhaltig und belastbar zu sein, da die Hochschule sonst im Wettbewerb um Legitimation und Reputation und letztlich um Mittel für Lehre und Forschung ins Hintertreffen gerät. Es gibt verschiedene Modelle zur Erklärung der regionalen Aktivität von Hochschulen (Trippl, 2015), die mit dieser Forderung kompatibel sind. Diese lassen sich wie folgt charakterisieren:

Die „**Unternehmerische Universität**“ strebt neben ihren traditionellen wissenschaftsorientierten Zielen nach der Kommerzialisierung des Wissens (Trippl, 2015). Gerade Fachhochschulen, die oft nur über eine geringe Sockelfinanzierung ihres Lehr- und Forschungsbetriebs verfügen, werden fast zwangsläufig zu Spezialisten im Bereich der Mittelakquise und der Vermarktung ihrer Kernkompetenzen. Das erfordert ganz neue Managementstrukturen und ein neues Know-how, aber auch Ressourcen, die dann nicht für Lehre und Forschung selbst eingesetzt werden können. Die kommerziellen Aktivitäten oder Projekte, die um der Mittelmobilisierung Willen durchgeführt werden, passen in unterschiedlichem Ausmaß zu den Zielen von Lehre und Forschung. Spezialisiert sich die Hochschule besonders auf die Mobilisierung privater Mittel, so wird sie sich im technischen Bereich auf die Bedarfe von Unternehmen einstellen, möglicherweise auf die Bedarfe lokaler Unternehmen. Der Fokus auf lokale Unternehmen ist aus Sicht der Hochschule vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verknüpfung der Aktivitäten mit der Lehre sinnvoll. Die Spezialisierung auf die Mobilisierung öffentlicher Mittel kann zu einer regionalen Ausrichtung führen, wenn die öffentliche Förderung einen entsprechenden Fokus aufweist. Wie gut die entsprechenden Projekte dann tatsächlich zu Hochschule und Region passen, hängt von vielen weiteren Faktoren ab; dabei besteht die Gefahr der Fehlallokation von Mitteln in leicht abzuwickelnden Projekten unter dem Anreiz der Mittelmaximierung.

Der Ansatz des „**Regionalen Innovationssystems**“ erklärt auch solche Beziehungen zwischen Unternehmen und Region, die nicht auf ein pekuniäres Interesse zurückgehen (Trippl, 2015). Neben Auftragsforschung, Consulting und vertraglich geregelten Kooperationen zu Forschung & Entwicklung (F&E) werden hier vor allem informelle Prozesse des Wissens-Spillover betrachtet. In wie fern eine Hochschule solche Funktionen im Wissenstransfer vor allem zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) besitzt, hängt stark von der strategischen Bedeutung der regionalen Einbettung für Forschung, Lehre und Ressourcenmobilisierung der Hochschule ab und davon, wie stark ihre Netzwerke in die Region hinein sind. Entscheidend ist auch die Branchen- und Unternehmensstruktur vor Ort. Auch wenn selbst KMU aus Nicht-Hochtechnologie-Branchen zunehmend wissenschaftliches Wissen nachfragen (ebd.), ist die Kommunikation mit der Hochschule für sie doch in der Regel deutlich schwerer als für Unternehmen der Hochtechnologie oder anderer F&E-intensiver Branchen.

Das Erklärungsmodell der „**Modus 2-Universität**“ (Trippl, 2015) schließlich geht davon aus, dass Wissenschaft heute verstärkt mit Wissensproduzenten konkurriert, die nicht dem wissenschaftlichen Betrieb zugehören, und dass sie sich dementsprechend stärker durch die Demonstration ihrer gesellschaftlichen Relevanz legitimieren muss. Zu diesem Zweck ist sie zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen („Transdisziplinarität“) gezwungen. In dieser Erklärung liegt der Fokus weniger stark auf der Zusammenarbeit alleine mit wirtschaftlichen Akteuren, sondern sie sollte auch andere öffentliche und private Akteure und Gruppierungen umfassen.

Die beschriebenen Modelle stehen nicht im Widerspruch zueinander; vielmehr kommen in jedem Modell neue Stufen der Zusammenarbeit hinzu. Eine Hochschule, die sich auf die Maximierung öffentlicher Mittel spezialisiert, mag lokale Partner benötigen, ob allerdings die Zusammenarbeit nachhaltig ist und über die einzelnen Projekte hinaus geht ist oft fraglich. Eine genauere Passung auf die Bedarfe der lokalen Wirtschaft ergibt sich wahrscheinlich, wenn die Hochschule (auch) auf die Mobilisierung privater Mittel ausgerichtet ist. Ob die Hochschule darüber hinaus über informelle Kooperationen und Netzwerke in die Region hinein wirkt, hängt von der Abhängigkeit der Hochschule von lokalen Ressourcen, vom lokalen Branchenspektrum und von den Netzwerken ab. Ob schließlich die Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen aus wissenschaftlichem Interesse gesucht wird, hängt vom Fächerspektrum der Hochschule ebenso ab wie von ihrem wissenschaftlichem Selbstverständnis und der Ausrichtung ihrer Lehrtätigkeit.

5.2 Ziele und Ressourcen von Umwelt-Campus und Berufsförderungswerk

Um die zu erwartende Nachhaltigkeit von Projekten einschätzen zu können, ist es wichtig zu analysieren, wie sich ein Projekt in die Strategie seines Trägers einfügt. Die Strategie schlägt sich zum Beispiel in den allgemeinen Zielen der Trägerorganisationen, ihrer Finanzierungsstruktur, ihren spezifischen Wissensressourcen und ihren Netzwerke nieder.

Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB)

Der UCB gehört zwar zur Hochschule Trier, agiert aber relativ selbständig und tritt auch als gesonderter Akteur in der Außendarstellung auf. In ihrer strategischen Positionierung bemüht sich die Hochschule um Internationalisierung und überregionale Netzwerke, aber auch um eine praxisnahe Ausbildung, die wiederum gute Kontakte auch zu Unternehmen der Region voraussetzt. Im Sinne der Internationalisierung verfolgt die Hochschule Austauschprogramme und bietet englische Studiengänge an. Die Strategie der Internationalisierung ist nach Aussage der Interviewpartner am UCB angesichts der abnehmenden Zahl junger Leute in der Region für die Werbung von Studierenden wichtig. Die jungen Leute aus dem Ausland sollen aber auch die deutsche Sprache lernen, um für den deutschen Arbeitsmarkt qualifiziert zu werden, denn viele kommen aus Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit. Studierende aus anderen Regionen kommen nach Aussage der Interviewpartner allgemein mit bestimmten Erwartungen nach Birkenfeld und fordern deshalb mehr von der Hochschule. Es gibt auch Kontakte zu anderen nachhaltigkeitsorien-

tierten Hochschulen z. B. zur Leuphana Universität in Lüneburg. Die praxisnahe Ausbildung ist der Hochschule wichtig, sie hat den Anspruch, berufsfertige Bachelor-Absolventen zu entlassen. Aber auch die Professoren sollen den Praxisbezug nicht verlieren; deshalb wird es als Vorteil gesehen, Projekt- und Praxispartner auch in der Region statt nur von außerhalb zu haben. Deshalb und weil die Studierenden überwiegend aus der Region kommen sieht sich die Hochschule trotz ihrer bewussten Öffnung nach außen als regionalen Akteur, der darauf angewiesen ist, dass die Region lebenswert bleibt.

Der UCB hat als Fachhochschule wenig öffentlich finanzierte Forschungsinfrastruktur. Das zum UCB gehörende Institut für angewandtes Stoffstrommanagement (IfaS), das auch *LandZukunft*-Projekte koordiniert hat, ist mit einem Drittmittelvolumen von etwa 6 Mio. € pro Jahr eines der drittmittelstärksten Institute an deutschen Fachhochschulen (Helling und Heck, 2016), wobei öffentliche Mittel nach Aussage der befragten Akteure einen Großteil davon ausmachen. Die meisten Aktivitäten laufen über entsprechende Projektfinanzierungen und die entsprechenden Ausschreibungen werden regelmäßig sondiert. Zu diesem Zweck gibt es auch eine Fundraising-Abteilung, die nach der Erläuterung der Interviewpartner weniger auf Anfrage agiert, sondern selber aktiv wird oder auch eingehende Kooperationsanfragen von Projektpartnern bearbeitet. Ein weiteres Beispiel für die professionelle Akquise von Projektfördermitteln ist die befristete Einstellung eines Forschungsreferenten an der Hochschule Trier, der vor allem Anträge im Rahmen des europäischen Forschungsförderungsprogramms „Horizon 2020“ stellen soll. Diese Einstellung erfolgte ihrerseits im Rahmen einer Projektförderung. Die starke Abhängigkeit von Projektmitteln schafft nach der Einschätzung der Interviewpartner große Unsicherheiten und geht vor allem dann mit hohen Kosten einher, wenn Anträge scheitern. Das Problem wurde folgendermaßen zusammengefasst: Je erfolgreicher man ist, umso mehr Personal stellt man ein, und umso mehr Leute möchte man dann auch halten, sonst verliert man ja die Erfahrung derer, die etwas länger dabei sind wieder.[1] Es ist unter diesen Umständen wichtig, eine Kernmannschaft zu halten und zu stabilisieren. Unter den Projektmitarbeitern außerhalb dieses „Kerns“ ist der Wechsel nach Aussage der Befragten schon deshalb unvermeidbar, weil diese sonst in der Besoldungsgruppe zu hoch rutschen und zu teuer werden. Bei diesen Stellen handelt es sich also um Qualifikationsstellen im Sinne des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, wobei aus Sicht der Fachhochschule erschwerend hinzukommt, dass sie selber keine Promotion anbieten kann.

Neben der zumeist öffentlichen Projektfinanzierung sind Direktaufträge aus der Wirtschaft nach Aussage der Interviewpartner das zweite große Standbein der Finanzierung. Längerfristige Projekte gibt es in diesem Bereich kaum. Im technischen Bereich geht die Tätigkeit höchstens bis zur Entwicklung erster Prototypen, allgemein geht es z. B. um die Bewertung von Konzepten, um Gutachten und Stellungnahmen, immer aber um eher kurzfristige Tätigkeiten an die sich dann wieder neue Projekte mit neuen Inhalten anschließen. Insgesamt fällt es der Hochschule nach

[1] Dabei handelt es sich um eben jenen Mechanismus, der wachsende Organisationen zwingt, zunehmend Ressourcen in die Mittelmobilisierung zu investieren, der auch in Kapitel III-3 der vorliegenden Studie am Beispiel der sozialen Organisationen der Region Uckermark heraus gearbeitet wurde.

Aussagen der Interviewpartner relativ schwer, tiefergehende Forschungskontakte zu den Unternehmen der Region herzustellen. Das liegt einerseits an den Unternehmen vor Ort, die zu den KMU mit weniger strategisch geplanten F&E-Aktivität gehören, es liegt aber auch an der Ausrichtung der Hochschule selbst, deren umweltbezogene Fragestellungen die Unternehmen vielfach eher am Rande tangieren. Hinzu kommt, dass der Umwelt-Campus Birkenfeld mit 19 Jahren noch relativ jung ist und nicht auf langfristig gewachsene Strukturen zurück greifen kann; außerdem sind, wie in vielen Fachhochschulen, die persönlichen Netzwerke mancher Professoren in der Region eher schwach, weil Professoren teilweise nicht vor Ort leben.

Die Hochschule stellt auch mit dem Landkreis Birkenfeld gemeinsam Projektanträge, wobei die Initiative umso stärker bei der Hochschule liegt, je forschungsorientierter ein Projekt ist. Eine längerfristige strategische Zusammenarbeit ergab sich im Zusammenhang mit dem 2015 eröffneten Nationalpark Hunsrück-Hochwald. Für andere Aktivitäten treten auch schon einmal Sponsoren ein, z. B. die Sparkasse. Ein großer Energieversoger der Region hat z. B. dem E-Mobilzentrum eine Ladestation und ein E-Fahrzeug finanziert. Eine vermittelnde Stelle ist der Verein „Freunde der Hochschule“, dem es um die Finanzierung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, von Exkursionen und anderen Veranstaltungen geht.

Angesichts dieser Situation handelt es sich bei UCB und IfaS um „unternehmerische“ Forschungseinrichtungen, die schon aufgrund ihrer geringen Sockelfinanzierung neben ihren traditionellen Zielen der Wissensgenerierung und -vermittlung auf die Kommerzialisierung ihres Wissens (Trippl, 2015) abzielen müssen. Das steht aufgrund der bewusst anwendungsorientierten Ausrichtung der Einrichtung und der angestrebten beruflichen Qualifikation ihrer Absolventen auch im Einklang mit ihren inhaltlichen Zielen. Wie schon im Kapitel III-3 für die sozialen Organisationen der Uckermark herausgearbeitet, beeinflussen sich auch hier die Finanzierungsstrategie und die inhaltliche Entwicklung gegenseitig. Aus Sicht der Hochschule selbst scheint trotz des großen Aufwandes der Ressourcenmobilisierung die Entwicklung einer tragfähigen Gesamtstrategie mit hinreichender inhaltlicher Konsistenz in Forschung und Lehre gelungen zu sein. In wie fern das auch für die inhaltliche Konsistenz der lokalen Projekte aus Sicht der regionalen Partner gilt, wird im Folgenden zu untersuchen sein.

Berufsförderungswerk (BFW)

Ähnlich wie die Hochschule steht auch das BFW als freier Träger unter Ressourcendruck. Nach ihrem traditionellen Aufgabenspektrum helfen die bundesweit 33 BFW den Auftrag der Wiedereingliederung zu erfüllen (Deutscher Bundestag, 2013). Sie bieten die Möglichkeit zur Arbeitserprobung/Eignungsabklärung, Vorbereitungslehrgänge, Umschulung und Qualifizierung sowie Unterkunft (ebd.). Dabei wird die Umschulung und Qualifizierung in den Berufsfeldern Informations- und Telekommunikationstechnik, Medien- und Drucktechnik, Zeichner, Techniker und Ingenieure, Garten- und Landschaftsbau, Gesundheitswesen sowie Sozialwesen angeboten (ebd.). BFW arbeiten seit 2004 wirtschaftlich selbständig (ebd.). Ihre Maßnahmen müssen großenteils die Mittel erwirtschaften, die zur Bezahlung des Personals notwendig sind, wobei die Mittel für die klassi-

schen Aufgabenbereiche der BFW im Bereich von Rehabilitationsmaßnahmen seit Jahren tendenziell rückläufig sind[2] ebd.).

Dementsprechend versucht das BFW Birkenfeld, sich neue Tätigkeitsbereiche z. B. in der überbetrieblichen Ausbildung zu erschließen, die eine Nutzung der aufgebauten Kompetenzen und Kapazitäten und ihre Weiterentwicklung ermöglichen. Die eigenen Kompetenzen und Netzwerke werden also für den Aufbau neuer Angebote in angrenzenden Tätigkeitsbereichen genutzt, die nach Möglichkeit den Zugriff auf alternative Finanzierungsquellen erleichtern. Eine der Kernkompetenzen im BFW besteht nach Aussage des Interviewpartners in Birkenfeld in dem sehr guten und fundierten Überblick der Mitarbeiter über Ausbildungsinhalte verschiedenster Berufszweige und in den sozialpädagogischen Fähigkeiten, die in der (Wieder-)Eingliederung von Personen mit anfänglichen Vermittlungshemmnissen in die Arbeitswelt gefragt sind.

Synthese

Die Hochschule hat ein allgemeines Interesse an der Region als ihrem Standort und als Heimat der großen Mehrheit ihrer Studierenden. Die inhaltlichen Schnittstellen zwischen Themen von Politik und Unternehmen einerseits und Forschungsthemen der Hochschule andererseits sind (noch) eher oberflächlich. Gleichzeitig suchen die Institute des UCB immer wieder nach Partnern für Projekte, die sie in großem Umfang durchführen, um ihre Forschung zu finanzieren. Daraus ergeben sich überwiegend kurzfristige Kooperationen mit der Gefahr, dass Projekte nach Abschluss der Laufzeit nicht weitergeführt werden. Etwas anders ist das beim BFW, das institutionalisierte Kontakte zu vielen Partnern in der Region hat. Weil es sich strategisch neu orientiert, sucht man dort nach langfristigen Kooperationspartnern und Betätigungsfeldern. Das BFW führt deshalb weniger Projekte in einem deutlich begrenzteren Themenbereich durch, hat dann aber auch eher die Bereitschaft zu längerfristigem Engagement über die Projektlaufzeit hinaus.

5.3 Die Rollen von UCB und BFW in der Region

Ob Projekte weitere Entwicklungen in einer Region anstoßen können, kann auch davon abhängen, wie ihre Träger in der Region vernetzt sind, welche Funktionen sie dort haben, wie bekannt sie sind und wie ihre Rolle in der Region von anderen beurteilt wird.

Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB)

Studierende des UCB haben unter Betreuung zweier Professoren im Zusammenhang mit *LandZukunft* Unternehmen des Landkreises nach ihrer Sicht auf die Hochschule gefragt (Auer et al.,

[2] Es ist allerdings schwierig, Genaueres über die finanzielle Situation der BFW zu erfahren. In der Antwort des Deutschen Bundestages auf eine entsprechende Anfrage heißt es hierzu: „Zahlen über Erlöse und Personal der Berufsförderungswerke (BFW) liegen der Bundesregierung nicht vor. Die 28 BFW, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales entwickelten sogenannten Netzplanes die bundesweit flächendeckende Versorgung für die Wiedereingliederung behinderter Menschen sicherstellen sollen, sind seit dem 1. Januar 2004 wirtschaftlich selbstständig."

2014). Das Ergebnis war, dass die Unternehmen des Landkreises aus den verschiedensten Branchen nur in der Minderheit über Kooperationsmöglichkeiten mit der Hochschule Bescheid wussten. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Kooperation mit der Hochschule sicher auch nicht für Unternehmen aller Branchen gleichermaßen interessant ist. Die Unternehmen, von denen nur eine sehr kleine Minderheit tatsächlich mit der Hochschule kooperiert, würden nach eigenen Angaben neben einer hohen Praxiserfahrung der Studierenden und Absolventen auch einer langfristigen strategischen Partnerschaft hohes Gewicht in der Beurteilung des Wertes einer Kooperation zumessen.

Die Interviews, die im Rahmen der Begleitforschung mit Unternehmen in Birkenfeld geführt wurden, fanden überwiegend in Branchen statt, die der Hochschule etwas näher stehen. Es hat sich dabei gezeigt, dass der UCB nur eine Hochschule unter vielen ist, mit denen kooperiert wird. Nachhaltige strategische Kooperationen werden zwar laut dieser Interviews von den Unternehmen gewünscht, sie sind aber die Ausnahme. Von den Unternehmen wird in der Befragung der Begleitforschung noch ein ganz anderer Aspekt der Hochschule als positiv für die lokale Wirtschaft hervorgehoben: Die Fachhochschule sei als zusätzliches unterstützendes Argument von Bedeutung für die weitere Niederlassung chinesischer Handelsunternehmen in Birkenfeld, weil die deutsche Hochschulbildung in China gut angesehen sei.

Absolventen der UCB wurden auch in den Unternehmen, die die Aktivitäten und Angebote des UCB schätzen und nutzen, lange eher zögerlich eingestellt, inzwischen beschäftigt aber nach Auskunft eines Interviewpartners aus der Hochschule fast jedes Unternehmen der Region mit mehr als 50 Mitarbeitern mindestens einen Absolventen oder eine Absolventin des Umwelt-Campus. Als Grund für die geringe Kooperation in Forschung und Entwicklung mit der Hochschule wird von den Unternehmen angeführt, dass das Fächerspektrum des UCB als inhaltlich zu weit entfernt vom eigenen Bedarf gesehen wird. Gleichzeitig wird von politischer Seite betont, dass gerade der Umweltfokus weiter entwickelt wird und ein „Umweltcluster“ oder eine „Energieregion“ entstehen soll. Auch die starke Fokussierung auf die Mobilisierung von Fördergeldern und die so empfundene geringe Umsetzungsorientierung der Hochschule werden in der Unternehmensbefragung der Begleitforschung beklagt.

Möglicherweise erschweren auch der immer wieder beklagte für Birkenfeld ungünstige Zuschnitt der Bezirke der Industrie und Handelskammer (IHK) und der Handwerkskammer (HWK) und die daraus folgende relativ geringe Bedeutung der Kammern in der Region die Zusammenarbeit mit den Unternehmen. Der UCB gehört zur Fachhochschule Trier und arbeitet daher mit der dortigen IHK und HWK zusammen, während das den Unternehmen in Birkenfeld versagt wird, weil sie zum Kammerbezirk Koblenz gehören. Die Hochschule hat also Berührungspunkte mit den Kammerbezirken der IHK Trier, Koblenz und Saarland. Der Nachbarkreis St. Wendel im Saarland ist für die Hochschule in der Zusammenarbeit mit Unternehmen wichtig, weil die Wirtschaft dort prosperiert und gute Kontakte zur dortigen Wirtschaftsförderung bestehen. Von Unternehmen des Landkreises Birkenfeld wird der UCB deshalb manchmal auch als Brücke in den Nachbarkreis gesehen.

Während die einzelnen befragten Unternehmen selten von Kontakten zum UCB berichten, ist die Wahrnehmung in der Hochschule selbst etwas anders. So gibt es nach Aussage der Interviewpartner am UCB eine Gruppe von Unternehmen in Idar-Oberstein, mit denen die Hochschule intensiveren Kontakt hat. Vereinzelt werden Studien beim IfaS in Auftrag gegeben. Seltener gibt es nach Aussage der Interviewpartner aus der Hochschule auch Aufträge von Unternehmen, die z. B. das technische Equipment der Hochschule für Analysen nutzen möchten. Ein Geschäftsführer eines der größeren Technologieunternehmen der Region, das zuvor verstärkt mit anderen Hochschulen zusammen gearbeitet hatte, arbeitet jetzt nach ersten persönlichen Kontakten intensiv mit der Hochschule zusammen. Diese Zusammenarbeit umfasst gemeinsame Forschungsprojekte, die Einstellung von Absolventen, die Übernahme von Lehraufträgen durch die Mitarbeiter des Unternehmens und eine Honorarprofessur des Geschäftsführers.

Vor allem im Institut für angewandtes Stoffstrommanagement (IfaS) betont man, dass man in verschiedenen Projekten auch mit Unternehmen in der Region zusammen arbeitet. Das kann auf sehr unterschiedlichen Ebenen geschehen, im Elektromobilitätsprojekt in *LandZukunft* steht man z. B. mit den lokalen Automobilzulieferern bezüglich des Baus größere Batteriekästen aus Kunststoff in Kontakt, andere Unternehmen haben die Schaltschränke für Ladesäulen gebaut. Vom IfaS wird betont, dass das Thema Umwelt und Energie alle Unternehmen treffe. Darüber ließe sich also mit Unternehmen der unterschiedlichsten Größen und Branchen kooperieren, was z. B. in den durch die Hochschule durchgeführten und vom Land geförderten „Effizienzchecks“ passiere. In diesem Zusammenhang wird unter Leitung der Hochschule und mit Fördermitteln aus *LandZukunft* auch ein Netzwerk von KMU zur Förderung der Energieeffizienz etabliert. Sieben Unternehmen, darunter viele, die im *LandZukunft*-Prozess engagiert waren, haben bis Mitte 2015 ihre Beteiligung vertraglich zugesichert.[3] Derartige „Lernende Energieeffizienz-Netzwerke“ (LEEN-Netzwerke)[4] werden schon seit 2011 in verschiedenen Regionen unter Förderung durch das Bundesumweltministerium (BMUB) entwickelt und aufgebaut, sodass die Idee an sich nicht neu ist.

Die Interviewpartner aus der Hochschule betonen, dass man auf die Unternehmen in der Region angewiesen sei, weil die Studierenden dort Praktika machen würden. Außerdem wird ein hoher Anteil der Abschlussarbeiten mit Praxisbezug geschrieben, wobei die Studierenden sich aber Partner im ganzen Bundesgebiet suchen. Das gilt auch für das Duale Studium. Partner sind hier überwiegend Unternehmen ab 500 Mitarbeiter, davon abgesehen gibt es in der Region auch einige kleinere Partnerunternehmen. In den Gesprächen mit der Begleitforschung wird erklärt, überregionale Partnerunternehmen zu gewinnen sei etwas mühsamer, es sei aber auch in der Region nicht einfach, Unternehmen für die Idee zu gewinnen. Die Akademisierung der Unternehmen verlaufe zwar langsam, aber die Unternehmen würden zunehmend feststellen, dass sie mit steigenden Anforderungen qualifiziertere Mitarbeiter in den Führungspersonen benötigten. Die Unternehmen böten dann Plätze für das duale Studium an, wenn sie merkten, dass sie dadurch bes-

[3] http://www.stoffstrom.org/aktuelles/newsdetails/ansicht/energieeffizienz-netzwerk-birkenfeld-erfolgreich-etabliert/

[4] http://www.energie-effizienz-netzwerke.de/een-de/index.php

sere Bewerber bekämen als durch das Angebot „einfacher“ Ausbildungsplätze. Dadurch würde zum einen ein Teil der besseren Schulabgänger in der Region gehalten und zum anderen würde der Kontakt zu den Unternehmen zunehmend leichter, wenn in immer mehr Unternehmen auch ehemalige Studierende arbeiten. Gründungen durch Absolventen der noch relativ jungen Hochschule spielen bisher nach Einschätzung der Interviewpartner auch deshalb eine geringe Rolle in Birkenfeld, weil Studierende in der Regel zunächst Berufspraxis in bestehenden Unternehmen zu gewinnen versuchen.

Relativ wichtig für die regionale Vernetzung ist der Verein „Freunde der Hochschule“, der z. B. eigeninitiativ die „Nacht der Wirtschaft“ veranstaltet. Der Verein hat alle zwei Monate eine Vorstandssitzung, die über die Förderung von Projekten der Hochschule entscheidet. Auch die Wirtschaftsförderung vermittelt Kontakte zu Unternehmen:

> „*Dass da eben der Wirtschaftsförderer sozusagen überall seine Finger drin hat.*“ (blz08int01 597-603)

Auf der Seite der Hochschule steht dem ein besonders aktiver Professor gegenüber, der vor Ort lebt und viele Kontakte hat. Auch in Bezug auf das Unternehmenscluster „HartSpröd“ ist die Wirtschaftsförderung mit der Überlegung einer möglichen gemeinsamen Anschaffung eines Großgerätes an die Hochschule herangetreten.

Vom UCB aus bestehen auch weitere Kontakte zu Politik und Verwaltung der Region. Auf Leitungsebene gibt es direkte Kontakte zum Landrat. Es existiert ein sogenannter Runder Tisch, zu dem sich die Verantwortlichen der Stadt Birkenfeld, der Verbandsgemeinde Birkenfeld, der Wirtschaftsförderung des Landkreises Birkenfeld sowie Verantwortliche des Umwelt-Campus Birkenfeld treffen, um Themen z. B. rund um die Vernetzung von Hochschule und Landkreis zu besprechen. Die weiteren Kontakte zum Landkreis sind aber bisher nach Einschätzung der meisten befragten Mitarbeiter oberflächlicher. Man trifft sich auf Veranstaltungen, der Landkreis ist stolz auf den UCB, die Hochschule ihrerseits ist froh über den „Rückenwind“ aus der Region. Ein wichtiges Kooperationsfeld existiert im Zusammenhang mit dem Nationalpark Hunsrück-Hochwald. Diese Zusammenarbeit erfolgt überwiegend im Projektzusammenhang.

In einer begleitenden Förderinitiative des Landes zur Unterstützung der Strukturentwicklung im weiteren Umfeld des Nationalparks hat die Hochschule gleichermaßen selber Anträge gestellt und Kommunen bei der Antragstellung begleitet. Das IfaS hilft auch allgemein als Dienstleister regionalen Projektträgern dabei, Anträge zu stellen; insbesondere bietet es Kommunen an, ihnen zu helfen, „Fördergelder zu akquirieren“. Ein Beispiel für eine weitergehende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene ist eine Potenzialanalyse, die das IfaS im Hinblick auf ein geplantes Nahwärmenetz in der Region erstellt hat und die wiederum die Bewilligung von Fördergeldern vorbereitet hat.

Mit den Schulen arbeitet der UCB nach Aussage der Interviewpartner auch deshalb zusammen, weil der weitaus überwiegende Teil der Studierenden aus der Region komme. Die Lehrer hätten erstmal an den Gedanken gewöhnt werden müssen, dass man auch an der lokalen Fachhochschule hochwertig studieren kann. Von den Schulen, die im Rahmen des *LandZukunft*-Projektes „Kooperationsdreieck" befragt wurden, werden viele Kontaktmöglichkeiten zur Hochschule wie z. B. der Tag der offenen Tür, der Green Day, Ferienkurse, das Angebot „Rent a Prof" oder die Kinder-Uni in Anspruch genommen. Auch vor *LandZukunft* gab es schon eine Stelle mit dem Namen „Schnittstelle Hochschule und Schule", die aber nicht die Ressourcen hatte, um aktiv auf die Schulen zuzugehen und sie bei der Entwicklung möglicher gemeinsamer Angebote zu unterstützen. Die Berufsbildende Schule Technik Idar-Oberstein hat eine Kooperation mit dem IfaS rund um die Thematik der Elektromobilität.

Das Image der Hochschule in der weiteren Bevölkerung und ihre Bedeutung für die positive Wahrnehmung der eigenen Region werden besonders am Tag der offenen Tür deutlich, zu dem laut den Interviewpartnern regelmäßig sehr viele Besucher aus Birkenfeld kommen (blz08int002 132-140). Das Bemühen um mehr Kontakte in die Region ist also groß, die konkrete Zusammenarbeit erfolgt allerdings oft im Projektzusammenhang (Abbildung III-5.2) und ist meist entsprechend kurzfristig ausgerichtet. Die Kontakte der noch jungen Hochschule scheinen aktuell durchaus noch ausbaufähig zu sein.

Berufsförderungswerk (BFW)

Die Situation des BFW ist anders, da es schon aufgrund seiner eigentlichen Funktion in Weiterbildung, Umschulung und Unterstützung von Ausbildung institutionalisierten Kontakt zu Partnern der Region hat. Es hat regelmäßigen Kontakt zu IHK, HWK und zu den Berufsschulen. Es hat auch Kontakt zu den Betrieben, weil zum Teil Prüfungen im BFW stattfinden und weil die Auszubildenden am BFW auch Praktika in den Betrieben absolvieren. Die Trägerin des BFW, die Elisabeth-Stiftung des Deutschen Roten Kreuzes, ist aber auch darüber hinaus sehr gut vernetzt, weil sie mit ihren Einrichtungen, dem Krankenhaus, Seniorenheim, dem BFW oder der Schule für Sozialwesen regional und überregional verschiedene Angebote macht. Wichtige Partner sind z. B. die Bundesagentur für Arbeit, das Jobcenter, die Träger von Rehabilitationsmaßnahmen, Jugendämter und andere.

Nach Aussage der Interviewten wurde das BFW aufgrund seiner guten Ausstattung von Unternehmen mit der Frage nach möglichen Unterstützungsleistungen angesprochen. Durch die Anfragen wurde deutlich, dass es zum Teil Probleme mit der Ausbildung in den Unternehmen gibt. Vor dem *LandZukunft*-Projekt wurde eine entsprechende Unterstützung im BFW nur sporadisch realisiert. Das BFW hat z. B. bei einem großen Unternehmen vor Ort einmal eine Schulung der Meister zu einer speziellen Software gemacht, bei einer anderen Firma wurde kurzfristig eine Vorbereitung für eine bevorstehende Prüfung unterstützt. Vor etwa zehn Jahren wurde im BFW auch eine Maschine zur Bearbeitung hartspröder Materialien angeschafft, die aber nicht auf Interesse bei den betreffenden Unternehmen stieß. Inzwischen haben sich einige Unternehmen zu einem „Cluster HartSpröd" zur Förderung eines entsprechenden Ausbildungsschwerpunktes zusammen-

gefunden (s. a. Kapitel II-3.2.2). Obwohl man die Maschine damals wieder abgeschafft habe, sei man nach Aussage des Interviewpartners jetzt wieder offen für Zusammenarbeit, aber da passiere noch nicht viel.

Generell ist die Zusammenarbeit in der Ausbildung in einem größeren Umfang kaum kurzfristig organisierbar, denn sie erfordert klare Absprachen und starke Koordination, auch um sicherzustellen, dass die Anforderungen der Ausbildungsordnung durch die Partner gemeinsam eingehalten werden. Im Rahmen des Dualen Studiums hat das BFW aber schon seit Längerem einen festen Part. Weil im Dualen Studium der Teil der praktischen Ausbildung von dreieinhalb auf zweieinhalb Jahre verkürzt werden muss, wird das erste Ausbildungsjahr im BFW absolviert, wo die Lehrinhalte effektiv und kondensiert vermittelt werden können. Die meist mittelständischen Unternehmen zahlen dafür 625 € im Monat. Das ist nach Einschätzung der Interviewpartner für die Betriebe attraktiv, weil sie dadurch gute Auszubildende bekommen.

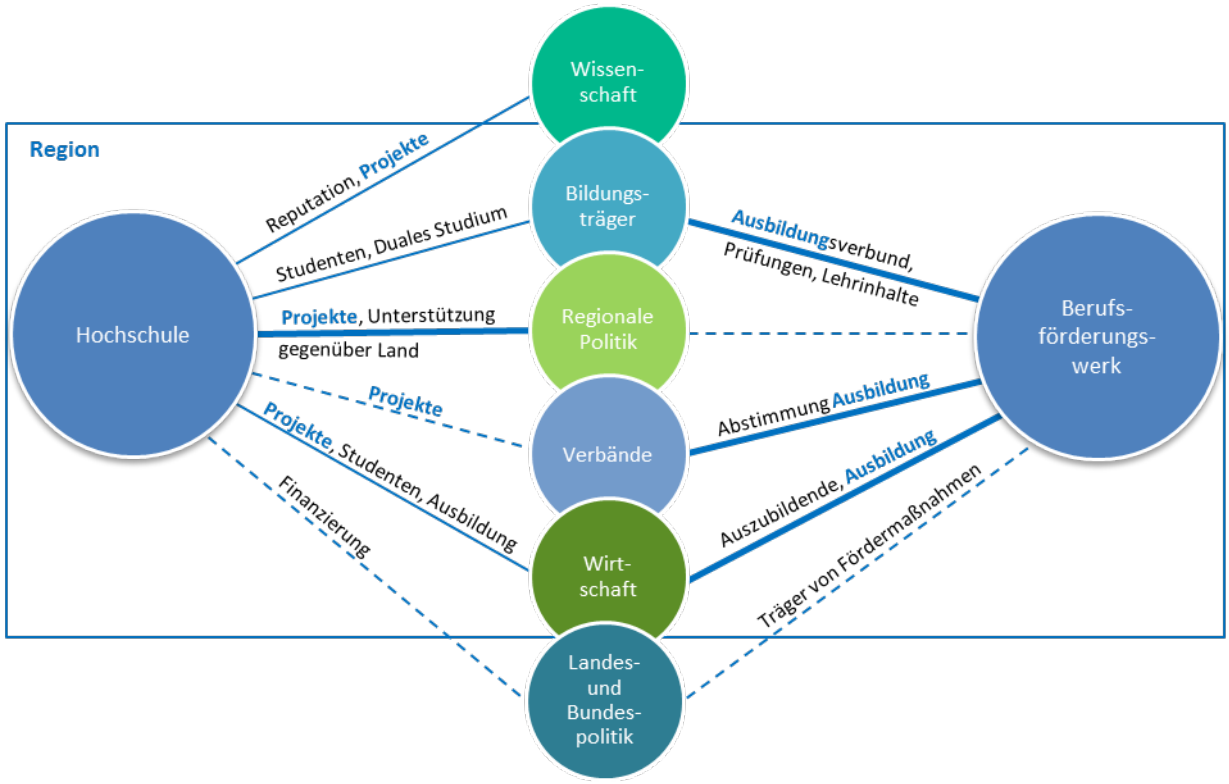
Die Ausbildungsinhalte im dualen Studium müssen auch mit den Berufsschulen abgesprochen und zwischen Berufs- und Hochschule koordiniert werden. Das erfordert viel Abstimmungsarbeit. Der Leiter des Projektes des Ausbildungsverbundes des BFW fungiert auch diesbezüglich als zentrale Koordinationsfigur. Seine Ansprechpartner in der Hochschule sind die Institutsleiter, die besser als viele andere Professoren in der Region vernetzt sind. Im Dezember 2014 wurde laut dem Abschlussbericht des *LandZukunft*-Projektes „Ausbildungsverbund“ des BFW „ein entsprechender Kooperationsrahmenvertrag zwischen dem Umwelt-Campus Birkenfeld der Hochschule Trier, dem Berufsförderungswerk der Elisabeth-Stiftung Birkenfeld und der Berufsbildenden Schule Technik Idar-Oberstein (Harald Fissler-Schule) geschlossen. Die Vertragsparteien kooperieren bei der Durchführung des dualen Studiengangs.“

An der Elisabeth-Stiftung wurden insgesamt zwei Veranstaltungen zum Dualen Studium organisiert, darunter das „Innovationsforum Milder Westen“. Insgesamt ist das BFW also im Ausbildungsbereich aufgrund seiner traditionellen Tätigkeiten im Bereich der beruflichen Rehabilitation, vor allem aber aufgrund seiner Tätigkeit in der Koordination der Ausbildungsinhalte im dualen Studium, im Bereich Ausbildung gut vernetzt und scheint zumindest potenziell eine Art „Brokerfunktion“ in den entsprechenden Netzwerken einnehmen zu können (Abbildung III-5.2).

Synthese

Die Abbildung III-5.2 fasst die Beobachtungen zu den Partnern des UCB und des BFW in der Region noch einmal zusammen. Das BFW hat mehr langfristige Kooperationen, die in der Regel mit dem Themenbereich „Ausbildung“ zusammenhängen. Die Hochschule führt eher kurzfristige Projekte mit wechselnden Partnern durch. Andererseits scheint die Hochschule einen besseren Kontakt zu Politik und Verwaltung zu haben als das BFW. Insgesamt haben damit beide Einrichtungen Potenzial dafür, in der Region als Broker zu agieren, das aber aus unterschiedlichen Gründen noch nicht ausgeschöpft wird.

Abbildung III-5.2: Kontakte des BFW und des UCB in der Region und darüber hinaus



Anmerkung: Dicke Verbindungslinien symbolisieren starke, dünne und gestrichelte zunehmend schwächere Beziehungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

5.4 Rollen von UCB und BFW in *LandZukunft*

Es war das Ziel des Modellvorhabens, neue Akteure nicht nur als Projektträger, sondern auch schon in der Konzeption und später in der Begleitung der Umsetzung in die Regionalentwicklung einzubinden. Hochschule und BFW spielten beide zu Beginn keine sichtbare Rolle im *LandZukunft*-Prozess und in den beteiligten Gremien. Kontakte zu Politik und Verwaltung oder zu anderen Beteiligten des Modellvorhabens ergeben sich aber auch aus dem Projektgeschehen heraus.

Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB)

Der UCB kam erst ins Spiel, als aktiv nach möglichen Trägern für Starterprojekte gesucht wurde und schon einige Monate ohne nennenswerten Mittelabfluss verstrichen waren (s. a. Kapitel I-3.2.5). Demnach liegt es nahe zu vermuten, dass die Hochschule vor allem aufgrund ihrer Kompetenz in der Projektträgerschaft gefragt wurde, ob sie sich an *LandZukunft* beteilige. Die über *LandZukunft* geförderten Projekte des UCB ergaben sich aus unterschiedlichen Zusammenhängen. Bei einigen Projekten handelte es sich um selbst eingebrachte Ideen, beim Kooperationsdreieck und VitaminBIR handelte es sich um Ableitungen aus den ursprünglichen zentralen Starterprojekten, die aus verschiedenen Gründen nicht so umgesetzt werden konnten wie ge-

plant. Das Kooperationsdreieck wurde nach Aussage der Interviewpartner im UCB auch aus der Hochschule heraus angestoßen, die damit an ihre existierende Netzwerkarbeit mit Schulen und Unternehmen anschließen wollte.

Als deutlich wurde, dass sich für die Entwicklung von VitaminBIR kein geeigneter Projektträger fand, wurde die Hochschule vom Landkreis aus über den Präsidenten mit der konkreten Vorstellung, dass eine Internetseite entwickelt werden sollte, angesprochen. Im Weiteren halfen die Mitarbeiter der Hochschule dann dabei, einen neuen Fokus zu entwickeln und realisierbar zu gestalten. Diese Diskussionen wurden nicht im Entscheidungsgremium geführt. Die wichtigsten Partner auf Seiten des Kreises bei diesen Gesprächen waren zwei Akteure, die auch sonst das *LandZukunft*-Konzept ganz wesentlich vorangetrieben hatten. Von den Befragten auf Seiten der Hochschule wurde angemerkt, dass die Steuerung wichtig war, um das Projekt zur Umsetzungsreife zu entwickeln:

> „*Man hätte vielleicht auch an manchen Stellen schon ein bisschen früher einfach mehr steuern müssen. Wir haben am Anfang ein bisschen gewartet, haben dann irgendwann das Ruder in die Hand genommen, haben dann Vorschläge gemacht.*“ (blt08int001 627-632)

Dabei wurde auch von Seiten der Hochschule von Anfang an versucht, nach Wegen der Weiterführung der Projekte zu suchen. Besonders intensiv ist das in Bezug auf die Internetseite „VitaminBIR“ geschehen, wo mehrere Szenarien der möglichen Trägerschaft und Finanzierung nach Ende des Projektes systematisch durchgespielt wurden. Die Webseite wurde auch bewusst so angelegt, dass der zu erwartende Wartungsaufwand auf ein Minimum reduziert werden konnte. Als sich nach Ablauf des Modellvorhabens keine Lösung zum Weiterbetrieb gefunden hatte, hat die Hochschule in mehreren Projekten das Erreichte für eine Übergangszeit auf eigene Kosten nebenher weiterbetrieben. Das fand die ausdrückliche Billigung der Hochschulleitung, die z. B. an einer Webseite wie VitaminBIR auch selber Interesse hat. Gleichzeitig betonen die Verantwortlichen ausdrücklich, dass man, „wenn man Langzeiteffekte haben möchte, auch langzeitfinanzieren muss“ (blz08int001 377-377). Eine Lösung für die Langzeitfinanzierung wurde aber nicht gefunden.

Trotz der Beschränkung auf die Rolle als Projektträger haben sich zumindest für die Zeit von *LandZukunft* die Kontakte zwischen Hochschule und Verwaltung intensiviert. Die Verantwortlichen des Kooperationsdreiecks, unter denen auch ein Professor mit besonders guten Kontakten in die Region war, haben sich etwa einmal im Quartal mit Vertretern der Verwaltung zu einem „Runden Tisch“ getroffen. An der Runde von jeweils etwa sechs Personen nahmen neben dem Professor oft ein Vertreter vom Regionalrat Wirtschaft, ein Vertreter der Studierendengemeinschaft, manchmal der Landrat selbst, ein weiterer Vertreter vom Landkreis, und ein Gemeindevertreter teil. Auch mit den weiterführenden Schulen aus Birkenfeld haben sich die Projektverantwortlichen des Kooperationsdreieckes regelmäßig im Vorfeld der Umsetzung getroffen, um Bedarfe abzuklären. An diesen Runden waren in der Regel insgesamt etwa sechs bis acht Personen beteiligt, darunter die Schul- und Ausbildungsleiter.

Weil VitaminBIR das Kooperationsdreieck ergänzte, gab es regelmäßige Treffen zwischen den zwei Projektteams. Die Internet-Plattform bot die Aussicht auf Verstetigung, die manche Partner trotz anfänglicher Zweifel an der Nachhaltigkeit des Projektes zur Zusammenarbeit bewegte. Das Konzept der Schul-, Hochschul- und Unternehmenspartnerschaften allerdings wurde zwar auf der Plattform aufgenommen, aber im Kooperationsdreieck kaum verfolgt. Die Projektverantwortlichen von VitaminBIR durften das Projekt noch einmal gesondert auf einer Bürgermeisterdienstbesprechung zwischen dem Verbandsbürgermeister, Landrat und Stadtbürgermeister präsentieren. Das haben die Projektverantwortlichen als etwas durchaus Ungewöhnliches und als Gelegenheit zur Stärkung der eigenen Kontakte und zur Erweiterung der eigenen Kenntnisse über Abläufe in Politik und Verwaltung erlebt. Auch dieses Treffen diente vor allem dazu, die Webseite und die dahinter stehenden Prozesse und Strukturen ins Gedächtnis zu rufen und ihre Weiterführung anzustoßen.

Eine hohe Bedeutung für die Abwicklung von *LandZukunft* hatte auch die Erfahrung der Hochschule mit der Projektabwicklung, die die relativ reibungslose Abwicklung trotz der Unerfahrenheit des Landkreises erst möglich machte. Die Interviewpartner der Hochschule schätzen die Zusammenarbeit mit dem Landkreis diesbezüglich unterschiedlich ein. Bei einigen Projektleitern war das Unverständnis dafür, dass die finanzielle Abwicklung auf der Ebene des Landkreises angesiedelt war, groß. Andere Projektleiter sahen dagegen in der räumlichen und persönlichen Nähe zu den Abwicklungsstellen durchaus einen Vorteil, weil Fragen schnell geklärt werden konnten. Und während einige Akteure den Zusatzaufwand beklagten, der aus der Unerfahrenheit des Landkreises entstand, fanden andere die Abwicklung unproblematisch. Einig war man sich, dass der Landkreis in der Hinsicht viel lernen musste und nicht zuletzt dank der Hochschule auch lernen konnte.

Berufsförderungswerk (BFW)

Das BFW trat in *LandZukunft* als Träger des eigenen Projektes zum Ausbildungsverbund auf. Im Zusammenhang mit dem Aufbau des Ausbildungsverbundes bestand Kontakt zu den Kammern und zur Berufsschule sowie zu den Landkreisen Birkenfeld und St. Wendel mit den jeweiligen Wirtschaftsförderern. Es gab Kontakte auf Messen bzw. Ausbildungsplatzbörsen und in der Vorbereitung fanden Treffen in den Räumen der IHK und der Elisabeth-Stiftung statt, an denen auch Vertreter der HWK Koblenz teilnahmen. Mit allen Partnern bestand auch schon vor dem Projekt ein Austausch. Auch in der weiteren Entwicklung des Ausbildungsverbundes entstand ein hoher Planungs- und Steuerungsaufwand, der durch das BFW im Austausch mit den Betrieben geleistet wurde. Vor allem in der Koordinierung im Bereich des Dualen Studiums ging die Kontaktarbeit im Zusammenhang mit *LandZukunft* über das reine Projektgeschehen hinaus.

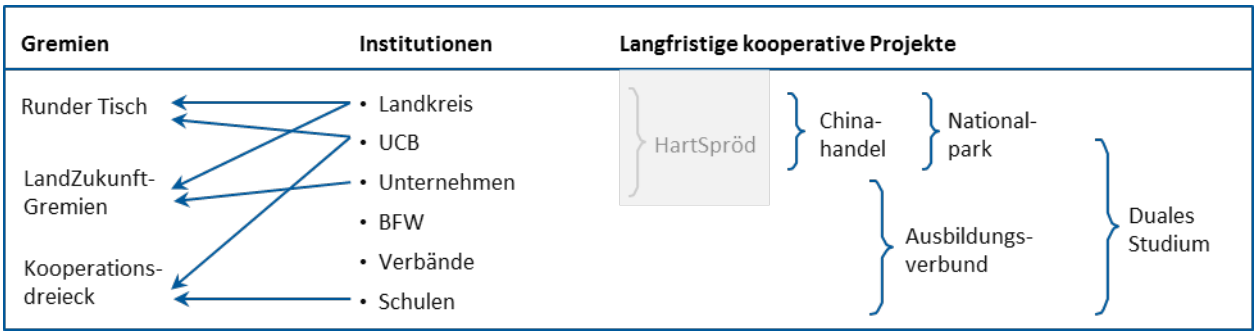
Die Unternehmen hat der Verantwortliche des Projektes auf das neue Angebot aufmerksam gemacht und sie nach ihrem Interesse daran gefragt, wenn er sie in anderen Zusammenhängen besucht hat; bei Interesse kamen sie zu Gegenbesuchen in die Stiftung. Generell zahlen die Betriebe für die Inanspruchnahme der Angebote des Ausbildungsverbundes, zu Beginn des Projektes erhielten sie aber eine Förderung über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die über die IHK

vermittelt wurde. Diese Förderung erfolgte unabhängig vom BFW und dem dortigen Projektkoordinator.

Synthese

Insgesamt fällt auf, dass es zwar viele Kontaktpunkte zwischen den hier untersuchten Akteuren des Modellvorhabens gibt, dass dem Austausch aber insgesamt das gemeinsame Zentrum fehlt, an dem die Kommunikationsstränge zusammenlaufen. Das Entscheidungsgremium konnte eine solche Funktion nicht übernehmen, weil in ihm weder Vertreter des BFW noch der Hochschule vertreten waren. Abbildung III-5.3 bildet ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige der koordinierenden Gremien, der zentralen Institutionen im hier behandelten Bildungsbereich und der langfristigen kooperativen Projekte der Region ab. Verbindungslinien und Klammern zeigen, welche Institutionen durch die Gremien und Projekte jeweils in Verbindung gebracht werden.

Abbildung III-5.3: Koordination und fehlende Koordination der Institutionen



Anmerkung: Die Initiative HartSpröd ist anders als die anderen Projekte noch im Entstehen begriffen und deshalb schattiert

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Begriff „China-Handel“ bezeichnet hier die Forcierung der Ansiedlung von chinesischen Handelsunternehmen vor allem auf dem Umwelt-Campus. Vorangetrieben wird diese Entwicklung vor allem von der Wirtschaftsförderung, die mit dem UCB teilweise zusammenarbeitet. Eine besonders starke Zusammenarbeit zwischen Landkreis und UCB hat sich zeitlich parallel zum Modellvorhaben *LandZukunft* zwischen UCB und Landkreis im Zusammenhang mit dem Nationalpark Hunsrück-Hochwald, der 2015 im Landkreis eröffnet wurde, entwickelt. Unternehmen und andere Bildungsträger spielen in diesen Bereichen nur begrenzt eine Rolle. Die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Schulen ist vor allem für den Aufbau des Dualen Studiums bedeutend. In diesem Bereich ist wiederum der Landkreis weniger beteiligt. Die Koordination im Zusammenhang mit dem Dualen Studium scheint vor allem über die Hochschule zu laufen. Der Ausbildungsverbund seinerseits spricht ganz ähnliche Akteure an, aber nicht die Hochschule. Das BFW scheint in beiden wichtigen (Aus-)Bildungsprojekten der Region eine größere Rolle zu spielen, es ist aber an keinem der Gremien, die im Zusammenhang mit *LandZukunft* diskutiert wurden, beteiligt.

Das Kooperationsdreieck schuf vor allem Kontakte zwischen Schulen und UCB, die *LandZukunft*-Gremien zwischen ausgewählten Unternehmen und Landkreis, der Runde Tisch zwischen Landkreis und UCB. Festzustellen ist also insgesamt, dass kein Gremium alle Akteure zusammenbringt, und dass nicht nur das BFW sondern auch die Kammern und Verbände auffällig außen vor bleiben. Das deutet darauf hin, dass eine strategische Weiterentwicklung der Vernetzungsstrukturen im Landkreis nötig wäre, um in Birkenfeld eine allseitige Kommunikation zwischen den untersuchten Gruppen zu ermöglichen. Das Fehlen einer solchen Kommunikationsstruktur, die auch durch *LandZukunft* nicht geschaffen werden konnte, ist möglicherweise auch mit ein Grund dafür, dass die Idee des Clusters „HartSpröd“ vor allem von einem einzelnen Unternehmer vorangetrieben wird und sich nur langsam entwickelt (s. Abbildung III-5.3). In der Idee „HartSpröd“ geht es darum, die Region zum Kompetenzzentrum in der Verarbeitung hartspröder Materialien zu entwickeln und vor allem entsprechende Ausbildungsinhalte aufzubauen. Obwohl die Idee von vielen Akteuren als relevant eingeschätzt wird, fehlte es bis zum Abschluss des Modellvorhabens an einer übergreifenden Koordination. Das BFW und die Verbände schienen außerdem kaum eingebunden zu sein. Dieses Beispiel könnte symptomatisch dafür sein, dass es in Birkenfeld im Zusammenhang mit *LandZukunft* zwar einzelnen Akteuren gelungen ist, ihre Netzwerke weiter zu festigen, dass aber die grundsätzlichen Probleme in den Kommunikationsstrukturen nicht adressiert wurden. Dazu wäre ein strategischerer und langfristigerer Ansatz der Institutionenbildung nötig gewesen.

5.5 Wirkung der Beteiligung an *LandZukunft* auf UCB und BFW

Projekte haben zunächst einmal unmittelbare Wirkungen auf ihre Träger. Diese Wirkungen können im finanziellen Bereich liegen, wobei berücksichtigt werden muss, dass mit der Projektumsetzung auch Kosten einhergehen. Gerade wenn ein Projekt sich nicht gut in die Gesamtstrategie eines Trägers einfügt, können die direkten und indirekten Kosten den Nutzen auch überwiegen. Wirkungen können aber auch darin bestehen, dass ein Träger sich stärker nach außen öffnet und neue Kooperationen eingeht, oder dass er neues Wissen aufnimmt, das für weitere Aktivitäten genutzt werden kann. Im besten Fall hilft ein Projekt dabei, Kompetenzen und Kapazitäten des Trägers im Sinne seiner langfristigen Entwicklungsstrategie aufzubauen.

Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB)

Für den UCB haben sich aus *LandZukunft* und vor allem aus dem Projekt **Kooperationsdreieck** im Zuge der Sondierung der Bedarfe in der Region, der Bekanntmachung der Projekte und der Suche nach Partnern und Mitstreitern neue Kontakte zu den Schulen und zum Landkreis, weniger zu den Unternehmen, ergeben. Neu waren die Kooperationsverträge, die im Umfeld des Modellvorhabens mit manchen Schulen eingegangen wurden, sowie der Kontakt zu den höheren Klassenstufen. Schulen und Hochschule haben sich im Zuge der verstärkten Zusammenarbeit nach Einschätzung der Befragten besser aufeinander abgestimmt und Kooperationsroutinen entwickelt. Auf Seiten der Hochschule hat man die Zwänge des Schulbetriebs besser verstehen gelernt. Im Kooperationsdreieck wurde vieles weitergeführt was es schon gab. Wie auch in Dithmarschen

bestand ein großer Vorteil von *LandZukunft* darin, dass die Fahrtkosten der Schulen zu den Veranstaltungsorten bezahlt werden konnten. Die Hochschule hatte versucht, ein Folgeprojekt für das Kooperationsdreieck zu entwerfen, aber es gab nicht die geeigneten Fördermittel, aus denen auch Personal hätte finanziert werden können. In diesem speziellen Fall wurde das aufgebaute Humankapital dennoch gehalten, weil die entsprechende Mitarbeiterin auf eine Dauerstelle in der Öffentlichkeitarbeit wechseln konnte.

Im Rahmen von *LandZukunft*-Projekten wurden auch Studierendenarbeiten an der Hochschule erstellt, wie z. B. im Projekt VitaminBir, wo zwei Bachelor-Arbeiten verfasst und mehrere studentische Projekte durchgeführt wurden. Außerdem wurde im Umfeld der *LandZukunft*-Projekte und mit finanzieller Unterstützung daraus im Rahmen eines studentischen Projektes auch eine Befragung zur Rolle der Hochschule durchgeführt. Es wurde auch mit *LandZukunft*-Mitteln eine „Kompetenzbroschüre“ erstellt, die vor allem den Unternehmen die Professoren der Hochschule vorstellt und mit der um Kooperationspartner geworben wird. Kurzfristig aber hat die Hochschule zwar nach Bekunden der Interviewpartner im Umfeld von *LandZukunft* einige neue Unternehmen als Partner für das Duale Studium, für gemeinsame Projekte, Praktika und Abschlussarbeiten gewonnen; anders als mit den Schulen scheinen sich hier aber weniger dauerhafte Routinen entwickelt zu haben.

Das Projekt **VitaminBIR** fügte sich durchaus auch in das wissenschaftliche Interesse der Projektträger ein. Am betreffenden Institut wird unter anderem zur Interaktion zwischen technischen Lösungen und sozialen Prozessen, vor allem auch im regionalen Kontext geforscht, sodass die Arbeit an der interaktiven Webseite unter Einbindung vieler möglicher Nutzer sowohl ein Entwicklungs- als auch ein Forschungsprojekt war. Die Entwickler selber sehen den Mehrwert ihrer Arbeit gegenüber dem, was eine Agentur geleistet hätte, in dieser systematischen und zielgerichteten Interaktion mit den Nutzern und deren Auswertung. Zu diesem Projekt wurden auch wissenschaftliche Veröffentlichungen erstellt. Dabei war die offizielle „Zertifizierung“ des Projektes durch das *LandZukunft*-Label hilfreich, weil gerade in diesem Bereich nach Auskunft der Interviewpartner sonst viele Angebote zur Listung im Internet gemacht werden, die nicht alle seriös sind.

Die Macher der Webseite VitaminBIR sehen ihren wichtigsten Lerneffekt in der Erfahrung, dass die Webseite alleine nicht funktioniert, weil die Leute, für die sie da ist, aktiv darauf aufmerksam gemacht und für die Idee gewonnen werden müssen. Es werde eine

> *„regelmäßige Ansprechperson“ gebraucht, „die gewissermaßen dieses „VitaminBIR“-Hütchen in physisch aufhat, die man erreichen kann bei Rückfragen, und die diese Idee weiterträgt, also die Personifizierung der Plattform ist.*“ (blz08int001 328-330)

Außerdem haben die Projektbeteiligten nach eigenem Bekunden durch *LandZukunft* auch einen besseren Einblick erhalten, wie Prozesse im Landkreis ablaufen. Das wird ihnen ihrer Meinung nach helfen, wenn sie weitere Projektanträge in dieser Richtung stellen, weil sie sich mit dem gewonnenen Wissen den entsprechenden Zielgruppen besser anpassen können. Darüber hinaus

haben die Verantwortlichen das Gefühl, dass der Landkreis sich der Kooperation in solchen Forschungszusammenhängen etwas weiter geöffnet hat. Im Zuge der gewonnenen Erfahrung auf Seiten des Kreises wurde tatsächlich bereits ein neuer größerer Projektantrag zusammengestellt. Andersherum konnte das Projekt nach Ansicht der Beteiligten auf Seiten des UCB zusammen mit dem Kreis nur deshalb so gut laufen, weil auch vorher schon Kontakte und gemeinsame Erfahrungen bestanden. Hervorgehoben wird der gute Kontakt zum Landrat. Die bestehenden Kontakte und die Zusammenarbeit in *LandZukunft* haben sich also gegenseitig bestärkt.

Im Projekt **E-Mobilitäts-Zentrum (EmobZ)** waren die Vernetzungseffekte geringer. Dort bestand der größte Erfolg nach Ansicht der Befragten in der Begeisterung der Schulklassen für die Projekterfahrung in der Werkstatt. Dieses Angebot wird durch das zwischenzeitlich unentgeltliche Engagement eines Mitarbeiters nach Ablauf von *LandZukunft* weitergeführt. Für sich selber als besonders lehrreich hat der Mitarbeiter die Konzeption und die Durchführung der Projekte mit den Schülern gesehen. Durch das Projekt sind auch neue Kontakte zu Kfz-Werkstätten entstanden, durch die die Projektmitarbeiter mehr über die Marktstrukturen erfahren hat. Im Rahmen des Projektes hat ein Projektverantwortlicher an Weiterbildungen teilgenommen, die ihn befähigen, jetzt selber Schulungen von Mitarbeitern von KFZ-Werkstätten durchzuführen. Es ist aber bisher aufgrund unvorhersehbarer Schwierigkeiten noch nicht gelungen, die Bestätigung als offizielle Schulungsstätte zu erhalten. Ähnlich wie in den Themenbereichen Mikrofinanz (s. Kapitel III-4) und Bildung (s. Kapitel III-6) zeigt sich auch hier die Abhängigkeit des Erfolges von vielen Faktoren und insbesondere von vielen anderen Institutionen und deren Interessen. Unabhängig davon stoßen das EmobZ und seine Aktivitäten auch international auf Resonanz. Vor allem an Kooperationen im Bereich Schulungen besteht Interesse. So ist 2015 ein Projekt mit einem Partner in Sri Lanka geplant. Es gab auch vereinzelt weitere Anfragen und aktives Interesse direkt aus der Region und zum Teil dann auch den Versuch der Unterstützung bei der Überwindung institutioneller Hindernisse. Das Thema Elektromobilität soll nach dem Willen des Instituts langfristig an der Hochschule und im Landkreis etabliert werden.

Zunächst aber bleibt das in *LandZukunft* erarbeitete Wissen nach Ablauf des Modellvorhabens nur solange an der Hochschule, wie es gelingt, immer neue Projektmittel für die Weiterbeschäftigung der entsprechenden Mitarbeiter zu akquirieren. Im geplanten Folgeprojekt sollen E-Mobile für unterschiedliche Zielgruppen in der Region und Besucher des Nationalparks angeschafft werden, die dann auch in der eigenen Werkstatt gewartet werden. Das Folgeprojekt hätte eigentlich schon starten sollen, läuft aber aufgrund administrativer Probleme erst verspätet an. Beim EmobZ handelt es sich also um ein Beispiel eines auf Langfristigkeit angelegten Projektes, das dauerhaft den Unwägbarkeiten der Projektfinanzierung unterworfen ist. Das wiegt umso schwerer, wenn laufende Kosten, wie der Erhalt von Infrastruktur, dauerhaft anfallen. Das Fazit der Projektverantwortlichen ist in dieser Hinsicht kritisch: Sie betonen, dass die Verstetigung von Aktivitäten unter diesen Umständen sehr schwer fällt und insbesondere die Verstetigung von Innovationen und neuen Prozessen in der kurzen Zeit eines Projektes kaum möglich sei. Wissenschaftlich fügt sich das Thema E-Mobilität in den Bereich Stoffstrommanagement und Ökobilanzierung ein, das

am betreffenden Institut intensiv betrieben wird. Außerdem gibt es einen neuen Studiengang zur erneuerbaren Energietechnik durch den sich das Projekt auch in die Lehre einfügt.

Insgesamt haben wohl die beteiligten Institutionen sowohl durch die Förderung über *LandZukunft* als auch durch den Aufbau neuer Kontakte und Kompetenzen profitiert. Das gilt insbesondere dort, wo es gelungen ist, personelle Kontinuität herzustellen, also im Ausbildungsverbund, und teilweise im Kooperationsdreieck und im E-Mobilitätszentrum. Im Bereich der Internetplattform VitaminBir ist das aber nicht oder nur für eine Übergangszeit gelungen. Insbesondere in den Bereichen Ausbildungsverbund und E-Mobilitätszentrum fügten sich die Projekte darüber hinaus in eine längerfristig angelegte Strategie der Projektträgerinstitutionen ein, was einen dauerhaften Erfolg der Projekte aus Sicht der Trägerorganisationen zumindest in den Bereich des Möglichen rücken lässt.

Berufsförderungswerk (BFW)

Das Projekt **Ausbildungsverbund** bedeutete nach Aussage seines Leiters für das BFW und insbesondere für ihn selbst eine große Mehrbelastung. Der Leiter musste sich von anderen Aufgaben lösen, um das Angebot konzeptionell vorzubereiten und die notwendigen Managementstrukturen aufzubauen. Großer zusätzlicher Aufwand entstand vor allem durch den notwendigen Aufbau einer Datenbank mit Angeboten, Zeitplänen und Belegungen, die Entwicklung der notwendigen Verwaltungsstruktur und die Überzeugung und Mobilisierung der Betriebe. Die größte Schwierigkeit bestand nach Aussage des Interviewpartners darin, die Zusammenarbeit im Rahmen der Ausbildung zu systematisieren und soweit möglich zu standardisieren. Hinzu kam, dass die Heterogenität der Betriebe und ihrer Bedürfnisse im Bereich Ausbildung noch größer waren als zuvor gedacht. Dadurch hat sich das Angebot verteuert und seine Realisierung erschwert. Es gelang aber letztlich, den Prozess zu strukturieren und die Bedürfnisse zu erfassen.

Aus Sicht des BFW bestand das Problem darin, das Angebot so aufzubauen, dass es die bestehenden Angebote ergänzte. Zum Teil mussten Lücken im eigenen Ausbildungsangebot geschlossen, zum Teil zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Der Vorteil für die eigenen Jugendlichen in der außerbetrieblichen Ausbildung ist nach Ansicht des Interviewpartners, dass sie über die anderen Auszubildenden auch die Betriebe näher kennen lernen. Ein Auszubildender des BFW wechselte aufgrund der neuen Kontakte in einen Betrieb. Während der Aufbau des Angebots zunächst zusätzliche eigene Ressourcen kostet, könnte es sich nach Einschätzung des Interviewpartners doch langfristig zu einem neuen Standbein entwickeln. Auch der Kooperationsvertrag mit der Hochschule im Zusammenhang mit dem Dualen Studium weist in diese Richtung.

Synthese

Das BFW hat das Projekt Ausbildungsverbund genutzt, um damit zu beginnen, sich ein langfristiges neues Standbein aufzubauen. Es konnte dabei seine vorhandenen Kompetenzen und Kapazitäten nutzen und hat mithilfe der Projektgelder notwendige Anfangsinvestitionen getätigt und Anfangsschwierigkeiten überbrückt. Die Wirkung der Projekte am UCB ist wahrscheinlich weniger langfristig. Einige Projekte konnten aber bei der Fortführung und Weiterentwicklung von Lehr-

und Forschungsschwerpunkten helfen. Aufgrund des großen Engagements der Mitarbeiter konnten einige von ihnen nach Auslaufen der Projektstellen gehalten werden, sodass auch ihre neue Kompetenz zunächst an der Hochschule bleibt. Die Zusammenarbeit zwischen dem UCB und Politik und Verwaltung in der Koordination der Projekte hat die Beziehungen gestärkt, ansonsten hat *LandZukunft* nur begrenzt zur Weiterentwicklung der Netzwerke der Hochschule in der Region beigetragen. Die Projekte waren insgesamt für den UCB von geringerer strategischer Bedeutung als für das BFW, für beide Einrichtungen aber war der Projektnutzen wahrscheinlich höher als ihre eigenen mit der Umsetzung verbundenen Kosten.

5.6 Wirkung der Projekte auf die Region

Die staatliche Projektförderung zielt nicht in erster Linie darauf ab, die Träger zu stärken, sondern hofft auf weitere positive Effekte für die Regionalentwicklung insgesamt. Diese Wirkungen können bei wirtschaftlicher Aktivität durch Einkommenseffekte entstehen. Bei den hier beschriebenen Projekten geht es aber eher um andere soziale Wirkungen, indem zum Beispiel Bildung und Ausbildung und der technologische Wissensstand von Unternehmen oder Bevölkerung verbessert werden. Diese Wirkungen sind vor allem kurzfristig schwer zu beobachten. Beobachtet werden kann aber, welche Unterstützung die entsprechenden Aktivitäten erfahren. Davon kann mit Einschränkungen darauf zurückgeschlossen werden, ob die Angebote erfolgreich einen Bedarf in der Region adressiert haben.

Umwelt-Campus Birkenfeld (UCB)

Der UCB ist ohne Zweifel in wirtschaftlicher, kultureller und demographischer Hinsicht von einiger Bedeutung für den Landkreis Birkenfeld. Insofern bedeutet die Stärkung des UCB durch die *LandZukunft*-Mittel indirekt sicher auch eine Stärkung der Region. Direkte Ausstrahlungskraft hatten die Projekte in unterschiedlichem Ausmaß.

Im Rahmen des **Kooperationsdreiecks** wurde die Veranstaltung „Schule trifft Wirtschaft“ von den Verantwortlichen als großer Erfolg empfunden, der auch wiederholt werden sollte, aber es fehlen die personellen Ressourcen. Um die Wiederholung der Veranstaltung aus der eigenen Öffentlichkeitsarbeit heraus zu leisten, ist der Nutzen für die Hochschule nach Ansicht mancher Befragter nicht groß genug; aus Hochschulperspektive ist demnach die jährliche Firmenkontaktmesse wichtiger. Allerdings gibt es dazu unterschiedliche Sichtweisen an der Hochschule. Daraus, dass sich auch keine anderen Träger für eine Neuauflage der Veranstaltung gefunden haben, kann man schließen, dass der Nutzen für und die Unterstützung durch die anderen regionalen Akteure doch nicht so groß ist, wie aufgrund der positiven Resonanz ursprünglich erwartet. Tatsächlich war das Interesse der Schüler an den Workshops, die auf der Veranstaltung von Unternehmen angeboten wurden, wohl auch nicht sehr groß. Im Jahr 2016 wird das Angebot „Schule trifft Wirtschaft“ von

der Hochschule im Rahmen ihres eigenen Info-Tages organisiert und unter Beteiligung von 23 Unternehmen angeboten.[5]

In die Koordination von Schulen und Unternehmen ist auch deshalb relativ viel Energie seitens der Projektkoordination geflossen, weil die anfängliche Skepsis gegenüber dem Projekt recht hoch war:

> *„Jetzt wird wieder ein neues Rad erfunden. Und jetzt, das dauert ja eh nur anderthalb Jahre. Und wieso sollen wir da jetzt was groß aufbauen, weil danach ist es ja sowieso weg.“* (blz08int002 18-24)

In der Vorbereitung und Durchführung des Projektes wurden Gespräche mit allen Schulleitungen geführt, die das Projekt dann auch zumindest teilweise mitgemacht haben; eine aktive Unterstützung oder gar Weiterführung des Projektes unter eigener Regie durch die Schulen war allerdings offensichtlich nicht zu erwarten. Die weiterführenden Schulen sind aber auch im Jahr 2016 wieder als Teilnehmer dabei.

Statt selber aktiv zu werden, haben die Schulen im Rahmen des Kooperationsdreieckes vielmehr aktive Unterstützung von der Hochschule erhalten. Eine Schule äußerte z. B. die Notwendigkeit einer Verbesserung ihrer Außendarstellung. Bei mehreren Sitzungen mit der Steuergruppe des Kooperationsdreiecks wurde herausgearbeitet, dass eine neue Homepage und die Entwicklung einer Imagebroschüre die Außendarstellung verbessern könnte. In Kooperation zwischen einem regionalen Anbieter für Homepagegestaltung mit der Schule und dem Kooperationsdreieck wurde ein Konzept entwickelt und schließlich eine neue Homepage erstellt. Außerdem wurde die Schule auch in ihrer weiteren Öffentlichkeitarbeit unterstützt. Weiterhin ging das UCB eine neue Schulpatenschaft ein und schloss neue Kooperationsvereinbarungen zur Unterstützung der Studien- und Berufswahl von Schülern mit zwei Schulen. In einer weiteren Schule sollten Lehrende und Studierende des UCB 2015 eine AG im Rahmen des Ganztagsprogramms anbieten. Dieses Projekt wird im Rahmen des BMBF Programms „Student centered learning“ (STUNNING) unterstützt und koordiniert.

Über den langfristigen Effekt der Plattform **VitaminBIR** sind sich die Entwickler selber nicht sicher, weil sich noch kein weiterer Betreiber gefunden hat, obwohl der Aufwand für den Weiterbetrieb überschaubar wäre, weil schon in der Entwicklung alles auf Nutzerfreundlichkeit ausgelegt und soweit möglich automatisiert wurde. Der Erfolg steht allerdings nicht nur wegen des fehlenden Trägers in Frage. Vielmehr musste am Anfang unter möglichen Anbietern offensiv für die Plattform geworben werden, weil die Nachfrage nach dem Angebot offensichtlich geringer war als erwartet. Während die größeren Unternehmen keinen Bedarf dafür haben, weil sie mit ihren Job- und Ausbildungsangeboten sowieso bekannt sind, haben die kleineren Unternehmen

[5] http://www.umwelt-campus.de/ucb/index.php?id=8010&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=2403; letzter Zugriff am 02.03.2016.

kaum die Ressourcen, ihre Einträge regelmäßig zu pflegen. Auch die Besucherzahlen auf der Plattform entsprechen noch nicht den Erwartungen. Interesse bestand nach Aussage der Interviewpartner vor allem bei den Lehrern, weil eine Praktikumsdatenbank ihre Arbeit erleichtert, wenn sie die Schüler darauf verweisen können. Dafür sei insbesondere die Schnittstelle zu den Verbindungen des öffentlichen Personennahverkehrs interessant, denn die Verbindung sei oft der Knackpunkt im Hinblick auf eine Schulpraktikumsstelle.

Das **E-Mobilitäts Zentrum** trifft bei allen vorab angefragten Werkstätten vor Ort auf Interesse und wäre durchaus von Bedeutung für die lokalen Kfz-Werkstätten im erhofften Wandel hin zu mehr E-Mobilität, wenn es als offizielles Schulungszentrum anerkannt würde. Nach Einschätzung der Projektträger existiert auf Seiten der Werkstätten auch eine ausreichende Zahlungsbereitschaft für die Schulungen. Schwierigkeiten institutioneller Art gibt es aber nicht nur mit der Anerkennung als Schulungszentrum. Darüber hinaus ist noch nicht gelungen, den TÜV vor Ort davon zu überzeugen, die Abnahme der umgerüsteten E-Mobiles zu ermöglichen, und im Austausch mit der IHK die angestrebten Anpassung der Ausbildungsordnung für Kfz-Mechatroniker zu erreichen. Durch Öffentlichkeitsarbeit hat man aber wohl die Offenheit der potenziellen Autokäufer in der Region für E-Mobilität etwas erhöhen können. Mithilfe der Schulen wurde das Thema auch Schülern näher gebracht, im technischen Gymnasium konnten sich Schüler entsprechende Leistungen sogar im Abitur anrechnen lassen. Weitere Schulprojekte sind für 2015 geplant.

Die Befragten der Hochschule sind sich einig, dass ein Effekt des Modellvorhabens darin bestand, den Kapazitätsaufbau auf Seiten der Landkreisverwaltung voranzubringen. Das wird es zukünftig nach Einschätzung der Hochschulbeteiligten erleichtern, gemeinsame Projekte durchzuführen. Ein Projekt, das nach *LandZukunft* schon auf Anregung der Hochschule gemeinsam angestoßen wurde ist „Kommunen innovativ“. Vorher gab es derartige gemeinsame Projekte wohl eher selten.

Berufsförderungswerk (BFW)

Das Projekt **Ausbildungsverbund** des BFW scheint das Ziel, mehr Unternehmen die Ausbildung zu ermöglichen, erreicht zu haben. Bis Frühjahr 2015 wurden 98 Auszubildende zeitweise durch das BFW betreut, 34 Betriebe hatten Lehrgänge gebucht und es gab bereits viele Buchungen bis 2018. Die Betriebe sind nach Auskunft des Projektleiters zufrieden, die Prüfungserfolge gut. Es gibt durch das Angebot nach Einschätzung des Interviewpartners mehr Lehrstellen als es ohne das Angebot gegeben hätte. Fraglich ist allerdings, wie viele insbesondere der kleineren Betriebe das Angebot auch weiter in Anspruch nehmen werden, nachdem die Förderung durch das KfW weggefallen ist. Eine Kooperation zwischen den Betrieben in einer alternativen Struktur eines Ausbildungsverbunds würde nach Einschätzung des befragten Projektleiters aufgrund der gegebenen Betriebsstruktur schwierig zu realisieren sein:

> „*Es ist auch kaum so, dass ein Betrieb X bei dem Betrieb Y irgendwas bekommt. Weil das ist, so sind die nicht aufgebaut, die Betriebe hier in der Region, so sind die nicht.*“
> (blz08int005neu 67-68)

Handwerkliche Betriebe nutzen das Angebot sehr wenig, weil die HWK Koblenz Sorge hatte, das Angebot würde die Betriebe von der Nutzung der überbetrieblichen Lehrgänge dort abhalten. Es wird also nach Aussage des Interviewpartners versucht, sich mit dem Ausbildungsverbund von diesem Angebot abzugrenzen. Das Angebot wird nach Einschätzung des Projektleiters weiter geführt werden, weil die aufgebauten Strukturen sich als tragfähig herausgestellt haben. Eigentlich wäre das Angebot aber zumindest für die weitere Anfangszeit noch auf Unterstützung angewiesen, da die Kostenstruktur noch ungünstig sei und die Betriebe eine Preissteigerung schwer schultern könnten. Immateriell werde der Ausbildungsverbund von der IHK Koblenz deutlich unterstützt. Auch mit dem Jobcenter wird im Rahmen des Netzwerkes für Teilzeitausbildung im ländlichen Raum kooperiert. Die Berufsbildende Schule steht dem Ausbildungsverbund ebenfalls positiv gegenüber. Der Leiter des *LandZukunft*-Projektes ist sich sicher, dass es zukünftig weitere gemeinsame Projekte mit den Partnern geben wird, ein gemeinsames Auffangangebot für Studienabbrecher, ist zusammen mit der IHK Koblenz bereits angedacht.

Synthese

Die Projekte des UCB selber haben aus der Region heraus wenig Unterstützung erfahren. Da, wo die Projekte schon während der Laufzeit auf Unterstützung angewiesen waren, konnte die oft nur dadurch erreicht werden, dass der unmittelbare Nutzen für die benötigten Partner durch aufwändige Beratungs- und Supportleistungen erhöht wurde. Auch für die Fortführung der Projekte haben sich keine Unterstützer bzw. Betreiber aus der Region gefunden. Der Wert, der den Projekten von den Menschen der Region beigemessen wurde, und ihre langfristige Wirksamkeit waren insgesamt also eher gering. Nur das E-Mobilitätszentrum besteht aufgrund des außergewöhnlichen Engagements eines Projektmitarbeiters und in Hoffnung auf die nächste Projektfinanzierung sowie auf die Möglichkeit, bald einen zahlungspflichtigen Schulungsservice anzubieten, weiter. Das neue Angebot des BFWs kann ebenfalls dann weiter bestehen, wenn die Unternehmen der Region auch in Zukunft bereit sind, für die angebotene Unterstützung in der Ausbildung zu bezahlen. Ein entsprechendes Interesse wurde vom ihnen bekundet. In diesem Fall würde durch das Angebot die Ausbildung von mehr Lehrlingen ermöglicht, was ohne Zweifel einen Mehrwert für die jungen Leute und die Unternehmen der Region, die über Fachkräftemangel klagen, bedeuten würde.

5.7 Schlussfolgerung

Aufbauend auf den diskutierten Ergebnissen können die drei eingangs gestellten Fragen beantwortet werden. Gefragt wurde, ob UCB und BFW Projektträger wurden, weil sie als Wissens- und Netzwerk-Broker agieren (1), ob über *LandZukunft* die Bedeutung der Institutionen für die Region erhöht werden konnte (2), und ob die geförderten Projekte einen nachhaltigen Einfluss auf die Träger selbst und auf die Region hatten (3).

Zu (1): UCB und BFW kamen als Träger großer Projekte gelegen. Sie hatten auch die Netzwerke, die nötig waren, in relativ kurzer Zeit die notwendige Unterstützung zu mobilisieren. Diese Unterstützung hat sich aber nicht in allen Fällen als langfristig tragfähig erwiesen. Einige Projekte, wie das Elektromobilitätszentrum bleiben wahrscheinlich langfristig auf immer neue Projektmittel angewiesen mit negativen Folgen für die Kapazitätsentwicklung und den Kompetenzaufbau. Andere Projekte wie VitaminBIR laufen Gefahr, gänzlich im Sande zu verlaufen. Das Kooperationsdreieck scheint immerhin zumindest kurzfristig die Kontakte zwischen Schulen und Hochschule gestärkt und einigen Schulen auch anderweitig geholfen zu haben, die langfristigen Effekte sind aber noch offen. Seine Position als Wissensbroker im Bereich der Ausbildung hat vor allem das BFW zugunsten der Entwicklung eines neuen und möglicherweise langfristigen Angebots gezielt und strategisch eingesetzt.

Zu (2): Die Bedeutung der untersuchten Institutionen für die Region konnte durch *LandZukunft* nur insofern erhöht werden, als sie selbst zumindest partiell durch die Projekte und die zusätzlichen Ressourcen gestärkt wurden und ihre Kontakte in die Region teilweise festigen konnten. Andererseits ist es nicht gelungen, das Zusammenspiel der Institutionen insgesamt gezielt zu verbessern; nach wie vor scheinen die vielen kleineren Netzwerke unverbunden nebeneinander her zu arbeiten.

Zu (3): *LandZukunft* hat also im untersuchten Bereich keine strukturellen Effekte über die Einzelprojekte hinaus gehabt. Die Projekte haben aber teilweise durchaus in die Region hinein gewirkt. Der Ausbildungsverbund hat wahrscheinlich dazu geführt, dass der ein oder andere zusätzliche Ausbildungsplatz geschaffen werden konnte, und das E-Mobilitätszentrum hat bei Schülern und Werkstätten das Wissen um die neue Technologie wie erhofft erhöht. Die gemeinsame Weiterentwicklung des Dualen Studiums ist im Umfeld von *LandZukunft* voran gebracht worden, ohne dass der genaue Beitrag des Modellvorhabens benannt werden könnte. Insgesamt zeigt sich aber, dass die kurzfristig entwickelten Projekte auch nur kurzfristige Wirkungen hatten. Nur da, wo in der Kontinuität einer langfristigen Strategie gedacht wurde, die auch im Eigeninteresse des Trägers lag, konnten möglicherweise nachhaltige Strukturen aufgebaut werden; und auch wo das gelang, bleibt die Entwicklung vor allem dann problematisch, wenn sie langfristig auf Projektfinanzierung ausgelegt ist.

Weiterhin hat sich gezeigt, dass die Unternehmen im Landkreis Birkenfeld, anders als ursprünglich angestrebt, nicht die notwendigen eigenen Ressourcen haben, um Lösungsansätze im Zusammenhang mit der Fachkräfteentwicklung anzustoßen und nachhaltig zu implementieren. UCB und BFW hingegen haben durchaus das Potenzial, in diesem Bereich zu wichtigen Partnern zu werden, dazu bedarf es aber noch der Entwicklung geeigneter Kommunikationsstrukturen.

Der UCB alleine kann vor allem angesichts seiner niedrigen Sockelfinanzierung und seiner damit einhergehenden zwangsläufig starken Eigeninteressen nicht als zentraler koordinierender institutioneller Akteur agieren. Es ist vielmehr genau die aus Sicht des Modellvorhabens problematische Konstellation eingetreten, die auch Pasternack und Zierold (2015) beschreiben: Die Hochschule

hat zwar Projekte effizient realisiert, zum Teil auch alte Kontakte reaktiviert und neue geknüpft, es fehlen aber die Mittel, das Personal, und zum Teil wohl auch das eigene Interesse daran, die Projekte oder damit verbundene Netzwerke aus eigener Kraft aufrecht zu erhalten. Der UCB agiert zwangsläufig und legitimer weise als „unternehmerische" Hochschule, die stark auf die immer neue Mittelakquise und weniger auf eine langfristige strategische Entwicklungsarbeit in der Region ausgerichtet ist.[6] Der UCB kann aber, wenn ein anderer institutioneller Akteur den zentralen strategischen Part übernimmt, ein ausgesprochen starker Partner im Bereich der Fachkräfteentwicklung werden.

Eine stärkere Zusammenarbeit mit der Hochschule in der Regionalentwicklung müsste unter realistischer Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten aller Partner strategisch geplant werden. Insbesondere müsste überlegt werden, auf welcher institutionellen Basis die Zusammenarbeit funktionieren könnte, damit Routinen installiert werden können, die sicherstellen, dass Informationen zur Hochschule und zurück fließen und Projekte und Themen besser aufeinander abgestimmt werden können. Da, wo man sicher ist, dass das in der Hochschule vorhandene Wissen die Qualität regionaler Projekte und Prozesse stärken könnte, sollte die Hochschule strategisch mit Ressourcen und Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden, die ihr die Durchsetzung der notwendigen Änderungen ermöglichen. Vermieden werden sollte, dass Region und Hochschule sich gegenseitig in ihrer jeweiligen möglichen Abhängigkeit von Fördermitteln stärken. Auch hier gilt: Die Zusammenarbeit sollte nicht aus kurzfristigen Projektzusammenhängen sondern aus gemeinsamen zusammen erarbeiteten langfristigen Interessen heraus entwickelt werden.

Ein in der öffentlichen Wahrnehmung anscheinend nicht sehr prominenter aber möglicherweise ebenso wertvoller möglicher Partner im Bereich von Bildung und Ausbildung ist das BFW. Das BFW hat vermutlich schon aufgrund der Rahmenbedingungen mit abnehmenden Mitteln für den Bereich der Berufsförderung ein großes Eigeninteresse daran, sich neue „Geschäfts"-Felder zu suchen. Dabei bringt es eine gute Kenntnis der regionalen Bildungs- und vor allem Ausbildungsstrukturen sowie der lokalen Unternehmen mit. Es ist mit den Abläufen in Verwaltung und anderen Einrichtungen vertraut und kennt auch die rechtlichen Grundlagen von Prozessen und Strukturen im Bildungsbereich. So kann es z. B. im dualen Studium helfen, die Prozesse in Hochschule, Berufsschule und Unternehmen aufeinander abzustimmen. Es könnte auch ein natürlicher Partner im Bereich des „Clusters" HartSpröd sein, nachdem es selber vor Jahren schon einmal Kapazitäten auf- und wieder abgebaut hatte, die jetzt doch notwendig werden könnten, um entsprechende spezielle Ausbildungsinhalte auch überbetrieblich und damit z. B. für Interessenten aus anderen Regionen zu vermitteln. Auch im Hinblick auf das BFW könnte es möglich sein, die Zusammenarbeit stärker zu planen und einen institutionellen Rahmen zu finden, der einer Verstetigung des Austausches dient. In wie fern sich diese Investition in den Aufbau von Strukturen lohnt,

[6] Im Nachfolgeprojekt Land(auf)Schwung hat das IfaS die Funktion des beratenden und begleitenden Büros für gleich drei Regionen übernommen (Die Vulkaneifel, Neunkirchen und Lüchow-Dannenberg), von denen eine Region, Neunkirchen, als eine von 13 neuen Modellregionen ausgewählt wurde. Hier tritt das IfaS im Sinne der „unternehmerischen Hochschule" als Dienstleister auf und bringt besondere aber nicht hochschulspezifische Kompetenzen ein.

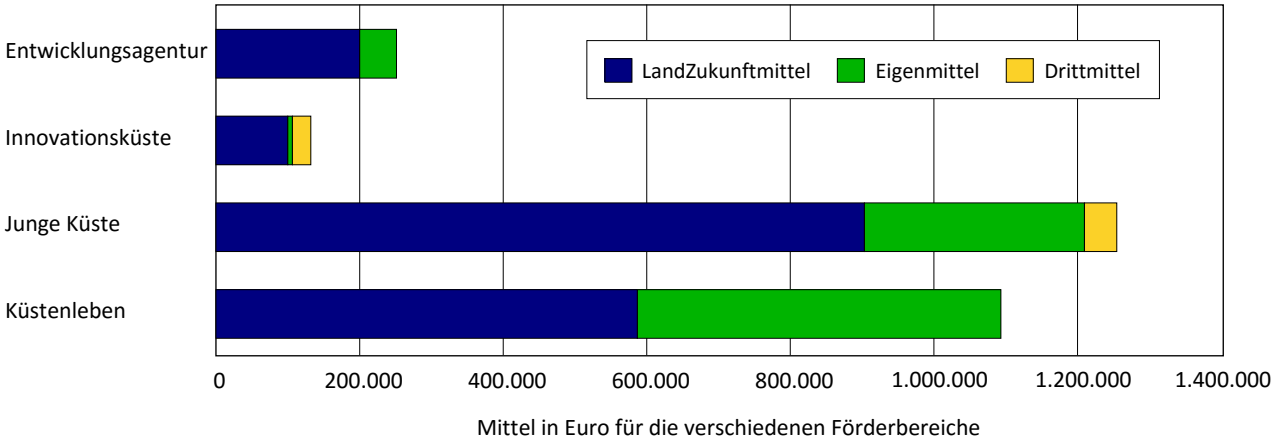
hängt auch hier von den jeweiligen Zielen aller Partner ab und sollte vorab sorgsam sondiert werden. Möglicherweise ist es effizienter, die starken Akteure Hochschule und BFW alleine mit eigenen Ressourcen agieren zu lassen. Die positiven Externalitäten ihrer Tätigkeit für die Region sind dann unbestreitbar und es besteht eine geringere Gefahr der Fehlallokation von eigenen Mitteln der Einrichtungen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ein kurzfristig ausgelegtes Modellvorhaben wie *LandZukunft* sich als wenig geeignet erwiesen hat, die beschriebene notwendige strategische Entwicklung hin zu neuen Kooperationsstrukturen zu unterstützen, wenn sie nicht schon (wie z. B. im Landkreis Holzminden, s. Kapitel III-4) in der Region vorgedacht wurden. Derartige Kooperationsstrukturen würden helfen, einen Engagementszyklus (s. Kapitel III-1.3) in Gang zu setzen. Ein kurzfristiges Modellvorhaben unter Bedingungen fehlender belastbarer Kooperationsstrukturen spielt hingegen möglicherweise vor allem den legitimen Interessen solcher Institutionen in die Hände, die in der Projektmittelakquise besonders geübt sind, und begünstigt somit kurzfristige Projekte ohne langfristige Unterstützung. Im Sinne der Unterscheidung zwischen Förder-, Engagements- und Multiplikatorzyklus in Kapitel III-1.3 führt eine derartige Projektförderung vor allem dazu, förderabhängige Institutionen und Projekte zu stabilisieren. So wird in einem Förderzyklus die Notwendigkeit der Einwerbung immer neuer Fördermittel erzeugt, um Angebote aufrecht zu erhalten. Diese Art der Finanzierung geht mit hohen Transaktionskosten einher (s. die Untersuchung zur Finanzierung „sozialer Organisationen“ der Uckermark in Kapitel III-3). Im günstigen Fall unterstützt ein so gefördertes Projekt die Weiterentwicklung von Institutionen, die ein inhaltliches Interesse daran haben und die Ressourcen mitbringen, es weiterzuführen oder ihrerseits um weitere Unterstützung durch private Mittel zu werben, sodass lokal zusätzliches Engagement mobilisiert wird. Damit das nicht nur zufällig passiert, müssten die möglichen Projektträger und ihre Perspektiven und Strategien in der Planung von Fördermaßnahmen und in der Bewilligung von Fördergeldern stärker berücksichtigt werden.

6 Bildung als Herausforderung in einem komplexen Umfeld (Dithmarschen)

In Dithmarschen wurde in den Entscheidungsprozessen der Auftaktphase unter Beteiligung neuer Akteure auch aus dem Unternehmensbereich „Bildung“ als zentrales Thema für die regionale Entwicklung identifizier.[1] Auch gemessen an den insgesamt aufgewendeten Mitteln war Bildung, die dem Bereich „Junge Küste“ zugeordnet wurde, das wichtigste Thema (Abbildung III-6.1). Ähnlich bedeutsam in Bezug auf die aufgewendeten finanziellen Ressourcen war die Ortsinnenentwicklung im Bereich „Küstenleben“, für den im Verhältnis zu den *LandZukunft*-Mitteln deutlich mehr Eigenmittel der Projektträger aufgebracht wurden als in der „Jungen Küste“.

Abbildung III-6.1: Mittelverteilung nach Themenbereichen in Dithmarschen



Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht aufgeführt ist in der Mittelaufstellung allerdings der erhebliche Aufwand an Humanressourcen, der vor allem im Bereich „Junge Küste“ hinzukommt (s. a. Kapitel I-3.3). Auf Ebene des Kreises und der Kommunen wurde viel Energie aus Ehrenamt, Politik und Verwaltung in die Ideen- und Konzeptentwicklung, in die Konkretisierung und Umsetzung sowie in die Reflektion der Aktivitäten in der „Jungen Küste“ gesteckt. Insbesondere die beteiligten Unternehmen müssten für die aufgewendete und für eigenes unternehmerisches Handeln verlorene Zeit oft nicht unerhebliche (Opportunitäts-)Kosten ansetzen und auch aus der Verwaltung und den Bildungsinstitutionen heraus war der Abstimmungsaufwand oft nur zu leisten, weil Mitarbeiter zumindest teilweise ihre Freizeit dafür aufbrachten. Dieses ehrenamtliche Engagement täuscht somit über die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten insbesondere des abstimmungsintensiven Bildungsthemas in einem Modellvorhaben wie *LandZukunft* hinweg. Beides zusammen, das intensive Engagement der Beteiligten und der große Anteil an Fördermitteln, haben den Ausschlag dafür gege-

[1] Eine diskursanalytische Untersuchung der verschiedenen mit dem Thema verbundenen Ziele findet sich im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014).

ben, dass die Begleitforschung ihren Untersuchungsschwerpunkt in Dithmarschen im Bereich Bildung gewählt hat.

Die Projekte

Der Bildungsbereich „Junge Küste“ hatte konkret zum Ziel, mehr Kindern die Teilnahme auch an außerschulischen Lernangeboten zu ermöglichen. Die „Junge Küste“ ruhte auf zwei Standbeinen: Dem Talentekompass und dem Praxispool Talenteförderung. Der **Praxispool** war ein kreisweites Projekt und diente der Bündelung aller Angebote von Personen und Organisationen, die im weitesten Sinne die Bildung von jungen Menschen in Dithmarschen zum Ziel haben. Zu diesem Zweck wurden eine Internetdatenbank aufgebaut und Anbieter geworben, die ihre alten und neuen Angebote einstellen sollten. Der **Talentekompass** war ein Instrument für die Dokumentation der Teilnahme junger Menschen an verschiedenen Bildungsangeboten unterschiedlicher Träger. Dahinter stand die Idee, dass verbesserte Dokumentation und Kommunikation die Nutzung neuer Lernorte und den Übergang zwischen Bildungsinstitutionen erleichtern soll. Vor diesem Hintergrund ging es auch darum, Angebote untereinander und mit den zentralen Bildungsträgern Schule und Kindergarten zu koordinieren. Zudem wurde als Anreiz für die teilnehmenden Kinder ein greifbarer Talentekompass in Form einer runden, bunten Plastikscheibe entwickelt und verteilt. Auf dieser Scheibe konnten Klebepunkte, sogenannte Ditschies, die bei teilnehmenden Anbietern für die Teilnahme an den Angeboten ausgeteilt wurden, gesammelt werden. Die vollen „Talentekompasse“ konnten von den Kindern gegen ein kleines Geschenk eingetauscht werden. Beide Standbeine, Praxispool und Talentekompass, wurden mit jeweils eigenen Budgets ausgestattet, die es ermöglichen sollten, die Schaffung neuer oder den Ausbau bestehender Angebote zu unterstützen.

Drei „Projektkommunen“, eine amtsfreie Stadt, ein Amt und eine Gemeinde des Landkreises, willigten trotz der Voraussetzung einer eigenen Kofinanzierung ein, den Talentekompass umzusetzen. Die unterschiedliche Größe der drei Gebietskörperschaften hat, wie sich zeigen wird, möglicherweise einen Einfluss auf die Gestaltungsfähigkeit vor Ort gehabt. Für die Umsetzung der damit verbundenen Koordinierungs- und Kommunikationsarbeit wurden in allen drei Projektkommunen und auf Kreisebene für den Praxispool Koordinatorinnen eingestellt.[2] Damit oblag es den Projektträgern auf Ebene der Projektkommunen, zwei Volkshochschuleinrichtungen und einer gemeinnützige Jugendhilfeeinrichtung, und vor allem den Koordinatorinnen, die Konzeptideen zur „Jungen Küste“ mit Leben zu füllen und dabei die besonderen Bedarfe und Bedingungen vor Ort zu berücksichtigen. Ziel der Begleitforschung war es herauszufinden, wie diese Auseinandersetzung mit dem ursprünglichen Konzept und seinen Machern einerseits und mit den Bedürfnissen und Anforderungen der Partner vor Ort andererseits gelungen ist und wo daraus tragfähige Projektideen entstanden sind.

[2] Zum Zusammenhang und den Finanzierungsströmen zwischen Kreis, Kommunen und Projektträgern im Talentekompass s. Kapitel I-3.3.

Konzeptioneller Hintergrund

Dass die Entwicklung und Realisierung innovativer Bildungsprojekte viel Netzwerkarbeit erfordert, ist aus der wissenschaftlichen Literatur zu den vielen bildungsrelevanten Fördermaßnahmen und (Modell-)Projekten, die es auf den verschiedensten Ebenen und in den unterschiedlichsten Kontexten gibt, bekannt.[3] Thümler (2014) differenziert im Hinblick auf die gemeinsame Adressierung von Problemen des Bildungssystems durch staatliche und nicht-staatliche Akteure unterschiedliche Problemfelder und unterschiedliche Netzwerktypen. Er definiert in einem solchen Kontext „Innovationsnetzwerke" als „Formen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure (Organisationen oder Personen) zwecks Lösung öffentlicher Probleme" (Thümler, 2014: 44). Der Autor schreibt weiter, dass das innovative Potenzial eines solchen Netzwerkes umso höher und seine Stabilität umso niedriger ist, „je partnerschaftlicher", also gleichberechtigter, „die Governance gestaltet und je mehr es intern und informell koordiniert wird".

Thümler (2014) unterscheidet außerdem Probleme im „Zentrum des Systems", „Management Probleme" und „Probleme an der Peripherie des System". Die „Peripherie des Systems" beschreibt wahrscheinlich den Problembereich der Arbeit an den Übergängen zwischen Bildungsebenen und mit außerschulischen Lernorten, um die es in der Jungen Küste geht, am besten: „An der Peripherie … also dort, wo nicht mehr schulisches Lernen im Zentrum der Aufmerksamkeit steht sondern z. B. der Übergang von der Schule in den Beruf, werden weniger komplexe und wissensintensive Probleme bearbeitet, deren Erfolg leichter zu evaluieren sein kann" (Thümler, 2014: 45). In solchen Fällen geringerer Komplexität sind (stabilere) Partnerschaften[4] zur Entwicklung und Umsetzung neuer Lösungen nach Thümler nicht unbedingt notwendig.

Weiter unterscheidet Thümler (2014: 45 ff.) drei Phasen im Innovationsprozess und betont, dass sich die optimale Netzwerkstruktur in den verschiedenen Phasen unterscheiden kann (Abbildung III-6.2). In der „Initiierungsphase" geht es um die Entwicklung eines Verständnisses des adressierten Problems und die Identifizierung von Handlungsoptionen. Diese Phase wird am besten durch explorative Netzwerke unterstützt. In der „Entwicklungsphase" werden „Strategien bzw. konkrete Designs für dessen Bearbeitung" entwickelt. Am besten geschieht das in „Entwicklungsnetzwerken". In der Verstetigungsphase geht es darum, die gefundenen Lösungen dauerhaft zu implementieren und sie „kontinuierlich den Erfordernissen der Umwelt" anzupassen. Hier spielen laut Thümler vor allem „Innovationsnetzwerke, die von einer Leadorganisation getragen werden

[3] Dass auch in Dithmarschen bzw. in Schleswig-Holstein der Bildungsfokus in *LandZukunft* auf Vorgängerprojekten aufbaute wurde bereits im Zwischenbericht der Begleitforschung beschrieben (Küpper et al., 2014).

[4] Partnerschaften sind hier definiert als „dauerhafte (d. h. mehr als nur ganz kurzfristige) Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen, philanthropischen und ggf. auch weiteren Beteiligten, die auf gegenseitigem Einvernehmen beruhen und zur Beförderung eines gemeinsamen Zwecks … durchgeführt werden. Dabei sind alle Partner gleichberechtigt in die Entscheidungsprozesse eingebunden, investieren eigene Ressourcen und tragen gemeinsam die Risiken des Vorhabens" (Thümler, 2014: 13). Insbesondere der letzte Satz dieser Definition ermöglicht eine Abgrenzung zu Netzwerken, in denen die Verteilung von Lasten und Nutzen sowie die Zielsetzungen zwischen den Partnern sehr ungleich sein können und auch nicht klar definiert sein müssen.

… eine Rolle, weil sie sich aufgrund ihrer Struktur auf dem Spektrum zwischen Innovation und Stabilität eher in Richtung des stabilen Endes bewegen“ (2014: 49).

Abbildung III-6.2: Netzwerktypen und Vernetzungsanforderungen der verschiedenen Innovationsphasen

Quelle: Eigene Darstellung nach Thümler (2014).

Diese Charakterisierung lässt sich auf die Entwicklung und Implementierung der „Jungen Küste“ anwenden. Der Arbeitskreis (AK) „Junge Küste“ wäre demnach ein exploratives Netzwerk, das in der Initiierungsperiode der Absteckung des Problem- und Handlungsraums diente.[5] Es sollte zu diesem Zweck durch hohe Diversität und interne aber formelle Koordination gekennzeichnet sein. Das explorative Netzwerk hat oft nur eine kurze bis mittlere Lebensdauer. Thümler beschreibt, dass z. B. die Zusammensetzung dieser Netzwerke nach seinen Beobachtungen von großer Bedeutung ist, weil in der explorativen Phase wichtige Weichen für die weitere Entwicklung gestellt werden: „Wenn z. B. wichtige Stakeholdergruppen nicht darin vertreten sind, kann dies dauerhafte Auswirkungen für das ganze weitere Vorhaben mit sich bringen“ (2014: 46). Das Fehlen von Vertretern der Schulen und der entsprechenden Verwaltungsteile in den *LandZukunft*-Gremien hatte derartige Auswirkungen, wie noch gezeigt werden wird.

Die Implementierung der entwickelten Ideen fiel mit der „Entwicklungsphase“ zusammen. Die Verantwortung dafür lag in *LandZukunft* bei den Koordinatorinnen von Praxispool und Talentekompass und ihrem Umfeld. Sie hatten mit dem ursprünglichen Netzwerk des AK „Junge Küste“ relativ wenig zu tun und waren durch die Notwendigkeit, zur Erfüllung von Zielwerten beizutragen, zur schnellen Konkretisierung der eher vagen Vorgaben durch den AK „Junge Küste“ gezwungen. In jeder der Projektkommunen übernahm ein Partner vor Ort die Koordinierung, die ansonsten intern und informell ablief. Die Diversität dieser Implementierungspartnerschaften ist gemäß theoretischer Erwartung mittel. Wie ebenfalls theoretisch von Thümler (2014) erwartet, ist die Lebensdauer dieser lokalen Partnerschaften kurz.

[5] Zu den Prozessen und Gremien der Entscheidungsfindung im Modellvorhaben *LandZukunft* s. Kapitel I-3, speziell zu Dithmarschen Kapitel I-3.3.

Zur Verstetigungsphase scheint es in Praxispool und Talentekompass nicht unmittelbar gekommen zu sein, vielmehr schließt sich möglicherweise an *LandZukunft* eine erneute Entwicklungsphase an. Diese könnte nötig werden, wenn der Talentekompass wie zum Ende des Modellvorhabens geplant, mit LEADER-Mitteln in finanziell deutlich geringerem Umfang als bei *LandZukunft*, dafür aber in größeren räumlichen Zusammenhängen, weiter geführt wird. Zur Verstetigung des Aufgebauten fehlte es womöglich vor allem an einer „Leadorganisation", die sich „den Schuh anzieht". Eine solche Organisation würde unilateral, intern und formell steuern, eine geringe Diversität aufweisen und müsste eine lange Lebensdauer haben. Tatsächlich wäre also ein öffentlicher Träger für die Verstetigung denkbar, wenn nicht notwendig gewesen.

Zu beantworten bleiben im Folgenden die Fragen, inwiefern unabhängig von der fehlenden Verstetigungsphase die ersten beiden Phasen der Initiierung und der Implementierung als erfolgreich zu bezeichnen sind. Inwiefern

(1) waren also die Ideen des AK „Junge Küste" relevant und wurden umgesetzt,

(2) sind die Lösungen, die in der Implementierungsphase gefunden wurden, nachhaltig,

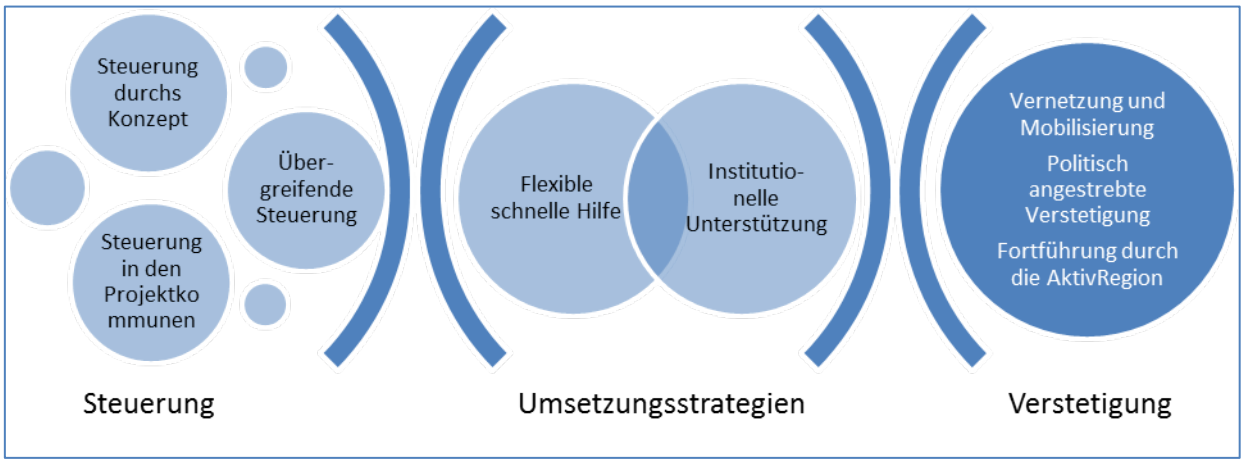
(3) könnten die gefundenen Lösungen, entsprechende Verstetigungsstrukturen vorausgesetzt, verallgemeinert und z. B. kreisweit implementiert werden.

Um diese Fragen zu beantworten, wurden Interviews mit den drei Hauptkoordinatorinnen der Projektkommunen und den zwei Koordinatorinnen des Praxispools auf Kreisebene sowie mit drei weiteren Verantwortlichen der drei Träger des Talentekompasses in den Projektkommunen geführt und weitere Dokumente ausgewertet. Die Auswertung, die auf den nach den Leitfragen der Begleitforschung kategorisierten Interviews und Texten beruhte, zielte darauf ab, den Prozess der Konkretisierung von Praxispool und Talentekompass und den dafür notwendigen Austausch zwischen den Beteiligten zu rekonstruieren. Die Elemente, denen dabei besondere Beachtung geschenkt wird, sind in Abbildung III-6.3 zusammenfassend dargestellt. Den einzelnen Elementen sind eigen Unterkapitel gewidmet.

Im ersten Schritt wird beschrieben, auf welche Resonanz das Konzept aus der Initialisierungsphase bei den Koordinatorinnen stieß und wie versucht wurde, auf Basis des Konzepts eine gemeinsame Perspektive zu entwickeln. Dabei zeigt sich die Ambivalenz der Autonomie, die sich aus dem sehr offenen Konzept ergibt (Kapitel III-6.1). Die Umsetzung wurde sowohl von Seiten der Gremien des Modellvorhabens (Kapitel III-6.2) als auch von Seiten der Projektkommunen bzw. der dortigen Träger (Kapitel III-6.3) steuernd begleitet. Nach der Beschreibung dieser Steuerungsversuche werden die unterschiedlichen Umsetzungsstrategien der Projektkommunen beschrieben und mögliche institutionelle Bestimmungsgründe der Strategien analysiert (Kapitel III-6.4). Um nachhaltige Veränderungen herbeizuführen, wurde versucht, weitere Unterstützer zu mobilisieren (Kapitel III-6.5). Unterstützung für eine Fortführung fand sich vorwiegend im politischen Raum (Kapitel III-6.6). Schließlich wurde die Fortführung im Rahmen der AktivRegion der europäischen

LEADER-Initiative beschlossen (Kapitel III-6.7). Im Schlusskapitel III-6.8 wird das Fazit im Hinblick auf die drei Fragestellungen gezogen.

Abbildung III-6.3: Steuerung, Umsetzung und Verstetigung als Themen der Analyse



Quelle: Eigene Darstellung

6.1 Steuerung durch das Konzept

Die Initiierungsphase der Jungen Küste selbst ist im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) diskursanalytisch untersucht worden. Hier soll analysiert werden, ob das in der Initiierungsphase entstandene Konzept die Bedarfe im Bildungsbereich ansprach und in wie fern es als Richtlinie für die Arbeit vor Ort genutzt werden konnte. Zu diesem Zweck wurden mithilfe der Interviews die Prozesse der Operationalisierung des Konzeptes im Talentekompass der drei Projektkommunen und im kreisweiten Praxispool rekonstruiert, wobei ein besonderes Augenmerk auf der Zusammenarbeit mit dem Entscheidungsgremium lag.

Die nicht eben geradlinige Entwicklung des Konzeptes zur Weiterentwicklung der Bildungslandschaft in der Initiierungsphase führte von der anfänglichen Begeisterung für Ideen des „Community Learnings“[6] außerhalb der starren Bildungsinstitutionen zu einem Konzept, das vor allem die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Wissens und seine Produktion im institutionalisierten Kontext im Blick hatte (Küpper et al., 2014). In diesem Konzept wurde hervorgehoben, dass vor allem Unternehmen motiviert werden sollten, sich als Lernorte zu öffnen. Darüber hinaus bestand ein wichtiges Ziel in der Verbesserung der Abstimmung zwischen verschiedenen Bildungsangeboten

[6] „Community Learning“ ist ein wissenschaftlich nicht ausgearbeitetes Konzept zur Unterstützung des kontextuellen Lernens. In der Region Dithmarschen spielte im Diskussionsprozess Hüther (z.B. 2013) mit seinen Ideen eine große Rolle, der auch das Modellvorhaben NELECOM in Thüringen inspiriert hat. In NELECOM hat sich aber ebenso wie im Modellvorhaben *LandZukunft* in Dithmarschen gezeigt, dass Hüther für den schwierigen Weg zur Realisierung seiner Vorstellungen im Alltag vor Ort wenig konkrete Handreichungen bietet. Leider sind nur wenige Materialien der Begleitforschung NELECOM verfügbar, sodass ein fundierter Vergleich zwischen beiden Modellvorhaben nicht möglich war.

und der Koordination des Überganges zwischen Bildungsstufen. Die Betreuung der Bildungskarriere sollte durch die Einführung des Talentekompass als „Bildungsausweis“ erleichtert werden. Als die Stellen für die Koordinatorinnen von Praxispool und Talentekompass ausgeschrieben wurden, waren die Vorstellungen zu ihren Aufgaben und zu den zu ergreifenden Maßnahmen noch nicht sehr konkret.

Die Beurteilung dieser relativ ungenauen Vorgaben durch die Koordinatorinnen fiel ambivalent aus. Auch um daraus klare Kriterien für die Projektauswahl ableiten zu können und diese gegenüber den Antragstellern zu begründen, hätten sich fast alle Koordinatorinnen gerade zu Beginn eine genauere Beschreibung der mit dem Projekt verbundenen Anforderungen gewünscht. Hinzu kam, dass wichtige lokale Partner z. T. auch aufgrund der Vagheit des Konzeptes anfänglich auf Distanz gingen. Andererseits haben die Koordinatorinnen ihren Spielraum genossen und auch durchaus aktiv genutzt und erweitert, wenn es ihnen persönlich gerechtfertigt erschien.

Dabei half es, dass manche der Koordinatorinnen bereits Vorerfahrungen aus Vorgängerprojekten mitbrachten. Eine Koordinatorin war z. B. am Vorgängerprojekt „SUED“ zur Begleitung des Übergangs junger Erwachsener zwischen Schule und Beruf beteiligt gewesen. Eine andere Koordinatorin hat vorher und parallel zu *Land Zukunft* auch das sogenannte Praktikumsnetzwerk betreut, was sich nach ihrer Erläuterung mit dem Werben für den Praxispool gut kombinieren ließ. Während es aber z. B. relativ einfach gewesen sei, Bauernhöfe für die Beteiligung am Praktikumsnetzwerk zu werben, sei der der Praxispool dort auf Ablehnung gestoßen, weil die Höfe zu schlechte Erfahrungen im erfolglosen Versuch der Zusammenarbeit mit Kitas und vor allem mit Schulen gemacht hätten. So wurden die Projekte insgesamt stark durch die einzelnen Koordinatorinnen, ihre Erfahrungen und ihre Vorstellungen geprägt.

Die Anforderungen, die an sie herangetragen wurden, empfanden die Koordinatorinnen manchmal als unrealistisch oder unklar. Es stellte sich z. B. schnell als ausgesprochen schwierig heraus, gemäß den Vorgaben des Arbeitskreises Junge Küste Unternehmen zu finden, die neue Angebote entwickeln und bereitstellen sollten. Die Entwicklung vieler neuer Angebote wurde von manchen Interviewpartnern auch deshalb als nicht erfüllbar aber auch nicht erstrebenswert betrachtet, weil es bereits eine Vielzahl unterschiedlichster Angebote gäbe. Der Kreis der im Bildungsbereich aktiven Akteure ließ sich nach Einschätzung der Interviewpartner durch *Land Zukunft* nicht stark verändern. Vielmehr ging es nach Ansicht der Koordinatorinnen zunächst um das Sichtbarmachen existierender Angebote. Der Praxispool wurde in diesem Sinne von vielen Projektanbietern auch als Möglichkeit gesehen, das eigene Angebot zu bewerben, und daher begrüßt. Um andere, auch vorher schon sehr erfolgreiche Angebote, dazu zu bewegen, sich in den Praxispool aufnehmen zu lassen, war manchmal ein selektiver finanzieller Anreiz, also die Förderung eines Projektes des entsprechenden Anbieters nötig. Besonders einzelne Vorzeigeprojekte von Unternehmen erfreuten sich schon lange vor *Land Zukunft* großer Beliebtheit zum Beispiel bei Schulklassen. Dazu gehören die immer ausgebuchten Kinderlabore zweier großer Chemieunternehmen und das Angebot eines Entsorgungsunternehmens.

Ebenfalls unterschätzt worden war zu Beginn der Initialisierung die Schlüsselposition der Schulen, wenn es darum ging, Kinder und Jugendliche zu erreichen. In allen drei Projektkommunen wurden öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen, auf denen erfolgreiche Projekte präsentiert oder die Wünsche und Probleme von Eltern, Lehrern und Erziehern diskutiert wurden, genutzt, um öffentliche Unterstützung zu generieren. Die Öffentlichkeitsarbeit hatte insgesamt einen relativ großen Anteil an der Arbeitszeit. Die Koordinatorinnen fanden es nicht leicht, das Projekt bei einer großen Öffentlichkeit bekannt zu machen, zumal z. B. viele Bürger nicht die Lokalzeitung lässen.

So stellte sich schnell heraus, dass Kindergarten und Schule als Partner gewonnen werden mussten, um die Kinder zu erreichen. Es war dann an den Projektkommunen und Koordinatorinnen, dafür zu sorgen, die Anschlussfähigkeit des Konzepts der „Jungen Küste“ mit den Vorgaben und Konzepten der Schulen und Kindergärten herzustellen. So sei z. B. die Begleitung des Übergangs von der Kita in die Schule und die Berufsvorbereitung klar im Bildungsauftrag der Institutionen enthalten und zum Übergang zwischen Kita und Schule gebe es einen entsprechenden Erlass aus dem Bildungsministerium. Ähnliches gelte für die Berufsvorbereitung, die auch Teil des Lehrplans der weiterführenden Schulen sei. Damit hätte man sich nach Meinung einiger Befragter bereits in der Konzeptphase auseinandersetzen müssen, um eine effektive Unterstützung aufzubauen. Alle Koordinatorinnen sehen strukturelle Probleme in der Bildungslandschaft, die in Bildungskonzepten berücksichtigt werden müssen, denen aber nach ihrer Einschätzung durch ein Projekt wie *Land Zukunft* nur marginal begegnet werden kann.

Die Notwendigkeit, auf die Bedürfnisse der Schulen einzugehen, die Schwierigkeit, Unternehmen zu begeistern und die große Bedeutung bereits bestehender Angebote für die Arbeit führten zu einer Diskrepanz zwischen Wunsch und Realität und zumindest anfänglich zu Spannungen zwischen den Projektträgern bzw. den Projektkommunen und dem AK „Junge Küste“. Die Arbeit in diesem Spannungsfeld und die notwendige Vermittlung wurden von den Koordinatorinnen teilweise als aufreibend empfunden.

6.2 Übergreifende Steuerung

Die Vorstellungen der Koordinatorinnen wichen zumindest zu Beginn der Umsetzungsphase durchaus voneinander ab, haben sich aber im Zuge der Zusammenarbeit z. T. angenähert. Das lag vor allem an dem guten und relativ intensiven Austausch von Erfahrungen der Koordinatorinnen untereinander, bei dem die Existenz des zentralen Praxispools, in dessen Datenbank fast alle Angebote auch der Projektkommunen zusammenflossen, half. Zusammenfassend hätten stärkere Vorgaben einerseits anfängliche „Reibungsverluste“ in der Koordination verringern können, andererseits konnten durch die hohe Offenheit alle Koordinatorinnen voneinander lernen und ihre eigenen Vorstellungen einbringen, was sehr zu ihrer hohen Motivation beitrug.

Der Austausch zwischen den Koordinatorinnen entstand auf informellem Weg und war so ursprünglich gar nicht vorgesehen gewesen. Das vorgesehene Gremium für die übergeordnete Koordination war der AK „Junge Küste“. Von Seiten der Projektkommunen und Koordinatorinnen wurden die *Land Zukunft*-Gremien allerdings stärker in ihrer Kontrollfunktion oder sogar als „verlängerter Arm der Verwaltung“ wahrgenommen. Insbesondere wenn die schriftlich festgelegten Ziele nicht erreicht wurden, wurde das von den Gremiumsmitgliedern angemerkt. Die Ursachen für das anfängliche Verfehlen von Zielen wurden nach dem Empfinden der Koordinatorinnen stärker in ihrer Arbeit gesucht als in strukturellen Hindernissen, wie der geringen Bereitschaft gerade kleinerer Unternehmen, sich zusätzlich zu engagieren, oder in den üblichen Anlaufschwierigkeiten. Die einzelnen Projekte des Talentekompasses in den Projektkommunen wurden im AK „Junge Küste“ selten hinterfragt.

Die offiziellen Zielvorgaben, wie z. B. die Zahl der ausgegebenen Talentekompasse, wurden als wenig aussagefähig empfunden, ließen sich aber gut nach außen kommunizieren und dokumentierten die Arbeit in gewisser Hinsicht. Ein deutlich aussagefähigerer Indikator als die Zahl der ausgegebenen Talentekompasse wäre einem nicht umgesetzten Vorschlag zufolge z. B. die Zahl der voll ausgefüllt wieder abgelieferten Talentekompasse gewesen.[7] Über den pädagogischen Erfolg sagten die Zahlen nichts aus. Dass die Zahlen den Wert der eigenen Arbeit kaum dokumentierten, war für die Koordinatorinnen nicht problematisch. Die Kennzahlen wurden während der Berichterstattung im AK „Junge Küste“ durch mündliche Zusatzinformationen von den Trägern des Talentekompasses in den Projektkommunen oder von den Koordinatorinnen des Praxispools ergänzt. Diese Ergänzungen stießen nach Aussage der Befragten vor allem bei den Mitgliedern des Arbeitskreises auf Interesse, die auch sonst beruflich und fachlich stärker mit dem Thema befasst waren. Neben den offiziellen Zielen fand in der Bewertung durch den AK Beachtung, ob Unternehmen eingebunden waren und ob es Verbindungen zu lokalen Kooperationspartnern gab.

In ihrem Handlungsspielraum eingeengt fühlten sich die Koordinatorinnen durch den Arbeitskreis kaum: „Wir hatten wirklich viel Freiraum. Ab und zu kamen dann mal so Ideen von den einzelnen Gremien her und dann haben wir das eben umgesetzt.“ Auch die zentralen Koordinatorinnen des Praxispools genossen zwar ihren Handlungsspielraum, spürten aber gegenüber dem AK „Junge Küste“ andererseits den Rechtfertigungsdruck, der damit einherging. Im Praxispool mussten Projekte ab 1.000 € Zuwendungshöhe vom AK „Junge Küste“ bewilligt werden. Die Handlungsfreiheit war deshalb größer, wenn die Projektkosten unter 1.000 € lagen oder wenn der Zeitdruck groß war, weil Gelder abfließen mussten.

Nach der Phase der Anlaufschwierigkeiten, in der man sich auch mit gegenseitiger Kritik begegnete, gab es im Laufe der Zeit nach Aussage fast aller Beteiligten eine Entwicklung hin zu besserer Zusammenarbeit. Die Möglichkeit zur Teilnahme an den Sitzungen wurde durchaus auch als Mög-

[7] Für die Ablieferung des ausgefüllten Talentekompasses war jedem Kind eine kleine Überraschung versprochen worden.

lichkeit gesehen, sich zu informieren und persönliche Kontakte zu knüpfen, die bei Gelegenheit genutzt werden konnten. Die Entwicklungsagentur war für die Koordinatorinnen von geringer Bedeutung. Die Koordinatorinnen der Projektkommunen fühlten sich vor allem gegenüber ihren Arbeitgebern, also den lokalen Trägern des Talentekompasses, rechenschaftspflichtig. Die Koordinatorinnen des Praxispools fühlten sich am ehesten der Kreisverwaltung zugehörig. Von dort erfuhren sie zumindest auf Nachfrage auch Unterstützung und in begrenztem Maße Rückendeckung. Auch ein inhaltlicher Austausch, z. B. mit dem Jugendhilfesozialplaner, war möglich und wurde als hilfreich empfunden. Es gab aber keine wirkliche institutionelle Einbindung und die personellen Strukturen blieben den Koordinatorinnen eher unvertraut.

Insgesamt gilt, dass die Aktivitäten in den Projektkommunen deutlich stärker durch die akuten Ideen und Bedarfe vor Ort beeinflusst wurden als durch die konzeptionellen Überlegungen, die vorab angestellt worden waren. Insbesondere wurden durch Talentekompass und Praxispool in erster Linie die bereits existierenden Bildungsakteure unterstützt. Die eigentlich angestrebte Einbeziehung ganz neuer Akteure ins Bildungsgeschehen gelang eher selten, weil die Knappheiten und institutionellen Restriktionen, die das verhinderten, im Konzept nicht systematisch und fokussiert adressiert worden waren.

6.3 Steuerung in den Projektkommunen

Wie im Kapitel III-6.1 gezeigt, zeigten sich schnell Spannungen zwischen den im ursprünglichen Konzept formulierten Erwartungen und den Realitäten vor Ort. Angesichts des großen Spielraums, der den Projektträgern vor Ort blieb, hingen die eingeschlagenen Strategien der Projektkommunen auch von den institutionellen Zusammenhängen, in denen die Koordinatorinnen arbeiteten, sowie von den lokalen Entscheidungsstrukturen und Auswahlkriterien ab.

Von Seiten ihrer direkten Vorgesetzten bei den Projektträgern oder von Seiten der betroffenen Gebietskörperschaften erfuhren die Koordinatorinnen relativ wenige Einschränkungen. Im Großen und Ganzen wurde dort wie auch in der Kreisverwaltung zwar erwartet, dass sichtbare Aktivitäten zur Zufriedenheit aller Beteiligten angestoßen und die vorgegebenen Ziele erfüllt wurden, doch konkrete eigene Vorstellungen, wie das erreicht werden sollte, gab es weniger. In der kleinsten Projektkommune wurde ein lokales Entscheidungsgremium mit Schulverbands- und Gemeindevertretern gebildet. Eingangs wurde dort gemeinsam ein Kriterienkatalog für die Projektauswahl bzw. für die Weiterentwicklung von Projektskizzen bis zur Bewilligungsreife entwickelt. Es wurden ausführliche Projektlisten geführt und standardisierte Informationen zu Anträgen und Projektskizzen, die der Entscheidung über die Förderung zugrunde lagen, gesammelt. Hier existierte somit eine eigene ausführliche schriftliche Dokumentation der Aktivitäten und der Entscheidungsprozesse zu ihrer Unterstützung. Über die größeren Projekte wie die Einrichtung eines Verkehrsparks oder Fortbildungsmaßnahmen für pädagogische Kräfte wurde länger diskutiert. Die Koordinatorin fühlte sich durch das Gremium nicht in ihrer Arbeit eingeschränkt, sondern eher unterstützt.

In der zweiten Projektkommune wurden Entscheidungen zur Mittelverwendung in etwa zweistündigen wöchentlichen Treffen der drei Kolleginnen der Koordination mit ihrem Vorgesetzten, dem Leiter des lokalen Projektträgers, getroffen. Länger diskutiert wurde vor allem über die konkrete Ausgestaltung der Unterstützung der Musikförderung an der Grundschule, wo letztlich in einem großen Projekt ein ganzer Jahrgang ein Jahr lang gefördert wurde. In der dritten Projektkommune gab es nur wenige Diskussionen über geförderte Projekte. Es ging meist um kleinere Summen und häufig waren die Anbieter Mitarbeiter des Trägers des Talentekompass. Auch insgesamt wurden nach Aussage der Befragten von Praxispool und Talentekompass nur wenige Projektanträge abgelehnt, allerdings wurde häufig die anfänglich veranschlagte Summe notwendiger Fördergelder in Zusammenarbeit zwischen Koordinatorin und Antragsteller verringert.

Über die Unterstützung, die einzelne Projekte erfuhren wurde viel „nach Bauchgefühl“ beziehungsweise nach dem vermuteten pädagogischen Wert für Kinder entschieden. So haben viele Koordinatorinnen aus ihrer individuellen Perspektive und aus ihrer institutionellen Einbindung heraus das pädagogische Ziel tendenziell höher gewichtet als die Heranführung an die Wirtschaft. Das zeigt sich auch daran, dass eigentlich in allen Projektkommunen ein mehr oder weniger starker Schwerpunkt auf dem Bildungsabschnitt Kita-Grundschule lag und deutlich weniger am Übergang Schule-Beruf gearbeitet wurde, der vom ursprünglichen Konzept stärker betont worden war. Während die Annäherung an die Wirtschaft im Zentrum des Ursprungskonzeptes stand, fanden die Koordinatorinnen die Vermittlung von Aspekten der Basisbildung oft wichtiger. Darüber hinaus wurde der Begriff der „Wirtschaft“, der sich in den Gremien oft vor allem auf die produzierende Wirtschaft bezog, durch die Koordinatorinnen eher weiter definiert, denn „eine Kreisverwaltung oder ein Museum sind genauso Wirtschaft, das sind auch Arbeitsplätze“. Manchmal wurden pädagogische Projekte bewusst durch die eher formale Beteiligung von Unternehmen im Entscheidungsgremium zustimmungsfähig gemacht. Es gab an diesem Punkt allerdings Unterschiede. Eine Koordinatorin z. B. fand selber vor allem Projekte wichtig, an denen tatsächlich Unternehmen beteiligt waren und wo „die Kinder wirklich in die Praxis hinein kommen … wo man dem Fachkräftemangel eventuell ein kleines Millimeterchen entgegen wirkt.“ Dieses Verständnis prägte ihre tatsächliche Arbeit und ist deutlich näher am ursprünglichen Konzept als das anderer Koordinatorinnen.

Zusammenfassend gab es in der Umsetzung der Jungen Küste im Hinblick auf die Auswahl der geförderten Angebote auch in den Projektkommunen keinen besonderen inhaltlichen Fokus. Inhalte wurden oft vor allem durch die akuten Möglichkeiten und Bedarfe vor Ort bestimmt. Die Öffnung der Erfahrungswelt der Kinder hin zum Wirtschafts- und Berufsleben geriet auch aufgrund struktureller Hindernisse in den Hintergrund. In der intensiven und strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der kleinsten Projektkommune zeigt sich möglicherweise der Vorteil einer Beschränkung auf eine kleinere Gebietskörperschaft. Das würde im Umkehrschluss bedeuten, dass in größeren Projektkommunen zur Unterstützung einer besseren Abstimmung zwischen den Institutionen eine noch bessere Ausstattung der Koordination erforderlich wäre.

6.4 Umsetzungsstrategien

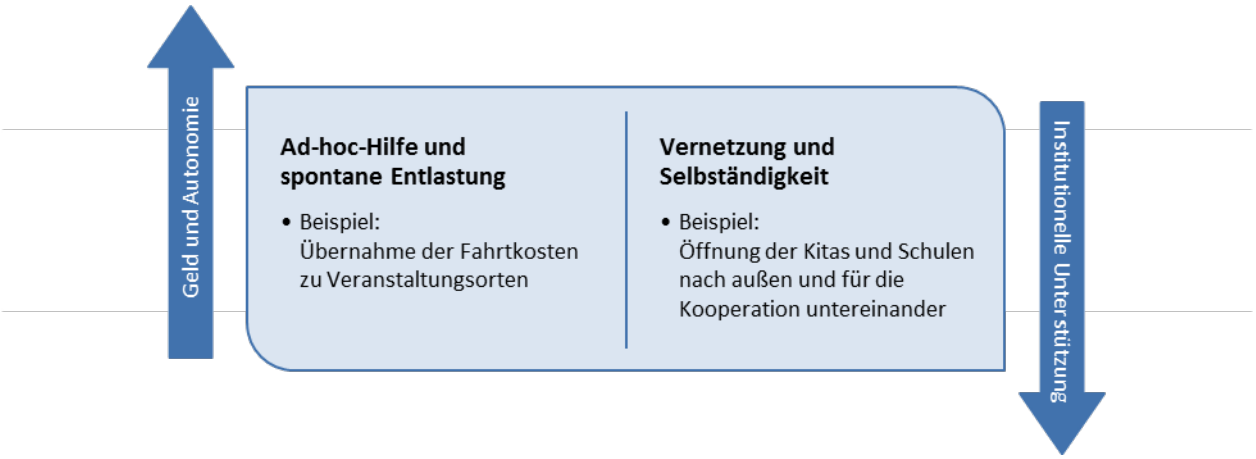
Für die Förderung wurden in den verschiedenen Projektkommunen unterschiedliche Projektauswahlkriterien entwickelt. Für den Praxispool wurden intern die folgenden Kriterien aus dem Konzept abgeleitet: Das Angebot musste in Dithmarschen stattfinden, es musste praxisnah sein, Jugendliche mussten gestaltend darin tätig sein, es sollte längerfristig angeboten werden, offen sein für alle Interessierten und vernetzt mit Unternehmens- und Kooperationspartnern. Es wurde zwar die Befürchtung geäußert, dass diese Kriterien nicht „hart" genug wären, um im Konfliktfall die Ablehnung einer Förderung zu begründen. Zu einem solchen Konfliktfall kam es aber nicht.

Im Kriterienkatalog des Talentekompasses der kleinsten Projektkommune wurde die Nachhaltigkeit vor allem in der Finanzierung hoch gewichtet. Außerdem wurde Wert gelegt auf Kitaübergreifende Arbeit, bzw. allgemein auf die Beteiligung vieler Partner, auf ein offenes Angebot für eine breite Zielgruppe, auf die Einbeziehung von Familien und eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Im Talentekompass einer anderen Projektkommune boten die Vorstellungen und Wünsche, die in einem Auftaktworkshop gemeinsam mit Vertretern von Bildungseinrichtungen und Eltern erarbeitet worden waren, eine gewisse Richtschnur im Hinblick auf Zielsetzungen. Klare Projektauswahlkriterien wurden auch in der dritten Projektkommune nicht entwickelt.

In den Projektkommunen mit einer stringenteren inhaltlichen Ausrichtung, also dort, wo z. B. Entscheidungskriterien erarbeitet wurden, diskutierten die Koordinatorinnen Projektkonzepte und passten sie gemeinsam mit den Antragstellern inhaltlich und konzeptionell an die Anforderungen an. Dabei ging es auch um die Höhe der Finanzierung und um mögliche alternative Finanzierungswege. Gerade dort, wo es zu Beginn eine geringere institutionelle Einbindung der Koordinatorinnen gab, entwickelten diese auch eigene Projektideen und suchten Träger dafür. Hier zeichnen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Perspektiven in der Wahrnehmung der eigenen Rolle ab.

Vor allem in der kleinsten Projektkommune, wo entsprechende Forderungen von Seiten der Gemeinde, des lokalen Trägers und des lokalen Entscheidungsgremiums eindeutig formuliert worden waren, arbeitete die Koordinatorin intensiv mit den Projektträgern am Konzept, damit die formulierten Anforderungen erfüllt werden konnten. Von den Projektträgern wurde erwartet, dass sie sich Partner suchten, sich nach außen öffneten, eine Finanzierung, die die Projektmittel ergänzt, erreichten und Öffentlichkeitsarbeit machten. Projekte wurden manchmal nicht zur Beantragung begleitet, wenn die Koordinatorin das Gefühl hatte, die Öffnung eines geförderten Angebots einer Einrichtung nach außen würde nicht gut funktionieren. Diese Form der Unterstützung von Vernetzung und größerer finanzieller Selbständigkeit förderte Änderungen in Kooperations- und Finanzierungsstrukturen (Abbildung III-6.4).

Abbildung III-6.4: Hilfe zur Selbsthilfe oder spontane Entlastung



Quelle: Eigene Darstellung.

Als ein Beispiel wurde die verbesserte Koordination der Kitas der kleinsten Projektkommune untereinander genannt. Die Bedingung, dass Geld nicht an einzelne Kitas vergeben werden sollte, weil alle Kitas gemeinsam von den Projekten profitieren sollten, hat hier dazu geführt, dass jede Kita sich auf eine bestimmte Fachrichtung spezialisiert hat. Die Kinder sollten sich dann in den verschiedenen Kitas gegenseitig besuchen. Solche weitergehenden Veränderungen zogen einiges an notwendiger institutioneller Anpassung nach sich, indem z. B. Vorgesetzte informiert und versicherungstechnische Fragen geklärt werden mussten. Geholfen hat auch hier wieder, dass die Kitas dieser kleinsten Gebietskörperschaft sich alle in der Hand eines gemeinsamen Trägers befinden.

Gerade in den Projektkommunen mit weniger klaren Vorstellungen in Politik und Bildungsinstitutionen wurde eher auf Hilfen zur kurzfristigen Überbrückung von Engpässen zum Beispiel in den Schulen und Kindergärten gesetzt. Die Koordinatorinnen der beiden größeren Projektkommunen waren institutionell weniger eigebunden und hatten weniger Leitlinien an die Hand bekommen als die Koordinatorin der kleinsten Projektkommune. Auch deshalb sahen sie ihre Aufgabe eher darin, auch kurzfristig durch ihre Unterstützung neue Freiräume zu eröffnen und durch die eigene tatkräftige Unterstützung in allen Belangen neue Aktivitäten zu ermöglichen. Die Koordinatorinnen bemühten sich, sich an die Bildungseinrichtungen und deren Bedarfe anzupassen, indem z. B. Angebote in das Programm des offenen Ganztags eingepasst wurden. Außer bei großen Projekten wurde der Mobilisierung weiterer Mittelgeber weniger Gewicht beigemessen; es ging eher darum, mehr Eigenleistungen zu mobilisieren oder andere Einsparpotenziale zu finden. Dieser Fokus entsprach eher dem Ziel, ein Dienstleistungsangebot aufzubauen, als in einem Gelegenheitsfenster strukturelle Änderungen herbei zu führen, die die nachhaltige und eigenständige Erweiterung des Aktivitätsspektrums der Bildungsträger ermöglicht hätten.

Diese spontane Entlastung könnte dem Ziel, strukturelle Veränderungen herbei zu führen, sogar entgegenwirken (Abbildung III-6.4), indem es die Notwendigkeit dafür verringert. Ein Inter-

viewpartner erklärte diese Strategie durch ein anderes Problemverständnis: „Nachhaltigkeit ist vor allem dann wirksam, wenn in den Köpfen Veränderungen passieren“. Dahinter steht die Annahme, dass nicht in erster Linie fehlende Ressourcen und institutionelle Hindernisse eine Öffnung von Bildungsinstitutionen verhindern, sondern die fehlende Bereitschaft oder Fähigkeit, Neues auszuprobieren. Die einmalige zusätzliche Motivation und Erleichterung würde dann auch langfristig die Bereitschaft erhöhen, die neuen Aktivitäten fortzuführen. So wurde nach Auskunft eines Gesprächspartners eine weitere Schule durch das Beispiel für die Belebung des offenen Ganztags mit externen Angeboten dazu ermutigt, sich mit der Idee, ihrerseits ein Ganztagsangebot aufzubauen, zu beschäftigen.

Eine ähnliche Perspektive, die stärker auf die existierenden Knappheitsverhältnisse Bezug nahm, drückte sich in der Erwartung aus, dass einige neue Ansätze weiterlaufen würden, nachdem die hohen organisatorischen Anfangskosten, z. B. in der Anbahnung einer Zusammenarbeit mit externen Bildungsanbietern im Offenen Ganztag der Schulen, durch die Unterstützung in LandZukunft abgedeckt werden konnten. Ein Beispiel für den hohen Koordinationsaufwand, der mit der Öffnung der Schulen für neue Angebote einher geht, ist die Schulgießerei, in deren Entwicklung zwei Koordinatorinnen viel Energie investiert haben und für das außerdem die teilnehmenden Lehrer viel eigene Freizeit investieren mussten. Die Koordinatorinnen haben Lehrer dafür begeistert, die sie schon aus früheren Projektzusammenhängen kannten.

Auch das immer wieder thematisierte Problem der Finanzierung von Fahrtkosten oder der Bindung von Lehrkräften in Schulen an ihre Lehrpläne bei eher schwacher Personalausstattung sind Hinweise auf massive institutionelle Restriktionen. Gerade Schulleitungen entwickeln angesichts ihrer strukturellen Knappheiten oft eine ablehnende Haltung gegenüber von außen an sie herangetragenen Projekten, die zumindest anfänglich auch den Einsatz eigener Ressourcen erfordern. In der Regel haben deshalb nur Projekt ohne Unterstützung von Seiten der Schulen erfahren, die sich gut an die entsprechenden Bedürfnisse anpassen, wie z. B. die Finanzierung der Fahrten von Schulklassen ins Museum, oder Angebote für die Nachmittagsbetreuung im Offenen Ganztag.

Die Strategie des punktuellen Intervenierens führte dementsprechend zu vielen kurzfristig sichtbaren Erfolgen, aber nur selten zu längerfristig tragfähigen Änderungen. Überwiegend würde der Erhalt dessen, was entwickelt wurde, auch nach dem Empfinden der Befragten von der weiteren aktiven externen Unterstützung abhängen. Im Fall eines sogenannten Elterncafés, das mithilfe von *LandZukunft* in einer Kita eingeführt wurde, um die Eltern auch z. B. mit Beratungsangeboten zu erreichen, ist es gelungen, solche politische Unterstützung zu gewinnen: Die Mittel der betreffenden Kitas wurden so weit aufgestockt, das eine Fortführung des Angebots möglich ist.

6.5 Vernetzung und Mobilisierung

Langfristige Erfolge setzen bei nicht in erster Linie einkommensorientierten Projekten das Engagement und die Unterstützung durch weitere Akteure neben der staatlichen Förderung und dem

Projektträger voraus (s. Kapitel III-1). Dazu müssen potenzielle Partner und Unterstützer angesprochen und überzeugt und eine gewisse Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit aufgebaut werden.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Arbeit der Koordinatorinnen war ihre eigene Vernetzung. Dabei war es durchaus möglich, diese Vernetzung bei guter Unterstützung durch die etablierten Institutionen und ihre Vertreter vor Ort relativ schnell aufzubauen, wie die Fälle von Koordinatorinnen zeigen, die relativ frisch zugezogen waren. Die Koordinatorin der kleinsten Projektkommune wurde an vielen Sitzungen und Gremien der Gemeindearbeit beteiligt und ausdrücklich von allen Seiten dazu ermuntert, an alle Einrichtungen selbständig heranzutreten. So gelang die Einbindung in bestehende funktionierende Netzwerke relativ schnell und die Legitimation der Koordinatorin war von Anfang an hoch.

Andere Koordinatorinnen mussten sich selbst neue Netzwerke schaffen. Das führte dazu, dass die eigene Legitimation zu Beginn stärker hinterfragt wurde. Probleme in der Akzeptanz bereitete vor allem die Aussicht, dass das Projekt nur von kurzer Dauer sein würde und alle Anstrengungen dementsprechend kurzfristige Effekte haben würden. Die Angst davor, Erwartungen zu wecken, die bestenfalls kurzfristig erfüllt aber langfristig enttäuscht werden müssten, war groß. Die Koordinatorin musste deshalb erst einige Skepsis und Distanz überwinden, was vor allem durch das Beispiel erster erfolgreicher Projekte wie einem Sommerferienprogramm und die positiven Erfahrungen einer benachteiligten Kita, die sich durch den Talentekompass unterstützt fühlte, gelang.

Diejenigen Koordinatorinnen, die wenig institutionelle Unterstützung erfuhren, setzten also nicht nur stark auf die Entlastung der Projektträger und weniger auf die Diversifizierung der Finanzierung und die Vernetzung der Projektträger und Partner untereinander (s. Kapitel III-6.4), sondern sahen auch, dass die Fortführung der Aktivitäten deutlich von ihrer eigenen Person abhing, weil sie durch ihr auf persönliche Kommunikation ausgerichtetes Engagement zu einem Ansprechpartner in vielen Belangen geworden sind: „Wenn jetzt hier jemand anders her kommt – die hätte es dann auch erstmal schwierig glaube ich, in diese Institutionen so rein zu kommen“. Eine lokale Ansprechpartnerin ist nach Ansicht dieser Koordinatorinnen ebenso unverzichtbar für eine Verstetigung wie weitere flexibel einsetzbare Fördergelder. Andersherum war nach Einschätzung einer Koordinatorin insbesondere da, wo die Vernetzung auch mit Ehrenamtlichen gelungen ist, die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Projekte bleiben würden. Diese Koordinatorinnen halten den bilateralen Austausch tendenziell für effektiver als die gemeinsame Arbeit in größeren Gremien. Die Arbeit dort, z. B. in Arbeitskreisen zum Übergang zwischen Kita und Schule, fanden einige Befragte eher ernüchternd. Für diese Zusammenarbeit mit den Bildungsgremien ist die Kenntnis der internen Restriktionen und Handlungslogiken der beteiligten Einrichtungen wichtig. Die Zusammenarbeit mit den Schulen und Kitas setzt die direkte Ansprache der jeweiligen Leitungen voraus. Oft fühlen sich gerade die Schulen durch die Einmischung von außen in Frage gestellt, sodass es schwierig ist, ihre Unterstützung zu gewinnen.

In der kleinsten Projektkommune ist diese Zusammenarbeit durch die Einbindung des Schulverbands im lokalen Entscheidungsgremium gelungen. Der Schulverband hat den Kontakt zu den Schulleitungen hergestellt. Auch die Beteiligung der Koordinatorinnen an Kitaleiterrunden war ein Beispiel dafür, wie existierende Gremien genutzt werden können, um effektiver zu koordinieren. Im Talentekompass einer Projektkommune wurde in einer solchen Runde durch die Kitaleitungen selbst beschlossen, dass die Förderung von Kitaprojekten an deren Öffnung nach außen gekoppelt werden sollte. In diesem Fall hat es beim Aufbau der verstärkten Kooperation der Kitas untereinander, z. B. bei der Einrichtung von Lernwerkstätten, geholfen, dass alle Kitas vor Ort in kirchlicher Trägerschaft waren und es einen gemeinsamen Ansprechpartner gab.

Neben der Einführung in die entsprechenden Gremien und Netzwerke ist auch der Aufbau einer funktionierenden Öffentlichkeitsarbeit wichtig, um das Vorhaben bekannt zu machen und so zu legitimieren und um Nachfrage anzustoßen, die dann ihrerseits zu weiterer Unterstützung motivieren kann. Dabei stellten die bunten Plastik-Talentekompasse selbst eine echte Innovation dar und erwiesen sich als äußerst wirksam, um Aufmerksamkeit zu erregen, Kinder neugierig zu machen und die Idee der Jungen Küste greifbar und konkret werden zu lassen: „[...] aber es gibt doch einige, die dann erzählen, der Enkel hat da so’ne Scheibe bekommen und dann sage ich stolz ‚Talentekompass‘“.

Auch einige größere Projekte haben viel Aufmerksamkeit in der Presse und damit auch in der Öffentlichkeit gefunden. Dazu zählt die Hafenbesichtigung für Kinder, eines der wenigen neuen Angebote von Unternehmen, die durch *LandZukunft* erreicht wurden. Auch die Angebote eines privaten Radiosenders und die Angebote allerdings schon etablierter Akteure wie dem eines Entsorgungsunternehmen und dem eines Freiluftmuseums haben nach Aussage der Befragten mobilisierend gewirkt. Andere Projekte, an denen größere Einrichtungen beteiligt waren und die entsprechend viel Aufmerksamkeit erhalten haben, waren ein neu entwickelter Verkehrsgarten und die generationenübergreifenden Projekte eines Pflegewerks. Auch Projekte mit mehreren Kooperationspartnern haben mobilisierend gewirkt. Ein Beispiel war das Projekt „Müll im Meer“ unter Mitwirkung zweier Museen. Diese Aufmerksamkeit war auch nötig, um mehr Unterstützer zu werben, die den Talentekompass oder einzelne Angebote daraus möglicherweise weiter unterstützen würden. In dieser Hinsicht war man allerdings trotz der intensiven Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit nur an wenigen Stellen erfolgreich. Ein Erfolgsbeispiel ist der Aufbau einer zusätzlichen Musikförderung eines Grundschuljahrganges in Kooperation mit einer Musikschule im beteiligten Amt, an deren Finanzierung sich mehrere Unternehmen beteiligt haben.

Ohne größere Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen konnten auch kleine Projekte oft diejenigen überzeugen, die damit in Kontakt kamen. Solche von einzelnen Personen geleisteten Angebote waren z. B. der Ernährungsführerschein von zwei Landfrauen oder die Leseförderung an verschiedenen Stellen. Da, wo Erreichtes weitergeführt wird, ist es ganz überwiegend dem ehrenamtlichen Engagement einzelner Personen und z. T. ihrer Unterstützung durch Institutionen, wie etwa in der Zusammenarbeit zwischen Bibliothek und Lesepaten, zu verdanken. Die Frage, ob durch das Engagement Ehrenamtlicher in diesen Projekten eine notwendige kritische Masse er-

reicht wird, um eine gegenseitige Stützung, Stabilisierung und Motivation zu schaffen, die letztlich in einem Engagementszyklus (s. Kapitel III-1) münden könnte, muss hier noch skeptisch beantwortet werden. Insbesondere fehlt bei dieser Vielzahl an Einzelprojekten langfristig letztlich wieder die koordinierende Stelle, die deren allgemeinere Inanspruchnahme durch den Kontakt zu den großen Bildungsinstitutionen fördert. Ferienpassaktionen, die es auch in vielen anderen Gemeinden gibt, die aber in zwei Projektkommunen erst im Rahmen des Talentekompass angestoßen wurden, sind ein Beispiel für eine relativ niedrigschwellige Koordination und Kommunikation von Angeboten, die regelmäßig eine große Zahl an Kindern und Jugendlichen erreicht.

Es gab nur wenige zentrale Partner, die Koordinatorinnen aktiv unterstützt und von sich aus eigene Angebote eingebracht haben. Es waren vor allem die immer schon engagierten Partner, die jetzt noch einmal neue Angebote entwickelten. Insgesamt ließ sich trotz großer Anstrengungen in der Öffentlichkeitsarbeit Unterstützung Dritter über das kurzfristige ehrenamtliche Engagements Einzelner hinaus kaum mobilisieren. In den Bildungsinstitutionen selber existieren kaum finanzielle und personelle freie Ressourcen, die eine eigenständige Weiterentwicklung oder auch nur Aufrechterhaltung des Erreichten ermöglichen würden. Vieles was passierte, beruhte auch auf der freiwilligen Mehrarbeit Einzelner, wobei die Akteure durch die Einschätzung motiviert wurden, dass das Projekt Talentekompass in der ein oder anderen Form weiter gehen würde, weil es die Unterstützung vom Kreis oder sogar vom Land hat. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass ein abrupter Abbruch der Unterstützung mit dem Ende des Modellvorhabens möglicherweise viel Frustration und für spätere ähnliche Programme große Probleme in der Glaubwürdigkeit erzeugen würde.

6.6 Politisch angestrebte Verstetigung

Angesichts der Problematik, dass es nicht gelungen ist, im Bildungsbereich einen selbsttragenden Engagementszyklus (s. Kapitel III-1) anzustoßen, und sich auch keine Träger gefunden haben, die von sich aus Fördermittel mobilisieren, was Voraussetzung für den Anstoß eines Förderzyklus wäre, blieb nur die Möglichkeit weiterer politischer Intervention, um einen abrupten Abbruch von Talentekompass und Praxispool zu verhindern. Obwohl sich keine selbsttragende Dynamik entwickelt hatte, waren doch viel ehrenamtlichen Engagement sichtbar und viele Hoffnungen geweckt geworden. Weil man von politischer Seite verhindern wollte, dass Erwartungen enttäuscht würden, begann man sich auf Kreisebene und in den verschiedenen Projektkommunen frühzeitig Gedanken über Möglichkeiten der Fortführung von Praxispool und Talentekompass zu machen.

In einer der Projektkommunen hat der Ausschuss für Bildung und Kultur „in seinen Sitzungen vom 10.09.2014 und 23.09.2014 über den Antrag der VHS auf Förderung der Fortsetzung und Weiterentwicklung des Talentekompasses beraten und beschlossen, dieses Projekt auch nach Auslaufen von *LandZukunft* in 2015 weiter zu bezuschussen. 30.000 € wurden im Haushalt dafür eingestellt. Parallel dazu sollen Fördermittel eingeworben werden, die ggf. die Eigenmittel der Stadt sen-

ken.“[8] Dadurch hat die Stadt „die Finanzierung einer halben Stelle bis Ende 2015 sichergestellt. Das Projekt Talentekompass kann und wird also weiterlaufen. Für alle Teilnehmer an dem Projekt bedeutet das: Üppige Fördermittel gibt es nicht, aber es gibt weiterhin einen Ansprechpartner, der sich um organisatorische Abläufe kümmert und auf ein großes Netzwerk zurückgreifen kann, um neue Ideen und Projekte realisieren zu können“.[9] Hier wurde durch eine vorübergehende Weiterfinanzierung der Stelle der Koordinatorin versucht, nicht nur deren Kompetenzen zu halten, sondern auch den Träger des Talentekompass langfristig als koordinierende Stelle zu etablieren. Dieser Plan ist insofern nicht ohne Aussicht auf Erfolg, als sich der Träger schon vorher bemüht hat, ein neues Standbein im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit aufzubauen.

Auf Kreisebene hatte eine interne Studie zur von Anfang an verfolgten Idee eines Bildungsbudgets gezeigt, dass im Kreis für zusätzliche Bildungsprojekte keine öffentlichen Gelder zu mobilisieren sein würden, deshalb begann man früh, sich über eine mögliche Weiterführung der Förderung im Rahmen der AktivRegion Dithmarschen im Kontext der europäischen LEADER-Förderung Gedanken zu machen. Von Anfang an war allerdings auch klar, dass es sich dabei um eine deutlich geringere finanzielle Unterstützung als im Rahmen von *LandZukunft* handeln würde. Für diese Lösung spricht, dass nicht wenige der auf Ebene des Kreises oder der Projektkommunen aktiven Führungspersonen auch in der AktivRegion der LEADER-Förderung beteiligt sind, sodass eine gewisse personelle Kontinuität bestehen würde.

Am 16.05.2014 fand ein Workshop zur Strategieentwicklung der AktivRegion Dithmarschen für die neue Förderperiode statt. Dort wurden sechs Kernthemen diskutiert, von denen eines die mögliche Weiterentwicklung der „Jungen Küste“ betraf. Ein Thema unter anderen war die Weiterentwicklung des Praxispools in Richtung Übergang von Schule zu Beruf und lebenslanges Lernen. Ein Diskussionspunkt war, ob die bisherigen Erfahrungen schon ausreichten, um den Ansatz des Talentekompasses auf die Kreisebene zu heben und ob es überhaupt gelingen werde, weitere Gemeinden zum Mitmachen zu bewegen.

Es wurde auch festgestellt, dass eine Erweiterung des Konzeptes, sei es in räumlicher oder in inhaltlicher Hinsicht mit den deutlich geschrumpften Mitteln nicht machbar sein würde. Ebenfalls kritisch wurde diskutiert, dass der neue Talentekompass beim Bildungsbüro, der übergreifenden Koordinierungsstelle Schule-Arbeitswelt des Kreises, angegliedert werden soll. Es gebe auch andere Institutionen mit entsprechenden Kompetenzen wie die Volkshochschulen oder auch eine Entwicklungsgesellschaft mit einem Weiterbildungsverbund, die aber z. T. wenig politische Unterstützung erführen. Damit traten in dieser Diskussion die institutionellen Interessen der verschiedenen Akteure deutlich hervor. Eine klare Konzeptidee für die Fortführung des Talentekompasses

---

[8] Verwaltungsbericht 2014 der Stadt Brunsbüttel, S. 30. http://www.brunsbuettel.de/Rathaus/Verwaltungsberichte/ [letzter Zugriff am 12.05.2016]

9 Programm der VHS 2015. Im Programm 2016 geht das ehemalige Projekt „Talentekompass“ in der Sparte „Junge Volkshochschule“ des Trägers auf; diese wird jetzt koordiniert durch die Koordinatorin des Talentekompass, sodass in diesem Fall durch das Projekt eine langfristiger Personalentwicklung stattgefunden hat. http://www.vhs-brunsbuettel.de/vhs/1-0-0-0.ix [letzter Zugriff 12.05.2016]

existierte nicht. Festgestellt wurde im Wesentlichen, dass die vorhandenen Netzwerke erhalten und genutzt werden sollten.

Einen Monat später fand am 27.06.2014 die Zukunftswerkstadt für Talentekompass und Praxispool Dithmarschen statt, die eigens organisiert worden war, um Ideen und Unterstützung für die Fortführung der Projekte zu mobilisieren. Die Veranstaltung war sehr offen gestaltet, Themen sollen durch die Teilnehmenden selbst gesetzt werden. Diskutiert wurden schließlich die Themen „Talentekompass als Koordinierungsstelle vor Ort“ und „Ditschies[10] für alle“ (1), „Außerschulische Lernorte“ und „Lernen durch Begeisterung“ (2), „Motivation für Projekte (trotz Personalmangel)“ und „Schaffung von einladenden Arbeitsbedingungen“ (3) sowie das Thema „Mobilität bzw. Umsetzung von Vernetzung in die Praxis“ (4). Damit waren einerseits die Idealvorstellungen und andererseits Hindernisse ihrer Realisierung benannt, was den Lernprozess seit der Initialisierungsphase in *LandZukunft* verdeutlicht.

Im Themenbereich (1) soll die innovative Dokumentation von eigenen Leistungen über den Talentekompass weiter ausgeweitet werden, um z. B. Ehrenamtliche stärker zu motivieren. Es wurde allerdings angemerkt, dass es ähnliche Modelle bereits gibt. Themencluster (3) betrifft die schulischen Rahmenbedingungen, wobei sich auch in diesem Workshop zeigte, dass man in diesem Bereich eigentlich handlungsunfähig ist, solange man sich außerhalb der Institutionen und ihrer Logiken bewegt. Auf dem Workshop waren nur einige wenige Lehrer als Privatpersonen und sonst kaum jemand aus dem schulischen Kontext anwesend. Das Thema der Mobilität (4) wurde von allen „Praktikern“ als wesentlich erkannt. Wo Fahrtkosten finanziert werden, werden auch Angebote wahrgenommen, wie es eine Teilnehmerin zusammenfasste. Zum Thema „Lernen durch Begeisterung“ (2) wurde diskutiert, dass Unternehmen Unterstützung bei der Ausarbeitung pädagogischer Konzepte benötigten und dass es eine klare „Marketingstrategie“ für das weiterzuführende Projekt bräuchte, um Unternehmen für die Teilnahme zu begeistern. Diese Handlungsansätze adressierten das virulente Problem, dass Unternehmen sich in Talentekompass und Praxispool selten für Engagement bereit gezeigt haben, ohne dass klar wurde, woher die entsprechenden Ressourcen zur Unterstützung der Unternehmen kommen sollten. Allerdings fanden sich zwei Unternehmensvertreter, die an dieser Stelle weiter arbeiten wollten.

6.7 Fortführung durch die AktivRegion

In der weiteren Entwicklung nahm die AktivRegion Dithmarschen die „Talenteküste Dithmarschen“ als eines von vier Kernthemen mit einem Anteil am Gesamtbudget von 14 % und einem möglichen Fördervolumen von 420.000 € in ihre Integrierte Entwicklungsstrategie (IES) auf. „In dem Kernthema geht es darum, die Ansätze weiterzuentwickeln, kreisweit zu etablieren … und zu verstetigen. Die AktivRegion unterstützt 1. die qualitative Weiterentwicklung und flächendecken-

[10] Ditschies sind die Aufkleber, die Kinder auf ihren Talentekompassen sammeln konnten um eine Teilnahme an Aktivitäten aller Bildungsbereiche nachzuweisen.

de Nutzung des Praxispools. 2. die möglichst flächendeckende Nutzung des Talentekompasses“ (IES, 2014, S. 50). Als Indikatoren für das Ziel „Flächendeckende Nutzung des Praxispools“ werden die Anzahl der teilnehmenden Anbieter und Kinder genannt. Die Zielwerte liegen bei 45 respektive 3.000 jährlich.

Strategische Ziele sind insbesondere die Reduzierung der Schul- und Ausbildungsabbrecherquote und die Steigerung der Zukunftsfähigkeit der Schulstandorte (IES, 2014, S. 42). Das Leitziel besteht in der „Bindung von jungen Menschen (Dithmarscher Talente) an ihre Region durch den Aufbau von Bildungsketten und die Integration von außerschulischen und unternehmerischen Angeboten in das Schulangebot“ (ebd., S. 43). Das Leitziel ist damit konkreter als die Ausgangsideen der *LandZukunft*-Gremien, weicht aber durch die Fokussierung auf Schulen und schulische Bildung inhaltlich auch davon ab. Trotz der erkannten Probleme bei einer Ausdehnung der Aktivitäten bei knapper werdenden Ressourcen wird „eine Ausweitung der Strukturen aus dem Modellvorhaben *LandZukunft* mit seinen Modellregionen der Talentekompasse auf das Kreisgebiet … angestrebt. Durch die Zusammenarbeit von Unternehmen, außerschulischen Lernorten, Kindertagesstätten und Schulen entsteht ein lokales Netzwerk für außerschulische Bildung“ (ebd., S. 121). Die Verwendung des Begriffes „Bildungskette“ bleibt unklar und es bleibt offen, wie „mit der Einführung des Talentekompasses in den Altersgruppen 5 bis 12 Jahre an Kitas und Schulen … Kooperationen zwischen Bildungseinrichtungen und außerschulischen Lernorten vertieft und gefestigt werden“ (ebd., S. 121) können. Festgehalten wird auch am Ziel der „Unterstützung der Bildungseinrichtungen beim Aufbau von Kooperationen mit Unternehmen“, das sich in der Realisierung in Praxispool und Talentekompassen als problematisch heraus gestellt hatte. Der Praxispool soll „als Teil der Berufsorientierung“ etabliert werden und langfristig in die Schaffung eines „Bildungsbüros“ münden (ebd., S. 122). Problematisch ist, dass die Probleme, auf die man in der Zusammenarbeit mit Schulen und in der Gewinnung von Unternehmen in *LandZukunft* gestoßen ist, nicht adressiert werden, bzw. dass man wieder davon ausgeht, dass es Sache der Projektträger sei, mit diesem Problem umzugehen.

Der Kreis hat sich als Träger eines Starterprojektes „Praxispool Dithmarschen“ bei der AktivRegion beworben. Die Projektkosten wurden mit 300.000 € veranschlagt und die Förderquote bei diesem nicht investiven Projekt in öffentlicher Trägerschaft liegt bei 80 %. Damit müssten 240.000 € des Gesamtmittelvolumens von 420.000 € der AktivRegion für den Bildungsbereich alleine für dieses Projekt ausgegeben werden. Die Ämter und Gemeinden können Anträge für Projekte z. B. zu Bildungsketten stellen, erwartet wird das insbesondere von den drei „alten“ Projektkommunen, die sich allerdings mit anderen Nachbargemeinden zusammen tun sollen.[11] Sollte das Kreisprojekt zur Fortführung des Praxispools bewilligt werden, würden noch 180.000 € bzw. jeweils 60.000 € für drei dann räumlich deutlich vergrößerte neue Projektregionen und damit 20.000 € pro Jahr und Talentekompass verbleiben. Mit dieser geringen Summe könnte auch mit der weiteren Kofinanzierung durch die Kommunen kaum noch jeweils eine Koordinatorin bezahlt

[11] Protokoll Sitzung Gesamtvorstand Verein LAG AktivRegion Dithmarschen am 03.09.2015. http://www.aktivregion-dithmarschen.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_Vorstand_03.09.15.pdf [letzter Zugriff am 12.05.2016]

werden. Tatsächlich soll das Geld voraussichtlich komplett an die jeweiligen Träger in den drei Regionen, von denen eine Bewerbung um ein Projekt „Talentekompass“ erwartet wird, ausgezahlt werden. Die Träger, die jeweils in Ausschreibungen gesucht werden, hätten dann wieder eine relativ große Autonomie.

In einer der größeren Projektkommunen heißt es im entsprechenden Protokoll[12] zur Bewerbung um ein Projekt zur Fortführung des Talentekompass, dass der Amtsausschuss die „Fortführung des „Talentekompass“ als eines der Kernthemen der AktivRegion für den Zeitraum 2014 bis 2020“ unter Förderung durch die AktivRegion mit 60 % befürwortet. Damit würde „ein jährlicher Eigenanteil für das Amt für die Jahre 2016 und 2017 von jeweils 22.000 € anfallen. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Amt Büsum-Wesselburen den vollständig eingerichteten Arbeitsplatz im Familienzentrum Süderdeich zur Verfügung stellt.“ Angefügt wird noch, „im Rahmen des Wissens- und Erfahrungstransfers sollte aber zunächst versucht werden, ein ganzheitliches Konzept für den Bereich der AktivRegion Dithmarschen zu entwickeln.“ Dieser Entscheidung wurde einstimmig zugestimmt.

Die von der AktivRegion erwartete Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden gestaltet sich dabei nicht ganz unproblematisch, aber nachdem es in einem Sitzungsprotokoll aus dem Frühjahr 2015[13] noch hieß: „Abstimmungsgespräche mit den genannten Partnern sind noch zu führen, insbesondere müssen die Co-Finanzierungserklärungen vorliegen. Sollten diese Gespräche nicht mit den entsprechenden politischen Willenserklärungen des Amtes Heider Umland und der Stadt Heide enden, wird der Beschlusslage folgend ein Antrag nur für das Amt Büsum-Wesselburen gestellt“, war im September 2015 die Rede davon, dass das „Amt Büsum-Wesselburen … die Weiterführung des Projektes mit der Stadt Heide und dem Amt Heider-Umland“ plane.[14]

Auch in der zweiten größeren Projektkommune soll das „Projekt, das seinen Anfang mithilfe des Modellprojektes „*LandZukunft*“ unter dem Namen „Talentekompass“ fand, … im Rahmen eines geförderten Projektes über die AktivRegion Dithmarschen weiter entwickelt, verstetigt und auf die Ämter Marne-Nordsee und Burg-St. Michaelisdonn ausgedehnt werden“.[15] Nach Auskunft eines Interviewpartners hoffte man hier durch die Fortführung des Talentekompass im Rahmen der AktivRegion auch institutionelle und personelle Kontinuität zu erreichen, um die gesammelten Erfahrungen zu bewahren. Es gebe eine große politische Unterstützung, der Bürgermeister sei z. B. daran interessiert, den Standort durch innovative Bildungsansätze auch nach außen gut

---

[12] Niederschrift über die 4. öffentliche Sitzung des Amtsausschusses des Amtes Büsum-Wesselburen am 9. September 2014. http://www.amt-buesum-wesselburen.de/index.php?menuid=23&reporeid=86 [letzter Zugriff am 12.05.2016]

[13] Niederschrift über die 6. öffentliche Sitzung des Amtsausschusses des Amtes Büsum-Wesselburen am 28. Mai 2015. http://www.amt-buesum-wesselburen.de/index.php?menuid=23&reporeid=86 [letzter Zugriff am 12.05.2016]

[14] Protokoll Sitzung Gesamtvorstand Verein LAG AktivRegion Dithmarschen am 03.09.2015. http://www.aktivregion-dithmarschen.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_Vorstand_03.09.15.pdf [letzter Zugriff am 12.05.2016]

[15] Protokoll Sitzung Gesamtvorstand Verein LAG AktivRegion Dithmarschen am 03.09.2015. http://www.aktivregion-dithmarschen.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_Vorstand_03.09.15.pdf [letzter Zugriff am 12.05.2016]

dastehen zu lassen. Man werde sich auch darum bemühen, weitere Mittel von Unternehmen ergänzend einzuwerben. Das werde bei vielen Projekten so gemacht, allerdings sei der Erfolg noch ungewiss, weil andere Themen um die entsprechenden Sponsorengelder konkurrierten.

Gerade in der kleinsten Projektkommune, die den Talentekompass stärker in das eigene Kinder- und Jugendkonzept eingebettet hat, scheint die politische Notwendigkeit, für eine unmittelbare Fortführung des Talentekompass zu sorgen, nicht so groß gewesen zu sein. Die Gemeinde selbst spielte eine wenig aktive Rolle bei der Entscheidung über die Beantragung eines Projektes bei der AktivRegion, da das Amt zu dem sie gehört und das eine der drei Regionen ist, die nach Vorstellung des Kreises den Talentekompass fortführen sollten, noch 23 weitere Gemeinden umfasst. Allerdings finden sich in der kleinsten Projektkommune unabhängig von *LandZukunft* Anzeichen einer Verstetigung einer intensiveren Jugendarbeit. Die Ferienpassaktion zum Beispiel läuft in der Gemeinde offensichtlich auch ohne Talentekompass mit großer Unterstützung von vielen Seiten. Der bereits länger existierende Ausschuss "Kinder- und jugendgerechte Kommunalpolitik" der Gemeinde hat 2014 außerhalb des Talentekompasses beschlossen, eine Broschüre mit den Angeboten für Kinder und Jugendliche in Albersdorf zu erstellen. Auch im Talentekompass wurden noch in der Projektlaufzeit für die Verstetigung aktiv „Partner für geplante Projekte gesucht, die sich finanziell oder personell an den geplanten Maßnahmen beteiligen“.[16]

Insgesamt zeigt sich überall der politische Wille zu einer Fortführung des Projektes. Die Beteiligung an Projektanträgen bei der AktivRegion kann angesichts der notwendig werdenden Kofinanzierung durch die Gemeinde bei knapper Kassenlage als politische Anerkennung der Erfolge des Talentekompasses in den Projektkommunen gewertet werden, aber auch als die Anerkennung der Notwendigkeit, die Enttäuschung, die ein abruptes Ende des Talentekompasses verursachen würde, zu begrenzen. Die Planungen zur Fortsetzung und Ausweitung des Begonnenen im neuen Rahmen binden wichtige Akteure, wie Schulen und Unternehmen, eher wenig ein. Auf der Steuerungsebene wurde also aus den eher ernüchternden Erfahrungen mit der Beteiligung dieser wichtigen Gruppen kein deutlicher Handlungsbedarf abgeleitet. Auf der lokalen Ebene haben vor allem die Koordinatorinnen, die nur zum kleineren Teil auch weiterbeschäftigt werden konnten, Kompetenzen und Netzwerkressourcen aufgebaut.

6.8 Fazit: Strukturelle Probleme und kurzfristige Erfolge

Der Talentekompass in den drei Projektkommunen und der Praxispool wurden mit großem Engagement geführt und umgesetzt und haben im Laufe der Umsetzung an politischer Unterstützung gewonnen. Zu verdanken ist das im Wesentlichen der Tatsache, dass man sich auf die Bedarfe und Möglichkeiten vor Ort eingestellt hat und flexibel mit zusätzlichen Ressourcen gezielt unter-

[16] Niederschrift über den öffentlichen Teil der 4. Sitzung des Generationen-, Sport- und Sozialausschusses der Gemeinde Albersdorf am 26.02.2014. https://sessionnet.krz.de/mitteldithmarschen/bi/si0041.asp?__ctopic=gr&__kgrnr=35 [letzter Zugriff am 12.05.2016]

stützend wirken konnte. Dadurch wurden Kompetenzen aufgebaut, die z. T. auch in den Trägern vor Ort gehalten werden konnten, und einige exemplarisch wirkende Projekte mit einer gewissen Strahlkraft initialisiert. Mehr konnte angesichts der institutionellen Restriktionen und der fehlenden Einbindung in ein größeres Bildungskonzept auch kaum erwartet werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die drei eingangs gestellten Fragen, ob die Ideen des AK „Junge Küste“ relevant waren und umgesetzt wurden (1), ob die Lösungen, die in der Implementierungsphase gefunden wurden, nachhaltig sind (2), und ob die gefundenen Lösungen, entsprechende Verstetigungsstrukturen vorausgesetzt, verallgemeinert und z. B. kreisweit implementiert werden können (3), beantworten.

Zunächst einmal wurden die ursprünglichen Ideen des AK „Junge Küste“ nur zu einem Teil umgesetzt und haben sich somit nur als bedingt relevant für die Praxis herausgestellt (1). Die größte Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit entstand daraus, dass die großen Bildungsinstitutionen als Multiplikatoren gebraucht wurden, sie aber in die Initialisierungs- und Implementierungsprozesse anfangs kaum eingebunden waren. Hinzu kam, dass Bereitschaft und Möglichkeit von Unternehmen, sich aktiv zu engagieren, zu optimistisch eingeschätzt worden waren.

Zur Abweichung vom Ursprungskonzept hat auch beigetragen, dass die Koordinatorinnen von Talentekompass und Praxispool sehr große Gestaltungsspielräume hatten, die sie nach individuellen Vorstellungen ausfüllen konnten, was andererseits zu der hohen individuellen Motivation der Koordinatorinnen beigetragen hat. Diese Gestaltungsfreiräume wurden auch von ihren Vorgesetzten bei den lokalen Projektträgern und bei den Gemeinden eher wenig eingegrenzt; vor allem in einer Projektkommune wurde von den anderen Beteiligten darauf hingewirkt, dass die Projekte deutlich auf Nachhaltigkeit ausgerichtet wurden. Auch in Entscheidungen zur Mittelvergabe waren die Freiheitsgrade vor Ort außergewöhnlich hoch.

Die Kehrseite der Autonomie besteht in einer eher geringen institutionellen Einbettung von Koordinatorinnen und Trägern. Diese geringe institutionelle Einbettung hat mit dazu beigetragen, dass die Lösungen, die in der Implementierungsphase gefunden wurden, nur von einer begrenzten Nachhaltigkeit sein werden (2). Die fehlende institutionelle und konzeptionelle Einbettung hat verhindert, dass systematisch daran gearbeitete wurde, die Knappheiten und institutionellen Restriktionen abzubauen, die einer nachhaltigen Öffnung der Bildungslandschaft entgegen stehen. Das hätte außerdem eine Konzentration auf einen bestimmten Bildungsbereich vorausgesetzt, denn die Einigkeit aller Beteiligten war groß, dass ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* auch im besten Fall an den strukturellen Problemen des Bildungssystems nur sehr kleine Verbesserungen erreichen kann.

Etwas besser waren die Voraussetzungen für strukturelle Veränderungen dort, wo günstige institutionelle Rahmenbedingungen wie die gute Zusammenarbeit eines Bürgermeisters mit dem Schulverband und die Tatsache, dass alle Kitas vor Ort in kirchlicher Trägerschaft sind und es somit einen gemeinsamen Ansprechpartner gab, die Einigung auf gemeinsame Ziele begünstigten. Hier wurden auch Kriterien zur Projektauswahl bestimmt, die viel Wert auf Nachhaltigkeit legten

und letztlich dafür sorgten, dass es zumindest in der Zusammenarbeit der Kitas untereinander auch zu strukturellen Veränderungen kam, und dass Finanzierungswege gefunden wurden, die bereits angestoßene Projekte möglicherweise über *LandZukunft* hinaus tragen.

Ein Austausch von Erfahrungen und der Transfer von Handlungspraxen fanden vor allem in den regelmäßigen aber letztlich spontan entstandenen Treffen der Koordinatorinnen statt. Der AK „Junge Küste“ war weniger ein Forum für Erfahrungsaustausch und das Voneinander-Lernen, sondern diente eher der Zieldiskussion und Zieljustierung. Der Zusammenhang der Ziele mit den eigentlichen Aktivitäten und ihrer Qualität war aber eher gering (s. a. Kapitel I-3.3).

Eine langfristig tragfähige Unterstützungsstruktur hat sich nicht entwickelt. Es haben sich nur wenige private Unterstützer gefunden, die eigene Ressourcen beisteuern können oder wollen, oder die in der Lage wären, weitere (Förder-)Mittel zu mobilisieren. Insofern ist es nicht gelungen, einen Engagements- oder Förderzyklus (s. Kapitel III-1) anzustoßen. Die Weiterführung durch die AktivRegion bedeutet ja noch nicht, dass Projektträger vor Ort den Willen und entsprechende Kompetenzen zur Fördermittelmobilisierung entwickelt haben; vielmehr handelt es sich hierbei weitestgehend um eine vor allem politisch gewollte Verantwortungsübernahme durch ein institutionalisiertes Fördergremium. Weil man die geweckten Erwartungen nicht enttäuschen wollte und Interesse an der Weiterführung des inhaltlichen Schwerpunktes auch von den politischen Ebenen aus bestand, wurde der Staffelstab weitergereicht an die AktivRegion Dithmarschen.

Es ist aber fraglich, ob der Talentekompass in der ersten Implementierungsphase schon ausreichend weiter entwickelt wurden, um die entwickelten Strategien verallgemeinern und in größerem Umfang implementieren zu können (3). Da die konzeptionellen Vorstellungen, die im Nachgang von *LandZukunft* und in der Vorbereitung der Fortführung im Rahmen der AktivRegion formuliert worden sind, ähnlich vage und vor allem institutionell unpräzise blieben wie zuvor, und weil die finanziellen Mittel bei größerer Förderkulisse jetzt noch deutlich geringer ausfallen, ist nicht zu erwarten, dass damit ein Schritt auf dem Weg zu einer Verstetigung in einem selbsttragenden Engagementszyklus getan wird. Die Gefahr besteht, dass stattdessen auch im Bildungsbereich letztlich die Fördermittelabhängigkeit verstärkt wird (vgl. Kapitel III-3).

Klar geworden ist angesichts des ernsthaften Bemühens der Akteure vor Ort vor allem, dass der Bildungsbereich mit großen strukturellen Problemen zu kämpfen hat, dass selbst geringe zusätzliche Ressourcen angesichts der vorherrschenden Knappheit mit Dankbarkeit aufgenommen werden und dass angesichts dieser Situation die Unterstützung in Öffentlichkeit und Politik für entsprechende, wenn auch kurzfristige, Unterstützungen groß ist. Ein spürbarer Beitrag zur Erfüllung der mit dieser Politik eigentlich verbundenen strategischen Ziele ist von derartigen kurzfristigen Maßnahmen aber nicht zu erwarten. Es gibt bereits bildungspolitisch eingespielte Modellvorhaben mit intensiver wissenschaftlicher Begleitung, in denen das, was hier erprobt werden sollte, so oder ähnlich schon länger erprobt und erforscht worden ist. Die in diesem Bereich unerfahrenen Akteure von *LandZukunft* konnten sich dessen nicht bewusst sein, aber ein verantwortungsvolles Design des Modellvorhabens hätte durch eine begründete Fokussetzung verhindern können, dass die neuen Akteure in populäre Felder fremder Zuständigkeitsbereiche geraten.

7 Fazit Teil III: Bedingungen nachhaltiger sozialer Neuerungen

Wie in der Einleitung zum dritten Teil beschrieben, ging es der Begleitforschung darum herauszufinden, unter welchen Bedingungen es in den Regionen gelang, die Entwicklung neuer, innovativer Ansätze zu ermöglichen. Innovationen wurden dabei als neue, erfolgreich umgesetzte, effektive und effiziente Lösungen in der Begegnung gesellschaftlicher Bedarfe oder Probleme definiert (s. Kapitel III-1). Für das BMEL war darüber hinaus von Bedeutung, ob sich aus den neuen Lösungen auch neue Ansätze zur Förderung ländlicher Räume ableiten lassen würden. Aktivitäten im Rahmen von *LandZukunft*, die von einer weiteren Öffentlichkeit als möglicherweise wegweisend, zumindest aber als interessant eingestuft wurden, wurden mit der Medienresonanzanalyse identifiziert (s. Kapitel III-2). Gemessen an der Anzahl der Berichte, wurden der Kombi-Bus und die Willkommensagentur in der Uckermark, das Baumhaushotel und die Modelldorfinitiative in Holzminden sowie die Talentekompasse und die Dorfinnenentwicklung in Verbindung mit der Entwicklung eines neuen Altenpflegekonzeptes in Dithmarschen als besonders erwähnenswert und möglicherweise innovativ eingestuft. Das Elektromobilitätszentrum Birkenfeld erhielt als „Ort im Land der Ideen“ überregionale Aufmerksamkeit.

Für Elektromobilitätszentrum, Kombi-Bus, Willkommensagentur und Baumhaushotel gab das Modellvorhaben *LandZukunft* nicht den Anstoß, sie existierten jeweils schon vor dem Modellvorhaben. Der Kombi-Bus zum Beispiel, der viel Beachtung erfahren hat (s. Kapitel III-2), war ursprünglich ein Projekt der Uckermärkischen Verkehrsgesellschaft, die damit schon 2011 im Modellvorhaben „Daseinsvorsorge 2030 – innovativ und modern – eine Antwort auf den demografischen Wandel" gefördert worden war.[1] Während es aus Sicht der Regionen nicht falsch sein muss zu versuchen, Kontinuität in ihren Maßnahmen herzustellen und sich dafür auch neue Partner in der Region zu suchen, sind solche Fortsetzungen im Rahmen immer neuer Modellvorhaben vor dem Hintergrund der damit einhergehenden hohen Transaktionskosten problematisch. Der hohe Koordinationsaufwand, der mit der Umsetzung von Modellvorhaben einhergeht, lässt sich nur rechtfertigen, wenn es tatsächlich um die Erprobung neuer modellhafter Ansätze geht.

Die Innenentwicklung im Zusammenhang mit der Investition in den Aufbau eines neuen Altenpflegeangebots in Dithmarschen stellt möglicherweise eine gelungene Zusammenwirkung verschiedener Interessen der lokalen Bevölkerung, von Verwaltung und Politik sowie von privaten Investoren dar. Das Projekt konnte aber wegen der aus der großen Themenvielfalt im Modellvorhaben resultierenden zeitlichen Restriktionen nicht im Rahmen der Begleitforschung untersucht werden. In jedem Fall handelt es sich um ein Projekt, das in hohem Maße von den spezifischen Bedingungen vor Ort und von den besonderen Kompetenzen der beteiligten Personen abhing. Es wird schwierig sein, daraus ein Angebot für die Regelförderung ländlicher Räume zu entwickeln, das über die bereits bestehenden Fördermöglichkeiten hinausgeht und eine klare neue Zielsetzung aufweist.

[1] https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2010/10/daseinsvorsorge_2030.html (letzter Zugriff am 09.02.2016)

Die Modelldorfinitiative in Holzminden hat mit einigem Erfolg das Wettbewerbskonzept, wie es häufig in Modellvorhaben und auch in *LandZukunft* angewendet wird, auf die kommunale Ebene übertragen und es innovativ mit der Kopplung der Förderhöhe an das nachweisbare Engagement der Bürger für das Dorfprojekt verknüpft (s. Küpper et al., 2014). Es hat sich allerdings auch erwiesen, dass die Überprüfung des tatsächlichen Engagements der Bürger ausgesprochen schwierig ist. Auch hier wäre es daher nicht unproblematisch, die entwickelten Ansätze in die Regelförderung zu überführen.

Auch die Idee einer stärkeren Koordinierung und Integration von außerschulischen Lernorten im „Bildungsprogramm" von Kindern und Jugendlichen aus dem „Talentekompass" war nicht ganz neu und unter anderem inspiriert durch das Thüringische Modellvorhaben NELECOM. Neu war aber der Versuch der individuellen Dokumentation dieser Bildungserfahrungen, mit der zugleich ein Anreiz gerade für die jüngeren Kinder geschaffen wurde. Auch der runde, greifbare „Bildungskompass", den die Kinder für ihre eigene Orientierung und Dokumentation erhielten, stellte ein durchaus innovatives Element dar, das zudem half, Aufmerksamkeit für das Projekt zu generieren und der Idee einen greifbaren Kern gab. Das große Problem im Zusammenhang mit diesen Ideen ist, dass, wie in Kapitel III-6 dargestellt, Bildung in einem institutionell sehr komplexen Umfeld stattfindet und die Entwicklung neuer Lösungen viel fachliche und praktische Kompetenz erfordert. Darüber hinaus kämpft der Bildungsbereich mit einer Reihe von strukturellen Problemen, die mit sporadischen Projektförderungen nicht behoben und kaum gemildert werden können. Auch hier ist deshalb fraglich, ob die Förderung ländlicher Räume in diesem Bereich tätig werden sollte.

Soweit zusammenfassend lassen sich aus dem Modellvorhaben also kaum konkrete inhaltliche Ideen zur Weiterentwicklung der Regelförderung ableiten, zumal vieles von dem, was auf Projektebene gefördert wurde, auch schon bisher in verschiedenen Programmen und nach unterschiedlichen Richtlinien förderfähig war. Stattdessen müssen die Lehren aus dem Modellvorhaben eher im Hinblick auf die allgemeinere Frage gesucht werden, wie Förderung überhaupt gestaltet sein sollte, um die Akteure in den Regionen dazu zu befähigen, adäquate Antworten auf lokale Herausforderungen und Gelegenheiten zu finden.

Aus dem, was in Kapitel III-1 als konzeptioneller Rahmen diskutiert wurde, ergibt sich die entsprechende Anfangsfrage der Begleitforschung, die die Kontextabhängigkeit der Förderung betont: Wo gab es ausreichend freie Ressourcen, um die Herausforderung *LandZukunft* aufzunehmen, wie wurden die notwendigen institutionellen Freiräume und Kooperationsstrukturen geschaffen, und konnten weitere Ressourcen mobilisiert werden (1)? Untersucht wurde außerdem, inwiefern das Modellvorhaben zum Aufbau solcher Kapazitäten beigetragen hat (2) und ob es mit den Neuerungen und mithilfe von *LandZukunft* gelungen ist, einen Engagementszyklus (s. Kapitel III-1) anzustoßen und damit über das Modellvorhaben hinaus langfristige Impulse zu setzen (3). Ein Leitbild hinter diesen Fragen war das nur scheinbare Gegensatzpaar von Kontinuität und Erneuerung, das zu der grundlegenden Frage führt, ob es der Projektförderung gelingen kann, zu einer strategischen und kontinuierlichen Entwicklung einer Region beizutragen (4).

Zu (1): Die Ressourcen und Strategien der Regionen im Modellvorhaben

Wie in den einzelnen Kapiteln herausgearbeitet wurde, bedingen sich Strategien und Ressourcenverfügbarkeit der Modellregionen gegenseitig. Die enge Verbindung zwischen der Strategie zur Finanzierung und der inhaltlichen und organisatorischen Ausrichtung eigener Aktivitäten, die für die Uckermark auf Projektträgerebene nachgewiesen werden konnte, zeigt sich auch auf der Ebene der Landkreise. In Holzminden, wo mit dem Tourismus ein aus Perspektive der ländlichen Entwicklung wenig innovatives Thema gewählt worden war, das der Region aber erlaubte, an die eigenen Vorarbeiten der vorausgegangenen Jahre anzuknüpfen, ließen sich Netzwerk-, Management- und Wissensressourcen schnell für *LandZukunft* mobilisieren. Sie konnten darüber hinaus mithilfe des Modellvorhabens weiter aufgebaut werden.

In Dithmarschen, wo man im Rahmen von *LandZukunft* versuchte, mit der kindlichen Bildung ein für die ländliche Entwicklung neues Thema zu entwickeln, dauerte es lange, bis Projektträger gefunden waren, die sich selbst aktiv mit eigenen Ressourcen einbringen konnten. Es gelang auch nicht, gemeinsam mit den relevanten Akteuren langfristig tragfähige Strukturen zur strategischen Weiterentwicklung des Themas aufzubauen. Die fehlenden Ausgangsressourcen der *LandZukunft*-Akteure im Feld der Bildung wurden allerdings zum Teil durch die hohe Autonomie und entsprechende Motivation auf der Umsetzungsebene kompensiert, wo doch noch gemeinsam mit den Experten und gleichsam auf der Arbeitsebene neue Ansätze der Zusammenarbeit entwickelt und zumindest vorübergehend implementiert wurden.

In der Uckermark setzte man ganz auf die vorhandene Förderinfrastruktur. Durch die große thematische Offenheit und die eingespielte Kommunikation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gelang es auf diesem Wege, in kurzer Zeit eine relativ große Zahl von potenziellen Projektträgern zu erreichen. Die Weiterentwicklung der regionalen Kooperations- und Kommunikationsstrukturen gelang so wegen des fehlenden inhaltlichen Fokus nicht, sie wurde wahrscheinlich aber auch gar nicht angestrebt. Ob es so gelingt, nachhaltige Neuerungen für die Region anzustoßen, hängt ganz von den privaten Ressourcen der potenziellen Projektträger ab. Gerade in strukturell benachteiligten Regionen hängt der Erfolg dieser Strategie, die immerhin relativ wenige zusätzliche Managementressourcen erfordert und geringe Transaktionskosten verursacht, somit weitgehend vom Zufall und damit auch von der Menge der Projektfördermittel ab, die eingeworben und verwaltet werden können. Die Spezialisierung auf eine Strategie der Fördermittelmaximierung ist daher unter den gegebenen Umständen in der extrem strukturschwachen Uckermark nachvollziehbar und unter den gegebenen förderpolitischen Rahmenbedingungen möglicherweise effizient. Sie ist Ausdruck des Hoffens auf die wenigen nachhaltig wirksamen Projekte unter den vielen Projekten mit vor allem kurzfristigen, lokalen Effekten.

Birkenfeld zeigt, dass die Entwicklung und Realisierung von Neuerungen mehr erfordert als nur ein paar freie Ressourcen. Die im Modellvorhaben implizite Erwartung, dass bei ausreichendem Freiraum und finanziellen Anreizen die umsetzungsreifen Ideen unternehmerischer Menschen für die Entwicklung der Region spontan auftauchen müssten, wurde hier widerlegt. Birkenfeld hat auch gezeigt, dass ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* in Regionen ohne große Förderhistorie

viele zusätzliche Ressourcen bindet. Das ist vor allem dann fatal, wenn es alternative vielversprechende Handlungsfelder gibt, sodass die sogenannten Opportunitätskosten der Beteiligten hoch sind. Das galt in Birkenfeld sowohl für die Unternehmen als auch für Politik und Verwaltung, die neben *LandZukunft* intensiv mit dem Aufbau des neuen Nationalparks und mit der Ansiedlung ausländischer Handelsunternehmen befasst waren, sowie für die Hochschule, die unter einem konstanten Zwang zur Mittelakquise steht. Unter diesen Bedingungen kann sich ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* tatsächlich als (Danaer-)Geschenk mit unerwartet negativen Wirkungen erweisen, weil es möglicherweise in größerem Maße wertvolle Ressourcen aus anderen Bereichen abzieht als es beisteuern kann.

Ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* trifft also in den Regionen nur dann auf die notwendigen Voraussetzungen, um nachhaltige Neuerungen einzuführen, wenn es vorbereitete Strukturen und freie Managementkapazitäten bei gleichzeitig großer Offenheit in Politik und Verwaltung gegenüber neuen Impulsen gibt.

Zu (2): Förderung des Aufbaus innovativer Kapazitäten

Ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* möchte aber gerade auch zum Aufbau der Kapazitäten, die einer Region helfen, sich strategisch weiterzuentwickeln, beitragen. Auch das gelingt allerdings typischerweise gerade dort, wo wie in Holzminden anfängliche entsprechende Ressourcen, Strukturen und Vorüberlegungen, auf denen aufgebaut werden kann, schon vorhanden sind. In Birkenfeld, wo es aus den verschiedensten Gründen an Kooperationsstrukturen und der strategischen Zusammenarbeit mit geeigneten größeren Trägern mangelte, konnte das Modellvorhaben auch nur wenig zum weiteren Aufbau entsprechender Kapazitäten beitragen. Funktionierende Kammern, schlagkräftige Unternehmensnetzwerke und starke zivilgesellschaftliche Strukturen entstehen nicht in kurzer Frist. Soweit sie existieren, müssen sie noch lange kein Interesse an der Beteiligung an einem Modellvorhaben wie *LandZukunft* mit einem starken Part für Politik und Verwaltung haben. Auch in keiner der anderen beiden Regionen ist es merklich gelungen, die regionalen Kapazitäten für effektives regionales Handeln weiter zu entwickeln.

In Dithmarschen, wo man auf der lokalen Ebene vor allem auf eher passive Partner ohne eigene freie Ressourcen gestoßen ist und wo auf Kreisebene die Vernetzung mit den Bildungsexperten erst verspätet einsetzte, hat man die Verantwortung für die weitere Entwicklung des Themas letztlich wieder an die üblichen Gremien der ländlichen Entwicklung übertragen, die von den LEADER-Fördergeldern der EU getragen werden und insgesamt thematisch breit aufgestellt sind. Ein Kapazitätsaufbau durch *LandZukunft* hat hier vor allem auf der lokalen Ebene stattgefunden, wenn sich Träger gefunden haben, die ein Eigeninteresse am Erhalt der neu aufgebauten individuellen Kompetenzen haben. In den anderen Fällen gingen diese neuen Kompetenzen mit dem Auslaufen der Projektstellen verloren.

Auch in der Uckermark müsste aufgrund der dortigen Umsetzung des Modellvorhabens der Kapazitätsaufbau vor allem auf Ebene der Projektträger stattgefunden haben. In der Untersuchung wurde aber gezeigt, dass durch die fehlende Berücksichtigung der Ressourcen, Managementfä-

higkeiten und sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten der Träger in der Förderung die Nachhaltigkeit von Projekten in Frage steht. Zudem entsteht die Gefahr von Fehlallokationen und Ineffizienzen, weil die Organisationen beginnen, sich auf die Projektförderung auszurichten und inhaltliche Zugeständnisse zu machen, wobei sie gleichzeitig einen relativ großen Teil ihrer Kapazitäten auf die Akquise der Projektmittel verwenden. Im wenig transparenten Wettbewerb um Fördermittel können, vor allem wenn Innovation gegenüber Kontinuität stark gewichtet wird, vorhandene Ressourcen der Region, die in etablierten aber fördermittelabhängigen Organisationen gebunden waren, möglicherweise sogar verloren gehen.

Ein Modellvorhaben wie *LandZukunft* kann also unter günstigen Umständen zur Stärkung und zusätzlichen Legitimierung bestehender Organisationsstrukturen nach außen beitragen, wo entsprechende Ansätze vorhanden sind; es führt aber in der Regel nicht zum spontanen Entstehen innovativer Organisationen oder Entscheidungsstrukturen. Aufgrund der Fördermittelabhängigkeit bestehender Organisationen und des oft institutionell blinden Wettbewerbs um Fördermittel kann es durch die Förderung von Konkurrenzangeboten und die Setzung von Fehlanreizen die strategische Weiterentwicklung existierender Kapazitäten sogar behindern. Eine Förderung, die Kooperationsstrukturen voraussetzt, sollte die (potenziellen) Empfänger dafür sensibilisieren, sich die richtigen Partner mit passenden Kompetenzen und eigenen Interessen zu suchen und zu diesen nach Möglichkeit eine tragfähige und langfristige Beziehung in ausgewählten Themenfeldern aufzubauen.

Zu (3): Initialisierung eines „Engagementszyklus“

Mit Engagementszyklus (s. Kapitel III-1) ist gemeint, dass in einem bestimmten Bereich eine kritische Masse an Engagierten und auch geeignete Strukturen zu ihrer Koordinierung entstehen, damit sich das Engagement für das gemeinsame Ziel stabilisieren und durch eigene Impulse von innen weiter entwickeln kann. Derartige Dynamiken erfordern zunächst einmal eine thematische Fokussierung und eine ausreichende Zahl von Personen und Organisationen, die das Interesse an dem vereinbarten Ziel teilen und auch die notwendigen Ressourcen mitbringen, um die Arbeit an der Zielerreichung zu beginnen. Die thematische Fokussierung fehlte in Birkenfeld und in der Uckermark, entsprechende Dynamiken konnten also nicht entstehen.

In Holzminden bewegte man sich mit dem Tourismus in eine gewinnorientierte Richtung unter professionellem Management, sodass das ehrenamtliche Engagement zunächst nicht im Zentrum stand. Möglicherweise gelang es hier aber durch die professionelle Aufstellung, einen ersten Grundstein für eine neue wirtschaftliche Dynamik im Tourismussektor zu legen, was zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Man hat es außerdem geschafft, mit der Modelldorfinitiative zeitweise einen relativ großen Teil der Bevölkerung in ausgewählten Ortschaften der Region zu mobilisieren, um sich für die Ortsentwicklung zu engagieren. Auf dieser Ebene galt aber, was auch für die höhere Ebene von *LandZukunft* insgesamt galt: Wo die entsprechenden Strukturen angelegt waren, konnte der Wettbewerb zeitweise eine neue Dynamik unter den Engagierten der Ortschaften erzeugen; wo derartige Ressourcen fehlten, passierte nichts. Dennoch birgt ein solcher Ansatz auf der Mikroebene eine gewisse Chance, dass mit dem Anstoß

eines mobilisierenden Wettbewerbs die Saat für intensivierte bürgerschaftliche Kooperation gelegt wird.

In Dithmarschen schließlich wurde deutlich, dass einerseits eine große Zahl von außerschulischen Bildungsangeboten immer schon bestanden hat, dass eine hohe Bereitschaft für ehrenamtliches Engagement existierte, und dass das Thema eine anfänglich starke mobilisierende Wirkung entfaltete; dennoch konnte es aufgrund der übergroßen institutionellen Widerstände wahrscheinlich nicht gelingen, die hochgesteckten strategischen Ziele zu erreichen. Trotz aller Schwierigkeiten hätte die Initialisierung eines selbsttragenden Prozesses hier noch am ehesten gelingen können, wenn mehr professionelle Begleitung und eine stärkere Einbindung ins institutionelle Bildungsumfeld stattgefunden hätte.

Thematische Fokussierung sowie die Mobilisierung von ausreichend Unterstützung und vor allem von fachspezifischem Wissen sind notwendige Bedingungen für die Initialisierung der selbsttragenden Dynamik. Die Möglichkeit, ausreichend Unterstützung zu mobilisieren, hängt in hohem Maße von der gewählten Thematik und den in der Region vorhandenen Kompetenzen und sonstigen Ressourcen sowie dem Zusammenhang zwischen beiden ab. Gezielte Impulse im Hinblick auf bürgerschaftliche Kooperation erfordern also möglicherweise nicht unbedingt viel Geld, aber die Setzung der richtigen Themen und Anreize und eine stärkere Konzentration auf die Mikroprozesse.

Zu (4): Strategischer Beitrag zur Entwicklung der Regionen

Gab es also für das Modellvorhaben *LandZukunft* eine Chance, zur langfristigen Entwicklung der Regionen beizutragen, und wie müsste Förderung gestrickt sein, um einen solchen Anspruch erfüllen zu können? Zunächst einmal zeigen das Beispiel der Uckermark und die Erfahrungen der dortigen Akteure, die sich bewusst von den ganz großen Zielen der Förderung verabschiedet haben, dass die Erwartungen an Projektförderung, sei es im Rahmen von Modellvorhaben oder in der Regelförderung, realistisch gesetzt werden sollten – alles andere führt zu Fehlentscheidungen und Frustration. Dass Förderung meist nur die Impulse erfolgreich aufnimmt, die in der Region sowieso schon vorhanden sind, zeigt sich in Bezug auf das Bildungsthema in Dithmarschen, das an eine ganze Reihe von vorausgegangenen Projekten anschließt, und für den Tourismusfokus in Holzminden, der, anfangs als wenig innovativ beurteilt, zu den erfolgreicheren Projekten führte. Die Bedeutung der Weiterführung des Vorhandenen zeigt sich auf der Projektebene letztlich auch für Birkenfeld, wo die Kapazitäten der Hochschule benötigt wurden, um die geplanten Projekte, nachdem zunächst keine Träger gefunden worden waren, doch noch abwickeln zu können, und für die Uckermark, wo die bekanntesten Projekte nicht erst für *LandZukunft* entwickelt wurden.

In diesem Sinne sollte besonders vor dem Hintergrund der starken Betonung der Innovation in *LandZukunft* und in vielen anderen Förderansätzen der letzten Jahre die evidente Bedeutung der Kontinuität an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden. In *LandZukuft* war es letztlich so, dass entweder wenig Innovatives erfolgreich umgesetzt wurde oder eher innovative Ansätze nur geringe langfristige Unterstützung erfahren haben, die auf eine Wertschätzung durch die direkt

Beteiligten schließen lassen würde. Kontinuität ist neben der offensichtlichen Notwendigkeit, Kompetenzen immer weiter zu entwickeln, aus mindestens noch zwei weiteren Gründen wichtig: Einerseits erscheint ein gewisses Zutrauen in die Tragfähigkeit einer Neuerung gerechtfertigter, wenn sie auf vorhandene Kompetenzen und Kapazitäten aufbaut und diese in nachvollziehbarer Weise weiterentwickeln hilft. Kontinuität schafft also Vertrauen und Unterstützung. Gleichzeitig können auch die Unterstützer selbst ihre eigenen Erfahrungen und Kompetenzen besser einbringen, wenn die Neuerung auf Vorhergehendem aufbaut.

Die Bereitschaft und Fähigkeit von Akteuren, zur Etablierung und Fortentwicklung der Neuerungen beizutragen, ist letztlich entscheidend für die abschließende Beurteilung, ob die entwickelten Ansätze nicht nur kurzfristige Neuerungen angestoßen haben, sondern auch langfristig tragfähige Lösungen liefern. **Eine wichtige Lehre aus dem Modellvorhaben ist deshalb, dass in der Auswahl von Ideen und Projekten immer auch auf die dahinterstehenden Kapazitäten und Kompetenzen geachtet werden muss. Darüber hinaus sollte gefordert werden, dass die Träger von Modellvorhaben und Projekten einerseits klar benennen, wer genau von den neuen Angeboten profitieren wird, dass sie also das „Marktpotenzial" bzw. die zu erwartende Unterstützung für ihre Ideen begründet einschätzen, und dass sie andererseits von Anfang an Strategien dazu entwerfen, wie sich die entwickelten Ideen weiter finanzieren lassen. Dadurch wird die notwendige Kontinuität für eine strategische Entwicklungspolitik erzwungen.**

Auf allen Seiten sollte darüber hinaus ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass den Fördermitteln gerade in institutionell herausfordernden Modellvorhaben wie *LandZukunft* auch Kosten gegenüber stehen, die nicht unbedingt als solche offensichtlich sind und vor allem bei den Fördermittelempfängern, seien es Regionen oder Projektträger, anfallen. Die potenziellen Fördermittelempfänger sollten deshalb immer abwägen, ob eine Maßnahme tatsächlich in die aktuelle Strategie der Region und ihrer Akteure passt.

Will man eine übergreifende Lehre aus der Untersuchung der Projekte des Modellvorhabens ziehen, könnte diese lauten, dass eine kontinuierliche Finanzierung und Entwicklung vorhandener Kapazitäten eine grundlegende Voraussetzung nicht nur für die regionale Entwicklung sondern auch für echte Innovationen ist.

Literaturverzeichnis Teil III (Kapitel 1 bis 7)

Andergassen R, Candela G, Figini P (2014) An economic model for tourism destinations: Product sophistication and price coordination. In: Tourism Management, 37,86-98

Auer V, Wilhelm L, Wonner A, Wonner S (2014) Kooperationsmöglichkeiten/Perspektiven in den Landkreisen Birkenfeld und St. Wendel. Seminararbeit im Rahmen des Moduls „Angewandte Marktforschung“ (Prof. Dr. Rita Spatz, Prof. Dr. Thorsten Schaper). Hochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld. Unveröffentlichtes Dokument

BBR (2005) Raumordnungsbericht 2005. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

BMELV (2011) Modellvorhaben LandZukunft. Denkanstöße für die Praxis. Online verfügbar unter: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi9o-_1sovLAhWGew8KHUK4Bl0QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.land-zukunft.de%2Ffileadmin%2FSITE_MASTER%2Fcontent%2FDokumente%2FDownloads%2FLeitfaden.pdf&usg=AFQjCNG96qwsVTlG87Cy8DcP_jAMMt4x6Q (zuletzt geprüft am22.02.2016)

BMWi (2014) Tourismusperspektiven in ländlichen Räumen. Handlungsempfehlungen zur Förderung des Tourismus in ländlichen Räumen. Online verfügbar unter: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/tourismusperspektiven-in-laendlichen-raeumen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (zuletzt geprüft am: 22.07.2015)

Bornhorst T, Ritchie JRB, Sheehan L (2010) Determinants of tourism success for DMOs & destinations: an empirical examination of stakeholders’ perspectives. In: Tourism Management, 31(5), 572-589

Casson M, Della Giusta M (2007) Entrepreneurship and Social Capital. Analysing the Impact of Social Networks on Entrepreneurial Activity from a Rational Action Perspective. In: International Small Business Journal. 25(3), 220-244

Chesbrough HW (2003) Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business Review Press, Harvard

Collins LM, Lanza ST (2010) Latent Class and Latent Transition Analysis. With Applications in the Social, Behavioral, and Health Sciences. 330 S., Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey

Destatis (2015) Tourismus in Zahlen 2014. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BinnenhandelGastgewerbeTourismus/Tourismus/TourismusinZahlen.html (aufgerufen am 05.11.2015)

Deutscher Bundestag (2013) Entwicklung der beruflichen Rehabilitation und Situation der Berufsförderungswerke. Drucksache 17/12608 17. Wahlperiode, 04.03.2013, der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Drucksache 17/12130

Foss NJ (2011) Entrepreneurship in the Context of the Resource-based View of the Firm. SMG Working Paper No. 8/2011

Friedman M (2004[1962]) Kapitalismus und Freiheit. Piper Verlag, München

Godin B (2016) The linear model of innovation: the historical construction of an analytical framework. Science, Technology and Human Values 31(6), 639-667

Helling K, Heck P (2016) Stoffstrommanagement als Instrument zur nachhaltigen Schaffung von regionaler und betrieblicher Wertschöpfung. In: Filho WL (Hrsg.), Forschung für Nachhaltigkeit an deutschen Hochschulen, Springer Fachmedien Wiesbaden, 379-394

Hüther G (2013) Kommunale Intelligenz: Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden. edition Körber-Stiftung, Hamburg

IES (2014) Integrierte Entwicklungsstrategie der LAG AktivRegion Dithmarschen 2014 – 2020. http://www.aktivregion-dithmarschen.de/index.php?id=101 [letzter Zugriff am 12.05.2016]

IVW (2015) Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V. (2015) Auflageliste. Online verfügbar unter: www.ivw.eu/file/4921/download?token=eohneQRa (zuletzt geprüft am: 19.05.2015)

Jaeger A, Kopper J (2014) Third mission potential in higher education: meas-uring the regional focus of different types of HEIs. Review of Regional Research 34(2): 95-118.

Jenssen JI (2001) Social Networks, Resources and Entrepreneurship. In: Entrepreneurship ans Innovation, 103-109

Klyver K, Schøtt T (2011) Hoe Social Network Structure Shapes Entrepreneurial Intentions? In: Journal of Global Entrpreneurship Research, Winter & Spring 1(1), 3-19

Kompulla, R (2014) The role of individual entrepreneurs in the development of competitiveness for a rural tourism destination: a case study. In: Tourism Management, 40, 361-371

Küpper P, Kundolf S, Margarian A (2014) Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung : Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben *LandZukunft*. Thünen Report 18, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut

Lanza ST, Dziak JJ, Huang L, Wagner AT, Collins LM (2015) Proc LCA & Proc LTA users' guide (Version 1.3.2). University Park: The Methodology Center, Penn State. Available from methodology.psu.edu

Leonard J (2013) Innovation in the Schoolhouse: Entrepreneurial Leadership in Education. Rowman & Littlefield, Plymouth

Lin N (2001) Social capital. A theory of Social Structure and Action., Cambridge University Press, Cambridge

Muller E, Zenker A (2001) Business services as actors of knowledge transformation: the role of KIBS in regional and national innovation systems. Research Policy 30, 1501-1516.

Neumeier S, Pollermann K, Jäger R (2011) Überprüfung der Nachhaltigkeit des Modellprojektes Einkommenssicherung durch Dorftourismus. Landbauforschung, Sonderheft 351, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

Paldam M (2001) Social Capital: One or Many? Definition and Measurement. In: Journal of Economic Surveys, 14(5), 629-653

Pasternack P, Zierold S (2015) Strategieentwicklung trotz Hindernissen: Hochschulaktivitäten und Bedarfslagen in schrumpfenden Regionen. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.) Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 255-278

Peters M (2004) Unternehmerspezifisches Wachstumsverhalten im Tourismus. In: Weiermair K, Peters M, Pechlaner H, Kaiser O (Hrsg.) Unternehmertum im Tourismus. Führen mit Erneuerung. 1.Aufl., S.219-236, Erich Schmidt Verlag, Berlin

Pinchot G (1984) Who is the Intrapreneur? In: Intrapreneuring: Why You Don't Have to Leave the Corporation to Become an Entrepreneur. New York: Harper & Row. pp 28-48

Quack H-D, Herrman P, Grieshaber M (2009) Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015“. Endbericht, o. V., Trier

Quack H-D, Schreiber B (2007) Die Freizeit- und Tourismuswirtschaft in Deutschland. In: Becker C, Hopfinger H, Steinecke A (Hrsg.) Geographie der Freizeit und des Tourismus. Bilanz und Ausblick. 3.Aufl., S. 357-370. Oldenbourg Verlag, München

Rogers EM (2003) Diffusion of innovations (5th ed.). New York: Free Press

Santoro M, Chakrabarti A (2002) Firm size and technology centrality in industry-university interactions. Research Policy, Vol. 31, No. 7, pp 1163-1180

Schneider S, Pasternack P, Zierold S (2015) Von Anwesenheits- zu Aktivitätseffekten: Interaktionen zwischen Regionen und ihren Hochschulen. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.) Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 183-212

Schumpeter JA (1994) [1942]. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Routledge

Seelos C, Mair J (2012a) Innovation is not the Holy Grail. Stanford Social Innovation Review, Herbst 2012

Seelos C, Mair J (2012b) What Determines the Capacity for Continuous Innovation in Social Sector Organizations? Stanford PACS Report to the Rockefeller Foundation, Januar, 2012

Steinmann H, Schreyögg G (2005) Management. Grundlagen der Unternehmensführung, 6. Aufl., Wiesbaden

Thümler E (2014) Erfolgsbedingungen staatlich-philanthropischer Bildungspartnerschaften. Projektbericht Centrum für soziale Investitionen und Innovationen, Universität Heidelberg

Trippl M (2015) Die Rolle von Hochschulen in der Regionalentwicklung. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.): Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 43-58

Volgger M, Pechlaner H (2014) Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success. In: Tourism Management, 41, 64-75

Wernerfelt B (1984) A Resource-Based View of the Firm. In: Strategic Management Journal, 5(2), 171-180)

Teil IV

Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Stefan Kundolf, Patrick Küpper, Anne Margarian und Christian Wandinger

Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Das Modellvorhaben *LandZukunft* hatte zum Ziel, durch die weitgehende Verlagerung von Entscheidungen auf die regionale Ebene neue Entwicklungsprozesse mit möglichst innovativen Lösungsansätzen für regionale Probleme in den Modellregionen anzustoßen. Das Modellvorhaben sollte darüber hinaus zum Entstehen neuer, möglichst übertragbarer Förderansätze für periphere, ländliche Regionen beitragen. Für das Vorhaben standen insgesamt 9 Mio. € zur Verfügung. Davon erhielten die vier Modellregionen, die im März 2012 nach einer halbjährigen Wettbewerbsphase von einer Jury aus 17 Bewerbungen ausgewählt worden waren, jeweils 1,8 Millionen Euro verteilt über drei Jahre.

Drei „Innovative Elemente" sollten das Modellvorhaben auszeichnen: Die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente, die Gewinnung neuer Mitwirkender, der sogenannten unternehmerischen Menschen, für den Entwicklungsprozess und die Erprobung des Steuerungsinstruments „Steuerung über Ziele" in Regionalentwicklungsprozessen im politischen Mehrebenensystem. Eine Bedingung an die Regionen für die Teilnahme am Modellvorhaben war also, dass Verwaltung und Politik sich mit „neuen" wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren („unternehmerischen Menschen") auf gemeinsame Ziele einigten, um danach als Projektträger, Koordinatoren, Experten, Manager und Abwickler zum Erreichen der Ziele zusammenzuarbeiten. Die entsprechenden Ziele wurden in Verträgen zwischen dem jeweiligen Landkreis und dem BMEL festgeschrieben.

Dieses so an die Bedingungen von Regionalentwicklungsprozessen adaptierte Instrument des Steuerns über Ziele stammt ursprünglich aus der Steuerung innerhalb von Organisationen. Es sollte im Modellvorhaben als effektiver und effizienter Steuerungsansatz zu einer besseren Legitimierung von Entscheidungen und Überprüfbarkeit von Ergebnissen beitragen. Zudem sollten die regionalen Akteure die Instrumente des Regionalbudgets und zur Selbstevaluation nutzen, um kontinuierliches Lernen zu unterstützen. Das Modellvorhaben *LandZukunft* sollte so zur Überwindung von Koordinationsproblemen in der Regionalentwicklung (Margarian, 2013) beitragen und auch auf diesem Wege zusätzliche Handlungsautonomie in den Regionen schaffen.

Diese regionsübergreifenden Besonderheiten des Modellvorhabens wurden als solche in der vergleichenden Perspektive von der Begleitforschung untersucht. Dabei lag der besondere Fokus im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) auf den Erfahrungen der Wettbewerbs- und Initialisierungsphase bis zum Herbst 2013 und auf der Mobilisierung und Beteiligung neuer Akteure sowie dem Bemühen um den Aufbau oder die Auswahl geeigneter Entscheidungsstrukturen. Im vorliegenden zweiten Bericht zu den Beobachtungen der Jahre 2014 und 2015 liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung der konkreten Kooperation und der gemeinsamen Entwicklung im Laufe des Modellvorhabens und darüber hinaus.

Der Fokus lag in Dithmarschen auf dem Bildungsthema mit Talentekompass und Praxispool, die zusammen darauf abzielten, integrierte Bildungslandschaften auf lokaler Ebene zu installieren

(Kapitel III-6). In Holzminden stand der Tourismus mit dem Aufbau eines gemeinsamen professionellen Destinationsmanagements im Fokus; untersucht wurde auch der Versuch, neue Finanzierungsinstrumente anzubieten (Kapitel III-4). In der Uckermark wurde auf Projektträgerebene untersucht, wie Finanzierung und sonstige Strategien bei „sozialen Unternehmen" zusammenhängen (Kapitel III-3), und in Birkenfeld stand die Rolle der Hochschule im Zentrum, weil Hochschulen dort die wichtigsten Projektträger waren (Kapitel III-5). Im Rahmen dieser thematischen Schwerpunkte in Teil III des Berichtes wurde immer auch untersucht, unter welchen Umständen es gelang, Finanzierungswege zu diversifizieren, langfristig tragbare Organisationsstrukturen zu schaffen und weitere Unterstützung zu mobilisieren, um eine langfristig wirksame Dynamik anzustoßen und Nachhaltigkeit zu erreichen. Ebenfalls auf der Basis dieser Beobachtungen in den Regionen und einer ergänzenden Medienresonanzanalyse (Kapitel III-2) wurde auch der modellhafte Charakter bzw. die Innovativität von Themen und Projekten bewertet.

Über alle Regionen hinweg wurde untersucht, wie Prozesse gesteuert und gestaltet wurden und wie speziell das Instrument „Steuern über Ziele" dabei wirkte (Teil I). Ein zweites wichtiges Querschnittsthema ergab sich aus der Frage danach, was in den Regionen aus dem Modellvorhaben gelernt wurde und welche Qualität das Erlernte hat (Teil II). Das Steuern über Ziele wurde auch schon im ersten Bericht der Begleitforschung beleuchtet (Küpper et al., 2014). Die dort beschriebenen Analysen werden im vorliegenden zweiten Bericht für die Modellregionen Holzminden und Birkenfeld in erweiterter Form durchgeführt und für die Modellregionen Dithmarschen und Uckermark entsprechend ergänzt und fortgeführt.

Begrenzte Bewertbarkeit von *LandZukunft* und Empfehlungen für weitere Modellvorhaben

Wie sich im Laufe der Untersuchungen herausstellte, sind Steuerung und Akteursmobilisierung ebenso wie die Themensetzung in den Modellregionen hochgradig kontextabhängig. Zwar war es den Regionen weitgehend selbst überlassen, welche Themen und Strategien sie setzten und verfolgten, doch erfolgte die Auswahl weder zufällig noch kann sie als Ausdruck einer objektiv zu bestimmenden Relevanz gesehen werden. Welche Themen gewählt wurden und wie sich der Fokus im Zeitablauf entwickelte, hing von den Entscheidungsstrukturen und von der Beteiligung verschiedener Akteure ab. Dementsprechend groß waren die Unterschiede zwischen den Modellregionen nicht nur in ihrer Ausgangssituation, sondern auch in ihren Ideen, Zielen, Strukturen und Prozessen für *LandZukunft*. Inhaltlich hat die große Offenheit des Modellvorhabens aber nicht nur zu einer großen Bandbreite an Themen geführt, sondern auch dazu, dass die Vorstellungen und Erwartungen sich im Laufe der Zeit stark verändern konnten (s. Kapitel 2). Mit derartigen Änderungen muss in offenen Prozessen mit neuen Themen und vielen Beteiligten immer gerechnet werden.

Die große Themenvielfalt und -variabilität hatten Konsequenzen für die Begleitforschung, die sich einerseits auf ausgewählte Themen fokussieren und andererseits feststellen musste, dass auch die gewählten Themen im Laufe des Modellvorhabens manchmal wieder an Bedeutung verloren oder ihre Bedeutung veränderten. Hinzu kam, dass es verschiedene voneinander abhängige Ebenen der Beobachtung gab. Auf der Steuerungsebene ging es dem Modellvorhaben vor allem um das Instrument des Steuerns über Ziele und seine Fähigkeit, zur Kontrolle und Steuerung des Pro-

jektgeschehens von innen und außen beizutragen. Die Ergebnisse der Untersuchungen haben bekräftigt, dass der Steuerungsansatz „Steuern über Ziele“ nicht ohne bewusste Integration in die vorhandenen und neuen Kommunikations-, Kooperations- und Entscheidungsstrukturen der Regionen genutzt werden kann. Diese Voraussetzungen sollten bei der Nutzung des Steuerungsansatzes in neuen Fördervorhaben noch stärker berücksichtigt werden. Auch die angestrebte Mobilisierung neuer Akteure hing in Ausrichtung und Gelingen in starkem Umfang von den gewählten und existierenden Kooperationsstrukturen ab. Welche Akteure beteiligt waren und in welchen Strukturen sie zusammenarbeiteten, beeinflusste zudem wesentlich die Auswahl von Themen und Projekten. Andererseits war es auch von den ausgewählten Themen abhängig, wie und auf welcher Ebene Steuerung funktionierte und wie verschiedene Akteure eingebunden wurden oder sich angesprochen fühlten.

Die hohe Bedeutung der bereits in der Region vorhandenen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen für die Rezeption und Umsetzung des Modellvorhabens wurde in der Konzeption des Modellvorhabens nur zum Teil antizipiert. Die Regionen sollten sich zwar bereits in der Start- und Qualifizierungsphase Gedanken über ihre Organisationsstruktur im Modellvorhaben machen (s. Küpper et al., 2014), die große Bedeutung der regionalen Entscheidungsstrukturen für die Einbindung von Akteuren in den Gremien und Projekten sowie für Themenwahl und Projektentwicklung wurde aber erst in der Umsetzungsphase deutlich. Dementsprechend wurde in der Konzeption des Modellvorhabens von einem zu einfachen Steuerungsmodell ausgegangen.

Mit allen beschriebenen Zusammenhängen zwischen lokalen Rahmenbedingungen, Steuerungsinstrumenten, Steuerungsstrukturen, Themen und Projektauswahl und -durchführung verbinden sich Fragen, die die Begleitforschung beantworten musste, um zu validen Aussagen zum Steuern über Ziele, zur Beteiligung neuer Akteure[1], und zur potenziellen Bedeutung von Themen und Projekten in verschiedenen Umwelten zu gelangen. Die Vielzahl potenzieller Einflussfaktoren und die geringe Anzahl an Modellregionen[2] führt dazu, dass vergleichende Analysen zwischen Regionen oder zwischen Projekten nur auf einem hohen Abstraktionsniveau möglich waren, konkret in Bezug auf die allgemeinen Fragen nach dem Zusammenhang zwischen Organisationsstrategie, Finanzierungsstrategie und Projektförderung sowie nach der Einschätzung des Steuerns über Ziele und der Intensität und Qualität des Lernens durch die Beteiligten.

Ohne vergleichende Analysen besteht die Gefahr, dass nur die in der Regel positiven direkten Wirkungen einer Maßnahme auf Fallebene untersucht werden. Diese Perspektive würde versäumen, die möglichen Nachteile einer großen Offenheit in der Verteilung öffentlicher Mittel zu re-

---

[1] Die Untersuchung der Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente erledigte sich weitgehend, nachdem außer Holzminden keine Region in diesem Bereich aktiv wurde. Der Versuch Holzmindens wurde untersucht, es gab dort zumindest im Tourismussektor keinen Bedarf für die erprobte Mikrofinanzierung (s. Kapitel III-4).

[2] Durch die vielfältigen mit dem Modellvorhaben verbundenen Fragestellungen und die Interdependenzen zwischen ihnen hätte es eine sehr große Stichprobe erfordert, um aus den Beobachtungen durch Kontrolle der jeweils verschiedenen Umstände zu validen Ergebnissen zu kommen. Das wird verständlicher, wenn man Modellvorhaben als Quasi-Experimente betrachtet. In ihnen wird eine Intervention erprobt, um mehr über ihre tatsächlichen Wirkungen zu erfahren. Wenn eine starke Kontextabhängigkeit vermutet wird, wird es nötig sein, die Intervention unter verschiedenen Rahmenbedingungen zu wiederholen, um mehr über mögliche kritische Erfolgsfaktoren zu erfahren.

flektieren, die in der problematischen Abwägung zwischen alternativen Verwendungsmöglichkeiten und in der schwachen Legitimierung derer, die diese Abwägung treffen, zu sehen sind. Eine Reflektion über die untrennbar mit der Prozess- und Projektebene zusammenhängende Steuerungsebene macht diese möglichen Probleme im konkreten Geschehen der Entscheidungsprozesse teilweise sichtbar. Eine entsprechend umfassende Rekonstruktion von Fällen unter Berücksichtigung von Entscheidungs- und Unterstützungsprozessen erlaubt es, zu Einschätzungen bezüglich der effektiven Allokation der Mittel und der erwartbaren Nachhaltigkeit von Maßnahmen zu kommen. Die Fallrekonstruktion unter Berücksichtigung der Allokations- und Unterstützungsmechanismen ermöglicht eine fundierte Einschätzung der Effektivität und Nachhaltigkeit von Maßnahmen. Angesichts der besonders hohen Transaktionskosten[3], die mit den erprobten Prozessen einhergingen, der oft geringen Zielgenauigkeit der Steuerung und der den Projekten häufig fehlenden Unterstützung über die Projektlaufzeit hinaus fällt die Antwort auf die Fundamentalfrage, ob durch das Modellvorhaben *LandZukunft* in den vier Regionen ein höherer Nutzen gestiftet wurde als das bei einer anderen denkbaren Verwendungen der genutzten Ressourcen der Fall gewesen wäre, insgesamt skeptisch aus.

Vergleichende Analysen wären notwendig, um diese zentrale Frage nach der Bewertung im Vergleich mit den Alternativen der Mittelverwendung genauer zu beantworten: Was wäre erreicht worden, wenn die 1,8 Millionen Euro je Region anders eingesetzt worden wären und die beteiligten Personen ihre Zeit auf andere Aktivitäten verwendet hätten? Das Design des Modellvorhabens erlaubt es nicht, die Frage nach den Auswirkungen realistischer Alternativen abschließend zu beantworten. **Deshalb empfehlen wir**, … eine fundierte inhaltliche Vorbereitung von Modellvorhaben durch möglichst ausgereifte, aber noch unerprobte Politikkonzepte. In Abhängigkeit von den Erkenntniszielen des Modellvorhabens sind dann die konkreten Themen und Ideen oder Instrumente und Strukturen vorzugeben. In Abhängigkeit davon sollten dann die Modellregionen gezielt ausgewählt werden, um einen kontrollierten Erfahrungs- und Auswertungsprozess zu ermöglichen. Der beschränkte Wettbewerb kann bei gezielter Vorauswahl von Regionen oder anderen Fördermittelempfängern ein möglicher Kompromiss sein, der gleichzeitig die Selektion motivierter Teilnehmer im Wettstreit erlaubt. Leitbild bei der Eingrenzung von Fragestellungen und Auswahl von Fördermittelempfängern bzw. Regionen sollte das Ideal eines vergleichend auswertbaren Versuchs sein.

Modellvorhaben dienen der Erprobung neuer politischer Strategien und Instrumente. Es wäre aber unbezahlbar, jede denkbare Maßnahme auch praktisch erproben zu wollen. Im Fall der Mikrofinanzierung zum Beispiel sprachen bisherige Erfahrungen und theoretische Erwägungen dafür, dass sie zumindest in entwickelten Volkswirtschaften eher ein ergänzendes Instrument der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als eine Maßnahme zur Unterstützung der wirtschaftlichen Dynamik ist. In solchen Fällen gut begründeter negativer Erwartungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Erprobung zu gegensätzlichen Ergebnissen führt, gering. **Deshalb empfehlen wir, …** die Erprobung neuer Ansätze in Modellvorhaben auf solche Maßnahmen zu beschränken, für die sich aus

[3] Zum Begriff der Transaktionskosten und ihrem Verhältnis zum Nutzen der jeweiligen Förderung s. Fährmann und Grajewski (2013)

theoretischen Erwägungen oder bisherigen Erfahrungen konkrete positive Erwartungen eindeutig ableiten lassen.

Diese und die folgenden Empfehlungen sind ergänzend zu den Empfehlungen des ersten Berichtes zu lesen und richten sich dabei überwiegend an das BMEL, dessen erklärtes Ziel es war, aus dem Modellvorhaben für die Regelförderung zu lernen. Einige Empfehlungen richten sich ebenso an andere Steuerungsebenen, da manche Probleme und Lösungen zwischen Ebenen der politischen Steuerung übertragbar sind. Die Empfehlungen leiten sich jeweils aus bestimmten Beobachtungen und ihren Bewertungen ab. Die Darstellung beginnt mit Beobachtungen und abgeleiteten Empfehlungen der Projekt- und Prozessebene und endet mit der Steuerungsebene.

Erkenntnisse und Empfehlungen zur Projekt- und Prozessebene

Themen und Projekte

Die Annahme, dass die Bürger vor Ort besser wüssten, in welchen Themengebieten oder Projekten zusätzliche Mittel am besten zu verwenden wären, als etwa Experten anderer politischer Ebenen oder auch als die eigenen regionalpolitischen Vertreter kann in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt werden. Wegen der hohen Bedeutung des Arguments für den politischen Diskurs wird die eher skeptische Bewertung der Entscheidungsgrundlagen regionaler Beteiligungsprozesse aus dem Zwischenbericht hier noch einmal explizit bestätigt. Welche Themen und Projekte in solchen Prozessen gewählt werden, hängt davon ab, wer in den Entscheidungsprozessen beteiligt ist und welchen Entscheidungsprozessen gefolgt wird. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Themen der Regionen kann die jeweilige Wahl immer nur aus der spezifischen Entscheidungssituation heraus verstanden werden: In Dithmarschen erwies sich das Thema Bildung als konsensfähig, ohne dass die strukturellen Probleme des Bildungsbereichs fundiert diskutiert worden wären, in der Uckermark erfuhr das Thema deutsch-polnischer Zusammenarbeit wenig politische Unterstützung, in Birkenfeld wurde kein übergreifendes Thema gefunden, dass genügend Menschen motivierte, sich z. B. als Projektträger zu engagieren. Eine allgemeine Relevanz von Themen lässt sich aus ihrer Wahl in den beobachteten Prozessen nicht ablesen. **Aus diesen Gründen lassen sich auf dieser thematischen Ebene keine allgemeinen Empfehlungen für die Regelförderung aus dem Modellvorhaben ableiten.**

Gerade neue Themen, die so zuvor nicht von Regionen oder Projektträgern verfolgt wurden, konnten ihre eigenen strategischen Ziele oft nicht erreichen, ob das nun die Entwicklung des Deutsch-polnischen Grenzraumes, die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, oder, zumindest gemessen an den ursprünglichen Ideen, die Erschaffung einer lernfreundlichen Umwelt für Kinder war. Bei all diesen Themen gehen die Enttäuschungen der in sie gesetzten Erwartungen, die dann nicht erfüllt wurden, zumindest teilweise auf die großen institutionellen Hindernisse zurück, die mit ihnen verbunden waren. Diese Schwierigkeiten waren so von den Beteiligten nicht vorhergesehen worden und konnten nicht im Rahmen des Modellvorhabens gelöst werden. **Deshalb empfehlen wir**, … die Beschränkung des partizipativen Ansatzes auf Themenfelder mit überwiegend regionsspezifischem Bezug und gerade in institutionell komplexen Themenfeldern die bewusste Einbindung von spezifischer Expertise von innerhalb und außerhalb der Region.

Personen und Organisationen, die in den entsprechenden Bereichen über Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, sollten direkt angesprochen und zur Mitgestaltung motiviert werden. In anderen Bereichen, in denen regionsübergreifende Institutionen bedeutsam sind, wie Bildung oder grenzübergreifende Kooperation, ist es sinnvoll, von außen steuernd zu begleiten, um eine bewusste Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen politischen Ebenen, Regionen und Organisationen herbeizuführen und regionsexternes Wissen zu transportieren. Es sollte in derartigen Themenfeldern auch abgewogen werden, ob es besser ist, ein zentrales Lösungsangebot zu machen, um Transaktionskosten zu minimieren und Expertise zentral zu nutzen, statt in jeder Region nach eigenen Lösungen suchen zu lassen.

Darüber hinaus mahnen die Ergebnisse zur Vorsicht in Bezug auf die Fokussierung auf „Innovationen“. Auf der Ebene der Projekte bestand die angesichts der Zielsetzung des Modellvorhabens, aus diesem etwas für die Regelförderung lernen zu wollen, etwas paradoxe Situation, dass praktisch nur das gefördert werden konnte, wofür im Rahmen einer Konformitätsprüfung schon eine existierende Richtlinie als Beleg dafür zitiert werden konnte, dass die Förderung mit EU-Beihilferecht konform ist. Wirklich neue Erkenntnisse für die Regelförderung lassen sich schon aus diesem Grunde aus den Projekten kaum gewinnen. Wir konnten zudem beobachten, dass die Projekte, die von der Öffentlichkeit als modellhaft oder innovativ angesehen wurden, in der Regel schon auf eine längere Geschichte zurück blickten und auf entsprechenden Vorerfahrungen aufbauten. Weil Innovation Erfahrung voraussetzt, ist es problematisch, eine Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in erster Linie auf Innovationen auszurichten. Vielmehr ist Kontinuität im Kapazitätsaufbau von eminenter Bedeutung für die regionale Entwicklung. **Deshalb empfehlen wir**, … Innovativität in der Projektförderung nicht als Selbstzweck zu betrachten, sondern lieber konkrete inhaltlich ambitionierte Ziele vorzugeben und den Akteuren Freiheit in der Wahl ihres Weges zur Erfüllung dieser Ziele zu lassen. Wenn sich dann herausstellt, dass ein effizientes Angebot durch die Erweiterung oder graduelle Anpassung vorhandener Aktivitäten erstellt werden kann, sollte das als Erfolg gewürdigt werden.

Das bedeutet aber auch, dass die kontinuierliche Weiterentwicklung von Aktivitäten unterstützt werden sollte. Es hat sich herausgestellt, dass viele Projektträger aus *LandZukunft* die Projektförderung benötigen, um auch ihre Kernkapazitäten aufrechtzuerhalten. Es hat sich aber auch gezeigt, dass die Projektförderung, unabhängig davon, ob ein Antragsteller viel oder wenig Erfahrung mitbringt, hierfür ein relativ ineffizientes Finanzierungsinstrument ist. **Deshalb empfehlen wir**, … dass die Projektförderung nicht an die Stelle einer verlässlicheren staatlichen Finanzierung treten, sondern diese nur ergänzen sollte. Das setzt umfassende Finanzierungskonzepte auf allen Ebenen, vom Projektträger über die Kommune und den Kreis bis hin zu Land und Bund voraus sowie die Abstimmung dieser Konzepte zwischen allen relevanten Beteiligten.

Die Begleitforschung hat gezeigt, dass die Projektförderung zur Aufrechterhaltung der Kernkapazitäten von Projektträgern besonders deshalb ein ineffizientes Finanzierungsinstrument ist, weil die Bewilligung aus Sicht des Antragstellers relativ zufällig ist. Das ließe sich ändern, wenn klare Kriterien formuliert würden, die ein Projektträger erfüllen muss, um die Nachhaltigkeit seines Angebotes glaubhaft zu machen. Förderung, die langfristige Effekte nicht nur zufällig generieren will, darf nicht institutionell blind agieren. **Deshalb empfehlen wir**, … zur Unterstützung einer

kontinuierlichen Entwicklung die Berücksichtigung entsprechender Auswahlkriterien. Projekte dürfen nicht nur nach Kriterien ausgewählt werden, die sich alleine auf das Projekt im engeren Sinne beziehen. Vielmehr müssen auch die Voraussetzungen beurteilt werde, die der Träger jeweils mitbringt, wie es bei der Investitionsförderung für Unternehmen üblich ist. In Abhängigkeit vom Ziel der Förderung und dem entsprechenden Spektrum der Antragsteller kann diese Beurteilung auch z. B. anhand von Planungsdaten erfolgen. Weil es problematisch ist, wenn Organisationen sich fast ausschließlich über Projektmittel finanzieren, sollte dabei auch die Gesamtfinanzierungsstrategie ein wichtiges Bewilligungskriterium sein. Das würde der bewussten Vermeidung einer alleinigen Fixierung auf Fördermittel dienen und die Akteuren dazu zwingen, ein Stück weit den Zwängen eines Fördersystems zu entkommen. Projekte würden so möglicherweise auch für neue Akteure wie Unternehmen attraktiver werden, die ihrerseits materielle und immaterielle Ressourcen in den Prozess einbringen können.

Schließlich hat sich bestätigt, dass Projektförderung ein ungeeignetes Instrument ist, um alleine damit strukturelle Probleme von Regionen und Organisationen überwinden zu wollen. Die Grundlage für eine effektive Projektförderung ist, dass es Strukturen mit gesicherter Grundfinanzierung gibt, die strategisch Kompetenzen und Kapazitäten aufbauen und verlässlich als Träger von Angeboten, als Wissensbroker und Arbeitgeber wirken können, und die innovative Impulse aufnehmen und verstärken helfen. **Deshalb empfehlen wir**, … auf die Einbindung von Organisationen mit freien Ressourcen zu achten, wenn selbsttragende Entwicklungen angestoßen werden sollen. Diese Partner können in der Verstetigungsphase verlässlich und nach klaren Kriterien agieren. Für die Verlässlichkeit ist es außerdem wichtig, dass diese Partner ein starkes Eigeninteresse an den entsprechenden Projekten mitbringen.

Beteiligung neuer Akteure

Die aktive und in allen Regionen zu unterschiedlichen Zwecken und in unterschiedlichem Ausmaß erfolgte Einbindung von bisher nicht an der ländlichen Entwicklung beteiligten Akteuren konnte manchmal mobilisierende Projekte, neue regionale Kooperationen, Impulse für regionale Strategieanpassungen oder die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden regionalen Institutionen anstoßen. Es bleibt aber ebenso festzuhalten, dass nur ganz bestimmte Akteursgruppen, die meist schon eine gewisse Affinität zur Politik hatten, sich beteiligten, und dass öffentliche Akteure in allen Regionen die Entscheidungen maßgeblich beeinflusst haben. **Deshalb empfehlen wir**, … einerseits die Einrichtung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten, wenn Beteiligungsprozesse und Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden sollen. Dazu zählen die gezielte Ansprache marginalisierter Gruppen und das Angebot voraussetzungsarmer Förderprojekte, die dann finanziell nur gering ausgestattet sein sollten. Andererseits empfehlen wir auch die materielle, aber vor allem auch fachliche und ideelle Unterstützung bereits existierender zivilgesellschaftlicher Strukturen wie lokale Vereine und der Menschen, die sich in ihnen engagieren.

Es hat sich insgesamt gezeigt, dass die Menschen nicht leicht dazu zu bewegen sind, sich an einem Prozess wie dem der Umsetzung von *LandZukunft* zu beteiligen. Wie die Ergebnisse im ersten Bericht der Begleitforschung (Küpper et al., 2014) gezeigt haben, hatten gerade Regionen, die das Themenspektrum zu Beginn bewusst offen gehalten haben, dabei Probleme. Begeistern kön-

nen bestimmte Themen, mit denen konkrete Vorstellungen und Hoffnungen verbunden sind, wie mit dem Angebot, gestaltend vor der eigenen Haustür mitzuwirken, wie in der Modelldorfinitiative in Holzminden. Fast noch wichtiger als der konkrete Inhalt einer Maßnahme ist es deshalb oft, dass ein gemeinsames Thema gefunden wird, das die Menschen mobilisiert und zu eigenem Engagement sowie zur Kooperation motiviert. **Deshalb empfehlen wir**, … nur in solchen Förderprojekten auf das gemeinsame Engagement der Menschen vor Ort zu setzen, in denen es um konkrete Themen mit greifbaren Zielen, die viele Menschen direkt betreffen, geht. Dann kann es unter günstigen Umständen gelingen, die Menschen zu mobilisieren und ihr Engagement zu kanalisieren.

Für komplexere Projekte waren oft nicht die Experten in den Entscheidungsgremien vertreten, die dringend benötigt worden wären, um realistische Erwartungen, tragfähige Strategien und belastbare Zielsysteme für das ausgewählte Thema zu formulieren. **Deshalb empfehlen wir**, … die Besetzung des Entscheidungsgremiums derart, dass Gruppen, die Adressaten von Entscheidungen sind, und Gruppen, die eine ausgewiesene Fachkompetenz zu den Themen des Gremiums besitzen, vertreten sind. Auf die Einbindung von Unternehmen sollte dann Wert gelegt werden, wenn es vor allem um Themen der wirtschaftlichen Entwicklung geht und unter Umständen auch dann, wenn man sich ihre Beteiligung als Mittelgeber erhofft.

Gezeigt hat sich auch, dass bestehende Einrichtungen der Selbstverwaltung und des zivilgesellschaftlichen Engagements manchmal sehr effektive Gremien für die Koordination von Aktivitäten in Orten und Regionen sein können. Wo es solche effektiven Gremien gibt, ist die Einrichtung paralleler, durch andere politische Ebenen induzierter Partnerschaften oft nicht nötig und kann sogar zu Spannungen und hohen Transaktionskosten führen. Wo es keine entsprechenden effektiven Gremien gibt, ist es auch schwierig, sie durch neue Strukturen zu kompensieren. **Deshalb empfehlen wir,** … eine genaue Abwägung, ob, unter welchen Umständen und zu welchen Themenfeldern und Politikbereichen es tatsächlich sinnvoll ist, neben den bewährten Strukturen der Selbstverwaltung und des zivilen Engagements parallel Regionalbudgets und Strukturen zu deren Umsetzung einzurichten.

Es ist nach den Beobachtungen der Begleitforschung nicht nur schwierig, neue Akteure für aktives Engagement zu mobilisieren, sondern auch, die Öffentlichkeit über das Geschehen zu informieren. Noch weniger sind die Gremien, die über den Einsatz der Mittel entscheiden, geschweige denn ihre Entscheidungskriterien oder die Bedingungen der Mitarbeit darin einer weiteren Öffentlichkeit bekannt. **Deshalb empfehlen wir**, … für den Fall einer Entwicklung hin zu größeren Regionalbudgets mit neuen, demokratisch nicht direkt legitimierten Entscheidern und Entscheidungsstrukturen zur Verbesserung der Legitimation die Entwicklung bzw. Anwendung von Mechanismen für die Bewertung der Ergebnisse durch die Bürger oder deren gewählte Vertreter. Zu denken ist zum Beispiel an Instrumente wie Bürgerdialoge oder Kreistagsanhörungen. Allerdings hat sich gezeigt, dass das unmittelbare Interesse an den geförderten Prozessen in den Regionen eher gering war. Der Versuch der direkten Legitimierung neuer Akteure und ihrer Entscheidungen außerhalb etablierter Entscheidungsstrukturen bleibt deshalb wahrscheinlich problematisch.

Erkenntnisse und Empfehlungen zur Steuerungsebene

Steuern über Ziele

Wir haben beobachtet, dass die Vorgabe, messbare Ziele zu formulieren, aufgrund des damit verbundenen subjektiv höheren Anlastungsrisikos die Entwicklung innovativer Ideen tendenziell hemmt. Das Formulieren von Zielen setzt vorhandene Konzepte mit detaillierter Planung sowie erprobte Ansätze voraus, um die erwartbaren Ergebnisse abschätzen zu können. Steuern über Ziele eignet sich deshalb nur bedingt bei der Förderung innovativer Ansätze. **Deshalb empfehlen wir**, … das Instrument des Steuerns über Ziele dann zu nutzen, wenn der Innovationscharakter nicht im Zentrum des Vorhabens steht.

Bei der Umsetzung der regionalen Zielsysteme hat sich gezeigt, dass das Instrument dort effektiv genutzt wurde, wo ein thematisch enger strategischer Ansatz gefunden wurde und eine auf diesen Ansatz ausgerichtete Organisationsstruktur die Formulierung und Operationalisierung der Ziele sowie die Maßnahmen zu ihrer Realisierung begleitete, wie das in Holzminden der Fall war. Begrenzte inhaltliche Kompetenzen der Entscheidungsträger führten zu größeren Problemen in der Entwicklung konsistenter Zielsysteme und bei der Verfolgung der Ziele. Darum war der Zusammenhang zwischen strategischen und operativen Zielen oft nur schwach ausgeprägt. **Deshalb empfehlen wir**, … eine klare thematische Fokussierung und die Einbindung von Experten für das entsprechende Themenfeld als Voraussetzung für die Entwicklung funktionaler Zielsysteme. Eine wichtige Anforderung an die Herleitung solcher Zielsysteme, ist die Beschreibung des (vermuteten) Zusammenhangs zwischen langfristigen strategischen Zielen und operativen Zielen, die eine nachvollziehbare Planung und deren Kommunikation ermöglicht. Wirkungsindikatoren sollen Hinweise auf den Beitrag zu den strategischen Zielen geben und dienen eher der Legitimation. Kontrolle – als eine Voraussetzung der Durchsetzung von (Entwicklungs-)Verträgen – sollte anhand von Outputindikatoren der operativen Ziele erfolgen, also anhand von Aktivitäten und Ergebnissen, die möglichst eindeutig dokumentiert werden können und dem direkten Einfluss der Verantwortlichen unterliegen.

Die strategischen Ziele, die in den Regionen formuliert wurden, standen oft auch in einem unklaren Verhältnis zur Projektauswahl bzw. zu den Projektauswahlkriterien. Oft waren auf der Ebene der Entscheidungsgremien nicht die Informationen vorhanden, die für eine gezielte Auswahl im Hinblick auf die strategischen Ziele nötig gewesen wären, oder die Auswahl fand sogar durch andere Ebenen statt, die ihre Auswahlkriterien unabhängig entwickelten. **Deshalb empfehlen wir**, … die konsequente Anwendung des Zielsystems bis hinunter auf die Projektebene. Dazu sollten Outputindikatoren zwischen regionaler Partnerschaft und Projektträger ausgehandelt und im Zuwendungsbescheid festgeschrieben werden. Mit diesen Indikatoren soll der Beitrag der einzelnen Projekte zu den operativen Zielen gemessen werden. Die Outputindikatoren dienen der Überprüfung der Projektumsetzung und sorgen dafür, dass die Projektträger mit ihren Projekten einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele leisten. Zusätzlich empfehlen wir die Entwicklung von Bewertungsschemata auf der Grundlage des Zielsystems, um eine Vorbewertung von Projektanträgen und damit eine nachvollziehbare Entscheidungsfindung im Entscheidungsgremi-

um zu ermöglichen. Schließlich sollten die Akteure, die für die Zielerreichung benötigt werden, an der Entwicklung des Zielsystems beteiligt werden.

Weitere Gründe schränkten die steuernde Wirkung der Ziele oftmals ein. Die Ergebnisse zeigen, dass die Steuerungs- und Kontrollwirkung davon abhängt, inwiefern die Verfolgung der Ziele auch den Interessen der steuernden und kontrollierenden Instanzen dient. Dies war z. B. in Holzminden der Fall, wo das Tourismusmanagement als Entwicklungsagentur von seinen Auftraggebern nach denselben oder ähnlichen Kennzahlen wie den Zielindikatoren von *LandZukunft* bewertet wird. Ist eine solche Kohärenz nicht gegeben, besteht die Gefahr, dass sich Interessenkoalitionen zwischen den Kontrolleuren („Prinzipalen“) und den Kontrollierten („Agenten“) bilden. In diesen Koalitionen wird dann nur eine „pro-Forma“-Erfüllung der operativen Ziele zugunsten des latenten, aber auf allen Akteursebenen akzeptierten Ziels der vollständigen und rechtskonformen Mittelverausgabung angestrebt. **Deshalb empfehlen wir**,… eine strukturierte Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen zwischen Agenten und Prinzipalen durch eine Verhandlung der Ziele vor Vertragsschluss. In diesem Vertrag sollten sich dann die Ziele wiederfinden, deren Erfüllung für beide Parteien von Interesse sind.

Der beschränkte Wettbewerb zur Auswahl der *LandZukunft*-Regionen erlaubte es aus Sicht des BMEL nicht, den vier Modellregionen die Möglichkeit zur Nachverhandlung ihrer Ziele einzuräumen, da eine solche nachträgliche Überarbeitung als Ungleichbehandlung gegenüber den nicht ausgewählten Regionen kritisiert werden könnte. Die Erfahrungen mit der Nutzung des Steuerungsinstruments verdeutlichen aber, dass die Anwendung des Instruments sowohl eine gründliche Vorbereitung der Verträge voraussetzt, in der über erreichbare und messbare Ziele entschieden wird, als auch dass die Vertragspartei unmöglich alle potenziell auftretenden Änderungszwänge von Anfang an vorhersehen und vorab berücksichtigen können. **Deshalb empfehlen wir**, … eine zusätzliche Phase der Vertrags- und Zielverhandlung zwischen Zuwendungsgeber und Regionen vor Vertragsunterzeichnung einzuplanen sowie restriktive Kriterien für zulässige spätere Änderungen der operationalen Ziele vertraglich festzulegen. Das trägt dazu bei, dass Ziele auch bei geänderten Rahmenbedingungen ihre Bindungskraft behalten und nachträgliche Änderungen eine Ausnahme bleiben.

Die Die Möglichkeit zur Zielanpassung in der Mitte der Laufzeit des Modellvorhabens hat ihre Funktion nur sehr eingeschränkt erfüllt. Eine Verschärfung der operativen Zielwerte liegt nicht im Interesse der regionalen Partnerschaft, weil damit die Gefahr bestünde, einen absehbaren Erfolg zumindest in der politischen Wahrnehmung zu schmälern. Daher werden solche Anpassungen äußert zurückhaltend vorgenommen. Hinzu kam, dass in den Regionen bis zur Halbzeitbewertung oft der Aufbau von funktionsfähigen Organisationsstrukturen, die Suche nach Projektträgern für die Starterprojekte und die Verausgabung der Mittel im Vordergrund standen, sodass die Projekte selbst erst spät starteten. Wegen dieser Verzögerungen und noch nicht ausgereifter Monitoringsysteme lagen auch zum Zeitpunkt der Nachverhandlung der operativen Ziele nur wenige belastbare Zahlen zu den Zielerreichungsgraden vor. Weil Zielwerte nur im Umfang des als sicher Geglaubten nach oben korrigiert wurden, führten Änderungen nicht zur Anpassung an das tatsächliche Leistungsvermögen der regionalen Partnerschaft, trugen deshalb nicht zur besseren Erreichung der strategischen Ziele bei und hatten auch keine motivierende Wirkung auf die regi-

onale Partnerschaft. **Deshalb empfehlen wir**, … den Zeitpunkt der Nachsteuerung so zu bestimmen, dass die bis dahin erreichten Zielwerte den tatsächlichen Stand der Umsetzung wiedergeben können und eine realistische Abschätzung möglicher Anpassungserfordernisse ermöglichen. Gegebenenfalls muss bei Vorhaben, in denen Steuern über Ziele eingesetzt wird, auch eine längere Laufzeit eingeplant werden.

Das Regionalbudget wurde von den regionalen Verantwortungsträgern positiv wahrgenommen, weil es den Regionen einen eigenen, selbstverantwortlichen Umgang mit Fördermitteln der ländlichen Entwicklung zugesteht. Der erwartete zusätzliche Nutzen, dass durch das Regionalbudget weitere Freiräume für innovativere Projekte gefördert werden können, konnte nicht bestätigt werden. Stattdessen machte die regelkonforme Abwicklung des Regionalbudgets in *LandZukunft* z. T. einen erheblichen Kapazitätsaufbau in den Kreisverwaltungen erforderlich. Zumindest bei der in *LandZukunft* angewendeten regionalisierten Abwicklung des Regionalbudgets ist deshalb das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Förderung über ein Regionalbudget nicht so günstig wie erhofft, da die kontinuierliche Anpassung der Kapazitäten an sich verändernde Förderbestimmungen sehr ressourcenintensiv ist. **Deshalb empfehlen wir**, … für die Abwicklung von Regionalbudgets Einrichtungen zu nutzen, die bereits auf die Abwicklung von Förderprogrammen spezialisiert sind, um Größen- und Spezialisierungsvorteile zu nutzen. Gleichzeitig sollten diese Stellen im engen Austausch mit der regionalen Verwaltung stehen und vorhandene Entscheidungsspielräume flexibel nutzen, um regionalen Besonderheiten und neuen Ideen gerecht zu werden. Wenn nicht der Landkreis mit der finanziellen Abwicklung beauftragt ist, kann er als Projektträger auftreten, was gerade in strukturschwachen Regionen, in denen es ansonsten wenige handlungsfähige Akteure mit einer regionalen Perspektive gibt, wichtig sein kann.

Lernen in regionalen Partnerschaften

In allen Regionen war zu beobachten, dass die Anwendung der Vorgaben des Modellvorhabens mit den „innovativen Elementen“ Regionalbudget und Steuern über Ziele unabhängig von den bisherigen Erfahrungen und vorhandenen Strukturen eine Herausforderung darstellte und somit das Potenzial hatte, zu regionalen Lernprozessen beizutragen. Dieses Potenzial wurde aber selten in größerem Umfang genutzt. Institutionelle Lernprozesse können zum Abbau von Handlungsbarrieren beitragen, sind aber sehr voraussetzungsvoll und ressourcenintensiv. Im Modellvorhaben fehlten für einen solchen intensiven Lernprozess Zeit und Kapazitäten. Die Reflektion der eingeschlagenen Wege blieb begrenzt und es wurde wenig in Veränderungsprozesse investiert. Wir konnten beobachten, dass insbesondere Regionen ohne bestehende Strategien zur ländlichen Entwicklung und geringen Kapazitäten zu deren Umsetzung damit überfordert waren, die neuen Erfahrungen in institutionelle Lernprozesse umzusetzen. **Deshalb empfehlen wir**, … für solche Regionen mit geringen Kapazitäten in der ländlichen Entwicklung differenzierte Angebote zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im Rahmen von Modellvorhaben zu organisieren, wie dies bei *LandZukunft* z. B. durch den recht intensiven Austausch der Regionen untereinander bereits in Ansätzen durch die Regionen selbst erfolgte.

Insbesondere im Hinblick auf die rechtssichere Abwicklung von Projekten und in Bezug auf den Umgang mit speziellen rechtlichen Fragen haben die Verantwortlichen der weniger erfahrenen

Regionen viel von den Verantwortlichen der Regionen mit mehr Fördererfahrung lernen können. Die dafür notwendigen Kontakte wurden vor allem auf den sogenannten Vernetzungstreffen im Rahmen des Modellvorhabens ermöglicht, auf denen sich Vertreter aller vier Regionen, des BMEL und der Geschäftsstelle *LandZukunft* regelmäßig trafen. **Deshalb empfehlen wir**,… die Beibehaltung und weitere Etablierung von Vernetzungsveranstaltungen zwischen den beteiligten Regionen und politischen Ebenen bei regionalen Fördervorhaben.

Vertiefte Lernprozesse in Bezug auf strategische Weiterentwicklungen konnten wir nur selten beobachten. Solche Lernprozesse wurden begünstigt, wenn zu einem thematischen Fokus freie Kapazitäten vorlagen und Vorwissen bestand, an dem die regionale Partnerschaft anknüpfen konnte. Gleichzeitig musste eine Bereitschaft für Veränderungen bei zentralen Akteuren des Prozesses gegeben sein, sodass sich solche Lernprozesse nur begrenzt von außen initiieren ließen. **Deshalb empfehlen wir**, … stärker zu berücksichtigen, dass regionale Lernprozesse zeit- und ressourcenintensiv sind. Um vertieftes Lernen zu begünstigen, ist insbesondere Expertise zur Problemsituation, zu Handlungsoptionen, Prozessgestaltung und Evaluation bereitzustellen. Die zeitliche Gestaltung solcher Vorhaben ist zudem auf die langfristigeren Entwicklungsprozesse hin anzupassen.

Lernen in regionalen Partnerschaften ist nicht per se positiv. Unsere Beobachtungen haben gezeigt, dass das inkrementelle Lernen von Instrumenten zur Einwerbung und Verausgabung öffentlicher Förderung auch dazu beitragen kann, eine Nachfrage nach öffentlichen Fördergeldern in Regionen zu schaffen, ohne die Entwicklung nachhaltiger regionaler Strategien damit anzuregen. Insbesondere Regionen mit Erfahrungen und Kapazitäten für die Umsetzung von Modellvorhaben nutzen diese weniger, um neue Ansätze zu entwickeln und neue Lernprozesse anzustoßen, sondern vielmehr für die effiziente Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten und für die Weiterverfolgung etablierter Politikpfade. Die Priorisierung des Mittelabflusses auf allen Ebenen der am Modellvorhaben Beteiligten fördert zusätzlich eher Lernprozesse, um Kapazitäten für die schnelle Verausgabung von Mitteln aufzubauen und damit den Mittelabfluss als handlungsleitende Maxime öffentlicher Förderung zu institutionalisieren. Damit besteht die Gefahr, dass sich durch solche Lernprozesse Politikpfade entfalten, die zu neuen Abhängigkeiten gegenüber Drittmittelgebern und nicht zu einer größeren Handlungsfähigkeit der Region beitragen. **Deshalb empfehlen wir**, … Regionen mit einem Mangel an grundlegenden Kapazitäten und Kompetenzen für die Nutzung von Projektförderung beim Aufbau entsprechender Ressourcen zu unterstützen. Gleichzeitig sollte aber stärker als bisher darauf geachtet werden, dass dadurch keine einseitige Orientierung auf Fördermittelakquise entsteht. So kann über entsprechende Förderbedingungen versucht werden, Impulse zu setzen, die dazu zwingen, ausgetretene Förderpfade zu verlassen und z. B. neue zusätzliche Finanzierungsquellen zu mobilisieren. Die Förderbedingungen sollten auch einem „Denken in Projekten“ entgegenwirken und zum Aufbau nachhaltig belastbarer Kapazitäten und Kompetenzen ermutigen indem z. B. langfristige Finanzierungspläne und die Gesamtstrategie der Träger bei Bewilligungsentscheidungen mit berücksichtigt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Konzentration von Ressourcen auf ausgewählte Bereiche auch Risiken von Fehlentwicklungen birgt. Entsprechend sind Förderbedingungen wichtig, die ein „Lernen aus Fehlern“ auch bei strategischen Entscheidungen unterstützen. Dazu müsste es politisch und förderrechtlich möglich sein, bei entsprechenden Begründungen Kurskorrekturen vorzunehmen, wie es im Rah-

men des Steuerns über Ziele in *LandZukunft* angedacht war. Hilfreich kann bei großen Initiativen die Einführung von mehreren Einzelphasen der Förderung sein, in denen Abbruchmeilensteine definiert werden, um Projekte oder Initiativen zu beenden, wenn sie nicht mehr den eigentlichen Zielen des Vorhabens entsprechen.

Förderkonditionen

Es hat sich insgesamt herausgestellt, dass die Steuerung von Prozessen, egal auf welcher Ebene, einen großen Einfluss auf die Wirkungen von Interventionen und Projekten hat. Unabhängig vom Thema hat ein Projekt am ehesten dann große Erfolgsaussichten, wenn es gelingt, mit den Experten und Betroffenen belastbare und verbindliche Prozesse der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zu entwickeln. Funktionsfähige Organisationsstrukturen ließen sich aber kaum kurzfristig im Zuge des Modellvorhabens aufbauen. **Deshalb empfehlen wir**, … für Modellvorhaben, die explizit auf die Herausbildung neuer Steuerungskompetenzen abzielen, die entsprechenden Prozesse mit dem notwendigen Management-Know-how und der gebotenen Sensibilität gegenüber den spezifischen lokalen Verhältnissen intensiv auf der Basis der Erfahrung aus vorhergegangenen Prozessen zu unterstützen. Sollte das Ziel eines Modellvorhabens nicht im Bereich der Steuerungsprozesse liegen, sollten entweder gezielt Regionen vorausgewählt werden, die die notwendigen Erfahrungen und Kompetenzen mitbringen, oder die Anforderungen in diesem Bereich sollten bewusst gering gehalten werden.

Das Regionalbudget trug zu einem von den Regionen wahrgenommenen Autonomiezuwachs bei. Gleichzeitig führte das Prinzip der Jährlichkeit im Bundeshaushalt zu Irritationen und zur Herausbildung ungünstiger, sich gegenseitig ausschließender Prioritäten in Bezug auf das Ziel der Mittelverausgabung einerseits und der strikten Anwendung des Zielsystems andererseits. Einen langfristigen Autonomiezuwachs sehen die regionalen Vertreter vor allem durch den erlernten Umgang mit den Erfordernissen der Abwicklung des Modellvorhabens, weil sie die erworbenen Fähigkeiten für die Akquise und Umsetzung weiterer Förderprogramme nutzen können. **Deshalb empfehlen wir**, … die mit der öffentlichen Förderung notwendig einhergehenden Anforderungen und Restriktionen von Beginn an offen zu thematisieren und detailliert zu kommunizieren. Außerdem empfehlen wir die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Verringerung des Zwangs zur jährlichen Mittelverausgabung.

Allgemein haben wir beobachtet, dass der politische Zwang zur Mittelverausgabung quer über alle politischen Ebenen stärker wirkte als die vereinbarten Ziele. Die Regionen schafften es unabhängig von ihren Schwierigkeiten in der Umsetzung des ursprünglichen Kontextes alle, die Mittel fast völlig auszuschöpfen, was durch die Interessenkoalitionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren begünstigt wurde. Für die Übertragung einzelner Projekte oder auch Strategien in eine Phase nach *LandZukunft* fand sich aufgrund des engen Zeitrahmens und den Herausforderungen bei der Umsetzung des Modellvorhabens nur wenig Zeit. **Deshalb empfehlen wir**, … den Fördermitteleinsatz im Zeitablauf stärker als bisher an den absehbaren Prozessphasen auszurichten. In einer Initiierungs- und Konkretisierungsphase sind vor allem fachliche und organisatorische Ressourcen für den Aufbau von Kapazitäten und zur Strategieentwicklung wichtig. In einer Umsetzungsphase sind dann monetäre Ressourcen für die Implementierung von Projekten wichtig. In

einer abschließenden Verstetigungsphase sind die Aktivitäten zu evaluieren und ist vor allem der Übergang in die Zeit nach der Förderung zu organisieren, was wieder weniger finanzielle Mittel erfordert.

Zusammenfassende Würdigung

Das Modellvorhaben hat Erkenntnisse zur Beteiligung neuer Akteure, zum Instrument „Steuern über Ziele“ und zum Einsatz von Regionalbudgets ermöglicht, die für die zukünftige Ausgestaltung der Regelförderung genutzt werden können. Die Bewertung fällt allerdings eher skeptisch aus. Wirklich neue Akteure wurden kaum für die Beteiligung an den Regionalentwicklungsprozessen gewonnen. Vielen Menschen fehlte der Zugang zu den entsprechenden Informationen oder zu den notwendigen zeitlichen, möglicherweise auch finanziellen, Ressourcen oder sie hatten kein Interesse an einer Beteiligung oder wurden durch die oftmals als bürokratisch empfundenen Verfahren abgeschreckt. Das Instrument des Steuerns über Ziele setzt ein konsistentes Zielsystem und Kontrollmechanismen über alle Ebenen hinweg voraus, die so im Verhältnis der verschiedenen politischen Ebenen und der heterogenen regionalen Akteure zueinander nicht existieren. Nur im Ausnahmefall scheint das Steuern über Ziele deshalb im politischen Mehrebenensystem ein adäquates Instrument zu sein. Im Hinblick auf den Einsatz von Regionalbudgets bleibt vor allem festzustellen, dass der Mehrwert neuer (Parallel-)Strukturen in der Entscheidung über zusätzliche Mittel für die Region auch in dieser Untersuchung nicht belegt werden konnte. Da gerade Betroffene oder Experten zu den verschiedenen Themenbereichen sich nicht unbedingt in den entsprechenden Entscheidungsgremien finden, bleibt fraglich, worauf die Annahme beruht, dass in diesen neuen lokalen Gremien über den Einsatz der Mittel aus Regionalbudgets auf Basis besserer Informationen entschieden werden könne als in vorhandenen kommunalen oder anderen zivilgesellschaftlichen Gremien.

Es steht außer Frage, dass in den vier Modellregionen mit hohem Engagement daran gearbeitet wurde, das Modellvorhaben zum Nutzen der Region umzusetzen, und dass daraus auch einige Erfolgsgeschichten entstanden sind. Die Frage, die eine Begleitforschung auch zu beantworten hat, ist aber, ob der Nutzen die Kosten des Modellvorhabens überwiegt und ob es bessere Alternativen zur Verwendung des Geldes gegeben hätte. Das Modellvorhaben *LandZukunft* hat insgesamt deutlich mehr gekostet als die verausgabten BMEL-Fördermittel. Die meisten der „unsichtbaren“ Kosten sind in den Regionen selbst angefallen und zwar ebenso bei den Verwaltungen wie bei den ehrenamtlich Engagierten. Diese Transaktionskosten, die sich vor allem auch aus den notwendigen intensiven Abstimmungsprozessen ergeben haben, waren hoch im Modellvorhaben *LandZukunft*. Der direkte Nutzen, der ihnen gegenüber steht, ist wahrscheinlich in vielen Fällen eher gering, da es oft nicht gelungen ist, langfristig tragfähige verbesserte Koordinationsstrukturen in den Regionen zu schaffen.

Noch schwerer zu beurteilen sind die Kosten, die möglicherweise dadurch entstehen, dass die Förderung von Projekten Fehlanreize setzen kann, dass also nicht die besten der möglichen Alternativen der Verwendung der staatlichen und privaten Ressourcen realisiert wurde. Eine Fehlallokation von Mitteln ist angesichts der geringen Nachhaltigkeit in der Finanzierung und Unterstützung vieler geförderter Projekte zumindest in einigen Fällen zu befürchten. Eine möglicher-

weise nicht optimale Projektauswahl lässt sich zum einen durch die fehlende Konsistenz zwischen den strategischen Zielen und den operativen Zielen und Projektauswahlkriterien in einigen Regionen erklären. Einige Fehlsteuerungen können aber auch darin begründet liegen, dass die Kapazitäten der Träger für die langfristige Fortführung von Projekten über das Förderende hinaus in der Bewilligung kaum berücksichtigt wurden. Ein wichtiges Kriterium dafür wäre unter anderem die Finanzierungsstruktur des Trägers, dessen Finanzierung nicht ganz überwiegend von Projektfördermitteln abhängen sollte.

Insgesamt hat sich einmal mehr gezeigt, dass mit Projektförderung alleine strukturelle Probleme nicht überwunden werden können. Entscheidend ist der langfristige und kontinuierliche Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen in den Regionen, möglicherweise auch in Themenbereichen, die durch keine Projektförderung angesprochen werden, wie etwa die Ansiedlung chinesischer Handelsunternehmen in Birkenfeld. Die Gefahr besteht, dass Projektförderung und Modellvorhaben in Unkenntnis der mit ihrer Umsetzung verbundenen Kosten als „(Danaer-)Geschenk“ daherkommen, das erst politisch kaum ausschlagbar ist, dann aber wichtige Kapazitäten bindet und Ressourcen in Themenfelder lenkt, die nicht völlig den langfristigen Zielen einer Region oder eines Trägers entsprechen. Auch Beteiligungsprozesse sind dagegen kein Allheilmittel, da eine Abwägung verschiedener Alternativen viel Expertise und klare Entscheidungskriterien erfordert. Insgesamt sollte weniger Mühe darauf verwendet werden, immer neue, vor allem kurzfristig sichtbare Projekte und Themen anzustoßen und vorübergehend zu unterstützen. Stattdessen sollten auf Ebene der Projekte, ihrer Träger, der Regionen und der übergeordneten politischen Ebenen nach Wegen gesucht werden, wie vorhandene Kapazitäten langfristig und verlässlich entwickelt und erhalten werden können. Derartige langfristige Strategien und Ziele begünstigen die Schaffung stabiler Organisationen und Managementstrukturen, in denen durch den stetigen Aufbau spezifischer Kapazitäten und Kompetenzen auch die Voraussetzungen für innovatives Handeln geschaffen werden.

Literaturverzeichnis Teil IV

Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. In: European Review of Agricultural Economics 40 (4), 541-572

Küpper P, Kundolf S, Margarian A (2014) Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung : Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Thünen Report 18, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut

Margarian A (2013) A Constructive Critique of the Endogenous Development Approach in the European Support of Rural Areas. In: Growth and Change, 44(1): 1-29.

Gesamtliteraturverzeichnis

Albrechts L, Balducci A (2013) Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP – The Planning Review* 49, 16-27

Andergassen R, Candela G, Figini P (2014) An economic model for tourism destinations: Product sophistication and price coordination. In: Tourism Management, 37, 86-98

Anderson JR (1990) Cognitive psychology and its implications. 3rd edition. New York: Freeman

Argyris C, Schön DA (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading (Mass.): Addison-Wesley

Argyris C, Schön DA (1996) Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice. Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley OD series

Asheim B (2012) The Changing Role of Learning Regions in the Globalizing Knowledge Economy: A Theoretical Re-examination. Regional Studies 46(8):993-1004

Auer V, Wilhelm L, Wonner A, Wonner S (2014) Kooperationsmöglichkeiten/Perspektiven in den Landkreisen Birkenfeld und St. Wendel. Seminararbeit im Rahmen des Moduls „Angewandte Marktforschung“ (Prof. Dr. Rita Spatz, Prof. Dr. Thorsten Schaper). Hochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld. Unveröffentlichtes Dokument

Bailey N, Pill M (2015) Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England. Environment and Planning C: Government and Policy 33(2):289-304

BBR (2005) Raumordnungsbericht 2005. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Benz A, Fürst D (2002) Policy Learning in Regional Networks. European Urban and Regional Studies 9(1):21-35

Bernt M (2009) Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. International Journal of Urban and Regional Research 33(3):754-769

Blatter J (2007) Demokratie und Legitimation. In: Benz A, Lütz S, Schimank U, Simonis G (eds) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag, pp 271-284

BMELV (2011) Modellvorhaben LandZukunft. Denkanstöße für die Praxis. Online verfügbar unter: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi9o-_1sovLAhWGew8KHUK4Bl0QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.land-zukunft.de%2Ffileadmin%2FSITE_MASTER%2Fcontent%2FDokumente%2FDownloads%2FLeitfaden.pdf&usg=AFQjCNG96qwsVTlG87Cy8DcP_jAMMt4x6Q (zuletzt geprüft am 22.02.2016)

BMWi (2014) Tourismusperspektiven in ländlichen Räumen. Handlungsempfehlungen zur Förderung des Tourismus in ländlichen Räumen. Online verfügbar unter: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/tourismusperspektiven-in-laendlichen-raeumen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (zuletzt geprüft am: 22.07.2015)

Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (2001) Introduction to learning regions. A new issue for regional analysis? In: Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (eds) Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions. Cheltenham: Edward Elgar, pp 3-16

Bornhorst T, Ritchie JRB, Sheehan L (2010) Determinants of tourism success for DMOs & destinations: an empirical examination of stakeholders’ perspectives. In: Tourism Management, 31(5), 572-589

Bosworth G, Annibal I, Carroll T, Price L, Sellick J, Shepherd J (2015) Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. Sociologia Ruralis (online first):n/a-n/a

Boydell L, Hoggett P, Rugkåsa J, Cummins A-M (2008) Intersectoral partnerships, the knowledge economy and intangible assets. Policy & Politics 36(2):209-224

Boydell L, Rugkåsa J, Hoggett P, Cummins A-M (2007) Partnerships: The Benefits. Dublin: Institute of Public Health in Ireland

Bruckmeier K (2000) Leader in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. Sociologia Ruralis 40(2):219-227

Bukò C (2006) Interorganisatorische Wissensnetzwerke – Erfolgsfaktoren und Gestaltungsansätze des Managements, Gutenberg Druck, Schaan

Casson M, Della Giusta M (2007) Entrepreneurship and Social Capital. Analysing the Impact of Social Networks on Entrepreneurial Activity from a Rational Action Perspective. In: International Small Business Journal. 25(3), 220-244

Chesbrough HW (2003) Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business Review Press, Harvard

Clarke J, Glendinning C (2002) Partnership and the remaking of welfare governance. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 3 Bristol: Policy Press, pp 33-50

Coaffee J, Deas I (2008) The Search for Policy Innovation in Urban Governance: Lessons from Community-led Regeneration Partnerships. Public Policy and Administration 23(2):167-187

Collins LM, Lanza ST (2010) Latent Class and Latent Transition Analysis. With Applications in the Social, Behavioral, and Health Sciences. 330 S., Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey

Connelly S, Richardson T, Miles T (2006) Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. Journal of Rural Studies 22(3):267-277

Dargan L, Shucksmith M (2008) LEADER and Innovation. Sociologia Ruralis 48(3):274-291

Davies JS (2002) The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. Public administration 80(2):301-322

Davies JS (2004) Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK. International Journal of Urban and Regional Research 28(3):570-585

Deckert R (2006) Steuerung von Verwaltungen über Ziele – Konzeptionelle Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells. Hamburg: Universität Hamburg

Destatis (2015) Tourismus in Zahlen 2014. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BinnenhandelGastgewerbeTourismus/Tourismus/TourismusinZahlen.html (aufgerufen am 05.11.2015)

Deutscher Bundestag (2013) Entwicklung der beruflichen Rehabilitation und Situation der Berufsförderungswerke. Drucksache 17/12608 17. Wahlperiode, 04. 03. 2013, der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Drucksache 17/12130

Diamond J (2004) Local regeneration initiatives and capacity building: Whose 'capacity' and 'building' for what? Community Development Journal 39(2):177-189

Diller C (2002) Zwischen Netzwerk und Institution: Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske & Budrich

Diller C, Nischwitz G, Kreutz B (2014) Förderung von Regionalen Netzwerken: Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? Raumforsch Raumordn 72(5):415-426

Dillman DA (1978) Mail and telephone surveys. The Total Design Method. New York: Wiley-Interscince

Dillman DA, Smyth JD, Christian LM (2014) Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: the tailored design method. Hoboken: John Wiley & Sons

Dolowitz D, Marsh D (1996) Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies 44(2):343-357

Drucker PF (1954) The practice of management. New York: Harper & Row

Edwards B, Goodwin M, Pemberton S, Woods M (2001) Partnerships, power, and scale in rural governance. Environment and Planning C: Government and Policy 19(2):289-310

Ellström PE (1997) The many meanings of occupational competence and qualification. Journal of European Industrial Training 21, 266-73

Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. In: European Review of Agricultural Economics 40 (4), 541-572

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Was kostet nationale Verwaltungen europäische Förderpolitik? Analyse von Implementationskosten im Rahmen der Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme. AWV-Informationen Spezial „Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung“ 1/2016, S. 35-38

Fengler B, Pollermann K (2010) Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein : Teil II - Kapitel 13 ; Integrierte ländliche Entwicklung (ILE/A) ; Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen). In: Grajewski R, Forstner B, Bormann K, Horlitz T (Hrsg.) Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein im Rahmen der 7-Länder-Bewertung : Zukunftsprogramm ländlicher Raum 2007-2013. Braunschweig; Hamburg: vTI, p 128

Fengler B, Raue P (2010) Halbzeitbewertung von PROFIL: Teil 2 – Kapitel 16; ILE und LEADER. Braunschweig: vTI

Festinger L (1957) A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford: Stanford University Press

Foss NJ (2011) Entrepreneurship in the Context of the Resource-based View of the Firm. SMG Working Paper No 8/2011

Friedman M (2004[1962]) Kapitalismus und Freiheit. Piper Verlag, München

Fürst D (2006) Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld R, Plamper H, Huber A (eds) Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen: V&R Unipress pp 37-59

Fürst D (2006) The role of experimental regionalism in rescaling the German state. European Planning Studies 14(7):923-938

Glaser K (2013) Über legitime Herrschaft. Grundlagen der Legitimitätstheorie. Wiesbaden: Springer VS

Godin B (2006) The linear model of innovation: the historical construction of an analytical framework. Science, Technology and Human Values 31(6), 639-667

Grabher G (1993) The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area. In: Grabher G (ed) The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Interfirm Relations. 12 London: Routledge, pp. 255-277

Grin J, Loeber A (2006) Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change. In: Fischer F, Miller GJ, Sidney MS (eds) Handbook of public policy analysis. 15 Boca Raton: Talor & Francis, pp 201-219 Public administration and public policy 125

Gualini E (2004) Regionalization as 'experimental regionalism': the rescaling of territorial policy-making in Germany. International Journal of Urban and Regional Research 28(2):329-353

Hall PA (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative politics 25(3):275-296

Hassink R, Klaerding C (2012) The End of the Learning Region as We Knew It; Towards Learning in Space. Regional Studies 46(8):1055-1066

Helling K, Heck P (2016) Stoffstrommanagement als Instrument zur nachhaltigen Schaffung von regionaler und betrieblicher Wertschöpfung. In: W.L. Filho (Hrsg.), Forschung für Nachhaltigkeit an deutschen Hochschulen, Springer Fachmedien Wiesbaden, 379-394

Hohn U, Kemming H, Reimer M (2014) "Formate der Innovation" – Innovation durch Formate? In: Hohn U, Kemming H, Reimer M (eds) Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und -praxis. 1 Detmold: Rohn, pp 1-20 Metropolis und Region 13

Hood C (1991) A public management for all seasons. Public administration 69(1):3-19

Hudson B, Hardy B (2002) What is a 'successful' partnership and how can it be measured? In: Glendinning C, Rummery K, Powell MA (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. four Bristol: Policy, pp 51-65

Hüther G (2013) Kommunale Intelligenz: Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden. edition Körber-Stiftung, Hamburg

IES (2014) Integrierte Entwicklungsstrategie der LAG AktivRegion Dithmarschen 2014 – 2020. http://www.aktivregion-dithmarschen.de/index.php?id=101 [letzter Zugriff am 12.05.2016]

IVW (2015) Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V. (2015) Auflageliste. Online verfügbar unter: www.ivw.eu/file/4921/download?token=eohneQRa (zuletzt geprüft am: 19.05.2015)

Jaeger A, Kopper J (2014) Third mission potential in higher education: meas-uring the regional focus of different types of HEIs. Review of Regional Research 34(2): 95-118

Jann W, Wegrich K (2007) Theories of the Policy Cycle. In: Fischer F, Miller G, Sidney M (eds) Handbook of public policy analysis. 4 Boca Raton: Taylor & Francis, pp 43-62 Public administration and public policy 125

Jenssen JI (2001) Social Networks, Resources and Entrepreneurship. In: Entrepreneurship and Innovation, 103-109

Jessop B (1997) The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: Jewson N, MacGregor S (eds) Transforming Cities: contested governance and new spatial divisions. London: Routledge, pp 28-41

Jessop B (2000) The Dynamics of Partnership and Governance Failure. In: Stoker G (ed) The New Politics of Local Governance in Britain. Basingstoke: Macmillan, pp 11-32

Jones O, Little J (2000) Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. Journal of Rural Studies 16(2):171-183

Klyver K, Schøtt T (2011) Hoe Social Network Structure Shapes Entrepreneurial Intentions? In: Journal of Global Entrpreneurship Research, Winter & Spring 1(1), 3-19

Knoepfel P, Kissling-Näf I (1998) Social Learning in Policy Networks. Policy & Politics 26(3):343-367

Kokx A (2011) Partnerships in Urban Restructuring: Building Long-term Relationships or a Pragmatic Managerial Tool? The Dutch Experience. International Journal of Urban and Regional Research 35(5):1026-1047

Kompulla R (2014) The role of individual entrepreneurs in the development of competitiveness for a rural tourism destination: a case study. In: Tourism Management, 40, 361-371

Kopp-Malek T (2004) Über das Lernen in und von Organisationen: Einblicke in Diskussionen zum Forschungsfeld „organisationales Lernen“. In: Florian M, Hillebrandt F (eds) Adaption und Lernen von und in Organisationen. 2 Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 23-40

Küpper P (2011) Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 53

Küpper P, Kundolf S, Margarian A (2014) Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung : Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Thünen Report 18, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut

Lambooy J (2001) Learning and agglomeration economies: adapting to differentiating economic structures. In: Boekema F, Morgan K, Bakkers S, Rutten R (eds) Knowledge, Innovation and Economic Growth, The Theory and Practice of Learning Regions, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA. Cheltenham: Edward Elgar, pp 17-37

Lamnek S (2005) Gruppendiskussion. Theorie und Praxis. Weinheim: Beltz

Langguth F, Schubert D, Elbe S (2011) Beteiligung von Unternehmen in der integrierten ländlichen Entwicklung. Endbericht. Darmstadt, Bonn. Online verfügbar unter http://www.sprintconsult.de/de/01d_forschung_10.html (30.05.2013)

Lanza ST, Dziak JJ, Huang L, Wagner AT, Collins LM (2015) Proc LCA & Proc LTA users' guide (Version 1.3.2). University Park: The Methodology Center, Penn State. Available from methodology.psu.edu

Lasswell HD (1956) The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland

Leonard J (2013) Innovation in the Schoolhouse: Entrepreneurial Leadership in Education. Rowman & Littlefield, Plymouth

Lin N (2001) Social capital. A theory of Social Structure and Action., Cambridge University Press, Cambridge

Lorenzen M (2007) Social Capital and Localised Learning: Proximity and Place in Technological and Institutional Dynamics. Urban Studies 44(4):799-817

Lowndes V, Skelcher C (1998) The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. Public administration 76(2):313-333

Lowndes V, Sullivan H (2004) Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? Local Government Studies 30(1):51-73

Luther V, Wall M (1989) The entrepreneurial community: A strategic leadership approach to community survival. Lincoln: Heartland Center for Leadership Development

Malecki EJ (2011) Regional Social Capital: Why it Matters. Regional Studies 46(8):1023-1039

Malmberg A, Maskell P (2006) Localized Learning Revisited. Growth and Change 37(1):1-18

Margarian A (2013) A Constructive Critique of the Endogenous Development Approach in the European Support of Rural Areas. In: Growth and Change, 44(1): 1-29.

Margarian A (2014) Regionales Engagement als unternehmerische Herausforderung : das Beispiel des regionalen Fachkräftemangels im ländlichen Entwicklungsprozess. Ber Dt Akad Landeskunde 88(2)

Marsden T, Sonnino R (2008) Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK. Journal of Rural Studies 24(4):422-431

Marsh D, Smith M (2000) Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. Political Studies 48(1):4-21

McAreavey R (2009) Rural development theory and practice. New York [u. a.]: Routledge, 164 S., Routledge studies in development and society 19

Mose I, Jacuniak-Suda M, Fiedler G (2014) Regional Governance-Stile in Europa. Eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland). Raumforsch Raumordn 72(1):3-20

Moseley MJ (2003) Local partnerships for rural development: the European experience. Wallingford: CABI

Muller E, Zenker A (2001) Business services as actors of knowledge transformation: the role of KIBS in regional and national innovation systems. Research Policy 30, 1501-1516

Murray M, Dunn L (1995) Capacity building for rural development in the United States. Journal of Rural Studies 11(1):89-97

Nardone G, Sisto R, Lopolito A (2010) Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. Journal of Rural Studies 26(1):63-72

Nemes G, High C, Augustyn A (2015) Beyond the New Rural Paradigm. Project state and collective reflexive agency. In: Copus AK, de Lima P (eds) Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development. Abingdon: Routledge, pp 212-235 Regions and Cities 76

Neuman WL (2003): Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches. Fifth Edition. Boston: Allyn and Bacon

Neumeier S, Pollermann K, Jäger R (2011): Überprüfung der Nachhaltigkeit des Modellprojektes Einkommenssicherung durch Dorftourismus. Landbauforschung, Sonderheft 351, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

Newman J (2001) Modernizing governance: New Labour, policy and society. London [u. a.]: Sage

Osborne SP (2006) The New Public Governance? Public Management Review 8(3):377-387

Paldam M (2001) Social Capital: One or Many? Definition and Measurement. In: Journal of Economic Surveys, 14(5), 629-653

Pasternack P, Zierold S (2015) Strategieentwicklung trotz Hindernissen: Hochschulaktivitäten und Bedarfslagen in schrumpfenden Regionen. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.) Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 255-278

Peters BG, Pierre J (2004) Multi-level governance and democracy. A Faustian bargain? In: Bache I, Flinders M (eds) Multi-level governance. Oxford [u. a.]: Oxford Univ. Press, pp 75-89

Peters M (2004) Unternehmerspezifisches Wachstumsverhalten im Tourismus. In: Weiermair K, Peters M, Pechlaner H, Kaiser O (Hrsg.) Unternehmertum im Tourismus. Führen mit Erneuerung. 1. Aufl., S. 219-236, Erich Schmidt Verlag, Berlin

Pinchot G (1984) Who is the Intrapreneur? In: Intrapreneuring: Why You Don't Have to Leave the Corporation to Become an Entrepreneur. New York: Harper & Row. pp 28-48

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2012) Partizipation im ländlichen Raum: Das Beispiel LEADER. Raumplanung 160(1):41-43

Powell MA, Exworthy M (2002) Partnerships, quasi-networks and social policy. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 2 Bristol: Policy Press, pp 15-32

Powell MA, Glendinning C (2002) Introduction. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. Bristol: Policy Press, pp 1-14

Pugalis L (2013) Hitting the target but missing the point: the case of area-based regeneration. Community Development 44(5):617-634

Quack H-D, Herrman P, Grieshaber M (2009) Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015“. Endbericht, o. V., Trier

Quack H-D, Schreiber B (2007) Die Freizeit- und Tourismuswirtschaft in Deutschland. In: Becker C, Hopfinger H, Steinecke A (Hrsg.) Geographie der Freizeit und des Tourismus. Bilanz und Ausblick. 3. Aufl., S. 357-370. Oldenbourg Verlag, München

Rhodes RAW (1999) Control and power in central-local government relations. 2. ed [Previous ed.: 1981]. Aldershot [u. a.]: Ashgate, xviii, 214 pp

Rogers EM (2003) Diffusion of innovations (5th ed.). New York: Free Press

Rose R (1993) Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space. London: Chatham House, Public Administration and Public Policy Series

Rummery K (2002) Towards a theory of welfare partnerships. In: Glendinning C, Powell MA, Rummery K (eds) Partnerships, New Labour and the governance of welfare. 15 Bristol: Policy Press, pp 229-245

Rutten R, Boekema F (2012) From Learning Region to Learning in a Socio-spatial Context. Regional Studies 46(8):981-992

Sabel CF (1996) Ireland: local partnerships and social innovation. Paris: OECD

Salamon LM, Anheier HK (1996) The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-REVISION 1, 1996. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies

Santoro M, Chakrabarti A (2002) Firm size and technology centrality in industry-university interactions. Research Policy, Vol. 31, No 7, pp 1163-1180

Schenk T (2015) Evaluation kommunikativer Planungsprozesse. Leipzig: DAL, Forschungen. Geographie und Landeskunde 262

Schneider S, Pasternack P, Zierold S (2015) Von Anwesenheits- zu Aktivitätseffekten: Interaktionen zwischen Regionen und ihren Hochschulen. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.) Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 183-212

Schnell R, Hill PB, Esser E (1999) Methoden der empirischen Sozialforschung. 6., überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg

Schumpeter JA (1994) [1942]. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Routledge

Scott A (2012) Partnerships: Pandora’s box or panacea for rural development? Birmingham: Birmingham City University, Centre for Environment and Society Research Working Paper series 11

Scott M (2004) Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. Journal of Rural Studies 20(1):49-59

Seelos C, Mair J (2012a) Innovation is not the Holy Grail. Stanford Social Innovation Review, Herbst 2012

Seelos C, Mair J (2012b) What Determines the Capacity for Continuous Innovation in Social Sector Organizations? Stanford PACS Report to the Rockefeller Foundation, Januar 2012

Seri P (2003) Learning pathologies in losing areas : towards a definition of the cognitive obstacles to local development. In: Fornahl D, Brenner T (eds) Cooperation, networks and institutions in regional innovation systems. Cheltenham: Edward Elgar, pp 128-148

Shucksmith M (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. Sociologia Ruralis 40(2):208-218

Simon HA (1991) Bounded Rationality and Organizational Learning. Organization Science 2(1):125-134

Sjöblom S (2009) Administrative Short-Termism—A Non-Issue in Environmental and Regional Governance. Journal of Environmental Policy & Planning 11(3):165-168

Steinmann H, Schreyögg G (2005) Management. Grundlagen der Unternehmensführung, 6. Aufl., Wiesbaden

Swyngedouw E (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. Urban Studies 42(11):1991-2006

Thümler E (2014) Erfolgsbedingungen staatlich-philanthropischer Bildungspartnerschaften. Projektbericht Centrum für soziale Investitionen und Innovationen, Universität Heidelberg

Trippl M (2015) Die Rolle von Hochschulen in der Regionalentwicklung. In: Fritsch M, Pasternack P, Titze M (Hrsg.): Schrumpfende Regionen – dynamische Hochschulen: Hochschulstrategien im demografischen Wandel. Springer VS, Wiesbaden: 43-58

Volgger M, Pechlaner H (2014) Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success. In: Tourism Management, 41, 64-75

Wellbrock W, Roep D, Wiskerke J (2012) An integrated perspective on rural regional learning. euco 4(1):1/88-18/88

Wernerfelt B (1984) A Resource-Based View of the Firm. In: Strategic Management Journal, 5(2), 171-180)

Wolman H, Page E (2002) Policy Transfer among Local Governments: An Information–Theory Approach. Governance 15(4):577-501

Woods M (2006) Rural geography. Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring. London: Sage

Woolcock M (2001) The place of social capital in understanding social and economic outcomes. Canadian Journal of Policy Research 2(1):11-17

Zasada I, Reutter M, Piorr A, Lefebvre M, Paloma SGy (2015) Between capital investments and capacity building – Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy. Land Use Policy 46(0):178-188

Sonstige Quellen

Birkenfeld (2013) Erläuterung zu den neuen operativen Zielen 12.12.2013

Conradt S (2014) Oak Garden: Ministerin will in China für Neubrücke werben, in: Rhein-Zeitung, Online-Artikel vom 18.08.2014,
http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Oak-Garden-Ministerin-will-in-China-fuer-Neubruecke-werben-_arid,1194027.html#.VYp2-bz1GlM
eingesehen am 24.06.2015

Entscheidungsgremium der Solling-Vogler-Region 2012: Protokoll zur 1. LAG-Sitzung 2012

(ETI) Europäisches Tourismus Institut GmbH, 2009 (Hrsg.): Zukunftskonzept „Tourismus im Weserbergland 2015“, Trier

(ICCN) International Commercial Center Neubrücke GmbH, 2015: Aktuelles. Online unter: http://www.iccn-germany.com/ShowNews.asp?ID=203 (Abruf 14.07.2015)

Knaudt K (2014) Kreishandwerkerschaft Birkenfeld beantragt Insolvenz beim Amtsgericht. rhein-zeitung.de vom 25.11.2014.
Online unter: http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Kreishandwerkerschaft-Birkenfeld-beantragt-Insolvenz-beim-Amtsgericht-_arid,1238590.html#.ViZgtSt9lB9 (Abruf: 20.10.2015)

Knaudt K (2015) Insolvenzverfahren: Kreishandwerkerschaft Birkenfeld ist am Ende. rhein-zeitung.de vom 07.01.2015. Online unter: http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/nahe_artikel,-Kreishandwerkerschaft-Birkenfeld-beantragt-Insolvenz-beim-Amtsgericht-_arid,1238590.html#.ViZgtSt9lB9 (Abruf: 20.10.2015)

Kreis Dithmarschen, Geschäftsbereich Familie, Soziales und Gesundheit (2011) Sozialatlas 2011, Sozialbericht des Kreises Dithmarschen

Kreistag des Landkreises Birkenfeld (2012) Niederschrift über die Sitzung des Kreistages am 17.09.2012

LAG-Erbeskopf (2013) Niederschrift zur Sitzung der LAG-Erbeskopf am 15.01.2013

LandZukunft (2013) Protokoll zum 2. Vernetzungstreffen der Regionen 2013

Modellregion Dithmarschen (2015) Abschlussbericht zum Modellvorhaben LandZukunft der Modellregion Dithmarschen

Regionalrat Wirtschaft (2015) RRW startet durch mit teilweise neubesetztem Vorstand, Online-Quelle: http://www.rrw-bir.de/23.html?&tx_ttnews[tt_news]=63&cHash=e96a38778bbb8abb447e7f1f25e688e0 (eingesehen am 06.01.16)

Solling-Vogler-Region im Weserbergland e. V. (Hrsg.) (2016) Echtlecker! Gut essen in der Solling-Vogler-Region im Weserbergland. Online unter: http://www.sollig-vogler-region.de/fileadmin/Mediendatenbank/PDF/Regionalmarke/Flyer_ECHTspeisekarte_2016.pdf (Stand: 12.02.2016)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015) Regionaldatenbank Deutschland. Online unter: www.regionalstatistik.de (Abruf: 20.10.2015)

Steuerungsgruppe Birkenfeld (2012) Protokoll zur 2. Sitzung der Steuerungsgruppe Birkenfeld vom 06.09.2012

VoglerRegion im Weserbergland (Hrsg.) (2015) VoglerRegion im Weserbergland. Fortschreibung des Regionalen Entwicklungskonzeptes zur Bewerbung als LEADER-Region für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020. Online unter: http://www.vogler-region.de/tl_files/hol/REK%202014%20-%202020/REK%20VoglerRegion-2015%20Web-Version.pdf (Stand: 09.02.2016)

Vorstand der Lokalen Aktionsgruppe (LAG-Sitzung 1 HOL 2012) Sitzung des Vorstandes der Lokalen Aktionsgruppe der Vogler-Region 2012

Anhang

LandZukunft - Was haben Sie daraus gelernt?

Mit diesem kurzen Fragenbogen möchten wir von der Begleitforschung des Modellvorhabens LandZukunft herausfinden, welche Erfahrungen die Beteiligten mit LandZukunft gemacht haben. Besonders interessiert uns, welche Effekte aus Ihrer Sicht nach dem Auslaufen des Vorhabens in den vier Modellregionen bestehen bleiben werden.

Wir hoffen, dass Sie sich einen Moment Zeit nehmen und ca. 15 Fragen beantworten. Ihre Angaben werden ausschließlich zu Forschungszwecken verwendet und nicht an Dritte weitergeben. Wir werden die Ergebnisse nur in aggregierter Form veröffentlichen, so dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich sein werden (Erläuterungen zum Datenschutz). Falls Sie Rückfragen haben, können Sie sich gerne an den Leiter der Untersuchung Dr. Patrick Küpper (Tel.: 0531/596-5227 oder E-Mail: patrick.kuepper@ti.bund.de) wenden.

Weiter

Kontakt: Dr. Patrick Küpper, Tel.: 0531/596-5227
© Thünen-Institut für Ländliche Räume 2014 -
Impressum

Ihre Rolle in LandZukunft

1. In welcher Funktion sind Sie an LandZukunft beteiligt? *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Funktionen an.*

- ☐ Projektträger
- ☐ Stimmberechtigtes Mitglied im Entscheidungsgremium
- ☐ Beratende Funktion
- ☐ Verwaltung und Abwicklung
- ☐ Mitglied im Kreistag
- ☐ Sonstiges und zwar:

2. Welche Organisation (z. B. ein Unternehmen, ein Verein oder eine öffentliche Verwaltung) vertreten Sie im Rahmen von LandZukunft?

Falls Sie für mehrere Organisationen an LandZukunft beteiligt sind, nennen Sie bitte nur den Namen der wichtigsten.

- ○
- ○ Ich bin ausschließlich als Privatperson beteiligt.

Persönliche Veränderungen

3. Inwieweit hat Ihre Beteiligung an LandZukunft zu folgenden Veränderungen geführt? *Bitte geben Sie für jede Aussage an, ob die Veränderung gar nicht, kaum, etwas, ziemlich oder sehr auf Sie zutrifft.*

	trifft **gar nicht** zu	trifft **kaum** zu	trifft **etwas** zu	trifft **ziemlich** zu	trifft **sehr** zu
Ich kann Fördermittel besser beantragen und abwickeln.	○	○	○	○	○
Ich kann geeignetere Ziele für meine Aktivitäten formulieren.	○	○	○	○	○
Ich kann Projekte besser planen und umsetzen.	○	○	○	○	○
Ich habe neue Wege gefunden, meine Ziele zu erreichen.	○	○	○	○	○
Ich habe erkannt, dass meine bisherigen Aktivitäten nicht optimal waren.	○	○	○	○	○

	trifft **gar nicht** zu	trifft **kaum** zu	trifft **etwas** zu	trifft **ziemlich** zu	trifft **sehr** zu
Ich engagiere mich stärker für die Entwicklung der gesamten Region.	○	○	○	○	○
Ich verstehe die Probleme in meiner Region besser.	○	○	○	○	○
Ich kann Chancen und Risiken für meine Aktivitäten besser abschätzen.	○	○	○	○	○
Ich kann den Erfolg meiner Aktivitäten besser ermitteln.	○	○	○	○	○

Organisatorische Veränderungen

4. Hier finden Sie eine Liste mit möglichen Vorhaben, die die an LandZukunft beteiligten Organisationen langfristig verändern können. *Bitte geben Sie für jedes der folgenden Vorhaben an, ob es in Ihrer Organisation (z. B. ein Unternehmen, ein Verein oder eine öffentliche Verwaltung) nicht vorgesehen, angedacht, beschlossen oder bereits umgesetzt ist.*

	nicht vorgesehen	angedacht	beschlossen	bereits umgesetzt	betrifft meine Organisation nicht
Austausch mit meinen Kollegen über die in LandZukunft gemachten Erfahrungen.	○	○	○	○	○
Verbesserung des Vorgehens zur Einwerbung von Fördermitteln.	○	○	○	○	○
Mein Verbleib in der Organisation nach dem Ende von LandZukunft.	○	○	○	○	○
Einsetzung eines Arbeitsgremiums, das die LandZukunft-Aktivitäten fortführt.	○	○	○	○	○
Aufschreiben der Erkenntnisse aus LandZukunft in Form von Handreichungen, Leitlinien etc.	○	○	○	○	○
Verbesserung des Managements von Projekten.	○	○	○	○	○
Verbesserung der internen Informationsflüsse.	○	○	○	○	○

	nicht vorgesehen	angedacht	beschlossen	bereits umgesetzt	betrifft meine Organisation nicht
Anpassung der Organisationsstruktur.	○	○	○	○	○
Bearbeitung neuer Themenfelder.	○	○	○	○	○
Umsetzung neuer Projekte.	○	○	○	○	○
Veränderung der Tätigkeitsbereiche bestehender Stellen.	○	○	○	○	○
Weiterfinanzierung von Stellen, die durch LandZukunft-Mittel geschaffen wurden.	○	○	○	○	○
Schaffung einer oder mehrerer neuer Stellen.	○	○	○	○	○
Verstärkte Beauftragung externer Beratungsdienstleister.	○	○	○	○	○

LandZukunft THÜNEN

Regionale Partnerschaft und Zusammenarbeit

5. Inwieweit treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Beziehungen zu anderen Beteiligten im Rahmen von LandZukunft zu? *Bitte geben Sie für jede Aussage an, ob sie gar nicht, kaum, etwas, ziemlich oder sehr zutrifft.*

	trifft gar nicht zu	trifft kaum zu	trifft etwas zu	trifft ziemlich zu	trifft sehr zu
Ich habe viele Vorschläge gemacht, um Neues zu entwickeln oder Bestehendes zu verbessern.	○	○	○	○	○
Ich habe offen Kritik geäußert.	○	○	○	○	○
Ich habe eigene Fehler und Versäumnisse offen angesprochen.	○	○	○	○	○
Ich habe gemeinsam mit anderen Beteiligten nach Lösungen für meine Probleme gesucht.	○	○	○	○	○
Die Entwicklungsagentur hat mich umfassend informiert.	○	○	○	○	○
Ich habe die Entscheidungen des Entscheidungsgremiums gut nachvollziehen können.	○	○	○	○	○
Ich habe aus den anderen drei LandZukunft-Regionen wichtige Anregungen für meine Arbeit erhalten.	○	○	○	○	○
Ich habe mit neuen Kooperationspartnern intensiv zusammengearbeitet.	○	○	○	○	○

6. Inwieweit hat Ihre Beteiligung an LandZukunft zu folgenden Veränderungen geführt? *Bitte geben Sie für jede Aussage an, ob die Veränderung gar nicht, kaum, etwas, ziemlich oder sehr auf Sie zutrifft.*

	trifft gar nicht zu	trifft kaum zu	trifft etwas zu	trifft ziemlich zu	trifft sehr zu
Mein Zugang zu Informationen, die ich für meine Aktivitäten unabhängig von LandZukunft benötige, hat sich verbessert.	○	○	○	○	○
Ich habe wichtige Personen kennengelernt, die ich um Unterstützung bei Problemen bitten kann.	○	○	○	○	○
Ich kann die Sichtweise von Akteuren aus der Region, die einen anderen Hintergrund haben, besser nachvollziehen.	○	○	○	○	○
Ich bin stärker bereit, Akteuren aus der Region Ressourcen (Geld, Wissen und Arbeitszeit) zur Verfügung zu stellen, um die Entwicklung der gesamten Region voranzubringen.	○	○	○	○	○
Ich habe wichtige Kooperationspartner gewonnen, mit denen ich unabhängig von LandZukunft gemeinsame Projekte plane oder bereits durchgeführt habe.	○	○	○	○	○
Ich suche verstärkt nach staatlichen Fördermitteln, um meine Ideen zu verwirklichen.	○	○	○	○	○
Meine Aktivitäten sind unabhängiger von staatlichen Fördermitteln geworden.	○	○	○	○	○

Steuern über Ziele

7. Ihre Region hat in einem Vertrag mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft als Fördermittelgeber strategische und operative Ziele festgelegt, die im Rahmen von LandZukunft erreicht werden sollen. Kennen Sie die strategischen Ziele (d. h. die grundsätzlichen und langfristigen Ziele), die im Rahmen von LandZukunft in Ihrer Region verfolgt werden?

- ○ Ja, alle strategischen Ziele sind mir bekannt.
- ○ Ja, ich kenne einige strategische Ziele.
- ○ Ja, ich weiß, dass es diese strategischen Ziele gibt, kann mich aber kaum an sie erinnern.
- ○ Nein, ich kenne die strategischen Ziele nicht.

Steuern über Ziele

8. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die strategischen Ziele von LandZukunft in ihrer Region zu? *Bitte geben Sie für jede Aussage an, ob Sie ihr gar nicht, kaum, etwas, ziemlich oder voll und ganz zustimmen.*

	stimme **gar nicht** zu	stimme **kaum** zu	stimme **etwas** zu	stimme **ziemlich** zu	stimme **voll und ganz** zu	kann ich nicht beurteilen
Die strategischen Ziele bilden genau das ab, was die Region langfristig braucht.	○	○	○	○	○	○
Die strategischen Ziele verdeutlichen eine Vision, wie die Region in Zukunft aussehen soll.	○	○	○	○	○	○
Die strategischen Ziele haben mich zum Engagement im Rahmen von LandZukunft motiviert.	○	○	○	○	○	○
Die Aktivitäten im Rahmen von LandZukunft tragen wesentlich zur Erreichung der strategischen Ziele bei.	○	○	○	○	○	○

Steuern über Ziele

9. Kennen Sie die operativen Ziele (d. h. die konkreten mit LandZukunft zu erreichenden Zielwerte), die im Rahmen von LandZukunft in Ihrer Region verfolgt werden?

- ○ Ja, alle operativen Ziele sind mir bekannt.
- ○ Ja, ich kenne einige operative Ziele.
- ○ Ja, ich weiß, dass es diese operativen Ziele gibt, kann mich aber kaum an sie erinnern.
- ○ Nein, ich kenn die operativen Ziel nicht.

Steuern über Ziele

10. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die operativen Ziele von LandZukunft in Ihrer Region zu? *Bitte geben Sie für jede Aussage an, ob Sie ihr gar nicht, kaum, etwas, ziemlich oder voll und ganz zustimmen.*

	stimme **gar nicht** zu	stimme **kaum** zu	stimme **etwas** zu	stimme **ziemlich** zu	stimme **voll und ganz** zu	kann ich nicht beurteilen
Die operativen Ziele machen das Erreichen der strategischen Ziele messbar.	○	○	○	○	○	○
Die geförderten Projekte wurden nach ihrem Beitrag zum Erreichen der operativen Ziele ausgewählt.	○	○	○	○	○	○
Die operativen Ziele haben mich motiviert, mich an LandZukunft zu beteiligen.	○	○	○	○	○	○
Die Kontrolle, ob die operativen Ziele erreicht werden, hat mich dazu aneregt, meine Aktivitäten anzupassen.	○	○	○	○	○	○
Mein Aufwand zur Messung der Zielerreichung ist hoch.	○	○	○	○	○	○
Die erhobenen und dokumentierten Zahlen bilden das Erreichen der operativen Ziele zuverlässig und zweifelsfrei ab.	○	○	○	○	○	○
Die vereinbarten operativen Ziele konnten leicht erreicht werden.	○	○	○	○	○	○

	stimme **gar nicht** zu	stimme **kaum** zu	stimme **etwas** zu	stimme **ziemlich** zu	stimme **voll und ganz** zu	habe keine Projekte entwickelt
Ich habe Projekte im Rahmen von LandZukunft so entwickelt, dass sie möglichst viel zum Erreichen der operativen Ziele beitragen.	○	○	○	○	○	○

Bewertung Ihres Engagements im Rahmen von LandZukunft

11. Wie wichtig waren Ihnen die folgenden Ziele für Ihre Beteiligung an LandZukunft? ***Bitte geben Sie bei jedem Ziel an, ob es Ihnen unwichtig, kaum wichtig, etwas wichtig, ziemlich wichtig oder sehr wichtig war.***

	unwichtig	wenig wichtig	mäßig wichtig	wichtig	sehr wichtig
Neue Kontakte knüpfen.	○	○	○	○	○
Mich weiterqualifizieren.	○	○	○	○	○
Meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten.	○	○	○	○	○
Neues ausprobieren.	○	○	○	○	○
Eigene Ideen einbringen.	○	○	○	○	○
Einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten.	○	○	○	○	○
Ein oder mehrere bestimmte Projekte umsetzen.	○	○	○	○	○
Die zur Verfügung stehenden Fördermittel ausgeben.	○	○	○	○	○
Sonstiges wichtiges Ziel 1					
Sonstiges wichtiges Ziel 2					

Bewertung Ihres Engagements im Rahmen von LandZukunft

12. Gerade haben Sie uns mitgeteilt, wie wichtig Ihnen bestimmte Ziele waren. Jetzt möchten wir von Ihnen wissen, wie zufrieden oder unzufrieden Sie mit dem Erreichen dieser Ziele durch LandZukunft sind.

	sehr zufrieden	zufrieden	weder noch	unzufrieden	sehr unzufrieden	ist kein Ziel von mir
Neue Kontakte knüpfen.	○	○	○	○	○	○
Mich weiter qualifizieren.	○	○	○	○	○	○
Meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten.	○	○	○	○	○	○
Neues ausprobieren.	○	○	○	○	○	○
Eigene Ideen einbringen.	○	○	○	○	○	○
Einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten.	○	○	○	○	○	○
Ein oder mehrere bestimmte Projekte umsetzen.	○	○	○	○	○	○
Die zur Verfügung stehenden Fördermittel ausgeben.	○	○	○	○	○	○

13. Bitte denken Sie nun an Ihre für LandZukunft aufgebrachte Arbeitszeit, Finanzmittel und Ähnliches (Aufwand) sowie an die durch LandZukunft erzielten Ergebnisse (Nutzen). Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie persönlich mit dem Aufwand-Nutzen-Verhältnis?

- ○ Sehr zufrieden
- ○ zufrieden
- ○ weder zufrieden noch unzufrieden
- ○ unzufrieden
- ○ sehr unzufrieden

Persönlicher Hintergrund

14. Waren Sie bereits vor LandZukunft an Initiativen der regionalen Entwicklung (z. B. LEADER) beteiligt?

- Ja.
- Nein.

15. Haben Sie bereits vor LandZukunft Fördermittel genutzt?

- Ja.
- Nein.

Ihre Kommentare und Hinweise

16. Wir freuen uns, wenn Sie hier Kommentare, Anregungen und Hinweise zum Thema aufschreiben, die im Fragebogen nicht ausreichend zur Sprache gekommen sind. Falls Sie Bemerkungen zum Fragebogen selbst machen möchten, können Sie uns diese auch gerne hier mitteilen.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Wir möchten uns ganz herzlich für Ihre Mithilfe bedanken.

Ihre Antworten wurden gespeichert, Sie können das Browser-Fenster nun schließen.

Kontakt: Dr. Patrick Küpper, Tel.: 0531/596-5227
© Thünen-Institut für Ländliche Räume 2014 -
Impressum

Interview-Leitfaden für die Auftakterhebung im Modellvorhaben *LandZukunft* (Regionen)

Einleitung:

- Erläuterung und Ziele der Begleitforschung
- Ziel des Interviews
- Vertraulichkeit des Gesagten und anonymisierte Darstellung
- Einverständnis für Aufzeichnung des Gesprächs abklären

Einstiegsfrage: Würden Sie einem guten Freund raten, in Ihre Region zu ziehen? Warum?

Strategie - Problemwahrnehmung, Ziele, Projekte, Interventionslogik, Relevanz:

- Wie überzeugen Sie einen Arbeitnehmer/Unternehmer sich in der Region niederzulassen?
- Worin sehen Sie die zentralen Herausforderungen Ihrer Region? Was sollte unternommen werden, um diesen Herausforderungen zu begegnen? Was tun Sie und Ihre Organisation in diese Richtung und Warum?
- Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit regionalen Förderprogrammen gemacht?

- Wenn Sie an *LandZukunft* denken, woran denken Sie zuerst?
- Was erwarten Sie vor dem Hintergrund der regionalen Herausforderungen von *LandZukunft*? Welche Rolle spielt es für die Regionalentwicklung? Wenn Sie in das Jahr 2015 blicken: Was wollen Sie, dass sich durch *LandZukunft* hier in der Region bis dahin geändert hat?
- Bitte erzählen Sie uns im Zeitablauf, wie es zu Ihrem Engagement für *LandZukunft* kam.
- Wie würden Sie Ihr bisheriges Engagement beschreiben? Was hat es Ihnen bisher gebracht (Aufwand und Nutzen)?
- Bitte beschreiben Sie, wie sich *LandZukunft* in Ihrer Region bisher inhaltlich entwickelt hat und welchen Einfluss Sie persönlich und Ihre Organisation darauf hatten?
- Welche Aktivitäten in der Region sind Ihnen bekannt, die der Strategie von *LandZukunft* widersprechen? Warum ist das so und wie wird damit umgegangen?
- Was hätten Sie inhaltlich anders gemacht?

Akteure und Entscheidungsstrukturen:

- Welches sind die dienstlichen Telefonnummern, die Sie derzeit am häufigsten verwenden?
- Mit welchen Akteuren arbeiten Sie eng zusammen, um Ihre Ziele zu erreichen?
- Was fehlt Ihnen in der Region, um Ihre Ideen zu verwirklichen?

- Welche Akteure sind für die Regionalentwicklung am wichtigsten? Warum?
- Wie schätzen Sie Ihre Möglichkeit ein, an wichtigen Entscheidungen für die Regionalentwicklung mitzuwirken?

- Mit welchen Akteuren arbeiten Sie im Rahmen von *LandZukunft* zusammen? Bitte beschreiben Sie diese Zusammenarbeit? Gab es die Zusammenarbeit bereits vor *LandZukunft*?
- Bitte beschreiben Sie den Entscheidungsprozess im Rahmen von *LandZukunft*? (Strategie und Projekte) Können Sie das an einem konkreten Beispiel erläutern?
- Bitte erzählen Sie uns einen Fall, in dem es Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren gab? Wie wurde damit umgegangen? Können Sie uns noch ein weiteres Beispiel nennen?
- Welche Verbindung besteht zwischen der Organisation von *LandZukunft* und anderen regionalen Entwicklungsinitiativen?
- Welche Akteure und Akteursgruppen haben in den Entwicklungsprozess von *LandZukunft* bisher neue Impulse eingebracht?
- Gibt es Akteure, die sich im Rahmen von *LandZukunft* engagieren, die vorher noch nicht in der Regionalentwicklung aktiv waren? Warum sind sie jetzt dabei?
- Wie bewerten Sie die Organisationsstruktur von *LandZukunft* in Ihrer Region? Wie könnten Verbesserungen aussehen?
- Welche Akteure sollten noch (verstärkt) eingebunden werden? Wie kann das gelingen?

Mehrebenenverflechtung

- Wie haben sich staatliche Regelungen und Vorgaben im Rahmen von *LandZukunft* auf Ihre Arbeit ausgewirkt? (erleichternd oder erschwerend)
- Welche Rolle spielt bisher die Geschäftsstelle und das BMELV für Sie?
- Was bedeutet es für Sie, dass neben Ihrer Region noch drei weitere beteiligt sind?
- Welche Rolle spielt bisher das Bundesland für Ihre Aktivitäten?
- Was würden Sie in der Förderpolitik ändern?

Einige interessante Beispielprojekte (vor Interview zu recherchieren)

Wie ist das Projekt entstanden? (Anlass, zentrale Akteure, Entscheidung über Aufnahme, Entscheidung über Mittelgewährung)

- Welchen Beitrag kann es zur Regionalentwicklung leisten?
- Welchen Beitrag kann es zur Erreichung der gesetzten Ziele von *LandZukunft* leisten?
- Wie bewerten Sie den bisherigen Projektverlauf? Welche Probleme sind bisher aufgetaucht?

Gibt es aus Ihrer Sicht Aspekte, die bislang noch nicht ausreichend behandelt wurden?

Abschluss:

- Vielen Dank für das Gespräch und die vielen interessanten Informationen.

Interview-Leitfaden für die Auftakterhebung im Modellvorhaben *LandZukunft* (Bundesländer)

Einleitung:

- Erläuterung und Ziele der Begleitforschung: neutrale Beobachter, Ergebnisse des Modellvorhabens untersuchen, Erfahrungen mit den innovativen Elementen sammeln, generalisierte Aussagen zur ländlichen Entwicklung ableiten, Handlungsempfehlungen zur Regelförderung und zur Konzeption von Modellvorhaben geben
- Ziel des Interviews: regionale Entwicklung, bestehende Konzepte, Rolle des Befragten und seiner Organisation, Rolle von *LandZukunft*
- Vertraulichkeit des Gesagten und anonymisierte Darstellung; keinen Einfluss auf Mittelgewährung
- Frage nach Aufzeichnung des Gesprächs, weil so besser auf das Gespräch konzentrieren

Einstiegsfrage: Würden Sie einem guten Freund raten, in Ihre Region zu ziehen? Warum?

Strategie - Problemwahrnehmung, Ziele, Projekte, Interventionslogik, Relevanz:

- Worin sehen Sie die zentralen Herausforderungen Ihrer Region? Was sollte unternommen werden, um diesen Herausforderungen zu begegnen? Was tun Sie und Ihre Organisation in diese Richtung und warum?
- Wie überzeugen Sie einen Arbeitnehmer/Unternehmer sich in der Region niederzulassen?
- Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit regionalen Förderprogrammen gemacht?

- Wenn Sie an *LandZukunft* denken, woran denken Sie zuerst?
- Was erwarten Sie vor dem Hintergrund der regionalen Herausforderungen von *LandZukunft*? Welche Rolle spielt es für die Regionalentwicklung? Wenn Sie in das Jahr 2015 blicken: Was wollen Sie, dass sich durch *LandZukunft* hier in der Region bis dahin geändert hat?
- Bitte erzählen Sie uns im Zeitablauf, wie es zu Ihrem Engagement für *LandZukunft* kam.
- Wie würden Sie Ihr bisheriges Engagement beschreiben? Was hat es Ihnen bisher gebracht (Aufwand und Nutzen)?
- Bitte beschreiben Sie, wie sich *LandZukunft* in Ihrer Region bisher inhaltlich entwickelt hat und welchen Einfluss Sie persönlich und Ihre Organisation darauf hatten?
- Welche Aktivitäten in der Region sind Ihnen bekannt, die der Strategie von *LandZukunft* widersprechen? Warum ist das so und wie wird damit umgegangen?
- Was hätten Sie inhaltlich anders gemacht?

Akteure und Entscheidungsstrukturen:

- Welches sind die dienstlichen Telefonnummern, die Sie am häufigsten verwenden?
- Mit welchen Akteuren arbeiten Sie eng zusammen, um Ihre Ziele zu erreichen?
- Was fehlt Ihnen in der Region, um Ihre Ideen zu verwirklichen?
- Welche Akteure sind für die Regionalentwicklung am wichtigsten? Warum?
- Wie schätzen Sie Ihre Möglichkeit ein, an wichtigen Entscheidungen für die Regionalentwicklung mitzuwirken?

- Mit welchen Akteuren arbeiten Sie im Rahmen von *LandZukunft* zusammen? Bitte beschreiben Sie diese Zusammenarbeit? Gab es die Zusammenarbeit bereits vor *LandZukunft*?
- Bitte beschreiben Sie den Entscheidungsprozess im Rahmen von *LandZukunft*? (Strategie und Projekte) Können Sie das an einem konkreten Beispiel erläutern?
- Bitte erzählen Sie uns einen Fall, in dem es Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren gab? Wie wurde damit umgegangen? Können Sie uns noch ein weiteres Beispiel nennen?
- Welche Verbindung besteht zwischen der Organisation von *LandZukunft* und anderen regionalen Entwicklungsinitiativen?
- Welche Akteure und Akteursgruppen haben in den Entwicklungsprozess von *LandZukunft* bisher neue Impulse eingebracht?
- Gibt es Akteure, die sich im Rahmen von *LandZukunft* engagieren, die vorher noch nicht in der Regionalentwicklung aktiv waren? Warum sind sie jetzt dabei?
- Wie bewerten Sie die Organisationsstruktur von *LandZukunft* in Ihrer Region? Wie könnten Verbesserungen aussehen?
- Welche Akteure sollten noch (verstärkt) eingebunden werden? Wie kann das gelingen?

Mehrebenenverflechtung

- Wie haben sich staatliche Regelungen und Vorgaben im Rahmen von *LandZukunft* auf Ihre Arbeit ausgewirkt? (erleichternd oder erschwerend)
- Welche Rolle spielt bisher die Geschäftsstelle und das BMELV für Sie?
- Was bedeutet es für Sie, dass neben Ihrer Region noch drei weitere beteiligt sind?
- Welche Rolle spielt bisher das Bundesland für Ihre Aktivitäten?
- Was würden Sie in der Förderpolitik ändern?

Leitfaden Gruppendiskussion

- Eisbrecherfrage: Nennen Sie bitte Ihren Namen und Ihre Institution?
- Einleitungsfrage: Bitte sagen Sie kurz, welche Rolle Sie im Rahmen von LZ gespielt haben.

Thema I: Kapazitätsaufbau

- Überleitungsfrage: Gibt es Situationen bei Ihrer Arbeit, in denen Sie heute noch an LZ zurückdenken.
- Schlüsselfrage I: Inwiefern profitieren Sie in Ihrem Arbeitsalltag von den Dingen, die durch LZ entstanden sind oder angestoßen wurden?
- Schlüsselfrage II: Wie haben Sie es geschafft, nach dem Auslaufen des Modellvorhabens, Ihre Strategie weiterzuverfolgen?
- Schlüsselfrage III: Inwiefern haben Sie Aspekte aus dem Modellvorhaben nicht in Ihren Alltag übernehmen können?
- Abschlussfrage I: Was würden Sie Akteuren aus anderen Regionen raten, wie sie unabhängiger von Förderprogrammen regionale Entwicklung betreiben können?
- Abschlussfrage II: Wie sollten Ministerien die Förderpolitik ausrichten, um die Selbsthilfekräfte der Regionen zu unterstützen?
- Abschlussfrage III: Wurde alles Wichtige zu diesem Themenkomplex angesprochen?

Thema II: Spannungsverhältnis von Autonomie und Steuerung/Kontrolle

- Überleitungsfrage: Im Vergleich zu Ihren sonstigen Projekten, hatten Sie im Rahmen von LZ eher große oder kleine Freiräume?
- Schlüsselfrage I: Fällt Ihnen ein LZ-Projekt ein, für das eine genaue Kenntnis der lokalen Gegebenheiten entscheidend war, um es zu fördern?
- Schlüsselfrage II: Gab es eine Situation, in der es wichtig war, dass die finanzielle Abwicklung bei Ihrer Landkreisverwaltung angesiedelt war?
- Schlüsselfrage III: Wie ist es Ihnen gelungen, Prioritäten zu setzen, die für Ihre Region wichtig waren?
- Schlüsselfrage IV: Wie ist es Ihnen gelungen, dass die Projektbeteiligten an der Erreichung regionaler Ziele arbeiten?
- Abschlussfrage I: Was würden Sie Akteuren aus anderen Regionen raten, wie sie Freiheiten eines Regionalbudgets nutzen sollten und den Mitteleinsatz kontrollieren sollten?
- Abschlussfrage II: Was sollten Ministerien in der Förderpolitik anders als bei LZ machen, um eine Balance zwischen regionaler Selbstständigkeit und Kontrolle des Mitteleinsatzes zu gewährleisten?
- Abschlussfrage III: Wurde alles Wichtige zu diesem Themenkomplex angesprochen?

Thünen Report

Bereits in dieser Reihe erschienene Hefte – *Volumes already published in this series*

1 - 24	siehe http://www.thuenen.de/de/infothek/publikationen/thuenen-report/
25	Ute Petersen, Hans-Joachim Weigel **Klimaresilienz durch Agrobiodiversität?** Literaturstudie zum Zusammenhang zwischen Elementen der Agrobiodiversität und der Empfindlichkeit von landwirtschaftlichen Produktionssystemen gegenüber dem Klimawandel
26	Mirko Liesebach (Hrsg.) **FastWOOD II: Züchtung schnellwachsender Baumarten für die Produktion nachwachsender Rohstoffe im Kurzumtrieb** – Erkenntnisse aus 6 Jahren FastWOOD
27	Claus Rösemann, Hans-Dieter Haenel, Ulrich Dämmgen, Annette Freibauer, Sebastian Wulf, Brigitte Eurich-Menden, Helmut Döhler, Carsten Schreiner, Beate Bauer, Bernhard Osterburg **Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 - 2013** **Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2013**
28	Martin T. Bohl, Hervé Ott und Ernst-Oliver von Ledebur **Kurzfristige Dynamik von Preisbildungsprozessen deutscher Agrarrohstoffe -** Abschlussbericht im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
29	Kurt-Jürgen Hülsbergen, Gerold Rahmann (Hrsg.) **Klimawirkungen und Nachhaltigkeit ökologischer und konventioneller Betriebssysteme – Untersuchungen in einem Netzwerk von Pilotbetrieben,** Forschungsergebnisse 2013-2014
30	Horst Gömann, Andrea Bender, Andreas Bolte, Walter Dirksmeyer, Hermann Englert, Jan-Henning Feil, Cathleen Frühauf, Marlen Hauschild, Sandra Krengel, Holger Lilienthal, Franz-Josef Löpmeier, Jürgen Müller, Oliver Mußhoff, Marco Natkhin, Frank Offermann, Petra Seidel, Matthias Schmidt, Björn Seintsch, Jörg Steidl, Kathrin Strohm, Yelto Zimmer **Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen,** Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
31	Jan L. Wenker und Sebastian Rüter **Ökobilanz-Daten für holzbasierte Möbel**
32	**Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993, 2012** Luisa Vogt, Ralf Biernatzki, Michael Kriszan und Wolf Lorleberg **Volume 1 – Dörfer als Wohnstandorte** Simone Helmle und Carmen Kuczera **Volume 2 – Typisch ist das vermeintlich Untypische: Alltag von Dorfbewohnern** Andreas Keil, Charlotte Röhner, Ina Jeske, Michael Godau, Stefan Padberg, Jennifer Müller, Nur Seyfi und Mira Schraven **Volume 3 – Kindheit im Wandel** Stephan Beetz unter Mitarbeit von Alexander Voigt, Anna-Clara Gasch und Sarah Rodriguez-Abello **Volume 4 – Soziale Unterstützungsstrukturen im Wandel** Michaela Evers-Wölk, Britta Oertel, Sie Liong Thio, Carolin Kahlisch und Matthias Sonk **Volume 5 – Neue Medien und dörflicher Wandel** Gesine Tuitjer **Volume 6 – Ländliche Arbeitsmärkte: Chancen für Frauen – Frauen als Chance**

33	Anja-Kristina Techen, Elke Ries, Annett Steinführer **Evaluierung der Gewässerschutzberatung in Hessen im Kontext der EU-Wasserrahmenrichtlinie: Auswirkungen auf Wissen und Handeln von Landwirten**
34	Jan T. Benthien, Sabrina Heldner, Martin Ohlmeyer, Christian Bähnisch, Jörg Hasener, Clemens Seidl, Alfred Pfemeter, Christian Kathmann **Untersuchung der Faserqualität von TMP für die MDF-Produktion –** Abschlussbericht zum FNR-Vorhaben „Fiber-Impact“ (FKZ: 22013211)
35	Andreas Tietz **Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung**
36	Nicole Wellbrock, Erik Grüneberg, Daniel Ziche, Nadine Eickenscheidt, Marieanna Holzhausen, Juliane Höhle, Rainer Gemballa, Henning Andreae **Entwicklung einer Methodik zur stichprobengestützten Erfassung und Regionalisierung von Zustandseigenschaften der Waldstandorte**
37	Andrea Ackermann, Claudia Heidecke, Ulrike Hirt, Peter Kreins, Petra Kuhr, Ralf Kunkel, Judith Mahnkopf, Michael Schott, Björn Tetzlaff, Markus Venohr und Frank Wendland **Der Modellverbund AGRUM als Instrument zum landesweiten Nährstoffmanagement in Niedersachsen**
38	Hermann Achenbach und Sebastian Rüter **Ökobilanz-Daten für die Erstellung von Fertighäusern in Holzbauweise**
39	Hans-Dieter Haenel, Claus Rösemann, Ulrich Dämmgen, Annette Freibauer, Ulrike Döring, Sebastian Wulf, Brigitte Eurich-Menden, Helmut Döhler, Carsten Schreiner, Bernhard Osterburg **Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 - 2014** **Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2014**
40	Frank Offermann, Martin Banse, Claus Deblitz, Alexander Gocht, Aida Gonzalez-Mellado, Peter Kreins, Sandra Marquardt, Bernhard Osterburg, Janine Pelikan, Claus Rösemann, Petra Salamon, Jürn Sanders **Thünen-Baseline 2015 – 2025: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland**
41	Stefan Kundolf, Patrick Küpper, Anne Margarian und Christian Wandinger **Koordination, Lernen und Innovation zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen** **Phase II der Begleitforschung zum Modellvorhaben *LandZukunft***

THÜNEN

Thünen Report 41

Herausgeber/Redaktionsanschrift

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

www.thuenen.de

ISBN 9783865761590